Handreiking

Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?



taatsblad
an het Koninkrijk der Nederlanden

rgang 2022

18

Wet van 15 december 2021 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken, alsmede in de Wet gemeenschappelijke regelingen enkele maatregelen te treffen ter vergroting van de ruimte voor differentiatie binnen gemeenschappelijke regelingen;
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal bijeen, hebben gevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan

Colofon

Auteur
mr. Rob de Greef

Vormgeving
Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Achtergrond 4
1.2 Leeswijzer 6

2 Wijzigingen die géén afweging vergen 7
2.1 Treffen en wijzigen van college- en/of burgemeestersregelingen 7
2.2 Begrotingscyclus 11
2.3 Regionaal enquêterecht 15
2.4 Bevoegdheden rekenkamer(commissie) 16
2.5 Regionale raadsadviescommissie 17

3 Wijzigingen die een afweging vergen, maar meer technisch van aard zijn 21
3.1 Uittreding 21

4 Wijzigingen die een afweging vergen, en direct aan de positie van de gemeenteraad raken 24
4.1 Zienswijzen 24
4.2 Evaluatie 27
4.3 Burgerparticipatie 28
4.4 Actieve informatieplicht 29

5 Tot slot 32

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden.[1] Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Dit geschiedt via een versterking van de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen. Daartoe worden enkele wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen. De belangrijkste worden hier opgesomd:

- Meer betrokkenheid gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen
  - Zienswijzen bij treffen/wijzigen college- en/of burgemeestersregeling
  - Reactie op zienswijzen ontwerpbegroting
  - Zienswijzen op andere besluiten dan ontwerpbegroting
  - Actieve informatieplicht bestuur samenwerkingsverband
  - Regionale raadsadviescommissie
  - Langere termijnen P&C-cyclus
  - Regionaal enquêterecht
- Versterking positie rekenkamer(functie)
- Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid
- Verplichte afspraken rond evaluatie
- Verplichte opneming van een uitgebreidere uittredingsregeling

Deze wijzigingen staan echter niet geheel op zichzelf en moeten wel bezien worden in het geheel van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het uitgangspunt van **verlengd lokaal bestuur**, zoals dat al sinds 1985 ten grondslag ligt aan de Wet gemeenschappelijke regelingen, blijft van toepassing. Dat betekent dat het uitgangspunt blijft dat er nauwe banden moeten zijn tussen het samenwerkingsverband én de deelnemers. Die banden komen van oudsher tot uitdrukking in:

- Bestuurssamenstelling (leden algemeen bestuur openbaar lichaam, bestuur

1 Wet van 15 december 2021, Stb. 2022, nr. 18. Zie voor de inwerkingtreding KB 21 maart 2022, Stb. 2022, nr. 128.

bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan komen uit de deelnemende bestuursorganen; monistische verhouding tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur);
- Verantwoordingsrelaties (via getrapte verantwoordingslijnen wordt uiteindelijk verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden);
- Financiën (het zijn in beginsel de deelnemers die het samenwerkingsverband financieren), en
- Bevoegdheden (deze komen in beginsel van de deelnemers af, zodat zij ook invloed hebben en houden op de uitoefening).

Over de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn na de wetswijziging van 2015 verschillende praktische handreikingen geschreven zoals Intergemeentelijke samenwerking toegepast (VNG 2015), Grip op regionale samenwerking (VvG 2015)[2] en Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden (BZK 2015). Met deze aanvullende handreiking wordt op die handreikingen voortgeborduurd, aangezien de daarin opgenomen kaders grotendeels nog steeds gelden en de daarin opgenomen instrumenten ook nog steeds kunnen worden ingezet. Ter voorbereiding op de onderhavige wetswijziging zijn ook een tweetal rapporten opgesteld. In het rapport Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking (Berenschot 2018) wordt stilgestaan bij meer algemene knelpunten en oplossingsrichtingen terwijl in het rapport Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking? (PROOF Adviseurs 2019) en het daarbij behorende Bijlagenboek wordt ingegaan op instrumenten die ingezet zouden kunnen worden om de positie van de gemeenteraad te versterken. Daarbij wordt ook ingegaan op meerdere instrumenten die uiteindelijk in de wetswijziging terecht zijn gekomen.

Voor een mogelijke (proces)aanpak om te komen tot een wijziging van uw gemeenschappelijke regeling(en) wordt verwezen naar de VNG-factsheet *Procesaanpak wijziging gemeenschappelijke regeling n.a.v. wijziging Wgr 2022*. Van belang is het wel om op te merken dat de Wijzigingswet dus reeds op 1 juli 2022 in werking is getreden. Dat betekent dat waar een gemeenschappelijke regeling eventueel in strijd is met de nieuwe bepalingen, de Wet gemeenschappelijke regelingen voorgaat. Slechts voor enkele artikelen geldt dat niet, daar geldt dat de gemeenschappelijke regeling binnen twee jaar (dus voor 1 juli 2024), moet zijn aangepast aan de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat laatste geldt met name voor de wijzigingen die in de hoofdstukken 3 en 4 worden beschreven. Voor collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen tussen uitsluitend

2 Zie ook het essay Grip op samenwerking in de praktijk: Lessen en best practices uit gemeenten (Berenschot 2018), dat de auteurs van deze handreiking schreven n.a.v. vele sessies bij gemeenteraden.

colleges en burgemeesters geldt daarbij de nieuwe procedure zoals besproken in hoofdstuk 2. Bij regelingen waarbij de gemeenteraad (mede-)deelnemer is, blijft de procedure gelden zoals die altijd al gold.

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat bij het opstellen van deze handreiking dankbaar gebruik is gemaakt van de visie die ontwikkeld is in het rapport van de Rekenkamercommissie BUCH, Naar meer betrokkenheid bij de Werkorganisatie BUCH!. In dat rapport is gekeken naar hoe bepaalde instrumenten strategisch kunnen worden ingezet. Dit is meegenomen bij de regionale adviescommissie, de actieve informatieplicht en de zienswijzen.

1.2 Leeswijzer

De verschillende wijzigingen worden in 3 hoofdstukken besproken. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de wijzigingen die zijn ingegaan op 1 juli 2022, waarbij het niet noodzakelijk is de gemeenschappelijke regeling aan te passen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijzigingen die wél tot een wijziging van de gemeenschappelijke regeling leiden, maar die meer technisch van aard zijn. In hoofdstuk 3 wordt ten slotte ingegaan op de wijzigingen die meer politiek van aard zijn, in die zin dat ze direct raken aan de positie van de gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap. Overigens wordt in de rest van deze handreiking steeds gesproken vanuit het perspectief van de gemeenten.
Bij de verschillende instrumenten zijn ook steeds de betreffende wetsartikelen opgenomen. De zwarte teksten zijn teksten die reeds voor 1 juli 2022 in de Wgr stonden, de **rode** teksten zijn de onderdelen die toen ingevoegd zijn.

2 Wijzigingen die géén afweging vergen

2.1 Treffen en wijzigen van college- en/of burgemeestersregelingen

De gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen geeft in artikel 1 gewijzigde regels omtrent het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Hieronder is het artikel opgenomen.

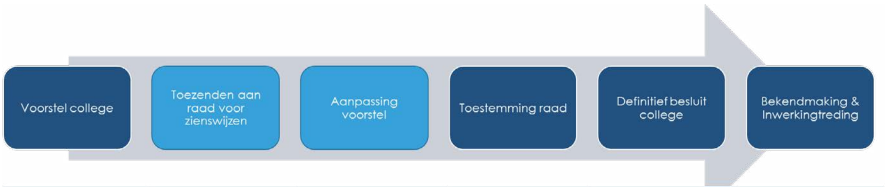
Artikel 1 Wgr

1. De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.
2. De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters zenden het ontwerp van de regeling toe aan de raden van de deelnemende gemeenten, met uitzondering van het ontwerp van een regeling die getroffen of mede getroffen wordt door de raden.
3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van hun gemeente binnen acht weken na ontvangst van het ontwerp hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren brengen. Indien de raden geen zienswijze naar voren wensen te brengen stellen zij de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte.
4. De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
5. Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

De procedure voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling zoals die in artikel 1 Wgr is opgenomen is ook van toepassing op de wijziging van een gemeenschappelijke regeling, op de procedure tot toetreding en bij uittreding.[3]

Voor gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenteraden deelnemen[4] verandert er qua procedure niets ten opzichte van de Wgr zoals die voor 1 juli 2022 gold.[5] Bij collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen tussen colleges en burgemeesters verandert er echter wel degelijk iets.

Hieronder is de nieuwe procedure voor de totstandkoming (of wijziging) van een gemeenschappelijke regeling (bij een collegeregeling) opgenomen:



Art. 1 lid 1 Wgr	Art. 1 lid 2 en 3 Wgr		Art. 1 lid 4 Wgr Art. 10:32 Awb	Art. 1 lid 1 Wgr	Art. 26 Wgr Art. 3:40 Awb
Voorstel voor gemeenschappelijke regeling Geen initiatiefrecht raad	Raad heeft 8 weken om zienswijzen te geven	Verwerking van de zienswijzen (incl. regionale afstemming)	Raad moet toestemming verlenen of onthouden Geen recht van amendering	College kan voorstel nog redactioneel wijzigen (indien alle colleges dat doen)	Bekendmaking besluit tot treffen én gemeenschappelijke regeling (in Gemeenteblad) Inwerkingtreding te regelen in de gemeenschappelijke regeling (na bekendmaking)

De verschillende stappen worden hieronder nader toegelicht.

Toezending

Bij collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen tussen colleges en burgemeesters moeten de colleges en/of de burgemeesters voortaan het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling eerst **toezenden** aan de gemeenteraden.[6] Hieronder wordt steeds uitgegaan van een collegeregeling, maar hetzelfde geldt ook bij een burgemeestersregeling (alleen is dan de burgemeester

3 Artikel 1 lid 5 Wgr.
4 De Wgr onderscheidt verschillende typen gemeenschappelijke regelingen. Er zijn raadsregelingen waaraan uitsluitend gemeenteraden deelnemen, collegeregelingen waaraan uitsluitend colleges deelnemen en burgemeestersregelingen waaraan uitsluitend burgemeesters deelnemen. Daarnaast bestaan gemengde regelingen, waarbij de Wgr een onderscheid maakt in gemengde regelingen mét raden en gemengde regelingen zonder raden (dus uitsluitend tussen colleges en burgemeesters).
5 Zie artikel 1 lid 2 Wgr.
6 Artikel 1 lid 2 Wgr.

aan zet i.p.v. het college) en bij een gemengde regeling tussen colleges en burgemeesters (dan zijn het college en de burgemeester gezamenlijk aan zet).

Zienswijze

De gemeenteraad kan binnen acht weken *na ontvangst* van de ontwerpregeling zijn **zienswijze** over de ontwerpregeling geven bij zijn college.[7] De raad mag ook van de mogelijkheid tot het geven van zienswijzen afzien.[8] De bedoeling van de wetgever bij deze nieuwe procedure is als volgt:
"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 […] colleges van burgemeesters en wethouders. Indien de raden hier geen gebruik van wensen te maken dienen zij de colleges van burgemeester en wethouders […] hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen, zodat de besluitvorming niet onnodig vertraagd wordt."[9]
Voor deze zienswijzenprocedure geldt dus dat het college de ontwerpregeling voor zienswijzen aan de raad zendt. Het is dus niet logisch dat het college bij deze nieuwe zienswijzeprocedure een concept-zienswijze voorbereidt. Het college gaat dan immers over zijn eigen voorstel adviseren terwijl aangenomen moet worden dat het college hier onverkort mee instemt.[10]

Toestemming

Nadat de raad eventuele zienswijzen heeft ingediend vervolgt de procedure zoals deze voor 1 juli 2022 ook gold. Dit betekent dat het college een voorlopig besluit neemt omtrent de ontwerpregeling, en vervolgens de **toestemming** vraagt aan de gemeenteraad voor het wijzigen van de regeling.[11] Op die toestemming is afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing.[12] Dat betekent dat de gemeenteraad 13 weken heeft om te beslissen omtrent

7 Artikel 1 lid 3 Wgr.
8 Artikel 1 lid 3 Wgr.
9 Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3, p. 10.
10 De nieuwe zienswijzenprocedure lijkt daarmee meer op de wensen en bedenkingen-procedures zoals geregeld in de artikelen 160 lid 2 Gemeentewet (oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen door de colleges) en 169 lid 4 Gemeentewet (o.a. rond privaatrechtelijke rechtshandelingen met ingrijpende gevolgen). Bij deze procedures legt het college ook een ontwerpbesluit voor aan de raad en vraagt vervolgens om wensen en bedenkingen. Die wensen en bedenkingen worden normaliter dan ook niet vanuit het college voorbereid.
11 Artikel 1 lid 4 Wgr.
12 Zie artikel 10:32 lid 1 Awb. Dat artikel 10:32 Awb van toepassing is op deze toestemming is op te maken uit de Aanpassingswet derde tranche Awb I (Wet van 6 november 1997, Stb. 1997, 510). Artikel 1 lid 2 Wgr-1985 sprak eerst van een verklaring van geen bezwaar van de raad. Bij de genoemde Aanpassingswet is de term verklaring van geen bezwaar vervangen door de term toestemming. Volgens de memorie van toelichting wordt daarmee benadrukt dat artikel 10:32 Awb van toepassing is (Kamerstukken II 1996/97, 25280, 3, p. 76 in samenhang met p. 62-63, zie voorts p. 64-65).

de toestemming. De termijn van 13 weken begint te lopen vanaf het moment van verzending door het college.[13] Dit is natuurlijk een maximumtermijn, de raad ***mag*** het ook sneller doen. Mocht de raad er binnen 13 weken niet uit kunnen komen, dan kan de raad beslissen de toestemmingstermijn eenmalig te verlengen met maximaal 13 weken.[14] Beslist de raad onverhoopt niet tijdig, dan is de toestemming van rechtswege verleend.[15] De raad kan de toestemming overigens alleen onthouden wegens strijd met het recht, of strijd met het algemeen belang.[16] Van strijd met het recht is sprake wanneer de gemeenschappelijke regeling in strijd is met (hoger) geschreven of ongeschreven recht. De grond 'strijd met het algemeen belang' is wat vager. Van een dergelijke strijd kan sprake zijn als er onverantwoorde financiële risico's worden genomen, als de gemeenteraad vindt dat er teveel zeggenschap verloren gaat of wanneer blijkt dat niets of niet afdoende met de ingediende zienswijzen is gedaan.

Gelijktijdig zienswijzen en toestemming?

De Wgr onderscheidt expliciet in de zienswijzenprocedure en een daarop volgende toestemmingsprocedure. Deze kunnen *niet* gelijktijdig doorlopen worden om zo tijd te winnen. Dan is namelijk weer sprake van de procedure zoals die tot 1 juli 2022 gold. Daarnaast kan dan in gemeenten die geen zienswijzen indienen (en dus meteen toestemming zouden verlenen) geen rekening meer worden gehouden met wijzigingen die eventueel doorgevoerd worden naar aanleiding van zienswijzen van andere gemeenteraden. De gemeenteraden moeten immers uiteindelijk wel allen toestemming geven voor dezelfde gemeenschappelijke regeling. Wil men tijd winnen, dan moet bekeken worden of de procedure voor toestemming niet sneller doorlopen kan worden. Er hoeft dan immers niet meer uitgebreid gedebatteerd te worden, indien reeds rekening is gehouden met de eerdere zienswijzen van de gemeenteraden. Voor de volledigheid wordt hier ook nog opgemerkt dat het college nog definitief moet besluiten over het treffen van de gemeenschappelijke regeling. Het toestemmingsbesluit van de gemeenteraad moet immers voorafgaan aan het besluit van het college, zodat rekening kan worden gehouden met hetgeen in de toestemmingsprocedure aan de orde is gekomen.[17]

13 Artikel 10:32 lid 1 jo. artikel 10:31 lid 1 Awb.
14 Artikel 10:32 lid 1 jo. artikel 10:31 lid 2 Awb.
15 Artikel 10:32 lid 1 jo. artikel 10:31 lid 4 Awb.
16 Artikel 1 lid 4 Wgr . Zie nader Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3, p. 10.
17 Vgl. art. 10:32 lid 1 Awb. Een eerder besluit van het college onder voorbehoud van toestemming van de raad is dan ook in strijd met dit artikel uit de Awb. De toestemming van de raad zou dan immers feitelijk een voorwaarde voor inwerkingtreding van het besluit worden. Dat valt in Awb-termen niet onder toestemming, maar onder goedkeuring (art. 10:25 Awb). En voor een goedkeuringseis is een wettelijke grondslag vereist (art. 10:26 Awb).

Bekendmaking

Nadat de raad besloten heeft over de toestemming, moet dit besluit worden toegezonden aan het college. De griffier wordt verzocht dit direct na de betreffende raadsvergadering te doen. Publicatie van het raadsbesluit tot toestemming is *niet* vereist, althans de bekendmaking geschiedt via de toezending aan het college.[18]
Het college neemt ten slotte het definitieve besluit tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Nadat alle colleges besloten hebben is de gemeenschappelijke regeling tot stand gekomen.

Het besluit van het college moet wél **bekendgemaakt** worden alvorens het in werking treedt.[19] Dat moet via publicatie in het Gemeenteblad.[20] Het eventueel niet bekendmaken van dit besluit lijkt overigens geen gevolgen te hebben voor de rechtsgeldigheid van de gemeenschappelijke regeling.[21] Nadat alle colleges besloten hebben, moet de gemeenschappelijke regeling zelf bekendgemaakt worden in het Gemeenteblad van de plaats van vestiging.[22] De gemeenschappelijke regeling kan niet **in werking treden** voordat deze laatste bekendmaking heeft plaatsgevonden.[23]

2.2 Begrotingscyclus

Met de Wijzigingswet verandert ook de zgn. **planning- en control-cyclus**, met name de begrotingscyclus. Dit geldt bij alle rechtsvormen waarbij de Wet gemeenschappelijke regelingen verplicht een eigen begroting en jaarrekening voorschrijft, te weten gemeenschappelijke openbare lichamen, gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties. De artikelen 34, 34b en 35 Wgr zijn daarom aangepast. Hieronder worden de artikelen besproken in de volgorde van de planning- en control-cyclus.

18 Vgl. artikel 10:32 lid 2 jo. artikel 10:31 lid 1 Awb.
19 Artikel 3:40 Awb.
20 Artikel 3:42 Awb jo. artikel 6 Bekendmakingswet.
21 Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 22.
22 Artikel 26 lid 1 Wgr. Tot 1 juli 2021 moest dit in de Staatscourant, maar met de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties is dit vervangen door het Gemeenteblad van de plaats van vestiging, of bij een centrumregeling of regeling zonder meer een in de gemeenschappelijke regeling aan te wijzen gemeente.
23 Artikel 26 lid 3 Wgr.

Kadernota

Artikel 34b
Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt **vóór 30 april** van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.

De cyclus start formeel met de in 2015 geïntroduceerde **kadernota**. Moest deze voorheen voor 15 april verzonden zijn aan de gemeenteraad, die datum is wat naar achter geschoven, naar 30 april. Het samenwerkingsverband (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan) heeft dus 15 dagen langer de tijd om het stuk op orde te brengen. Benadrukt moet worden dat het hier om een uiterste termijn gaat. Dat betekent dat in de gemeenschappelijke regeling ook een eerdere datum kan worden afgesproken, maar in elk geval geen latere datum. De gemeenteraad hoeft formeel niets met de kadernota te doen, anders dan deze natuurlijk voor kennisgeving aan te nemen. Dat laat onverlet dat de raad er wel over kan debatteren en er op kan reageren, maar dat moet de raad dan wel tijdig doen. Als de ontwerpbegroting (zie *Toezending ontwerpbegroting*) immers reeds is toegezonden, heeft reageren op de kadernota weinig zin meer. De kadernota is ook één van die besluiten waarbij het interessant kan zijn om deze aan een zienswijze te onderwerpen (zie hoofdstuk 4). In verschillende gemeenschappelijke regelingen is daarvan reeds sprake. Dat betekent wel dat de kadernota vaak eerder al moet worden toegezonden om de raden ook de tijd te geven te kunnen reageren.

De kadernota wordt overigens toegezonden door het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan. Bij een openbaar lichaam betekent dat dus dat het algemeen bestuur formeel geen rol heeft bij het op- of vaststellen van de kadernota.

Toezending ontwerpbegroting

Artikel 35 Wgr
1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt 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, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.
2. De ontwerp-begroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld.
3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
4. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan stelt de raden van de deelnemende gemeenten voorafgaande aan het vaststellen van de begroting schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze, bedoeld in het derde lid, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

[…]

De volgende stap in de begrotingscyclus is het toezenden aan de gemeenteraad van de ontwerpbegroting. Bij een openbaar lichaam is het dagelijks bestuur daarmee belast. De ontwerpbegroting moet aan de gemeenteraden worden gezonden **twaalf weken** voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Dat was voorheen acht weken. Hoewel het artikel niet expliciet vermeldt dat het hier om een minimale termijn gaat, moet er van worden uitgegaan dat de wet zich er niet tegen verzet wanneer de ontwerpbegroting méér dan twaalf weken voordat deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden reeds wordt toegezonden aan de raden. Het artikel schrijft wél expliciet voor dat het dagelijks bestuur de ontwerp-begroting aan de gemeenteraad zendt. Het gaat dus om een rechtstreekse toezending, zonder tussenkomst van het college. In de praktijk komt het nog weleens voor, zeker bij collegeregelingen, dat de ontwerpbegroting aan het college wordt gezonden. Vervolgens maakt het college een concept-zienswijze en zendt deze met de ontwerpbegroting aan de gemeenteraad. Daarmee wordt de reactietermijn voor de gemeenteraad wel verkort. Het indienen van een zienswijze ná de vaststelling door het algemeen bestuur heeft immers weinig zin. Dat betekent echter niet dat het college niets kan doen in de voorbereiding, want het is natuurlijk wel gebruikelijk dat het college raadsbesluiten voorbereidt.[24] Dat geldt

24 Artikel 160 lid 1 onder b Gemeentewet. De raad mag natuurlijk ook zelf het initiatief nemen (art. 147a Gemeentewet) of het voorstel met concept-zienswijzen van het college amenderen (art. 147b Gemeentewet).

onverminderd ook bij zienswijzen richting het dagelijks bestuur. Wat niet mag, maar in de praktijk nog weleens voorkomt, is dat het college ook formeel de zienswijzen indient. Vanwege de relatie tussen de zienswijze en het budgetrecht van de gemeenteraad, moet aangenomen worden dat de aard van de bevoegdheid om zienswijzen in te dienen zich verzet tegen delegatie[25] of mandatering[26] aan het college. De raad zou dan immers geen enkel kaderstellend middel hebben ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband.
Dezelfde procedure geldt ook bij een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringsorganisatie. Omdat beide rechtsvormen een ongeleed bestuur kennen is er geen apart dagelijks bestuur (of voorzitter). Om die reden schrijft de Wgr voor dat in die gevallen de ontwerpbegroting door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan moet worden toegezonden aan de raden. Dat moet 12 weken voordat het bestuur of het gemeenschappelijk orgaan de begroting vaststelt.

Nieuw is verder dat het voortaan verplicht is te **reageren** op de door de raden ingediende zienswijzen. Het dagelijks bestuur moet schriftelijk én gemotiveerd aan de gemeenteraden laten weten wat het van de zienswijzen vindt en tot welke conclusie dat heeft geleid. Die 'terugkoppeling' moet aan de raden worden gegeven vóórdat het algemeen bestuur de begroting vaststelt. Dat moet dan dus geschieden in de periode tussen de aanbieding van de begroting aan het algemeen bestuur[27] en het moment van vaststelling door het algemeen bestuur. Als het niet in die periode valt, dan moet het binnen de twaalf weken gebeuren die de raad heeft om zienswijzen in te dienen. Dat laatste is bij een bedrijfsvoerings-organisatie en gemeenschappelijk orgaan sowieso aan de orde, omdat de ontwerpbegroting daar 12 weken vóór de besluitvorming wordt toegezonden. Maar ook het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan moeten reageren voordat zij besluiten.

De procedure gaat dan verder met de vaststelling van de ontwerpbegroting. Daarin verandert niets. Wat wel nog verandert, is dat de **inzending** van de vastgestelde begroting aan gedeputeerde staten, als financieel toezichthouder, voortaan niet meer vóór 1 augustus hoeft te geschieden, maar vóór 15 september. Dat betekent dus dat er grofweg zes weken meer zijn voor de procedure, waarbij wel moet worden opgemerkt dat een deel daarvan binnen het zomerreces valt als er geen goed proces wordt uitgelijnd.

25 Artikel 156 lid 1 Gemeentewet.
26 Artikel 10:3 lid 1 Awb.
27 Zie artikel 35 lid 1 Wgr.

Artikel 34 Wgr

1. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
2. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór **15 september** van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

[…]

Deze nieuwe procedure geldt reeds sinds 1 juli 2022.

2.3 Regionaal enquêterecht

De bij een gemeenschappelijke regeling betrokken gemeenteraden krijgen ook een nieuw instrument in de zin van een **regionale onderzoekscommissie**. Deze komt bovenop de reeds sinds 2002 bestaande mogelijkheid van de gemeentelijke onderzoekscommissie. Die laatste onderzoekscommissie kan echter alleen onderzoek doen naar door het college en/of de burgemeester gevoerd bestuur.[28] Dat betekent dat men wél onderzoek kan doen naar het handelen van de eigen wethouder of burgemeester in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, in het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of in het gemeenschappelijk orgaan, voor zover het een collegeregeling, burgemeestersregeling of gemengde regeling tussen uitsluitend colleges en burgemeesters betreft. In die gevallen is immers sprake van handelen namens het college of de burgemeester.

De nieuwe regionale onderzoekscommissie kan echter onderzoek doen naar het **door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur**.[29] Dat betekent dus dat ook onderzoek kan worden gedaan naar het handelen van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de voorzitter of een adviescommissie of bestuurscommissie bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Hetzelfde geldt voor het handelen van een gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Een onderzoekscommissie kan géén onderzoek doen naar het handelen van een bij een samenwerkingsverband ingesteld bestuur, indien de gemeenteraad (mede-) deelnemer is aan de betreffende gemeenschappelijke regeling.[30]

28 Artikel 155a lid 1 Gemeentewet. Zie voor een juridische uitleg van de bevoegdheden van zowel de lokale als regionale onderzoekscommissie R.J.M.H. de Greef, 'Raadsonderzoek naar intergemeentelijke samenwerking', De Gemeentestem 2019 (7498), nr. 162.
29 Artikel 155g lid 1 Gemeentewet.
30 Artikel 155g lid 2 Gemeentewet.

Alle (oud-)raadsleden, (oud)-burgemeesters, (oud-)wethouders, (oud-)leden van de rekenkamer of rekenkamerfunctie of andere commissies en (oud-)ambtenaren werkzaam bij of uit anderen hoofde ondergeschikt aan het gemeentebestuur zijn verplicht mee te werken aan het onderzoek van de regionale onderzoekscommissie.[31] Anders dan bij een gemeentelijke onderzoekscommissie geldt dat dan natuurlijk voor deze personen bij alle deelnemende gemeentebesturen. Daarnaast moeten ook (oud-)leden van door het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingestelde advies- en bestuurscommissies meewerken aan het onderzoek, net als (oud-)ambtenaren werkzaam bij of uit anderen hoofde ondergeschikt aan het bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.[32]

Voorwaarde voor het instellen van een regionale raadscommissie is wel dat de bij het samenwerkingsverband betrokken gemeenteraden hiertoe unaniem beslissen.[33] Het instellingsbesluit moet het onderwerp van het onderzoek omschrijven en toelichten.[34] Het instellingsbesluit zelf is een gemeenschappelijke regeling, waarbij de onderzoekscommissie formeel als gemeenschappelijk orgaan wordt geduid.[35] De onderzoekscommissie kan alleen uit raadsleden bestaan[36], waarbij voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de betrokken gemeenteraden wordt gezorgd.[37]

De regionale onderzoekscommissie zal als zodanig niet vaak gebruikt worden. Daarvoor is het instrument te zwaar. Het is een nuttig instrument om in te zetten wanneer er bij een samenwerkingsverband grote problemen worden ervaren vanuit de gemeenteraden. Zij kunnen dan zelfstandig onderzoek doen, waarbij het verplicht is medewerking te verlenen. Ze zijn dus niet afhankelijk van het samenwerkingsverband of het college voor medewerking.

2.4 Bevoegdheden rekenkamer(commissie)

Bij de rekenkamer verandert niet al teveel. Een gemeentelijke rekenkamer kon altijd al onderzoek doen bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan om zo de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur vast te

31 Artikel 155h aanhef en onder a jo. artikel 155b lid 1 en artikel 155c lid 1 Gemeentewet.
32 Artikel 155h aanhef en onder b Gemeentewet.
33 Artikel 155g lid 1 Gemeentewet.
34 Artikel 155g lid 3 Gemeentewet.
35 Artikel 155g lid 4 Gemeentewet.
36 Artikel 155g lid 4 Gemeentewet.
37 Artikel 155g lid 5 Gemeentewet.

stellen.[38] Strikt formeel mocht géén onderzoek worden gedaan naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur als zodanig. In de praktijk gebeurde dat, op vrijwillige basis, wel veelvuldig. Met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is nu expliciet ook voorzien in die mogelijkheid.[39]

2.5 Regionale raadsadviescommissie

Een ander nieuw instrument om de invloed van gemeenteraden te vergroten is de zgn. **regionale raadsadviescommissie**. Voor dit instrument is geen wijziging van de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk, nu artikel 24a van de Wet gemeenschappelijke regelingen de instelling altijd mogelijk maakt.

Artikel 24a Wgr

1. Op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk stelt het algemeen bestuur van een openbaar lichaam een gemeenschappelijke adviescommissie in die het algemeen bestuur van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden of de raden van advies kan voorzien.
2. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam regelt de bevoegdheden, de taken en werkwijze van de commissie, nadat het de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid heeft gesteld hun wensen en bedenkingen hieromtrent ter kennis van het algemeen bestuur te brengen.
3. De commissie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden worden aangewezen. Een raad kan besluiten geen lid aan te wijzen.
4. Het lidmaatschap van de gemeenschappelijke adviescommissie eindigt van rechtswege op het moment dat men ophoudt lid te zijn van de raad uit wiens midden men aangewezen is.
5. Artikel 22 van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing op de commissie.
6. De leden van de gemeenschappelijke adviescommissie kunnen een vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen van de commissie ontvangen. De hoogte van de vergoeding staat in redelijke verhouding tot de aan het lidmaatschap van de gemeenschappelijke adviescommissie

38 Zie artikel 184 Gemeentewet-oud. Zie voor een juridische analyse van de bevoegdheden voorheen en nu, en ook de wijzigingen die de Wet versterking decentrale rekenkamers gaat brengen ten aanzien van verbonden partijen: R.J.M.H. de Greef, 'Naar een échte versterking van de decentrale rekenkamer!?', De Gemeentestem 2021 (7525), nr. 87.

39 Artikel 184 lid 3 Gemeentewet.

verbonden werkzaamheden, mede rekening houdende met de vergoeding voor werkzaamheden welke het lid ontvangt uit hoofde van zijn lidmaatschap van de raad. De artikelen 96, tweede en derde lid, tweede zin, 98 en 99 van de Gemeentewet, alsmede de op grond daarvan gestelde nadere regels, zijn van overeenkomstige toepassing.

De Wgr geeft gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur te verzoeken een regionale raadsadviescommissie in te stellen. Het is niet noodzakelijk daarvoor een kapstokbepaling in de gemeenschappelijke regeling op te nemen, maar dat kan natuurlijk wel. De raadsadviescommissie kan alleen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam worden ingezet, nu instelling bij de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan afbreuk zou doen aan het ongelede bestuur van die rechtsvormen.

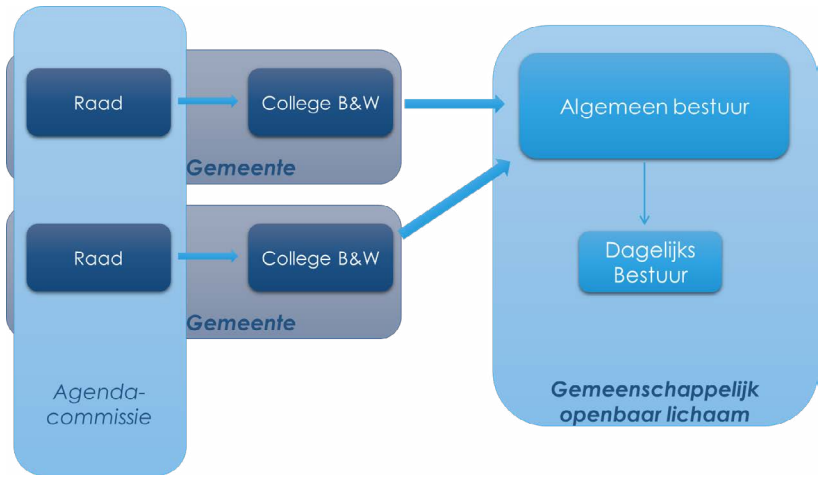
De instelling van een raadsadviescommissie geschiedt door het algemeen bestuur, op verzoek van de betrokken gemeenteraden.[40] Alle raden moeten instemmen met de instelling van de raadsadviescommissie, maar als ze dat doen, dan is het voor het algemeen bestuur ook een verplichting om tot instelling over te gaan. Het kiezen van de leden van de commissie is dan weer aan de raden, waarbij een raad er ook voor kan kiezen niet actief te participeren.[41] Alleen raadsleden kunnen lid zijn.[42]

Doelstelling van de raadsadviescommissie is om raden met elkaar te laten overleggen, bijvoorbeeld over gezamenlijke zienswijzen (zie over de rol van zienswijzen in de beleidscyclus paragraaf 4.1). De raadsadviescommissie is nadrukkelijk niet bedoeld om de rol van de gemeenteraden over te nemen of om tot besluitvorming te komen. Besluitvorming en sturing blijft bij de individuele raden liggen. Wel kan de raadsadviescommissie een advies geven aan de raden, maar ook aan het algemeen bestuur. Verder kan de commissie een voorbereidende rol hebben in de beleidscyclus.

De Wet gemeenschappelijke regelingen gaat uit van een raadsadviescommissie ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling. De commissie kan formeel dus niet voor meer dan één samenwerkingsverband werken. Toch zijn er in de praktijk reeds **agendacommissies** e.d. tot stand gekomen die wel degelijk meerdere samenwerkingsverbanden bestrijken. De Wgr verzet zich daar ook niet tegen, alleen is dan geen sprake van een commissie in de zin van artikel 24a Wgr.

40 Artikel 24a lid 1 Wgr.
41 Artikel 24a lid 3 Wgr.
42 Artikel 24a lid 3 en 4 Wgr.

Een dergelijke agendacommissie houdt met name in de gaten of de gemaakte afspraken voor informatievoorziening en verantwoording wel nageleefd worden, en kan voorstellen doen ter verbetering van dit instrumentarium. Daarnaast kan het als vehikel gebruikt worden om zienswijzen, moties e.d. met elkaar te delen. De agendacommissie heeft nadrukkelijk **géén politieke component**. Daarom wordt vaak volstaan met één of twee raadsleden per gemeenteraad (evt. ondersteund door de griffie). De politieke afstemming die soms wenselijk kan zijn vindt dus niet via een dergelijke agendacommissie plaats. Daarvoor kan de raadsadviescommissie dan dienen. Gemeenteraden kunnen dan samen optrekken waar het gaat om kaderstelling én controle. Het kan immers ook interessant zijn zo nu en dan eens te horen of iedere gemeenteraad dezelfde terugkoppeling krijgt vanuit de colleges, om zo te kijken wat er speelt binnen een samenwerkingsverband.



Het 'gevaar' van verschillende raadsadviescommissies is dat een gemeenteraad, en vooral de leden, overvraagd wordt. Er is immers slechts beperkte tijd beschikbaar voor raadsleden om naar extra vergaderingen te gaan. Daarnaast is het ook voor een samenwerkingsverband niet te doen wanneer voor ieder besluit eerst de raadsadviescommissie om advies moet worden gevraagd. Een mooie tussenvorm kan dan ook zijn om naast de eerder genoemde variant van de agendacommissie te werken met ad hoc bijeenkomsten van raadsleden, in plaats van een vaste raadsadviescommissie. De doelstelling om raden gezamenlijk te laten afstemmen en het algemeen bestuur en de raden te adviseren komt dan ad hoc toe aan deze 'commissie', terwijl de voorbereidende kant van de taak toekomt aan de vaste agendacommissie. Voordeel van een ad hoc vormgeving is dat raden minder snel overvraagd zullen worden. Nadeel is natuurlijk dat bij iedere beleidscyclus (zie hierna par. 4.1) opnieuw bekeken moet worden of en hoe raden betrokken worden. De raden kunnen daarbij via de nota's verbonden

partijen wel kaders stellen wanneer een beleidswijziging of beleidsvoorstel van zodanige ingrijpende aard is, dat de raden bijeen willen komen alvorens er formeel besloten wordt omtrent de beleidskeuzes. Op deze manier kan een raadsadviescommissie ook betrokken worden bij andere vormen van samenwerking dan een gemeenschappelijk openbaar lichaam, en kan de raad weer vroegtijdiger sturen. Dat blijft immers het doel: zo vroeg mogelijk betrokken zijn bij politieke besluitvorming om zodoende het besluitvormingsproces van de beleidscyclus te kunnen beïnvloeden.

Dit ziet dan vooral ook op de beeld- en oordeelsvormende kant van de beraadslagingen, niet op de besluitvormende kant. Die laatste kant blijft altijd aan de afzonderlijke gemeentebesturen. Dit middel kan worden ingezet in combinatie met de nog te bespreken zienswijze (waarin de gemeenteraden hun lokale keuzes hebben aangegeven; zie par. 4.1). Het gezamenlijk vergaderen kan er ook aan bijdragen dat de gemeenteraden over dezelfde informatie beschikken om zo ook hun controlerende taak beter te kunnen borgen. Het ligt voor de hand dit instrument in de fase van planvorming (beeld- en oordeelsvorming) in te zetten. Dan heeft het optimaal effect in de beleidscyclus. Zoals gezegd kan het echter ook af en toe in de fase van monitoring worden ingezet, om te kijken of de raden over dezelfde informatie beschikken en te bekijken of er bijsturing moet plaatsvinden, bijvoorbeeld in de zin van nieuwe beleidsvoorstellen.

Belangrijk is wel om op te merken dat alle hierboven beschreven instrumenten om de sturing van en controle door de gemeenteraden te verbeteren – namelijk de zienswijze en de gezamenlijke commissie – nadrukkelijk een meer **actieve rol** van de raden vragen. Dat zal soms ook lastig blijken, omdat raadsleden nu eenmaal drukke agenda's hebben. Toch is een actieve houding noodzakelijk voor een goed **samenspel** tussen gemeenteraden, colleges en het samenwerkingsverband.

3 Wijzigingen die een afweging vergen, maar meer technisch van aard zijn

3.1 Uittreding

De Wet gemeenschappelijke regelingen heeft altijd bepaald dat in de gemeenschappelijke regeling bepalingen moeten worden opgenomen omtrent wijziging, toetreding, uittreding en opheffing.[43] Met de wijzigingen van 2015 en van 2022 is verder verduidelijkt wat dit precies inhoudt.

Artikel 9 lid 1 Wgr
De regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding, **de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden** en de gevolgen van uittreding, **waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon, bedoeld in artikel 8, eerste en derde lid, en de deelnemende gemeenten**, met inachtneming van artikel 1.

Bij alle gemeenschappelijke regelingen

Tot 1 juli 2022 hoefde dit formeel slechts bij gemeenschappelijke regelingen die voor onbepaalde tijd waren getroffen, maar sindsdien geldt dit voor alle gemeenschappelijke regelingen, dus ook bij voor bepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regelingen.

Besluitvorming door deelnemers

Uit de woorden "met inachtneming van artikel 1" moet worden afgeleid dat de besluitvorming rond wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding door de deelnemende bestuursorganen plaatsvindt. Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft daarin formeel geen rol.

43 Artikel 9 lid 1 Wgr.

Gevolgen van de uittreding

Er heeft altijd veel onduidelijkheid bestaan omtrent de uittreding. Hoewel de Wgr altijd al voorschreef dat in de gemeenschappelijke regeling afspraken moesten worden gemaakt omtrent uittreding, heeft de Wgr nimmer voorgeschreven hoe de gevolgen van uittreding bepaald worden. In veel gemeenschappelijke regelingen werden echter geen afspraken gemaakt, of slechts enkele procesafspraken. In de jurisprudentie is daarom een berekeningswijze ontwikkeld voor de kosten van uittreding, wanneer de gemeenschappelijke regeling zelf niets daaromtrent bepaald. Die berekeningswijze wordt vaak als erg kostbaar gezien, hetgeen uittreding moeilijk zou maken. Bij de wijziging van de Wgr van 2015[44] is daarom al geregeld dat de gemeenschappelijke regeling de gevolgen van de uittreding moet regelen.

Met de wetswijziging van 2022 wordt verder verduidelijkt wat daaronder moet worden verstaan. In elk geval moeten **in de gemeenschappelijke regeling** worden geregeld (dit kan dus niet doorgeschoven worden naar een overeenkomst of uittreedregeling):

- De voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden;
- De gevolgen voor het vermogen van het samenwerkingsverband (gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie);
- De gevolgen voor het vermogen van de deelnemende gemeenten (zowel de uittreder als de overblijvende gemeenten).

Voorwaarden voor uittreding

Bij voorwaarden kan onder andere gedacht worden aan bijvoorbeeld een opzegtermijn of een verbod de eerste jaren na toetreding/treffen van de gemeenschappelijke regeling uit te treden. Ook het besluitvormingsproces is een onderdeel van de voorwaarden voor uittreding, net als andere procedurele afspraken. Dat zijn bepalingen die al regelmatig in gemeenschappelijke regelingen voorkomen. Ook kan gedacht worden aan voorwaarden over het verplicht overnemen van personeel (mits dat personeel of de personeelsvertegenwoordiging daarmee natuurlijk ook instemt langs de daartoe geëigende wegen).

Vermogensrechtelijke gevolgen

Bij vermogensrechtelijke gevolgen gaat het om de financiële kant van de uittreding, maar ook om de overname van contracten (huurovereenkomsten, arbeidsovereenkomsten, inkoopcontracten e.d.). In de gemeenschappelijke regeling zal bepaald moeten worden hoe hiermee omgegaan wordt én hoe de uittreedkosten berekend moeten worden. Daarbij zal vooral van belang zijn welke kosten toerekenbaar zijn

44 Wet van 9 juli 2014, Stb. 2014, nr. 306. Zie voor de inwerkingtreding KB 17 december 2014, Stb. 2014, nr. 558.

aan de uittredende partij, want vaak wordt gekozen voor het principe dat de uittreder de kosten van de uittreding betaalt. Bij dat principe past het echter niet dat de uittreder meer kosten betaalt dan strikt noodzakelijk. De uittredingssom is geen boete om uittreding praktisch onmogelijk te maken. Wat verder van belang is, is om ook reëel te kijken hoe lang een samenwerkingsverband nodig heeft zich aan te passen. Kosten kunnen immers niet tot in de eeuwigheid der dagen aan de uittreder worden toegerekend. Dan zou de uittreder nooit loskomen van het samenwerkingsverband. In de jurisprudentie gaat men daarbij uit van een termijn van maximaal vijf jaar. Wat ook mogelijk is, is dat de uittredende partij een soort van risico-opslag of 'verzekeringspremie' betaalt, waarmee eventuele toekomstige risico's worden afgekocht voor een vast bedrag. Daarmee staat het bedrag vast voor het moment van uittreding, en kunnen er niet jarenlang nog kosten worden toegerekend.

Het is overigens niet noodzakelijk om in de gemeenschappelijke regeling expliciete bedragen te noemen, die kunnen immers per deelnemer verschillen, maar ook per periode. Een vaste uittreedsom zou ertoe leiden dat eventuele meerkosten boven dat bedrag niet door de uittreder, maar door het samenwerkingsverband en daarmee door de overblijvende deelnemers moeten worden gedragen.

4 Wijzigingen die een afweging vergen, en direct aan de positie van de gemeenteraad raken

4.1 Zienswijzen

Een nieuw instrument dat is ingevoegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen, is de zgn. **zienswijze**. Het gaat dan niet om de zienswijze op de ontwerpbegroting (zie par. 2.2) of om de instelling van een bestuurscommissie of de oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen,[45] maar om zienswijzen op andere besluiten van het bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van het gemeenschappelijk orgaan.

Artikel 10 lid 5 en 6 Wgr

5. Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in omtrent de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan, waarover de raden van de deelnemende gemeenten een zienswijze naar voren kunnen brengen voorafgaand aan het nemen van het besluit, met uitzondering van het besluit tot het vaststellen of wijzigen van de begroting, bedoeld in artikel 35, en besluiten als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, en de wijze waarop de zienswijze gegeven kan worden.
6. Voorafgaande aan het nemen van het besluit waarover de zienswijze gegeven is stelt het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie, onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, de raden van de deelnemende gemeenten en, indien het een besluit van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam betreft, het algemeen bestuur van het openbaar lichaam schriftelijk en gemotiveerd in kennis van het oordeel over de zienswijze, bedoeld in het

45 Zie artikel 25 lid 2 Wgr resp. artikel 31a Wgr.

vorige lid, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

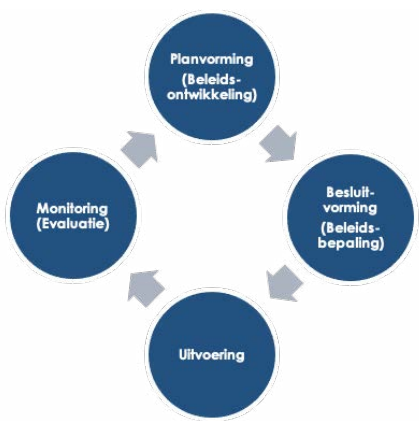
De mogelijkheid om bepaalde besluiten van het samenwerkingsverband aan zienswijzen te onderwerpen bestond natuurlijk al. Nieuw is dat het nu een verplichting is hieromtrent een afweging te maken in de gemeenschappelijke regeling. Ook wanneer géén zienswijzen worden gebruikt, moet dit in de gemeenschappelijke regeling geregeld worden.

Besluiten waarvoor zienswijzen vaak gebruikt worden

In de praktijk zijn al wel voorbeelden te vinden van besluiten die aan zienswijzen worden onderworpen. Dit geldt vaak bij de kadernota in het kader van de planning- en control-cyclus (zie par. 2.2) of bij de vaststelling van de jaarrekening. Ook strategische plannen of meerjarenplannen worden vaak onderworpen aan zienswijzen, net als door een algemeen bestuur vast te stellen verordeningen die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het gaat dus met name om bevoegdheden die direct aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad raken. Het lijkt dan ook logisch om de raad zienswijzen te laten geven om een verbeterde democratische invloed te creëren. Het past in die procedure overigens niet het college de zienswijze te laten geven: artikel 10 Wgr schrijft niet voor niets voor dat het om zienswijzen van de gemeenteraden gaat.
Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moet reageren op de zienswijzen, zodat raden ook weten wat ermee gebeurd is.

Zienswijzen vroegtijdig in de beleidscyclus?

Gemeenteraden proberen in de praktijk nog weleens vooral te sturen op de financiële of bedrijfsmatige kant. **Sturing op de beleidscyclus** is echter veel belangrijker. Daar raakt de samenwerking aan raadsverantwoordelijkheden. Veel gemeenschappelijke regelingen mogen dan wel uitvoerend van aard zijn, dat betekent niet dat het pakket zich louter beperkt tot bedrijfsvoerings- of uitvoeringstaken. Het samenwerkingsverband bereidt immers vaak verschillende beleidsafwegingen voor en die moeten inzichtelijk worden gemaakt voor college én gemeenteraad. Deze beleidscyclus leidt uiteindelijk vaak tot een formeel raadsbesluit (zeker bij uitvoeringsregelingen of gemeenschappelijke



regelingen die met mandaat werken), te weten het vaststellen of wijzigen van een verordening, de gemeentelijke begroting of een kaderstellend plan (zoals bijvoorbeeld het bestemmingsplan/ omgevingsplan). Het is in deze beleidscyclus dan ook van groot belang dat de gemeenteraden **vroegtijdig betrokken** zijn om zo hun kaderstellende rol te kunnen pakken (en daarbij eventueel ook ruimte te laten voor burgerparticipatie). Het zijn immers de gemeenteraden die de **politieke beleidskeuzes** zouden moeten maken, en vanuit het oogpunt van democratische controleerbaarheid dit ook in openbare vergaderingen moeten bediscussiëren. Zo kunnen goede inhoudelijke, maar ook politieke afwegingen worden gemaakt.[46] De samenwerking is immers vaak niet bedoeld om de gemeentelijke beleidsvrijheid in te perken. De gemeenteraden moeten niet gehinderd worden bij het verwezenlijken van hun eigen **lokale doelen**. Vroegtijdige sturing moet vooral in de fase van planvorming en in de overloop naar besluitvorming plaatsvinden, daarna staat het beleid immers vast. In de fase van planvorming liggen alle opties nog open en zodoende kan er dan nog flink gestuurd worden, terwijl bij de formele besluitvorming veel inhoudelijke keuzes feitelijk al gemaakt zijn. De raad kan in de fase van uitvoering en monitoring zich juist wat meer op afstand en vooral controlerend opstellen. Pas wanneer uit de uitvoering en monitoring blijkt dat bijsturing (bijv. beleidsveranderingen) nodig of wenselijk is, dan begint de beleidscyclus opnieuw en is de raad weer actiever betrokken.

Deze vroegtijdige betrokkenheid kan op meerdere manieren bereikt worden. Zo kan het instrument van de **zienswijze** worden ingezet. Daarbij wordt de gemeenteraden gevraagd wensen en bedenkingen te geven bij conceptvoorstellen voor bijvoorbeeld nieuwe verordeningen of kaderstellende plannen of wijzigingen in die besluiten die worden voorbereid. De gemeenteraden worden dan in staat gesteld om over de voorstellen te beraadslagen en hun inzichten mee te geven voordat er een definitief voorstel komt waarin de colleges alles al hebben afgewogen. Daarmee wordt ook inzichtelijk waar lokale wensen zitten, zodat de uitvoerbaarheid daarvan ook getoetst kan worden door het samenwerkingsverband. De zienswijze speelt vooral bij oordeelsvorming binnen de gemeenteraad, en moet nog niet als besluitvorming van de gemeenteraad worden gezien. Bij de vergadering waarin over de zienswijzen wordt gesproken, kan ook inspraak worden geregeld. Dit zodat ook burgerparticipatie mogelijk blijft en het democratische gehalte van beleidskeuzes kan worden vergroot. De zienswijzeprocedure is dus het best geschikt ten tijde van de fase van planvorming, nog voordat tot besluitvorming wordt overgegaan.

46 Politisering van besluiten is belangrijk in een volksvertegenwoordiging. Wij verstaan onder politisering het streven om in het bestuur duidelijker het politieke aspect naar voren te doen komen. De politiseringsgedachte legt de nadruk op het feit dat bij de besluitvorming niet alleen overwegingen van zakelijkheid en doelmatigheid een rol spelen, maar ook bewust *politieke* keuzen moeten worden gemaakt.

4.2 Evaluatie

Een ander instrument dat geïntroduceerd wordt, is dat van de evaluatie.

Artikel 11a Wgr
Een regeling houdt bepalingen in omtrent de evaluatie van de regeling.

Veel gemeenschappelijke regelingen hebben al een bepaling omtrent een periodieke evaluatie, maar er zijn er zeker ook veel die dat nog niet hebben. Om die reden schrijft deze bepaling voor dat er afspraken gemaakt moeten worden. Die afspraak kan overigens ook zijn dat er niet geëvalueerd wordt, maar dat moet dan wel expliciet opgeschreven worden.

Een periodieke evaluatie van de gemeenschappelijke regeling ligt echter voor de hand. Dat kan dan een beperkte evaluatie van de regeling zelf zijn, maar natuurlijk ook een meer omvattende evaluatie naar het functioneren van de samenwerking en het samenwerkingsverband. Zijn doelstellingen wel bereikt, en waar zitten nog verbeterpunten? Een mooi moment van zo'n evaluatie is in het laatste jaar van een raadsperiode. De evaluatie kan dan nog worden uitgevoerd met de colleges en raden die kennis over de gang van zaken bezitten, terwijl het uiteindelijke rapport en advies dan direct aan het begin van de nieuwe raads- en collegeperiode betrokken kunnen worden bij eventuele nieuwe beleidskeuzes. Dat maakt sturing makkelijker. Risico is wel dat wanneer alle gemeenschappelijke regelingen dit doen, dat de gemeenteraad in zijn eerste jaar overspoeld wordt met evaluatierapporten en daardoor door de bomen het bos niet meer ziet. Het is dan ook verstandig de periodes voor evaluatie van de verschillende gemeenschappelijke regelingen enigszins op elkaar af te stemmen.

4.3 Burgerparticipatie

Participatie bij beleid wordt steeds belangrijker gevonden in bestuurlijk en politiek Nederland. Om die reden is bij de wijziging van de Wgr ook bepaald dat voorzien moet worden in afspraken omtrent de wijze waarop ingezetenen én belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. De Wgr loopt daarmee feitelijk vooruit op de aanstaande wijzigingen van de Gemeentewet.[47]

47 Zie Kamerstukken II 2022/23, 36210, nr. 2 (Wet versterking participatie op decentraal niveau).

Artikel 10 lid 7 en 8 Wgr

7. Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van deze regeling betrokken worden.
8. De in het zevende lid bedoelde inspraak wordt verleend door de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voor zover in de regeling niet anders is bepaald.

In de gemeenschappelijke regeling kunnen dus afspraken worden gemaakt, waarbij uitgangspunt is dat afdeling 3.4 van de Awb gevolgd wordt, tenzij de gemeenschappelijke regeling iets anders regelt. De vraag blijft dan natuurlijk wel voor welke besluiten dit geldt. Dat zal in de gemeenschappelijke regeling omschreven moeten worden. Daarnaast kan het wenselijk zijn de inspraak niet via het bestuur van het samenwerkingsverband te laten lopen, maar juist via de gemeenteraden. Zeker bij meer uitvoeringsgerichte gemeenschappelijke regelingen ligt dat voor de hand, omdat de uiteindelijke beleidskeuzes daar immers bij de colleges en raden liggen. Dat zou ook goed aansluiten bij het concept van verlengd lokaal bestuur, in welk concept de volksvertegenwoordigende rol nog altijd bij de gemeenteraden ligt. Die rol zou deels kunnen worden uitgehold als inspraak of participatie rechtstreeks, dus buiten de raad om, bij de gemeenschappelijke regeling wordt geregeld.

Wanneer bijvoorbeeld echter verordenende bevoegdheid is overgedragen aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, dan ligt inspraak rechtstreeks bij de gemeenschappelijke regeling natuurlijk voor de hand. De raad is dan immers niet langer beslisbevoegd, maar kan nog slechts controleren of via politieke instrumenten sturen. De eigen verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur om te besluiten, maakt dat het algemeen bestuur ook vragen zou moeten kunnen stellen aan de betreffende ingezetenen of belanghebbenden.

4.4 Actieve informatieplicht

Tot slot nog iets over de **informatievoorziening**. Er geldt al sinds 2002 een actieve informatieplicht voor het college jegens de gemeenteraad.[48] Het college moet via die bepaling de raad ook actief informeren over alles wat in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan gebeurt voor zover het college dit van belang acht voor

48 Artikel 169 lid 2 Gemeentewet.

de gemeenteraad én voor zover het een collegeregeling betreft.[49] In de praktijk komt het echter nog weleens voor dat het ene college zijn raad wat actiever informeert (lees eerder en/of meer informatie verschaft) dan het andere college. In de Wgr wordt dan ook een actieve informatieplicht voor het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, van een bedrijfsvoeringsorganisatie of voor het gemeenschappelijk orgaan geïntroduceerd.

Artikel 17 lid 2 en 3 Wgr

2. Het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan geeft de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.
3. De regeling, bedoeld in artikel 8, eerste, tweede of derde lid, houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop de inlichtingen, bedoeld in het tweede lid, worden verstrekt.

De afweging om actief informatie te delen ligt bij het orgaan dat een besluit neemt. Dat kan dus zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter zijn bij een openbaar lichaam. In de gemeenschappelijke regeling kunnen natuurlijk wel kaders worden gegeven omtrent welke informatie in elk geval actief moet worden gedeeld. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden dat vergaderstukken en verslagen van algemene besturen, besturen van bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen actief aan raden worden gezonden. Deze moeten binnenkort ook actief openbaar gemaakt worden.[50] Datzelfde geldt voor agenda's en besluitenlijsten van het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam.[51]
In de fase van uitvoering en monitoring (zie par 4.1) staat de gemeenteraad meer op afstand en controleert hij vooral. Daarvoor is wel goede en structurele informatie nodig. Het is daarom van belang dat er goede afspraken worden gemaakt tussen de gezamenlijke gemeenteraden enerzijds en de colleges en het samenwerkingsverband anderzijds, over:

1. Het moment van informatievoorziening;
2. De wijze van informatievoorziening;
3. Het onderwerp van informatievoorziening.

49 Bij een burgemeestersregeling rust deze verplichting op de burgemeester (artikel 180 lid 2 Gemeentewet).
50 Artikel 3.3 lid 2 aanhef en onder c Wet open overheid (het artikel is thans nog niet in werking getreden).
51 Artikel 3.3 lid 2 aanhef en onder d Wet open overheid (het artikel is thans nog niet in werking getreden).

Onder alle drie de thema's schuilt een belangrijke keuze tussen informatie op hoofdlijnen en meer gedetailleerde informatie. Het is wenselijk dat vaker kort en krachtig op hoofdlijnen wordt geïnformeerd en dat slechts eens per jaar (bijv. bij het jaarverslag) op meer gedetailleerde wijze wordt geïnformeerd. Daarmee wordt de werklast voor het samenwerkingsverband, maar ook voor de raadsleden verminderd. De **hoofdlijnen** moeten zich vooral beperken tot:

a. Welke beleidswijzigingen worden voorbereid en wat zijn de politieke keuzes daarbij;
a. Hoe zijn beleidskeuzes die het afgelopen jaar zijn gemaakt uitgevoerd, en ligt dit op schema;
a. Bij afwijkingen van de afgesproken beleidslijnen moet direct en actief geïnformeerd worden waarom er een afwijking plaatsvindt en wat hieraan gedaan kan worden om bij te sturen.

Het is cruciaal dat deze informatie kort en bondig, maar met inzicht in de te maken keuzes, wordt gepresenteerd. Zo hebben de raden meer mogelijkheden om tussentijds te sturen. Per beleidsveld worden aparte afspraken gemaakt over de **frequentie** van deze terugkoppelingen. Deze moet zodanig vaak zijn dat de raden niet achteraf met onvoorziene tekorten worden geconfronteerd, maar ook weer niet zo vaak dat de raden én het samenwerkingsverband er overbelast door raken. Het idee is immers dat de raden ook actief iets met de informatie doen die zij ontvangen (en daarbij eventueel de in deze handreiking geschetste instrumenten inzetten). Maatwerk is daarom van belang. Zaken die meer *going concern* zijn (zoals uitvoering van langlopende beleidsafspraken) kunnen jaarlijks terugkomen in de jaarrekening en het jaarverslag.
Naast de structurele informatievoorziening vindt ook incidentele informatievoorziening plaats. Dit kan zijn aan de hand van een onverwacht voorval, waarbij het samenwerkingsverband of het college de raad actief informeert. De raadsleden kunnen ook zelf om **inlichtingen vragen**, dat recht hebben zij wettelijk.[52] De gevraagde inlichtingen moeten, voor zover die natuurlijk gericht zijn op informatie waarover het samenwerkingsverband kan beschikken, aan alle raden verstrekt worden (eventueel onder geheimhouding als één van de uitzonderingsgronden van de Wet open overheid zich voordoet). Anders kunnen de raden hun controlerende taak niet oppakken. In de gemeenschappelijke regeling zouden afspraken kunnen worden opgenomen over hoe snel en op welke wijze de informatie wordt verstrekt.

52 Artikel 17 lid 1 Wgr.

5 Tot slot

De raden, colleges en besturen van samenwerkingsverbanden staan voor een aantal belangrijke keuzes. Daarbij moet steeds gekeken worden naar de intentie om de positie van de gemeenteraad te versterken, maar wel op een manier dat het samenwerkingsverband zijn taken ook doelmatig en doeltreffend, of efficiënt en effectief kan oppakken. De inzet van extra instrumenten moet de kaderstellende of controlerende rol van de raad versterken, zonder de raad verder te overbelasten. Heeft een raad geen behoefte aan bepaalde instrumenten, zet ze dan vooral ook niet in. De gewenste invloed kan ook per gemeenschappelijke regeling verschillen. In de ene gemeenschappelijke regeling gaat immers meer geld om, worden meer beleidskeuzes gemaakt of raakt die sneller aan de belangen van inwoners. Dan is actievere sturing mogelijk gewenst. Hoe beleidsneutraler de uitvoering van de samenwerking wordt, hoe minder interessant het voor de raad zou moeten zijn. De raad moet zich blijven controleren op zijn kaderstellende en controlerende rollen, en proberen te voorkomen dat hij louter op de bedrijfsvoering (lees: organisatie) en financiën gaat sturen. Een gemeenschappelijke regeling is immers een hulpmiddel om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken.

Om die reden is op enkele plekken ook aangegeven om meer strategisch te kijken naar de inzet van instrumenten, bijvoorbeeld ad hoc in de beleidscyclus. Daarmee worden zinloze vergaderingen voorkomen en daarmee de overbelasting van de gemeenteraad. Er moeten dan wel duidelijke kaders gesteld worden door de raad, wanneer de raad wél actief betrokken wenst te worden. Het college noch het samenwerkingsverband kunnen dat namelijk zomaar invullen voor de raad. Er is, zoals de Raad voor het openbaar bestuur het in 2015 al eens stelde, een goede wisselwerking nodig tussen raad, college, ambtelijke apparaat en samenwerkingsverband.[53] De instrumenten uit de wetswijziging van 2022 maken dat niet anders.

53 Raad voor het openbaar bestuur, Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking (ROB 2015).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

oktober 2022

vng.nl