Cooperación

Samenwerking door, met en voor overheden

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen



6 maart 2023

Rob de Greef

Waar hebben we het over?

- Hoofddoel: verbeteren democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen

- Doel 1: Versterking positie gemeenteraad
  - Middelen:
    - **Zienswijzen** (wijziging, begroting + andere besluiten)
    - **Actieve informatieplicht**
    - **Evaluatie**
    - **Regionale raadsadviescommissie**
    - *Enquêtecommissie*
    - *Rekenkamer*
    - *Uitgebreide begrotingscyclus*
    - *Uittredingsregeling*

- Doel 2: Betere betrokkenheid inwoners en belanghebbenden
  - Middelen:
    - **Inspraak** bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid


368 WETGEVING OKTOBER 2019 T/CR

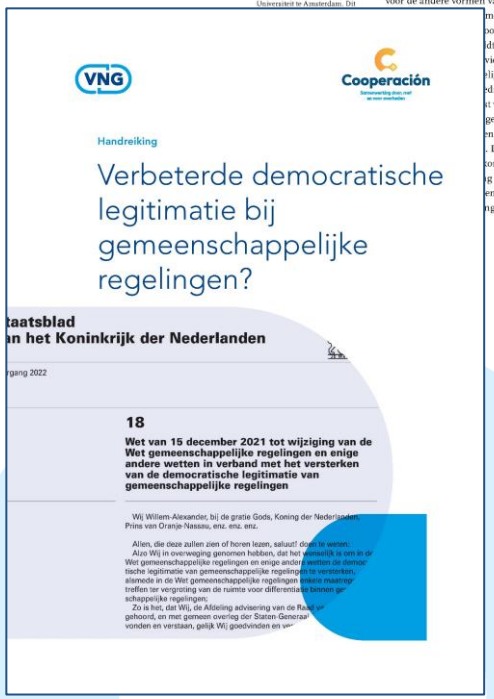
Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

R.J.M.H. DE GREEF*

1. Inleiding

Op 26 augustus jl. is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voor internetconsultatie beschikbaar gesteld met als doelstelling de versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.[1] Dit in navolging van een eerdere Kamerbrief van minister Ollongren[2] en mede gebaseerd op twee rapporten die hierover verschenen[3] en de laatste grote wijziging van de Wgr in 2015.[4] In deze beschouwing wordt ingegaan op de belangrijkste wijzigingen die de minister voorstelt.

Gemeenschappelijke regelingen zijn bijzondere publiekrechtelijke overeenkomsten tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en/of waterschappen, waaraan soms zelfs ook ministers of privaatrechtelijke rechtspersonen deelnemen. In de Wgr is een en ander nader geregeld. Omdat de Wgr het hoofdstuk over gemeentelijke samenwerking als basis voor de andere vormen van samenwerking gebruikt, wordt in dit artikel


VNG Cooperación

Handreiking

Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

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

https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/VNG-Handreiking-Wijziging-Wgr.pdf

https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/regionaal-besturen-en-samenwerken/regionale-samenwerking

Instrument	Openbaar lichaam	Gemeenschappelijk orgaan / Bedrijfsvoerings-organisatie	Centrumregeling
Zienswijze op andere besluiten	✓	✓	✗
Actieve informatieplicht	✓	✓	✗
Evaluatie	✓	✓	✓
Regionale raadsadviescommissie	✓	✗	✗
Regionale enquêtecommissie	✓	✓	✗
Rekenkamer	✓	✓	✗
Uitgebreide P&C-cyclus	✓	✓	✗
Uittredingsregeling	✓	✓	✓
Inspraak (Participatie)	✓	✓	✗
Procedure wijziging collegeregeling	✓	✓	✓

Instrumenten die er sinds 1 juli zijn, maar géén wijziging vergen

- Zienswijzen bij treffen/wijzigen collegeregeling (https://www.gemeente.nu/blog/krijgt-gemeenteraad-te-veel-invloed-op-samenwerking/)
- Regionale raadsadviescommissie
- Reactie op zienswijzen begroting, langere termijnen P&C-cyclus
- Regionaal enquêterecht (https://www.gemeente.nu/bestuur/gemeenteraad/regionale-onderzoeksbevoegdheid-nodig-bij-samenwerking/)
- Positie rekenkamer(functie)



Mr. R.J.M.H. de Greef[1]

Artikelen

Raadsonderzoek naar intergemeentelijke samenwerking

Gst. 2019/162

Eind augustus verscheen een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in het kader van de democratische legitimatie voor internetconsultatie. In dat wetsvoorstel wordt ook een regionaal recht op enquête geïntroduceerd. Daarmee worden de controle-instrumenten van de gemeenteraad ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking vergroot. Het wetsvoorstel volgt na een brief die de minister aan de Tweede Kamer met daarin haar ideeën over de toekomst van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Maar hoe zit het met de reikwijdte van het gemeentelijke enquêterecht? En wat voegt een regionaal enquêterecht daaraan toe?

1. **Democratische legitimatie en onderzoeksrecht**

In een democratische rechtsstaat wordt de legitimatie van besluitvorming via het democratiebeginsel ingevuld. In wetenschappelijke literatuur valt dit democratiebeginsel meestal uiteen in enkele nadere beginselen. Zo onderscheiden Burkens c.s. het actieve kiesrecht, het passieve kiesrecht, het recht om naar politieke machtsverwerving te streven, politieke grondrechten (vrijheid van meningsuiting en van vereniging), openbaarheid van besluitvorming en besluiten, de meerderheidsregeling in besluitvorming en het respect voor minderheidsrechten. Een van de uitgangspunten van het democratiebeginsel is ook dat publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend door algemeen vertegenwoordigende organen of dat de uitvoering van die bevoegdheden door deze organen wordt gecontroleerd. Omdat de algemeen vertegenwoordigende organen gekozen moeten worden (art. 4 Grondwet),[2] is op die manier de democratische legitimatie van besluitvorming gegeven. In die zin zijn voor de legitimatie drie onderdelen te onderscheiden: (1) de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht, (2) de eis van democratische sturing en (3) de eis van democratische controle.[3] Anders gezegd: burgers kiezen vertegenwoordigende lichamen, die sturing geven aan de uitoefening van publieke bevoegdheden of de besteding van publieke middelen en waaraan het bestuur verantwoording verschuldigd is. De WRR concludeert:

"Democratie' vereist vooral dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt. De democratisch gekozen organen moeten de aard van het publieke belang bepalen, alsmede de wijze van behartiging. Indien het om besluiten gaat die de gehele natie betreffen, is besluitvorming door het parlement aangewezen, indien het om besluiten gaat die een kleinere territoriale of functionele gemeenschap betreffen, moet besluitvorming binnen die gemeenschap democratisch gelegitimeerd plaatsvinden."[4]

In haar brief uit 2018[5] geeft minister Ollongren aan dat bij gemeenschappelijke regelingen een balans moet worden gevonden tussen effectiviteit en legitimiteit. Het gaat volgens haar dan enerzijds om het doeltreffend kunnen realiseren van maatschappelijke opgaven en anderzijds (de borging van waarden als) transparantie en democratische verantwoording. De minister legt daarbij vooral de nadruk op de controlerende taak van gemeenteraden, omdat bij verlengd lokaal bestuur de democratische legitimatie nu eenmaal van hen komt. Dit is vormgegeven door [illegible] verantwoordingslijnen vanuit de samenwerkin den naar de gemeenteraden. Soms lopen deze lij streeks, soms getrapt. Het is deze politieke verar lijkheid die volgens de WRR het belangrijkste i van democratische controle is.[6]

Een instrument waarover veel algemeen vertegenwoordigende organen beschikken ten behoeve van hun rende taak is het instrument om een onderzoek in het zgn. recht van enquête. Op gemeentelijk niveau strument in 2002 ingevoerd bij de Wet dualisering tebestuur.[7] Dit zware instrument moest volgens d een expliciete wettelijke grondslag hebben omda en deskundigen verplicht zijn om hun medewerk lenen en onder ede gehoord kunnen worden.[8] I dualisering provinciebestuur van 2003 is eenze van onderzoek toegekend aan provinciale staten e.v. Provinciewet) en bij de invoering van de Wet lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 c eilandsraden (art. 160 e.v. WolBES). In de Waters komt een vergelijkbaar instrument niet voor.[9]

1 Rob de Greef is partner bij PROOF Advocaten en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit. Hij bedankt Daniëlle Arnold voor haar commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Dit artikel is onderdeel van het proefschrift dat hij schrijft over de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

2 R.J.M.H. de Greef, 'Bevoegdheidsoverdracht van de besturen/lijke organisatie en democratische legitimatie', TVOB 2014/2, p. 265-290.

3 WRR, *Het bergen van publiek belang*, Den Haag, WRR 2000, p. 27. In deze zin ook Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 16 januari 2015 (kenmerk 2015-0000031018), p. 7.

4 WRR 2000, p. 38.

5 Kamerstukken II 2017/18, 34775 II, 17.

6 WRR 2000, p. 27.

7 D.J. Bansschoten, 'Het recht van onderzoek van de gemeenteraad', Gst. 2006/20.

8 Kamerstukken II 2000/01, 27751, 3, p. 33-34. Zie over de openbare Etringa, 'Raadsenquête zonder openbare verhoren kan niet', Gst. 2009/111.

9 Dat laat onverlet dat het algemeen bestuur natuurlijk veel e [illegible] doen, waarbij de te horen personen vrijwillig meewerken (der vorm stonds tegengaan op het gemeentelijke onderzoeksrecht is tevens van toepassing op het onderzoeksrecht van provinciale staten en de eilandraden.

820 Afl. 7498 - november 2019 Gst



Mr. R.J.M.H. de Greef[1]

Artikelen

Naar een échte versterking van de decentrale rekenkamer!?

Over decentrale rekenkamers en verbonden partijen

Gst. 2021/87

Bij de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur zijn de verplichte decentrale rekenkamers (of althans de invulling van de rekenkamerfunctie) ingevoerd. De rekenkamers kregen de bevoegdheid onderzoek te doen bij de gemeente of provincie zelf, maar ze kregen ook bevoegdheden om onderzoek te doen bij verbonden partijen[2] van de eigen gemeente of provincie. De rekenkamercommissies kregen deze laatste bevoegdheden later ook. Door de jaren heen zijn deze bevoegdheden van de decentrale rekenkamer(commissie)s verder uitgebreid,[3] en ook bij thans aanhangige wetsvoorstellen voor de versterking van de decentrale rekenkamer[4] en voor de verbetering van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen[5] worden de bevoegdheden van de rekenkamer opnieuw uitgebreid. Maar welke bevoegdheden heeft de rekenkamer eigenlijk, en ten aanzien van welke verbonden partijen? En zijn deze bevoegdheden afdoende?

1. **Taak van de rekenkamer**

Bij de Wet dualisering gemeentebestuur[6] (2002) en de Wet dualisering provinciebestuur[7] (2003) werd onder meer voorzien in een gemeentelijke en provinciale rekenkamer, met name ter versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad en Provinciale Staten.[8] De algemene taak van de rekenkamer is het onderzoeken van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het *door het gemeentebestuur* gevoerde bestuur (art. 182 lid 1 Gemeentewet), dan wel het *door het provincietbestuur* gevoerde bestuur (art. 183 lid 1 Provinciewet). Deze gerichtheid verandert niet wanneer sprake is van een gemeenschappelijke rekenkamer (art. 811 Gemeentewet resp. art. 798 Provinciewet).[9] De gemeenschappelijke rekenkamer heeft evenmin andere bevoegdheden dan een gemeentelijke of provinciale rekenkamer, alleen heeft de gemeenschappelijke rekenkamer deze voor meerdere gemeenten en/of provincies. De gemeenschappelijke rekenkamer is dus eigenlijk 'gewoon' een gemeentelijke rekenkamer, maar dan voor meerdere gemeenten. Waar in dit artikel verder wordt gesproken van de gemeentelijke rekenkamer wordt daaronder ook de gemeenschappelijke rekenkamer begrepen, tenzij anders aangegeven.

De taalomschrijving voor de gemeentelijke rekenkamer in het oorspronkelijke voorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur was anders dan zoals deze uiteindelijk in de Gemeentewet is gekomen.[10] Die taalomschrijving was het onderzoeken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het financiële beheer, van de organisatie en van het beleid van het gemeentebestuur én van de controle ex art. 213 Gemeentewet. Bij nota van wijziging werd de taalomschrijving in het wetsvoorstel vastgelegd zoals deze thans luidt.[11] Met die herziene taalomschrijving werd aansluiting gezocht bij de terminologie van art. 169 en art. 180 Gemeentewet, met dien verstande dat het onderzoek van de rekenkamer ziet op alle facetten van het bestuur van zowel de raad, het college als de burgemeester.

1 Rob de Greef is senior adviseur bij Cooperatio te Hellevoet, docent/onderzoeker Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en associé bij PROOF Advocaten te Rotterdam en B. Van de Laar te Eindhoven. De auteur bedankt prof. dr. K. Heers voor haar suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

2 Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat naast de term 'verbonden partijen' in dit artikel wordt gebruikt op de in art. 184 Gemeentewet en art. 185 Provinciewet omschreven publiek- en privaatrechtelijke partijen (vgl. hierover meer hierna onder 'gemeente', zie Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 70). Deze tullen soms ook een verbonden partij en/of deelneming in de zin van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn, maar dat heeft niet steeds aan subsidie- en inkooprelaties). Zie ontrent het begrip 'verbonden partijen' in het BBV nader R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Onel, 'Verbonden partijen: de buiten en binnen van verzelfstandiging', *NTB* 2012/8 en R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra en F.H.K. Theloven, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: Afwegingsinder voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, p. 33-51.

3 Met name de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 2015 (Wet van 8 juli 2014, Stb. 2014, 308) voorzag daarbij een rol. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat tot die wet heeft geleid werden bij verschillende nota's van wijzigingen de bevoegdheden steeds verder uitgebreid. Deze wetswijziging zal hierouder meermaals terugkomen als de wijziging van de Wgr van 2015. Zie ontrent het wetsvoorstel ook R.J.M.H. de Greef, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur', Gst. 2013/110 en F.L.M. Franssen, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen na goed gevolgd?', PE 2014/124.

4 *Kamerstukken II* 2018/20, 35298, nr. 2, zoals gewijzigd bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35298, nr. 10. Zie nader D.J. Etringa, 'Verwerving rekenkamers nog steeds lastig', Gst. 2018/109 en S.E. Zijlstra, 'Naar een dekkend stelsel van onafhankelijke rekenkamers', *NTB* 2012/32.

5 *Kamerstukken I* 2020/21, 35163, A.

6 Wet van 28 februari 2002, Stb. 2002, 11.

7 Wet van 16 januari 2003, Stb. 2003, 17.

8 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 2, 29, 46 en 66. Zie nader W. van der Woude, *Financiële controle in het gemeenterecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2011, p. 217-223.

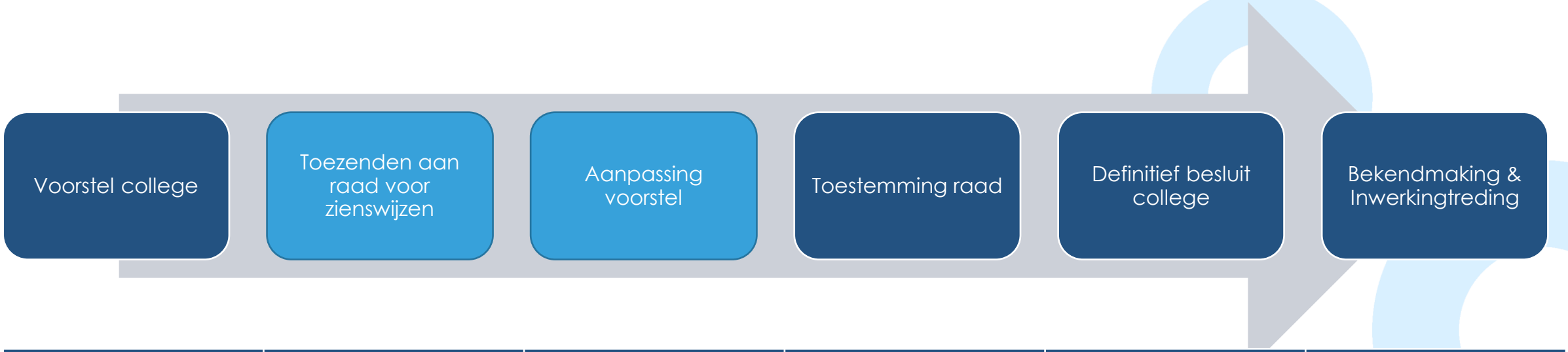
9 De gemeenschappelijke rekenkamer is een bij gemeenschappelijke regeling ingestelde rekenkamer, in de zin van een gemeenschappelijk orgaan (art. 811 Gemeentewet resp. art. 798 Provinciewet jo. art. 8 lid 2 Wgr). Dit gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld bij een raadsregeling of een Statenregeling.

10 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 2.

11 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 7. Bij de dualisering van het provinciebestuur was deze terminologie direct in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen (*Kamerstukken II* 2001/02, 28364, nr. 2). Zie ook Van der Woude 2011, p. 239-238.

Gst. 2021/87 Afl. 7525 - juni 2021 515

Wijziging collegeregelingen



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)

(https://www.gemeente.nu/blog/krijgt-gemeenteraad-te-veel-invloed-op-samenwerking/)

Formele instrumenten P&C-cyclus *(Kaderstelling)*

Kadernota

Algemene financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende begrotingsjaar

(Instrument is ter informatie)

30 april Y-1

(art. 34b Wgr)

Ontwerpbegroting

Uitgewerkte ontwerpbegroting voor navolgende begrotingsjaar

(Zienswijzenprocedure ca. 12 weken)

12 weken voor aanbied aan algemeen bestuur (Y-1)

(art. 34 lid 1 en art. 35 Wgr)

Gemeentebegroting

Uitgaven op samenwerkingsbegrotingen zijn verplichte uitgaven voor de gemeente

(Openbaar lichaam is een verbonden partij en moet zodoende in de paragraaf verbonden partijen terugkomen)

November Y-1

(art. 10a Wgr jo. art. 193 Gemeentewet)

Y = jaar waar de begroting over gaat

https://www.gemeente.nu/bestuur/tijdwinst-nieuwe-begrotingscyclus-is-sigaar-uit-eigen-doos/

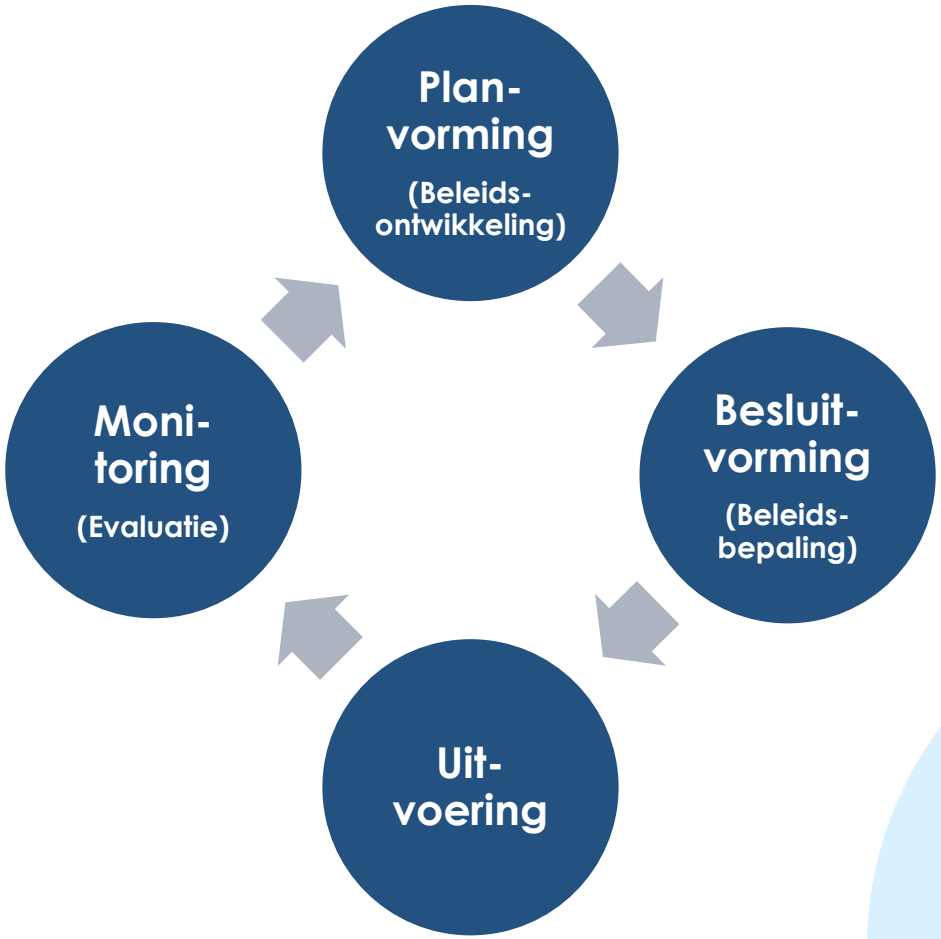
Wanneer in de Beleidscyclus?

Democratische sturing
(Kaderstelling)

Zienswijzen

Raadsadviescommissie

Participatie



Evaluatie

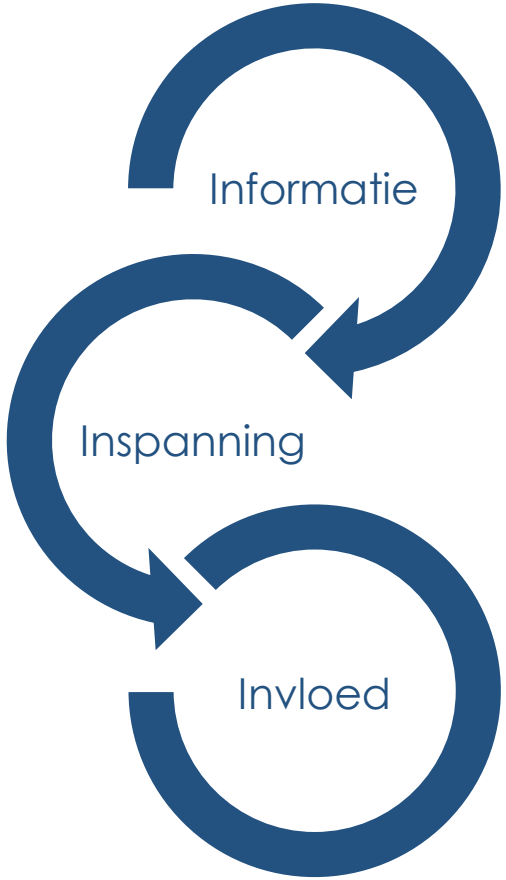
Actieve informatieplicht

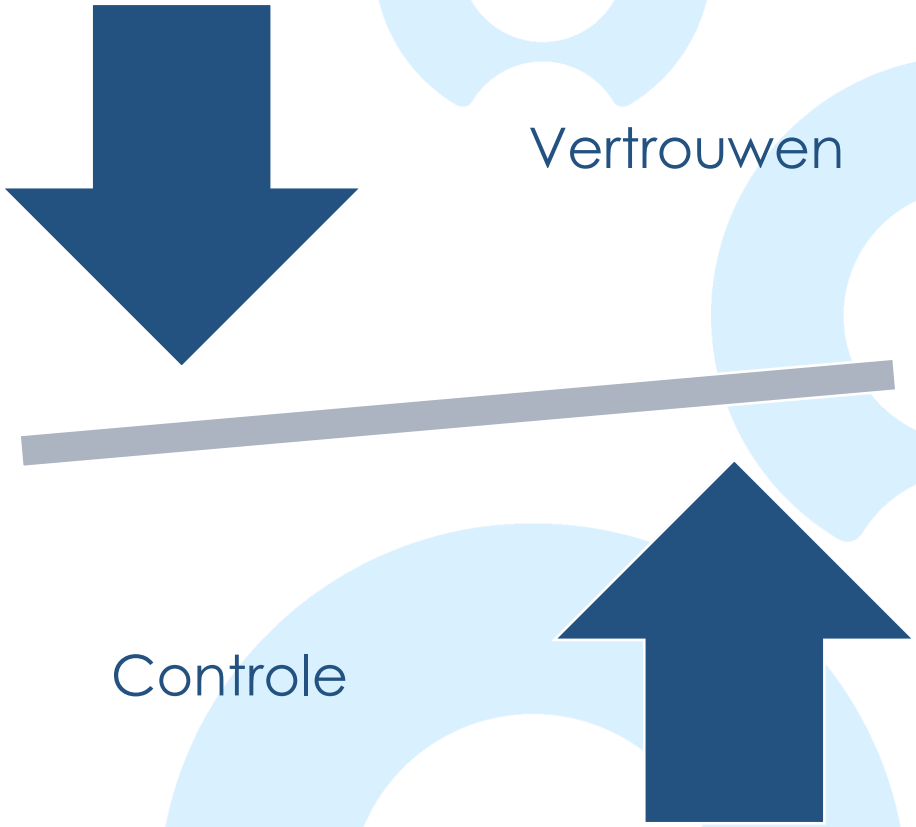
Rekenkamer

Enquête

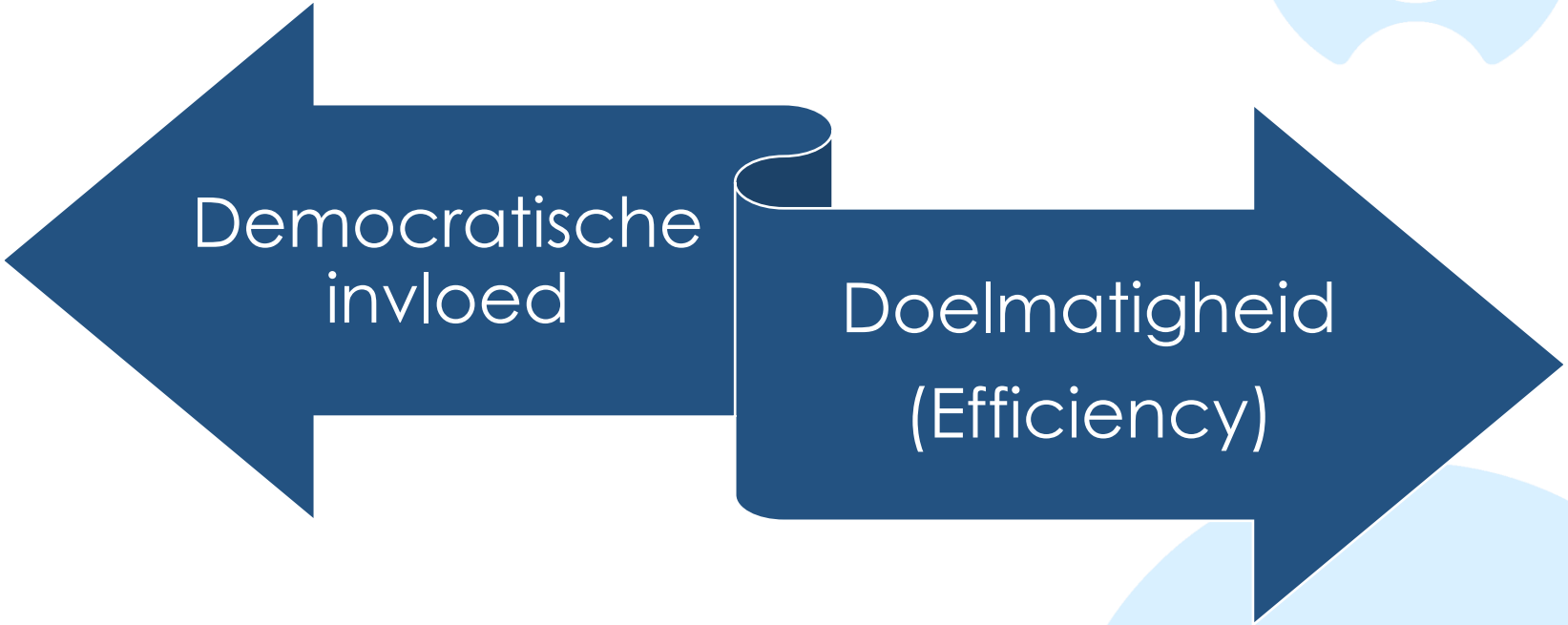
Democratische controle
(Politieke verantwoording)

Mate van controle vanuit de gemeente





Denk ook aan de effectiviteit van de samenwerking



Nog vragen?

www.cooperacion.nl of

rob@cooperacion.nl

06 – 23 16 86 02

http://nl.linkedin.com/in/robdegreef

@RobGreef



Cooperación

Samenwerking door, met en voor overheden