

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen



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

Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

R.J.M.H. DE GREEF*

1. Inleiding

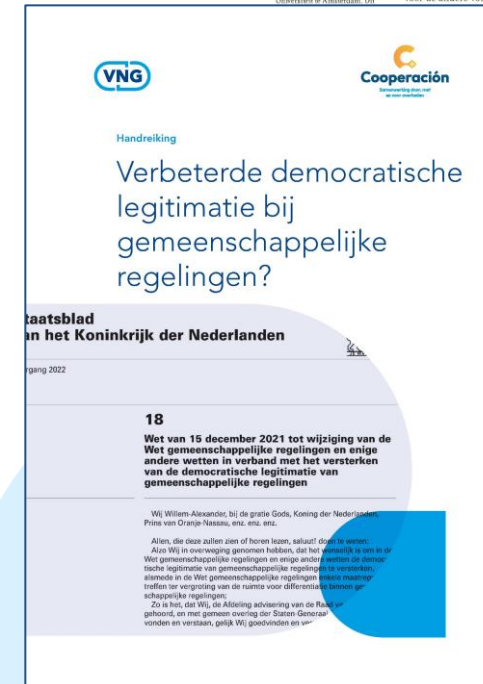
Op 26 augustus jl. is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voor internetconsultatie beschikbaar gesteld met als doelstelling de versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.¹ Dit in navolging van een eerdere Kamerbrief van minister Ollongren² en mede gebaseerd op twee rapporten die hierover verschenen³ 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

meentelijke samenwerking gesproken. Hetgeen ook voor andere vormen van samenwerking, tenzij dit.

vier vormen van gemeenschappelijke regelingen: het openbaar lichaam (lid 1), het gemeenschappelijke uitvoeringsorgaan (lid 3) en de centrumcommissie (lid 4). Het wordt aangenomen dat het ook mogelijk is een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij geen sprake is van een en een waarbij geen bevoegdheden worden gedeeld. Dit is de regeling zonder meer, een soort comitatus tussen bestuursorganen.

De bevoegdheden worden gedeeld door de gemeentelijke en de bestuursorganen van de gemeente (artikel 8 lid 4 Wgr). De politieke



<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 collegeregelings	✓	✓	✓

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

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 daar-in haar ideeën over de toekomst van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Maar hoe zit het met de reikwijdte van het gemeentelijke enquêterecht? En

1. Democratische legitimatie en onderzoeksrecht

In een democratische rechtsstaat wordt de legitimatie van besluitvorming via het democratiebeginsel ingevuld. In wetenschappelijke literatuur valt het democratiebeginsel meestal uiteen in drie aspecten: de legitimatie van de wetgever, de burgers als de actieve kiezers, het passieve kiesrecht, het recht om naar politieke machtsovererving te streven en de legitimatie van de rechter, de scheiding van de wetgeving, openbaarheid van besluitvorming en bestuursrechtelijke meerderheidsregeling in besluitvorming en het respect voor minderheidsrechten. Een van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat is dat de wetgever niet wordt voorgedragen door uitgesloten groepen. Het is daarom van belang de voorwaarden uit te werken die de uitvoering van de bevoegde wetgevende organen vergoedert. Het is van belang de algemene vertegenwoordigende organen gekozen te worden (art. 4, Grondwet),¹ op die manier de democratische rechtsstaat te verankeren in de Grondwet. Het is van belang voor de legitimatie drie onderscheiden te onderscheiden: (1) de algemene (actieve en passieve) kiesrecht, (2) de eis van algemeen vertegenwoordigend karakter van de wetgevende sturing en (3) de eis van democratische controle van de uitvoerende sturing door de wetgevende sturing, die sturing geeft aan de uitoefening van publieke bevoegdheden of de besteding van publieke middelen en de wetgevende sturing verzoeken om verantwoording te geven. De WRR concludeert:

"Democratie" vereist vooral dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt. De democratisch gekozen organen moeten de aard van het publieke belang bepalen, alomede 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.⁴¹

In haar brief van 2018¹ 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 lokat bestuur de democratische legitimatie nu eenmaal van hen komt. Dit is vormgegeven door verantwoordingslijnen vanuit de samenwerken naar de gemeenteraden. Samen lopen deze lijn strekken, soms getrap. Het is deze politieke verantwoordelijkheid die volgens de WvR het belangrijkste is van democratische controle is.²

En instrument waarvoor veel algemeen vertegenwoordigende organen beschikken ten behoeve van hun taak, is het instrument om een onderzoek in te zetten, recht van enquête. Op gemeentelijk niveau is het instrument in 2002 ingevoerd bij de Wet dualisering bestuurszaken.¹ Dit zware instrument moet volgens de expliciete wettelijke grondslag hebben onderzocht en deskundigen verplicht zijn om hun medewerking te verlenen en onder de enquête kunnen worden 'blijvend' dualisering provinciaalbestuur van 2003 is een van de onderzoeken toekijkend aan provinciale staten (v. Provincie) en bij de invoering van de Wet van de Provincies, Sint Eustatius en Saba in 2010, de eilandsraden (art. 160 v. WvBES). In de Waterschap kan een vergelijkbaar instrument niet voor.

Mr. R.J.M.H. de Greef

Naar een échte versterking van de decentrale rekenkamer!?

Over decentrale rekenkamers en verbonden partijen

Gst. 2021/87

Bij de overgang 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 ook op ook ook op andere gemeenten of provincies die verbonden partijen¹ van de eigen gemeente of provincie. De rekenkamercommissies kregen deze laatste bevoegdheden later ook. Door de jaren heen zijn deze bevoegdheden van de decentrale rekenkamercommissies verder uitgebreid, en ook bij thans andere bestuursverhoudingen voor de vertegenwoordigde decentrale rekenkamer² en voor de verbetering van de democratische legitimatie van gemeenschapselijke regelingen³ worden de bevoegdheden van de rekenkamer opnieuw uitgebreid. Maar welke bevoegdheden worden toegevoegd aan de vertegenwoordigde decentrale rekenkamer⁴ en welke bevoegdheden aan de vertegenwoordigde decentrale rekenkamer⁵ en welke bevoegdheden afdoende?

1. Taak van de rekenkamer

rij de Wierd dualiserende gemeentebestuur' (2002) en de Wierd dualiserend gemeentebestuur' (2003) werd onder meer voorzien in een gemeentelijke en provinciale rekenkamer, met name ter versterking van de controle rol van de gemeenteraad en Provinciale Staten.¹ De algemene taak van rekenkamers is het toezicht houden op het gebruik van het openbaar geld en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (art. 182 lid 1 Gemeentewet, dat wel het door het provinciebesteding gevoerde bestuur (art. 183 lid 1 Provinciewet). Deze gerechtigd verdrant staat in het algemeen in de Wet op de Rekenkamer (art. 183 Gemeentewet resp. art. 79 Provinciewet).² De gemeenschappelijke rekenkamer heeft evenmin alreë bevoegdheden dan een gemeentelijke of provinciale rekenkamer, alreë heeft de gemeenschappelijke rekenkamer de bevoegdheid om te onderzoeken of de bestuurskosten van de gemeenschappelijke rekenkamer is een eigenlijk 'gevoen' een gemeentelijke rekenkamer, maar dan voor meerdere gemeenten. Waar in dit artikel verder wordt gesproken van de gemeentelijke rekenkamer wordt daardoor ook de gemeenschappelijke rekenkamer begrepen, tenzij anders aangegeven.

De taalkomschrijving voor de gemeentelijke rekenkamer in het oorspronkelijke voorstel voor de Wijk dealmaking gemeentelijke samenwerking is anders dan anders deze uiteindelijk de Gemeenteraad is gekomen.¹ Deze taalkomschrijving 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 taalkomschrijving in het wetsvoorstel vastgelegd zoals deze thans luidt.² Met die herziene taalkomschrijving 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,

6. Vlot van 28 februari 2002, 502.2002, 11.
7. Kamerstukken II 2000-01, Nr. 2000.17.
8. Wetsvoorstel 2 van 2000-01, 27795, nr. 3, p. 2, 29, 46 en 66. Zie nadier W. van der Woude, *Plausibiliteit controleren in het gemeenteraadrecht* (de Groot), Cersingel, Deventer: Kluwer 2001, p. 212-213.
9. De gemeenteraadspijp is het instrument van een bij gemeenteraadspijp ingeleidelijke veranderingen, die de wet of een gemeenteraadspijp kan aanpak (art. 80 Gemeenteraadspijp, art. 78b (Prestatieraadspijp, art. 8 van 2000-01)). De gemeenteraadspijp wordt ingeleidelijk ingeleidelijk door een raadspijp van een Gemeenteraadspijp.
10. Kamerstukken II 2000-01, 27795, nr. 2.
11. Kamerstukken II 2000-01, 27795, nr. 3. Bij de aflevering van het gemeenteraadspijp, die de gemeenteraadspijp is, is het gemeenteraadspijp niet meer te gebruiken (Kamerstukken II 2000-01, 28364, nr. 2). Zie ook Van der Woude 2001, p. 233-236.

Artikelen

820

Anl. 7498 - november 2019

Gs

Rob de Greeff is senior adviseur bij Cooperacido te Helmond, docent/onderzoeker Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en assoc. bij PROOF Adviseurs te Rotterdam en R. Van de Laar te Lindhout. De auteur bedankt prof. dr. K. Peters voor haar suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat niet de term 'verbonden partij' in dit artikel wordt gebruikt op de in art. 184 Gemeentewet, en art. 185 Provinciewet omschreven publieke- en privaatrechtelijke partijen (vgl. Vanden niet handen met gemeenten, zie Gemeenterecht 2008/201: 275/8, art. 3, p. 90). Deze zullen ook om verbonden partij rijdt deelneming in de zin van het Besluit begroting en verantwoordelijkheid personen en gemeenten (BBV) zijn, maar dat heeft niet veel aan schakel- en informatiefunctie. De meesten het begrip 'verbonden partij' in het BW hadt R.J.M.H. de Groot, L.C.J. Houtman en N.M. Daal, 'Verbonden partijen, de keuzen en keuzen van verhoudingswijze', HR 2012/1 en R.J.M.H. de Groot, E. Zijlstra en F.R.K. Theunissen, *Verhoudingswijze en samenstelling van de*

Met name de wijziging van de WvT gemeenschappelijke regelingen van 2015 (WvT van 9 juli 2014, Stb. 2014, 308) (specifieke daat) en/of. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat tot de werf heeft geleid worden verschillende nota's van wijzigingen de bevoegdheden steeds verder uitgereikt. Deze wetswijziging zal hieronder onder meer worden besproken als de wijziging van de WvT van 2015. Het oorspronkelijk wetsvoorstel ook K.J.M. de Groot, De WvT gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeentelijk en provinciebestuur, Grr. 2013/110 en P.E.M. Franssen, De WvT gemeenschappelijke regelingen na goed gebruik?, P. 2014/124.

4 Kamerstukken I 2018/20, J0251, nr. 2, zoals gewijzigd bij Kamerstukken I 2018/20, J5298, nr. 30. Zie nader O.J. Elzinga, 'Hervorming rechtskamer nog onvoltooid', *Gzr.* 2018/308 en S.E. Zijlstra, 'Naar een delkkend stelsel van onafhankelijke rechtskamers', *NTR* 2017/32.

5 Kamerstukken I 2020/21, J5543, A.

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)

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)

Y = jaar waar de begroting over gaat

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

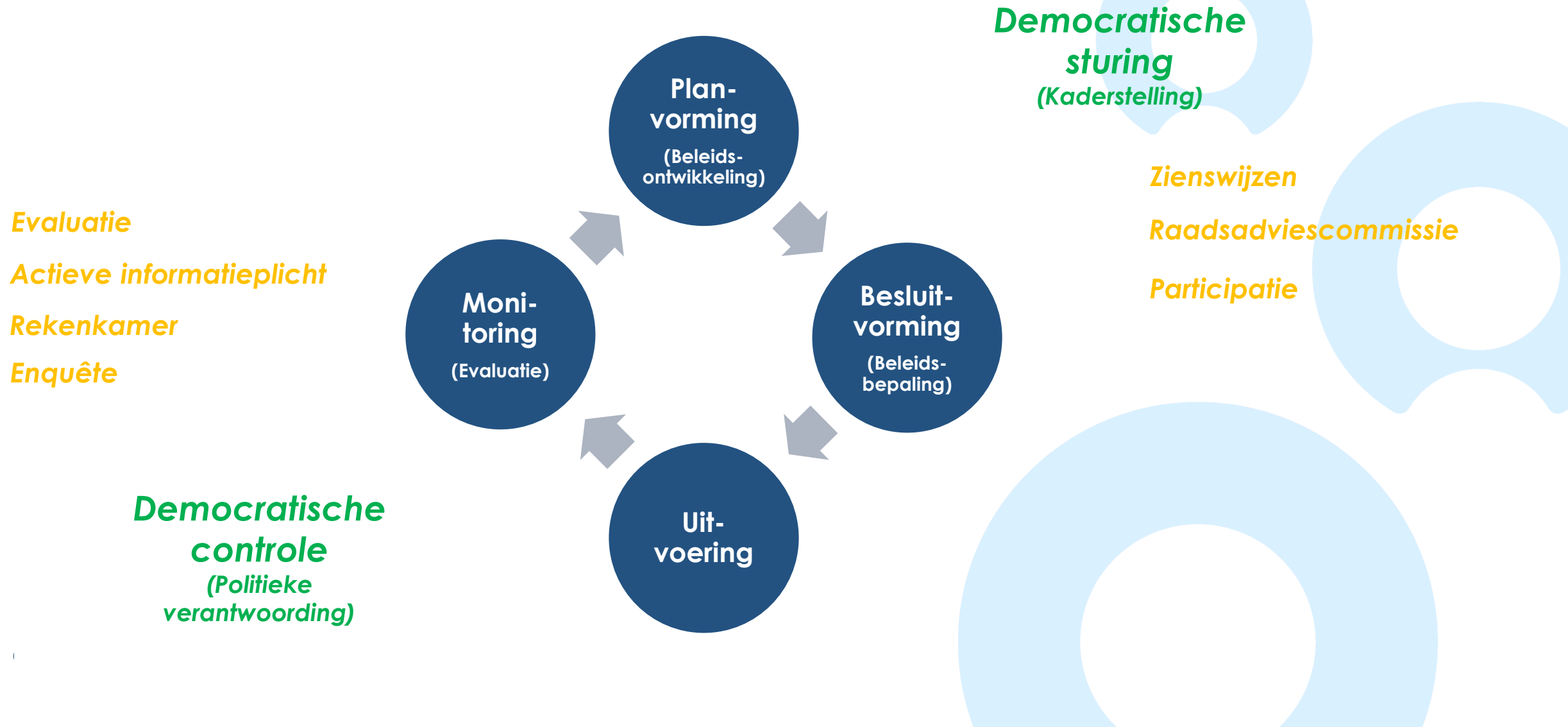
Uitgaven op samenwerkingsbegrotingen zijn verplichte uitgaven voor de gemeente

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

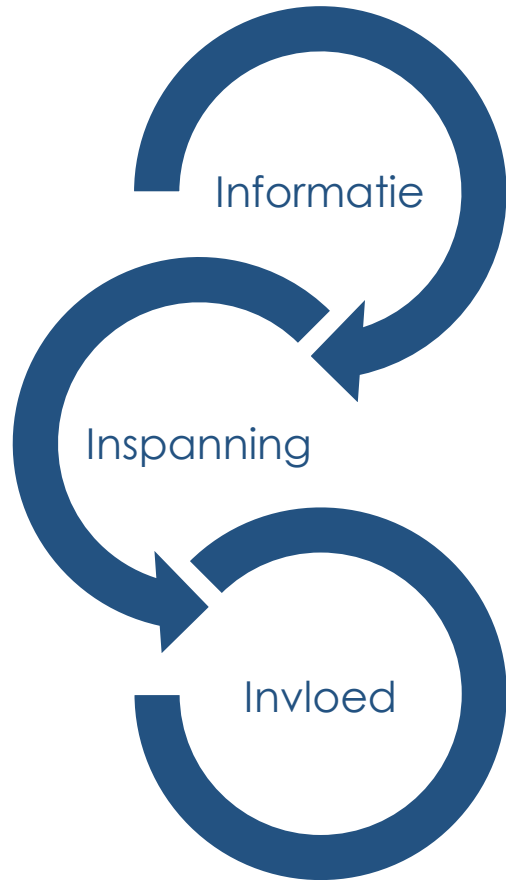
November Y-1

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

Wanneer in de Beleidscyclus?



Mate van controle vanuit de gemeente



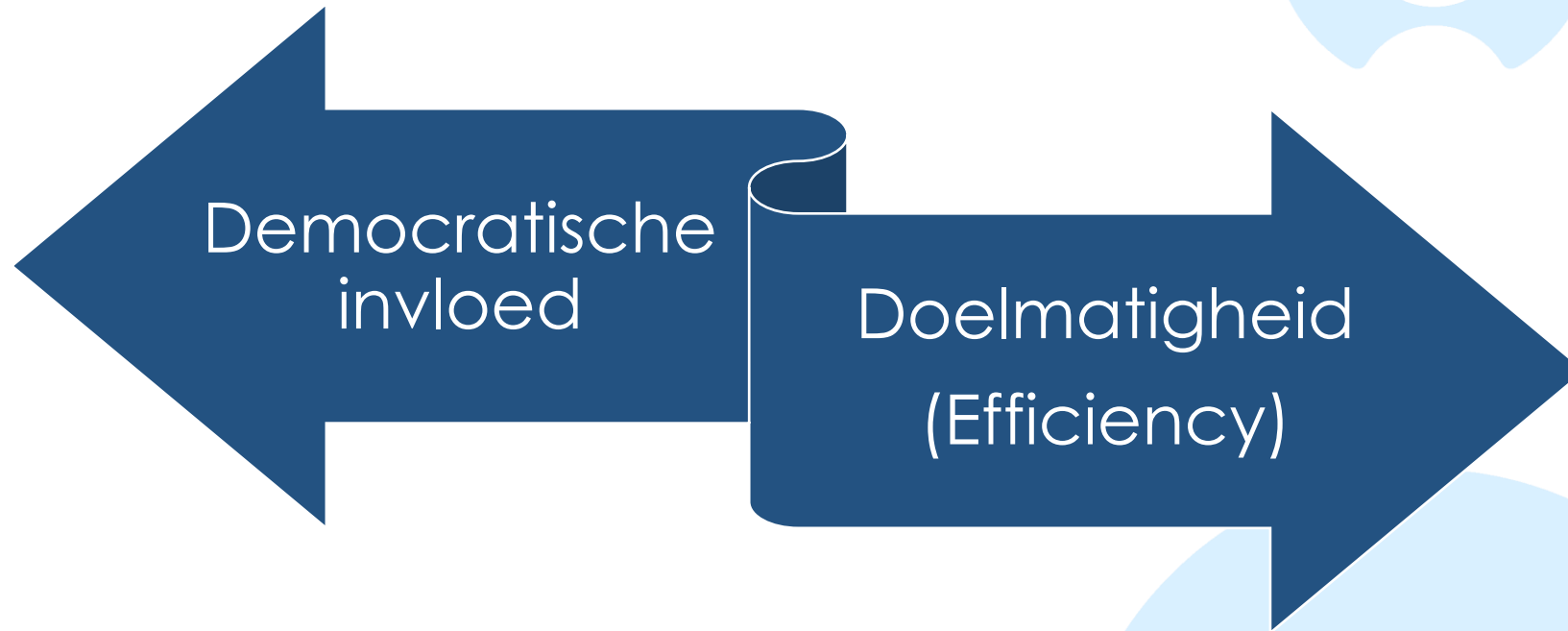
Vertrouwen



Controle



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

