

Boels  
Zanders  
Advocaten   
Wijziging van de  
Limburgse  
gemeenschappelijke  
regelingen



# Agenda

- Welkom
- Doelstelling
- Verkenning wijzigingen WGR per 1 juli 2022
  - Implementatie vóór 1 juli 2024
- Instrumenten die een afweging vergen
- Vervolgproces

## **Terugkijlink:**

- [Agenda Maasgouw - Bijeenkomst maandag 30 januari 2023 19:30 - iBabs RIS](#)  
[bestuurlijkeinformatie.nl](https://bestuurlijkeinformatie.nl)

# Welke gemeenschappelijke regelingen doen mee?

Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen Limburg (BsGW)	Omnibuzz
Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Veiligheidsregio en GGD Limburg-Noord
GGD Zuid-Limburg	RUD Zuid-Limburg
MGR Sociaal Domein Limburg-Noord	ISD Bol
Werkvoorzieningschap Venlo e.o.	Westrom
Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg	Werkgeversservicepunt Parkstad
Reinigingsdienst Maasland	Reinigingsdiensten Rd4
Geul en Maas *	Historisch Centrum Limburg
Het Gegevenshuis	ICT NML *

# Doelstelling en opgave

- **Per 1 juli jl.** wetswijziging Wet gemeenschappelijke regelingen;
- **Flinke operatie:** Alle GR'en moeten worden aangepast;
- Iedereen heeft dezelfde opdracht → **krachten bundelen in Limburg;**
- **Initiatief:** eind juni 2022 opgestart door kleine kerngroep;
- **Doel:** komen tot gezamenlijke wijzigingsvoorstellen – vanavond behoeften inventariseren

# 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

Mr. drs. H. Doornhof & mr. A.H.J. Hofman

Artikelen

368

WETGEVING

OKTOBER 2019 T.C.R.

## De herontdekking van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Gst. 2022/2

De WGR staat er in bestuurlijk Nederland niet af te stopt. Hij wordt als complex, knifslond ra te weinig maatschappelijk ervaren. Critici zien een eenzijdigheid. Maar daarom worden de mogelijkheden e de huidige wet voor efficiënt en democratisch samenwerken bleef, onbekend. Het is dus tijd voor de herontdekking van de WGR.

### De impopulariteit van de WGR

er aan de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen moet het ontwerpen van een eigenlijke regeling voor bestuurlijke samenwerking per se niet krijgen van het w kabinet. De tijd onder meer te zijn ingevuld door de Eerste Kamer van de Staten-Generaal. In de Verenigde Staten is de geschiedenis van de gemeenschappelijke regelingen (WGR) te volgen in de staat; raadslidende zouden niet afsluiten met een oekumenen uitnodigen op het in een gemeenschappelijke regeling gezamenlijk bestuurs, wijziging en wijziging van een gemeenschappelijke regeling verspreiden vooral economische risico's. Aanpassingen zijn niet mogelijk zijn en de andere handelen elkaar in de gemeenschappelijke regeling jaakt. Bovendien is vaststelling onaanvaardig vanwege een het rapport noodgedwongen naar andere, vaak praktische, vormen van samenwerking.

zijn de oorzaken van de impopulariteit van de WGR? h zij te maken met de grote afstand tussen gemeentel en de regio-organisatie? Het is niet duidelijk van welke kant uit met de meer algemeen daartoe van uitgangspunten die van hen raken? Of bestaat een en ander op de omstandigheden met de wettelijke mogelijkheden om regelingen en eigen manier in te richten? In elk geval dit laatste en wij niet ongetrouwen, geliefd op het gebied voor een alternatief voor de WGR.<sup>3</sup> Kennelijk staan de grote kansen die zijde wet – in onze ogen – biedt voor een slagvaardige, brede en democratisch geleide samenwerking, afdoende op het meeste, die WGR heeft naar ons inzicht in ieder geval geen voordeel te zijn van de complexiteit

Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

en knedding die wordt ervaren, met de beslissingen zijn maatschappelijke op maat maatregelen. Wij weten dat in de artikel 135 Grondwet. De wet voorziet niet alleen in samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, maar ook in die tussen bestuursorganen van provincies, onderling, bestuursorganen van waterschappen, onderling, en afwisselende varianten van samenwerkingen tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast kunnen ook operationele schakelen en rechtspersonen deelnemen aan een samenwerkingsverband op grond van de WGR.<sup>4</sup> In het vervolg van dit artikel nemen wij de samenwerking tussen gemeentebesturen – meer in het bijzonder die tussen colleges van burgemeester en wethouders – als uitgangspunt, zoals ook de wet dat doet.

### 2. Het stelsel van de WGR

De WGR vormt de grondslag voor publiekrechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen en is gebaseerd op artikel 135 Grondwet. De wet voorziet niet alleen in samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, maar ook in die tussen bestuursorganen van provincies, onderling, bestuursorganen van waterschappen, onderling, en afwisselende varianten van samenwerkingen tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast kunnen ook operationele schakelen en rechtspersonen deelnemen aan een samenwerkingsverband op grond van de WGR.<sup>5</sup> In het vervolg van dit artikel nemen wij de samenwerking tussen gemeentebesturen – meer in het bijzonder die tussen colleges van burgemeester en wethouders – als uitgangspunt, zoals ook de wet dat doet.

In een gemeenschappelijke regeling spelen de deelnemende bestuursorganen af op welke wijze zij op een bepaald bestuursdomein samenwerken. Het bijzondere aan een gemeenschappelijke regeling is, dat de inhoud en structuur van de te maken afspraken wordt gereguleerd door de WGR. Deze wet biedt regels over onder meer de oprichting en het functioneren van de samenwerking en bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling onder meer bepalingen moet bevatten over de wijziging, opheffing, besteding en de gevolgen van ontbinding van een regeling.<sup>6</sup> De regeling dient verder over de wijziging, opheffing, besteding en de gevolgen van ontbinding van een regeling.<sup>7</sup> De regeling draagt bevestiging

De democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen is gebaseerd op de WGR, de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

AR. 7534 - januari 2022

The image shows a document cover with logos for VNG and Cooperación. The title is "Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?". Below the title, it says "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". At the bottom, there is a quote from the Minister of the Interior: "Wij, Willem-Alexander, koninklijk getuigen, dat de graven Giesje, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, etc., etc. etc. Allen, die deze wetten van ons horen lezen, zal ik bevestiging geven. Allen die in overweging genomen hebben, dat het gewettigd is om de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Zals hiertoe de W.G. de Afdeling Advies van de Raad van State heeft gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal vonden en verstaan, geijk Wij goedgevonden en verstaan."

## 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.<sup>1</sup> Dit in navolging van een eerdere Kamerbrief van minister Ollongren<sup>2</sup> en mede gebaseerd op twee rapporten die hierover verschenen en de laatste grote wijziging van de Wgr in 2015.<sup>3</sup> 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 gemeentelijke samenwerking gesproken. Heiligen ook voor andere vormen van samenwerking, tenzij

jaar vormen van gemeenschappelijke regelingen zijn openbaar lichaam (lid 1), het gemeenschappelijke uitvoeringsorgaan (lid 2) en de centrum-organisatie aangenomen dat het ook mogelijk is een geïntegreerd 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. g worden bevoegdheden gemaakte door en vastgesteld aan de bestuursorganen en de gemeente (artikel 8 lid 4 Wgr). De politieke

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

<https://www.boelzanders.nl/wijziging-van-de-wet-gemeenschappelijke-regelingen/>

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themes/regionaal-besturen-ensamenwerken/regionale-samenwerking>

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





# Wijziging collegeregelingen



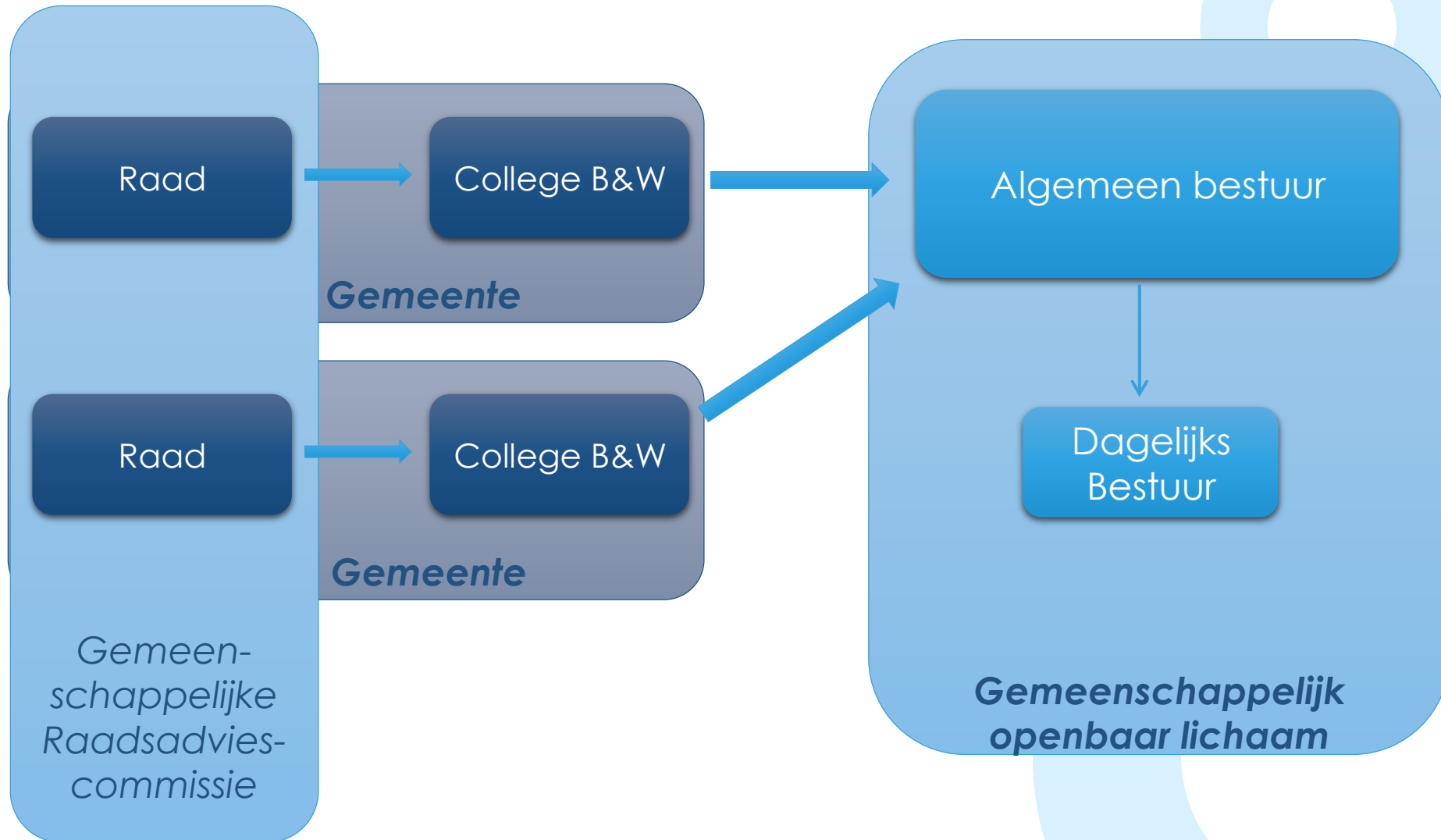
Art. 1 lid 1 Wgr	Art. 1 lid 2 en 3 Wgr		Art. 1 lid 4 Wgr Art. 10:32 Awb	Art. 1 lid 1 Wgr	Art. 26 Wgr Art. 3:40 Awb
Voorstel voor gemeenschappelijke regeling  Geen initiatiefrecht raad	Raad heeft 8 weken om zienswijzen te geven	Verwerking van de zienswijzen (incl. regionale afstemming)	Raad moet toestemming 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)



# Artikel 24a Wgr: Gemeenschappelijke adviescommissie

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.
- [...]

# Gemeenschappelijke raadscommissie



# 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 behandeling en vaststelling in 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)*

# Formele instrumenten (Controle)

## Voorlopig jaarverslag

### Conceptjaarverslag

*(Instrument is ter informatie)*

**Uiterlijk 30 april Y+1**

*(art. 34b Wgr)*

*Y = jaar waar het verslag over gaat*

## Jaarverslag

Uitgewerkt jaarverslag over voorgaande kalenderjaar

**Uiterlijk 15 juli Y+1 door algemeen bestuur vast te stellen**

*(art. 34 lid 3 Wgr)*

## Jaarverslag gemeente

### Gemeentelijk jaarverslag

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

**Y+1**

*(art. 197 e.v. Gemeentewet)*

# Reactie op zienswijzen...

## Artikel 35 Wgr

1. Het dagelijks bestuur [...] zendt de ontwerpbegroting twaalf weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden [...], toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.

[...]

3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam [...] 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.

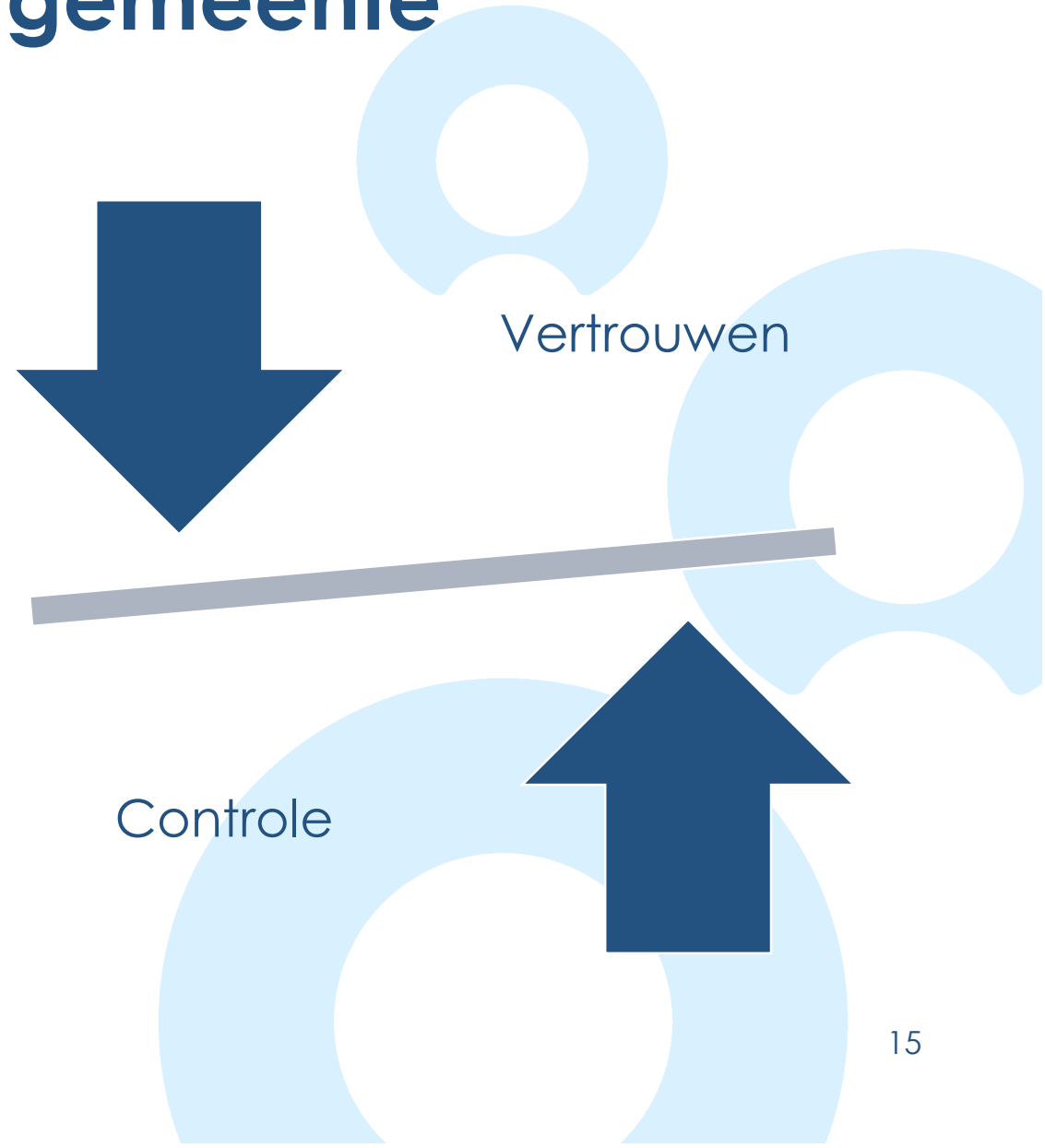
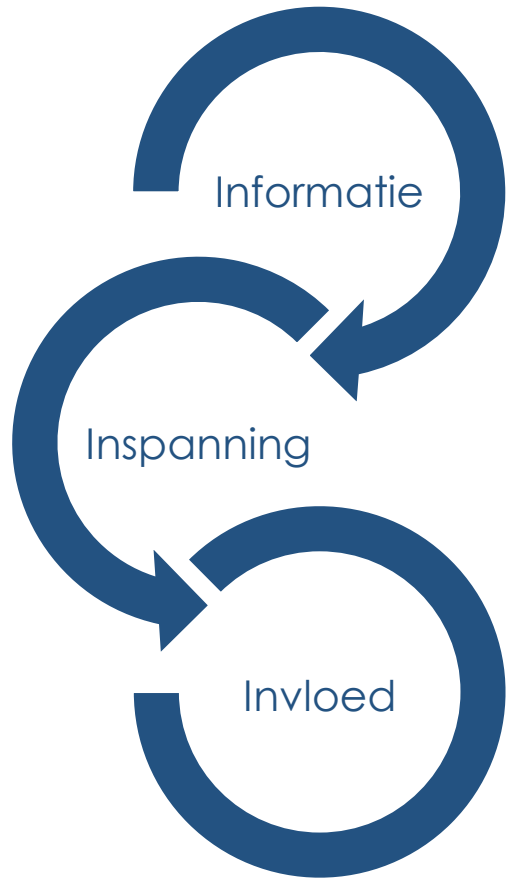
4. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam [...] stelt de raden van de deelnemende gemeenten **voorafgaande aan het vaststellen van de begroting** schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze, bedoeld in het derde lid, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

5. Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam [...], zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

[...]

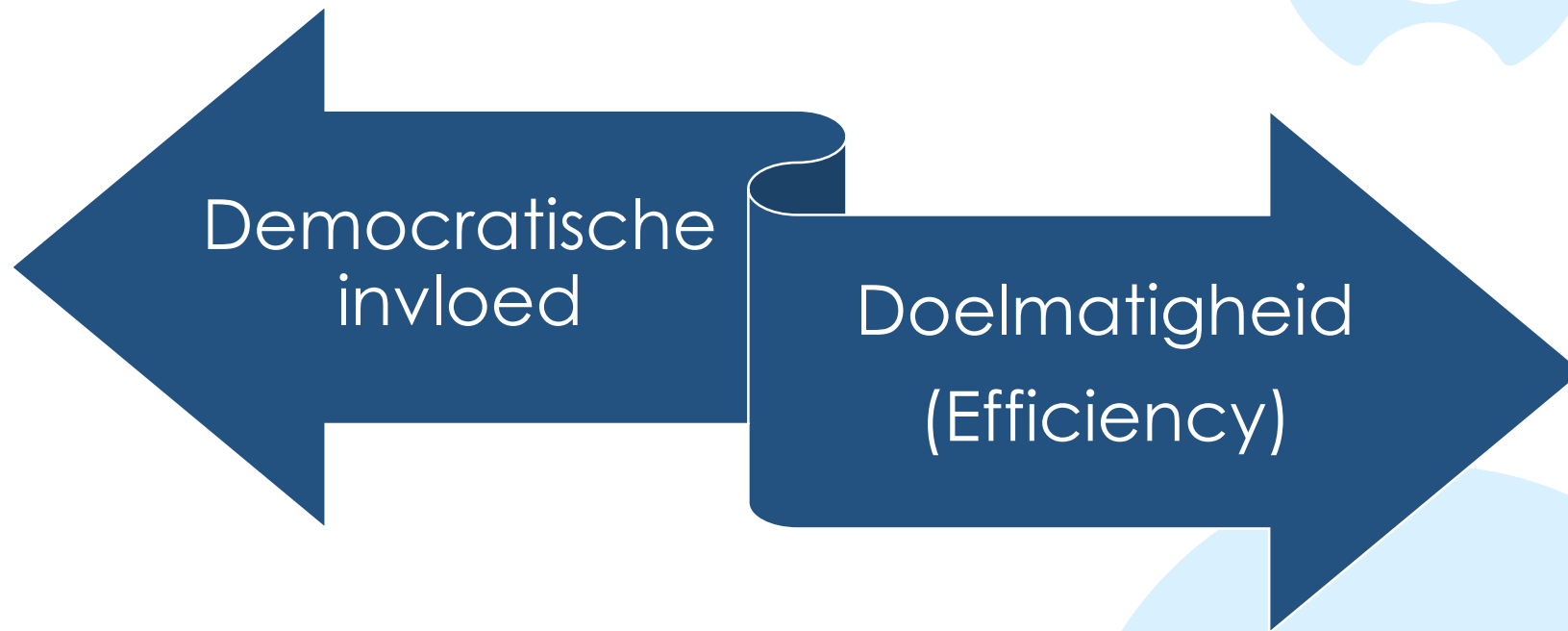
**Wijzigingen van de  
gemeenschappelijke regelingen die  
een politieke afweging vergen**

# Mate van controle vanuit de gemeente

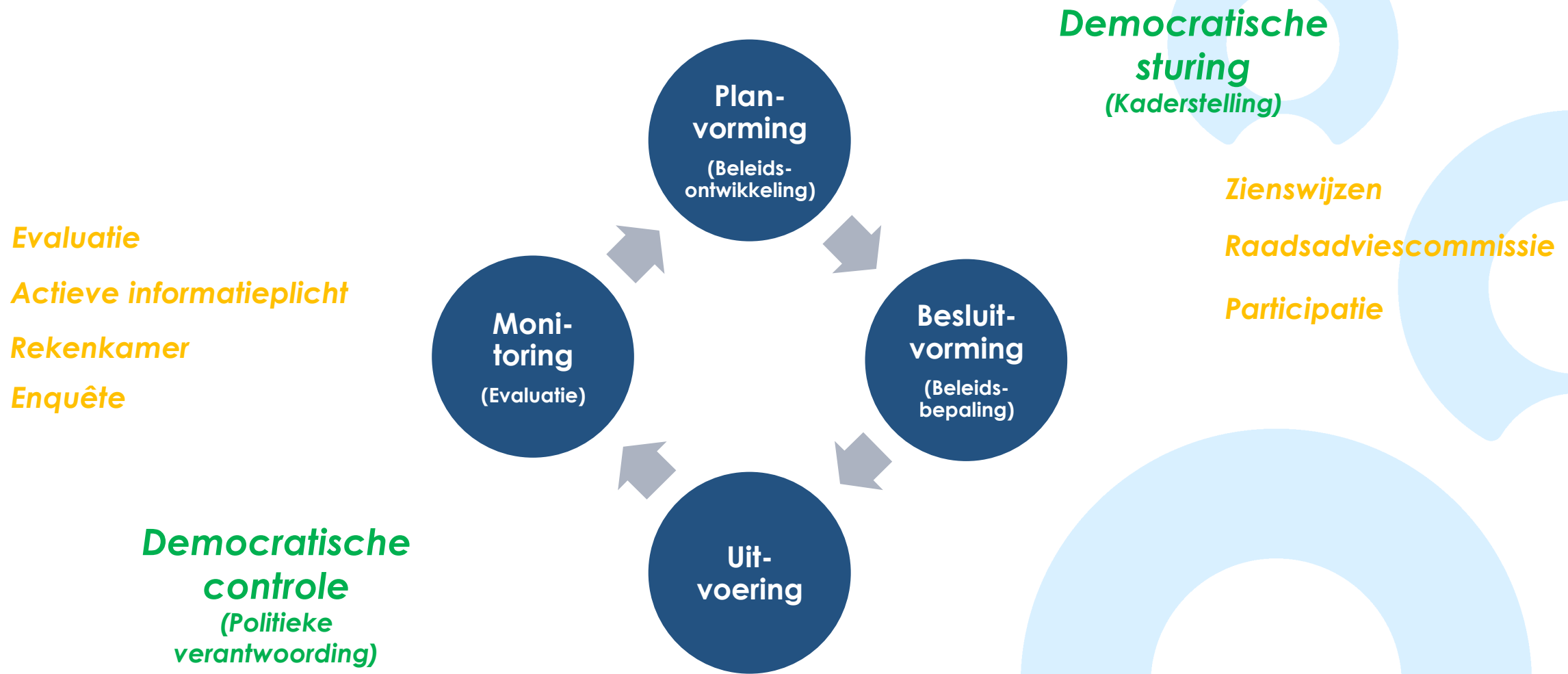




# Denk ook aan de effectiviteit van de samenwerking



# Wanneer in de Beleidscyclus?



# Informatieplichten bestuur samenwerking: actieve informatieplicht

## 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.

# Conceptbepaling

“Het algemeen / dagelijks bestuur / gemeenschappelijk orgaan geeft de raden van de deelnemende gemeenten schriftelijk alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken”

# Zienswijzen?

## Artikel 10 lid 5 Wgr

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.

# Zienswijzen?

## Artikel 10 lid 6 Wgr

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



# Wettelijk verplichte zienswijzen

## Zienswijzen

- Ontwerpbegroting (art. 35 Wgr)
- Wijziging gemeenschappelijke regeling (collegeregelingen; art. 1 Wgr)

## Wensen en bedenkingen

- Instellen/inrichting gemeenschappelijke raadsadviescommissie (art. 24a Wgr)
- Instellen bestuurscommissie (art. 25 Wgr)
- Oprichten privaatrechtelijke rechtsvormen (art. 31a Wgr)



# Voorbeelden van niet wettelijk verplichte zienswijzen in huidige GR-en

- Voorlopige jaarrekening
  - Omnibuzz
  - Veiligheidsregio Zuid-Limburg
- Geldleningen
  - Het Gegevenshuis
  - WSP Parkstad
  - Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL)
- Ontwerpbegroting
  - Maasveren Noord-Limburg (bij centrumregeling niet verplicht)
- Liquidatieplan (bij opheffing)
  - Omnibuzz
  - Veiligheidsregio Zuid-Limburg

# Conceptbepaling

## Meerjarige strategische plannen

“Het bestuur besluit niet tot het vaststellen van meerjarige strategische plannen dan nadat de raden van de deelnemende gemeenten gedurende zes weken in de gelegenheid zijn gesteld om schriftelijk op het concept hun zienswijzen ter kennis van het bestuur te brengen.”



# Conceptbepaling

## Opheffing regeling

“De gemeenschappelijke regeling kan worden opgeheven met instemming van alle deelnemers, onverminderd het bepaalde in artikel 1 van de wet”

# Evaluatie

## Artikel 11a Wgr

Een regeling houdt bepalingen in omtrent de evaluatie van de regeling.



# Conceptbepaling

“De werking van de regeling zal geëvalueerd worden indien de meerderheid van de **deelnemers / het bestuur** daartoe besluit. Het bestuur zal dan een onderzoeksvoorstel aan de deelnemers voorleggen.”

# Uittreding & overige wijzigingen

Uittreding uit en opheffing van  
een gemeenschappelijke regeling

*Handreiking*



# Toe- en uittreding / Wijziging

## 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.**

- Voorwaarden voor uittreding
- Gevolgen van uittreding
  - Vermogen samenwerkingsverband
  - Vermogen deelnemers
- Deelnemers besluiten!



# Aandachtspunten

- Opzegtermijn
- Werkelijke kosten vs. 'verzekeringspremie' /risico-opslag
- Welke kosten zijn toerekenbaar aan de uittreding
  - Frictiekosten
  - Desintegratiekosten
- Andere verplichtingen?
  - Overnemen personeel e.d.

## Uittreding uit en opheffing van een gemeenschappelijke regeling

*Handreiking*



# Uitgangspunten conceptbepaling

- Uittreding is mogelijk met eenzijdig besluit van deelnemer tot uittreding;
- Opzegtermijn van 2 jaar;
- AB wijst onafhankelijk adviseur aan die uittredingsplan opstelt;
- Inhoud uittredingsplan:
  - Uittreedsom;
  - financiële, juridische, personele en organisatorische gevolgen van uittreding;
  - Risico-opslag van 5-10% voor onvoorziene kosten
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid om de uittreedsom zo laag mogelijk te houden;
- AB stelt uittreedsom vast en uitreder betaalt binnen 6 maanden.



# Inspraak en/of Participatie

## 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 toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover in de regeling niet anders is bepaald.

# Conceptbepaling

“Ingezetenen van de gemeenten en belanghebbenden kunnen via de reguliere procedures bij de colleges en de raden van de deelnemers betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.”

# Aanvullende wijzigingen

## Inwerkingtreding Wet elektronische publicaties per 1 juli 2021

- Regelingen zijn daarop nog niet aangepast;
- Vervallen toezending aan GS;
- Bekendmaking GR in Gemeentebblad door gemeente van plaats van vestiging;
- Verplichte registratie in landelijk elektronisch register.

## Archivering – nog niet alle regelingen voldoen

- Standaardarchiefbepaling opgesteld door deskundige Archiefwet

<b>Processtap</b>	<b>Wat?</b>
30 januari / 1 februari 2023 september 2022	Informatiesessies
28 februari 2023	Sessie met coördinerend juristen
Maart/april 2023	Opstellen wijzigingsvoorstellen
Mei 2023	Delen concrete wijzigingsvoorstellen: raden, colleges, griffies
Juni 2023	Start formele wijzigingsproces: <ul style="list-style-type: none"><li>- Zienswijzen raden;</li><li>- Toestemming raden;</li><li>- Collegebesluiten tot wijziging</li></ul>
1 juli 2024	Inwerkingtreding wijzigingen



 [limburg@cooperacion.nl](mailto:limburg@cooperacion.nl)



Anouk Hofman & Rob de Greef