

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## ALGEMEEN DEEL

### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd te versterken door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en enige andere wetten te wijzigen. Om de maatschappelijke opgaven waar lokale overheden zich voor gesteld zien te kunnen realiseren en de bestuurlijke slagkracht te vergroten werken overheden steeds meer en intensiever met elkaar samen. Dat gebeurt op verschillende niveaus en op verschillende manieren, onder andere via gemeenschappelijke regelingen, waarbij bevoegdheden van het lokale bestuur worden overgedragen aan (het bestuur van) een regionaal, interbestuurlijk samenwerkingsverband. De legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen is gebaseerd op het beginsel van 'verlengd lokaal bestuur', wat betekent dat het bestuur van het samenwerkingsverband geen eigen democratische legitimiteit heeft, maar de politieke controle op het bestuur gevoerd door het samenwerkingsverband uiteindelijk berust bij de betrokken deelnemers. Daarmee is de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen direct gekoppeld aan de mogelijkheden die de raden hebben tot het uitoefenen van controle en het stellen van kaders bij het samenwerkingsverband waar aan de gemeente deelneemt. Dat maakt het van belang dat gemeenteraden voldoende mogelijkheden hebben om deze rol bij gemeenschappelijke regelingen goed in te kunnen vullen. Deze rol kan op dit moment onvoldoende worden waargemaakt. Gemeenteraden en -raadsleden ervaren een te grote afstand tot gemeenschappelijke regelingen zo is gebleken uit verschillende onderzoeken. Daardoor komt de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen onder druk te staan. Ook de Raad van State wijst in de vierde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen op de gevolgen van regionale samenwerking voor de democratische sturing en legitimatie.

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

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

griffiers op het gebied van regionale samenwerking, zoals het opstellen van richtingwijzers voor een goede en democratisch gelegitimeerde samenwerking, ondersteund met voorbeelden.

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

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

## 2. Inhoud van het voorstel

### 2.1 Inleiding

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

Het openbaar lichaam betreft de zwaarste variant van samenwerking, omdat hier volledige rechtspersoonlijkheid aan toekomt en zij een geëerd bestuur kent. Dit betekent dat het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter. Aan het openbaar lichaam kunnen in beginsel alle bevoegdheden 'tot regeling en bestuur' worden overgedragen door de gemeente. Het gemeenschappelijk orgaan vormt een minder verregaande vorm van samenwerking dan het openbaar lichaam. Het gemeenschappelijk orgaan kent geen rechtspersoonlijkheid. Ook kunnen minder bevoegdheden worden overgedragen aan het gemeenschappelijk orgaan dan aan het openbaar lichaam: de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven mag niet aan het gemeenschappelijk orgaan worden gedelegeerd. Een ander verschil is dat het gemeenschappelijk orgaan geen algemeen bestuur en

dagelijks bestuur kent, zoals het openbaar lichaam, maar een ongeleed bestuur heeft. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft wel rechtspersoonlijkheid, maar kent, in tegenstelling tot het openbaar lichaam, geen geleed bestuur. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan worden ingesteld als enkel college van B&W deelnemen aan een regeling en deze regeling enkel wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. Gezien de aard van de bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts bevoegdheden worden overgedragen die betrekking hebben op de uitvoering van taken waarin geen beleidsruimte bestaat. De centrumconstructie betreft een lichte vorm van samenwerking waarbij geen bevoegdheden worden overgedragen door de deelnemers maar bevoegdheden door de deelnemers gemandateerd worden aan de zogenaamde centrumgemeente. De regeling zonder meer ten slotte betreft de lichtste samenwerkingsvorm. Hierbij worden geen bevoegdheden door de deelnemers overgedragen, maar wordt een overeenkomst tussen de deelnemers aangegaan. In de overeenkomst worden publiekrechtelijke afspraken neergelegd over de samenwerking.

Met het voorliggende wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld die de democratische legitimiteit van de samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr dienen te vergroten en de mogelijkheid tot differentiatie tussen gemeenschappelijke regelingen dienen te verruimen. In de hierna volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op het kader waarbinnen de wijzigingen tot stand zijn gekomen, de uitkomsten van twee onderzoeken die in opdracht van het ministerie van BZK zijn uitgevoerd naar de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen, de voorgestelde wijzigingen in de Wgr en de uitkomsten van vier regiobijeenkomsten waarin de voorgestelde wijzigingen op hoofdlijnen zijn getoetst met direct betrokkenen uit de praktijk van gemeenschappelijke regelingen.

## 2.2 Kader wijziging Wgr

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

De mate van controle op een gemeenschappelijke regeling die vanuit de volksvertegenwoordiging nodig en gewenst is, kan daardoor per regeling verschillen. Een regeling die puur gericht is op bedrijfsvoering of uitvoering vraagt om een ander soort betrokkenheid van gemeenteraden dan een regeling waar ook beleidsvoorbereiding of zelfs (strategische) beleidskeuzes zijn belegd of materieel

worden genomen, omdat er dan veel eerder sprake zal zijn van kaderstelling. Zoals hierna wordt toegelicht, blijkt dit ook uit de onderzoeken die zijn uitgevoerd ter voorbereiding van dit wetsvoorstel. De regering is zich hiervan bewust en komt daarom niet met harde inhoudelijke verplichtingen. Het onderhavige voorstel bevat een combinatie van nieuwe bevoegdheden voor gemeenteraden en verplichtingen om in de gemeenschappelijke regeling afspraken over bepaalde onderwerpen te maken, waarbij de inhoud van deze afspraken aan de betrokken partijen wordt overgelaten. Zo kan per gemeenschappelijke regeling de door raden gewenste controle en invloed worden gecreëerd. Dat draagt, naar de mening van de regering, bij aan een bewuste keuze en biedt meer waarborgen voor adequate controle door de raden van de deelnemende gemeenten dan nu het geval is. Omdat gemeenteraden uiteindelijk moeten instemmen met het treffen en wijzigen van een gemeenschappelijke regeling, ook als zij geen deelnemer aan de regeling zijn, is geborgd dat de manier waarop raden bij een gemeenschappelijke regeling betrokken worden op steun van de deelnemende raden kan rekenen.

Dit wetsvoorstel richt zich enkel op publiekrechtelijke vormen van interbestuurlijke samenwerking op basis van de Wgr. De regering realiseert zich dat er ook andere vormen van samenwerking plaatsvinden tussen overheden, bijvoorbeeld informeel zonder juridische grondslag en via akkoorden of convenanten. Daarnaast werken overheden via privaatrechtelijke vormen met elkaar samen. Deze vormen van samenwerking zijn deels ook meegenomen in het onderzoek naar de praktijk van interbestuurlijke samenwerking dat hierna wordt beschreven. Hoewel deze vormen van samenwerking ook tot vragen met betrekking tot de legitimiteit kunnen leiden, ziet dit voorstel alleen op publiekrechtelijke vormen van interbestuurlijke samenwerking. Andere vormen van samenwerking zijn niet in de Wgr geregeld en kunnen dus ook niet met een wijziging van de Wgr worden geregeld. In het traject ter versterking van de toerusting en ondersteuning van raadsleden en griffiers zullen de andere vormen van samenwerking, waar mogelijk en relevant, wel worden meegenomen. Dan zal voor gemeenten ook duidelijk(er) zijn welke mogelijkheden de Wgr biedt bij samenwerkingsvormen waarin de raad een eigen betrokkenheid wenst. Het blijft uiteraard een eigen verantwoordelijkheid van gemeenten om de uitvoering van hun eigen taken vorm te geven en binnen de daarvoor bestaande ruimte te kiezen voor andere vormen van samenwerking als hen dat aangewezen lijkt.

### *2.3 Uitkomsten onderzoeken Wgr*

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

#### Uitkomsten Onderzoek ervaringen praktijk

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

Uit het onderzoek komen de volgende acht knelpunten naar voren:

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

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

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

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

#### Verkenning controle-instrumenten

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



het ondersteunen van gemeenteraden bij hun controlerende rol richting gemeenschappelijke regelingen.

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

#### 2.4 Toelichting wijzigingen

Hierna worden de voorstellen uit dit wetsvoorstel besproken en wordt per voorstel aangegeven hoe het voorstel kan bijdragen aan de versterking van de positie van gemeenteraden en indien van toepassing de burger, en daarmee aan de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. De voorgestelde wijzigingen zijn grofweg in te delen in drie categorieën:

1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen (verruiming zienswijzen, introductie gezamenlijke raadscommissie, verruiming mogelijkheden raadsleden in bestuur van een collegeregeling, verplichte afspraken over participatie, actieve informatieplicht, introductie vergoeding voor lidmaatschap regionale commissies).
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden (introductie gemeenschappelijk enquête-recht, verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers richting bestuur gemeenschappelijke regeling).
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling (afspraken over evaluatie, aanscherping afspraken uittreding, betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus).

Hierna volgt een verdere uiteenzetting van de specifieke maatregelen:

##### a. *Verruiming zienswijzen*

###### Zienswijzeprocedure bij treffen regeling

Het treffen van een nieuwe regeling (of wijziging daarvan) is bij uitstek het moment waarop raden hun opvatting kunnen geven over de overdracht c.q. uitvoering van gemeentelijke taken aan een bestuur dat op afstand staat van het lokale bestuur. Onder het treffen van een regeling wordt mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling (artikel 1, derde lid). Om de raad een meer sturende positie te geven bij het treffen van een regeling tussen colleges wordt raden het recht gegeven een zienswijze naar voren te brengen bij een ontwerp-regeling van burgemeesters of colleges van burgemeesters en wethouders. Indien de raden hier geen gebruik van wens te maken dienen zij de colleges van burgemeester en wethouders of de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen, zodat de besluitvorming niet onnodig vertraagd wordt.

###### Zienswijzeprocedure omtrent besluiten

Met dit voorstel wordt de verplichting geïntroduceerd om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over besluiten van een bij gemeenschappelijke regeling opgericht samenwerkingsverband, waarop door het bestuur van de regeling een zienswijze aan de raden

wordt gevraagd. Hiermee wordt bereikt dat gemeenteraden op deze punten niet worden verrast door besluiten van het bestuur van een regeling en daardoor niet meer kunnen bijsturen omdat het besluit al is genomen. De verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden geldt nu alleen voor de begrotingsprocedure. Het is denkbaar dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. Door deze wijziging wordt op een formele wijze meer ruimte gecreëerd voor het op gang brengen van een dialoog tussen de raad en het bestuur van een samenwerkingsverband.

Deze wijziging is niet van toepassing in die gevallen waarin reeds op grond van afdeling 3.4 Awb een zienswijzeprocedure is voorgeschreven.

In de voorbereiding op dit wetsvoorstel is meermaals ingebracht dat zienswijzen alleen nut hebben als duidelijk is wat met de ingebrachte zienswijzen gebeurt. Het beeld bestaat dat zienswijzen in de huidige situatie vaak niet onderbouwd door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling aan de kant worden gelegd. Om dit uit te sluiten wordt bepaald dat altijd gemotiveerd en schriftelijk wordt gereageerd op zienswijzen, voorafgaande aan het nemen van het besluit waarop de zienswijze is gegeven. Bij het treffen van een regeling dienen colleges dus gemotiveerd aan te geven welke conclusies zij daaraan verbinden voor het treffen van de regeling. Vervolgens hebben de raden nog als laatste stok achter de deur de mogelijkheid om hun toestemming tot het treffen van de regeling te onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 1, tweede lid, van de Wgr). Onder de weigeringsgrond 'strijd met het recht' valt strijd met zowel het geschreven als het ongeschreven recht. Onder de weigeringsgrond 'strijd met het algemeen belang' vallen die gevallen waarin de grond voor onthouding van toestemming niet nauwkeurig in de wet kan worden gespecificeerd, waarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de raad meent dat het ondoelmatig is om ten aanzien van de desbetreffende belangen samen te werken met andere gemeenten of dat de raad meent dat de bevoegdheid zich niet leent voor gezamenlijke behartiging.

*b. Regionale gemeenschappelijke raadscommissies*

Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van een nieuwe commissie waar raadsleden zitting in hebben, die op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten wordt ingesteld door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam. Indien de raden een voorstel doen is het algemeen bestuur van het openbaar lichaam verplicht om de commissie in te stellen; het algemeen bestuur kan de commissie niet instellen als de raden hiertoe geen voorstel doen. Het is dus aan de raden van de deelnemende gemeenten om te bepalen of er behoefte is aan een dergelijke commissie. De gemeenschappelijke raadscommissie kan het bestuur van een openbaar lichaam adviseren en de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten op het punt van de regeling voorbereiden en daaromtrent adviseren. Het bestuur kan er overigens niet voor kiezen deze commissie niet in te stellen als de raden daartoe hebben besloten. De instelling vindt door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling plaats omdat de commissie wel onderdeel van de regeling is. De raden kiezen zelf de leden van deze commissie. Een dergelijke commissie kan worden gebruikt om vergaande besluiten van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling te bespreken met een vertegenwoordiging van de raden, of kan voor de raden zelf gezamenlijke standpunten voorbereiden. Door de instelling van een aparte gemeenschappelijke regeling door de deelnemende gemeenten zou dit nu ook deels bereikt kunnen worden, maar dit zou tot extra lasten leiden en bovendien een commissie zijn die enkel de raden dient, terwijl de gemeenschappelijke raadscommissie ook advies geeft aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Bovendien wordt deze commissie nu ook organisatorisch op het

niveau van de gemeenschappelijke regeling belegd, wat gezien de rol van de commissie logischer is. De introductie van een formele commissie voor raadsleden bij een openbaar lichaam geeft bovendien meer gewicht en positie aan zo'n overleg dan informele afstemming.

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

c. *Meer mogelijkheden samenstelling besturen*

Met dit voorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om zowel raadsleden als wethouders aan te wijzen als leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam dat is gevormd door middel van het treffen van een regeling door de colleges van burgemeester en wethouders. De verplichting om wethouders aan te wijzen als lid van het algemeen bestuur van een collegeregeling blijft bestaan, maar daarnaast kunnen de deelnemers er door deze wijziging ook voor kiezen om raadsleden aan te wijzen als lid van het algemeen bestuur. Het aanwijzen van de raadsleden is, in tegenstelling tot het aanwijzen van de wethouders, niet verplicht en het college van een deelnemende gemeente kan ervoor kiezen om wel of niet raadsleden aan te wijzen in het algemeen bestuur, al naar gelang de behoefte. Het aanwijzen van raadsleden in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling kan verschillende voordelen hebben. Raadsleden kunnen bijvoorbeeld aandacht vragen voor onderwerpen die relevant zijn voor gemeenteraden, zijn goed in staat de gemeenteraden waar zij uit komen in te lichten over ontwikkelingen in de regeling en hun lidmaatschap zorgt voor betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij besluiten. Door toe te treden tot een algemeen bestuur krijgen de raadsleden die lid worden van dit bestuur een andere rol en verantwoordelijkheid, maar het andere perspectief dat zij inbrengen blijft behouden.

De Wgr kent nu strikte bepalingen over de samenstelling van besturen van een gemeenschappelijke regeling: de bestuursorganen die de regeling instellen, leveren de bestuurders. Dat betekent dat bij collegeregelingen, het bestuur van het samenwerkingsverband bestaat uit collegeleden en bij raadsregelingen, het bestuur bestaat uit raadsleden. Door deze strikte bepalingen over de samenstelling van de besturen van gemeenschappelijke regelingen wordt de bevoegdheidsverdeling tussen beide op gemeentelijk niveau, bij de samenwerking gevolgd. Hiervan afwijken, door het mogelijk te maken dat raadsleden zitting hebben in het bestuur van een collegeregeling, betekent dat de gedualiseerde bevoegdheidsverdeling op gemeentelijk niveau wordt doorbroken als taken bij een samenwerkingsverband worden belegd.

Toch zijn er situaties waarin dit wenselijk kan zijn, in die gevallen dat de eindverantwoordelijkheid van de raad over de bestuursvoering van de gemeente onder druk komt te staan. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een samenwerkingsverband door middel van een regeling tussen colleges een omvangrijk takenpakket met forse budgetten beheert. De gemeentelijke bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling is een verplichte uitgave. Indien een bestuur van louter wethouders besluiten kan nemen met omvangrijke financiële gevolgen voor de deelnemende gemeenten, zonder dat de gemeenteraad noemenswaardige invloed kan uitoefenen op de begroting, komt het budgetrecht van de raad onder druk te staan. Door met deze wetswijziging de mogelijkheid te openen dat raadsleden zitting nemen in het bestuur van een collegeregeling, worden raadsleden betrokken bij de besluitvorming van de gemeenschappelijke regeling.

Van een overeenkomende situatie kan sprake zijn bij een (ervaren) druk tot uniforme kaderstelling vanwege de gemeenschappelijke regeling bij de raden van de verschillende deelnemende gemeenten. Een collegeregeling werkt binnen de kaders die een raad stelt. Een



verordening van de desbetreffende gemeenteraad moet ook worden gevolgd door een gemeenschappelijke regeling. Maar vanuit de wens tot effectieve besluitvorming of uitvoering binnen een gemeenschappelijke regeling kan druk worden gevoeld bij de raden van de deelnemende gemeenten om tot meer uniforme kaderstelling te komen. Ook dan is voorstelbaar dat gemeenten kiezen voor een afvaardiging van raadsleden in het bestuur van een collegeregeling om op die wijze de lokale belangen een plek te geven en tegenwicht te bieden aan de druk die wordt gevoeld richting uniforme kaders.

Op vergelijkbare wijze als hierboven is aangegeven voor de vorming van regionale raadscommissies kan deze wijziging ook relevant zijn voor waterschappen.

d. *Afspraken over participatie in de gemeenschappelijke regeling*

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

e. *Actieve informatieplicht*

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

f. *Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies*

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

g. *Aanvullende controle-instrumenten raden: recht van enquête*

Dit voorstel versterkt de controlemogelijkheden van gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen, doordat het functioneren van de gemeenschappelijke regeling als geheel kan worden onderzocht door een gezamenlijk door de deelnemende raden in te stellen gemeenschappelijke onderzoekscommissie. Het enquêterecht is nu nog op grond van de Gemeentewet beperkt tot de gemeentelijke inbreng in, c.q. het gemeentelijk handelen als onderdeel van een gemeenschappelijke regeling, omdat het een recht tot onderzoek van de raad jegens het door het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester gevoerde bestuur betreft. Met de introductie van het gemeenschappelijk recht van enquête krijgen de gezamenlijke gemeenteraden de mogelijkheid om onderzoek te doen naar eventuele misstanden bij een gemeenschappelijke regeling als geheel, door een gezamenlijk onderzoek in te stellen naar de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling. Dit instrument is nadrukkelijk bedoeld als stok achter de deur met het oog op het goed functioneren van gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraden zullen het gezamenlijk eens moeten worden over de inzet ervan en kunnen enkel een gemeenschappelijke onderzoekscommissie instellen als alle raden hiermee instemmen. Omdat een enquête veronderstelt dat alle raden daaraan deelnemen en de enquête gevolgen heeft voor alle colleges, kiest de regering ervoor om unanimität onder de raden voor te schrijven als voorwaarde voor het instellen van een onderzoek. Bovendien dient een gemeenschappelijk orgaan te worden ingesteld, namelijk de gemeenschappelijke enquêtecommissie, waarvoor de instemming van elke deelnemende gemeente nodig is. Zonder overeenstemming tussen de raden zal een goede uitvoering van het onderzoek immers onmogelijk zijn. Aangezien de waterschappen geen wettelijk recht van enquête hebben is deze wijziging niet op hen van toepassing.

h. *Aanvullende controle-instrumenten raden: lokale rekenkamers*

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

i. *Afspraken over evaluatie in de gemeenschappelijke regeling*

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

j. *Aanpassen regels gevolgen uittreding*

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

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

*k. Veranderingen in de begrotingscyclus*

De inrichting van de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen leidt in de praktijk tot een moeilijke verhouding tot die van gemeenten. Bij dragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor een gemeente die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente zelf. Daar moet tijd voor zijn. Tegelijkertijd is het ook van belang dat een raad zicht heeft op de doelen van een gemeenschappelijke regeling en op de eigen begroting bij de bespreking van begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. Zonder zicht op de doelen van een samenwerkingsverband is het lastig om iets te vinden van de begroting en zonder goed zicht op de financiële positie van de gemeente is het lastig te oordelen over investeringen of bezuinigingen bij een regeling. Vanuit gemeenteraden komt nu een sterk signaal dat de financiële stukken van een regeling vaak te weinig inhoud bevatten en te vroeg komen om deze goed te kunnen beoordelen. Daarom kiest de regering voor een verruiming van de uiterste termijnen. Per regeling kan gekozen worden voor kortere termijnen, maar niet voor latere data. Dit biedt meer ruimte voor maatwerk al naar gelang de behoefte bij gemeenteraden.

Om gemeenteraden meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting aan te passen. De begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen sluit daardoor beter aan op die van gemeenten, waardoor het voor gemeenteraden makkelijker wordt te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven aan regelingen voor de eigen gemeente. Ook krijgen gemeenteraden langer de tijd om een zienswijze op de concept-begroting van een regeling te geven en ontvangen zij de kadernota later. Dit gebeurt door drie wijzigingen:

- de kadernota moet voor 30 april naar gemeenteraden worden gestuurd in plaats van 15 april;
- de begroting van een regeling moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd in plaats van 1 augustus; en
- de ontwerp-begroting moet uiterlijk 10 weken voor 15 september voor een zienswijze aan gemeenteraden aangeboden worden, in plaats van 8 weken.

De mogelijkheden voor verruiming van de termijnen worden ingeperkt door samenloop met de gemeentelijke begrotingscyclus en praktische overwegingen als het zomerreces. De regering

vindt het daarom niet wenselijk dat de concept-begroting later dan begin juli naar de gemeenteraden gaat, vandaar de keuze voor een termijn van 10 weken voor een zienswijze. Idealiter kan een raad dan nog vóór het zomerreces een eerste bespreking aan een begroting besteden. Door de indiening van de begroting bij de toezichthouder op 15 september te zetten, hebben de gemeenteraden twee weken langer de tijd, namelijk tien weken, om tot een eigen of met andere raden afgestemde zienswijze bij de concept-begroting te komen. De datum 15 september ligt fors dichterbij de datum waarop de gemeentelijke begroting moet worden ingediend bij de toezichthouder dan nu het geval is. Daardoor is het mogelijk een meer afgewogen oordeel te hebben over de concept-begroting van een gemeenschappelijke regeling. De twee maanden tussen beide deadlines worden echter voldoende geacht om de uitgaven aan een regeling als verplichte uitgaven te verwerken in de gemeentelijke begrotingen.

### *2.5 Uitkomsten regiobijeenkomsten*

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

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

Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht en in paragraaf 2.4 verder uitgewerkt is zoveel mogelijk gekozen voor wijzigingsvoorstellen die ruimte laten voor afwegingen per gemeenschappelijke regeling. Bij een aantal voorstellen werden kritische kanttekeningen geplaatst, zoals het eerdere voornemen om de mogelijkheid te creëren om (enkel) raadsleden zitting te laten nemen in het bestuur van een GR dat is gevormd door middel van het treffen van een regeling door de colleges van burgemeester en wethouders. Terecht werd opgemerkt dat dit voorstel een doorbreking betekent van de 'gedualiseerde' bevoegdheidsverdeling op gemeentelijk niveau. Het lidmaatschap van het bestuur van een samenwerkingsverband kan bovendien op gespannen voet staan met de controlerende rol die men als raadslid ten opzichte van datzelfde samenwerkingsverband heeft. Niettegenstaande deze argumenten is in paragraaf 2.4 beargumenteerd waarom het in sommige situaties toch wenselijk kan zijn in deze mogelijkheid te voorzien. Deels wordt tegemoet gekomen aan deze kritiek door te bepalen dat raadsleden alleen naast wethouders zitting kunnen hebben in het algemeen bestuur, dus niet zonder wethouders.

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

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

De deelnemers onderstreepden de aanbeveling uit het bovengenoemde onderzoek naar ervaringen uit de praktijk om raadsleden die een regiofunctie vervullen te faciliteren door een extra financiële vergoeding mogelijk te maken. Deze aanbeveling wordt door de regering omarmd door in dit wetsvoorstel te voorzien in de mogelijkheid van een extra vergoeding voor raadsleden die aanvullende taken verrichten op het gebied van kaderstelling en controle van gemeenschappelijke regelingen. Daarbij gaat het concreet om een vergoeding voor het lidmaatschap van een -via een wijziging van de Gemeentewet mogelijk te maken- gemeenschappelijke enquêtecommissie conform de vergoeding voor het lidmaatschap van een enquêtecommissie op gemeentelijk niveau, en een vergoeding voor het lidmaatschap van een gemeenschappelijke raadscommissie die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd.

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

In de laatste plaats is aandacht gevraagd voor de effecten van verschillende vormen van regionale samenwerking op de bestaande hoofdstructuur en het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. Het aantal regionale samenwerkingsverbanden, zowel op basis van de Wgr als privaatrechtelijke of informele samenwerking, groeit en de verwachting is dat dit in de toekomst nog verder zal toenemen. Als gevolg daarvan zijn volksvertegenwoordigers steeds minder in staat een goede afweging te maken tussen lokale en regionale belangen. Dat speelt des te meer als sprake is van verplichte samenwerkingsverbanden, zoals Veiligheidsregio's of Omgevingsdiensten. Daarbij werd de vraag opgeworpen of wel kan worden volstaan met oplossingen binnen het huidige kader van verlengd lokaal bestuur, of dat andere bestuurlijke inrichtingsvormen nodig zijn om de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden te borgen. Dat vergt een fundamentele discussie met alle betrokkenen over de inrichting van het openbaar bestuur en de vraag hoe we de democratische legitimiteit van regionale samenwerking op de lange termijn kunnen borgen. Deze discussie zal ook na de indiening van dit wetsvoorstel worden gecontinueerd.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering om voor de korte termijn en binnen de bestaande kaders al het nodige te doen om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen binnen de huidige kaders te versterken.

## *2.6 Toepassing in Caribisch Nederland*

Op grond van de Wgr kunnen de BES-eilanden ook samenwerken door middel van het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Net als in het Europees deel van Nederland is het mogelijk verschillende samenwerkingsvormen in te richten die qua aard en zwakte van elkaar verschillen, alhoewel daarbij wel opgemerkt dient te worden dat van deze mogelijkheid tot nu toe nog geen gebruik is gemaakt op de BES-eilanden. De voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn daarom voor het merendeel ook



van toepassing op de BES-eilanden. Uitzondering betreft de gemeenschappelijke raadscommissie. Indertijd bij de introductie van de nieuwe staatsrechtelijke inrichting van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, is ervoor gekozen om geen commissiestelsel te introduceren bij de gemeenschappelijke regelingen op de BES-eilanden, zoals wel in Europees Nederland het geval is. Achtergrond hierbij was de gedachte dat hiertoe geen noodzaak bestond gelet op de schaal van de samenwerkingsverbanden op de openbare lichamen BES. Gezien het ontbreken van een commissiestelsel bij de gemeenschappelijke regelingen op de BES, is besloten om geen (mogelijkheid tot de vorming van een) gemeenschappelijke raadscommissie te introduceren op de BES-eilanden. Aangezien de eilandsraden op grond van artikel 160 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES) wel een recht hebben om onderzoek te doen naar het door de gezaghebber of bestuurscollege gevoerde bestuur door middel van het instellen van een onderzoekscommissie, is er voor gekozen om de eilandsraden wel het recht toe te kennen om een onderzoek in te stellen naar de bestuursvoering van een samenwerkingsverband tussen de BES-eilanden door middel van het instellen van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie. Met dit wetsvoorstel wordt de WolBES hiertoe gewijzigd.

### 3. Gevolgen

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

Een ander element van dit wetsvoorstel betreft het verruimen van de mogelijkheden die gemeentelijke bestuursorganen hebben om de bestuurlijke structuur van een gemeenschappelijke regeling naar eigen voorkeur in te richten. Dit kan bijdragen aan de democratische legitimiteit van een regeling, bijvoorbeeld wanneer raadsleden vaker in een algemeen bestuur zitting kunnen hebben en daardoor een directe stem hebben in de besluitvorming. Het kan ook bijdragen aan de legitimiteit, doordat op die manier meer ruimte geboden wordt om een regeling in te richten naar de opgaven die er worden belegd en de cultuur in een regio.

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

Hoewel bestaande gemeenschappelijke regelingen naar aanleiding van dit voorstel moeten worden aangepast, zullen de financiële gevolgen en de administratieve lasten verwaarloosbaar zijn, omdat dit een eenmalige inspanning betreft. Deze wijziging kan bovendien grotendeels in reguliere processen worden meegenomen. Het ligt niet in de rede dat extra raadsvergaderingen of vergaderingen van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling nodig zijn om te komen tot de benodigde aanpassingen.

#### **4. Uitvoering**

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

#### **5. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

Bestaande gemeenschappelijke regelingen zullen moeten worden aangepast als deze wijziging in werking is getreden. Het voorstel verplicht immers tot het maken van afspraken over onderwerpen waarvoor de wet dit nu nog niet bepaalt. Bij de vorige wijziging van de Wgr, per 1 januari 2015, gold dit ook en is een termijn van één jaar gegeven om bestaande regelingen aan te passen. De regering kiest nu weer voor deze termijn. Eén jaar is voldoende om een regeling aan te passen. Een ruimere termijn betekent ook dat de versterking van de positie van gemeenteraden onnodig lang op zich laat wachten. De wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

#### **6. Advies en consultatie**

PM