

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 waaraan 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 zwaarte 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 onmiskenbaar 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 allerhande 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 zwaarte.

Het openbaar lichaam betreft de zwaarste variant van samenwerking, omdat hier volledige rechtspersoonlijkheid aan toekomt en zij een geled 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 vergaande 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 colleges 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. Uittreding 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 enquêterecht, 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 wensen 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 gemeenschappelijk 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 unanimititeit 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. Bijdragen 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 ontwerpbegroting 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 onderstreepten 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 zwaarte 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

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdelen A, M, R, W, AB, AG, AL en AR

Onderdeel A regelt door middel van een wijziging van artikel 1 van de Wgr dat een procedure wordt ingericht waarmee de raden van de deelnemende gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling bij het treffen van de regeling de mogelijkheid geboden wordt om een zienswijze te geven voorafgaande aan het treffen van de regeling door de colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters. De zienswijzeprocedure is niet van toepassing bij het treffen van een raadsregeling of gemengde regeling aangezien de betrokkenheid van de raden bij de totstandkoming van de regeling dan voldoende gewaarborgd is. De raden krijgen acht weken de tijd om hun zienswijze in te dienen bij de colleges van burgemeester en wethouders of bij de burgemeesters. Indien zij geen gebruik wensen te maken van de zienswijzeprocedure dan dienen zij het colleges of de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen, opdat voorkomen wordt dat de besluitvorming onnodig vertraagd wordt. Geregeld wordt tenslotte dat de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters de raden schriftelijk en gemotiveerd in kennis stellen van hun oordeel over de zienswijze en de conclusies die ze daaraan verbinden voorafgaande aan het treffen van de regeling. Dit om te voorkomen dat de colleges en burgemeesters de zienswijze ongemotiveerd naast zich neerleggen.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat eenzelfde soort zienswijzeprocedure van toepassing is bij regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de BES-eilanden (onderdelen M, R, W, AB, AG, AL en AR).

Onderdeel B

Dit onderdeel regelt door middel van een wijziging van artikel 9 van de Wgr dat zowel in de voor onbepaalde als de voor bepaalde tijd getroffen regeling bepalingen met betrekking tot de gevolgen van uittreding voor het vermogen van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en de deelnemende gemeente worden opgenomen en de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden. Het vermogen omvat zowel de verplichtingen op grond van aangegane verbintenissen als de goederen (zaken en vermogensrechten) van de betreffende rechtspersoon. Daarnaast wordt met dit onderdeel geregeld dat ook in de voor bepaalde tijd getroffen regeling bepalingen dienen te worden opgenomen omtrent wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding. Door middel van de betreffende schakelbepalingen zijn deze voorwaarden ook van toepassing op regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de BES-eilanden.

Onderdeel C

Door middel van dit onderdeel wordt bepaald dat in een regeling waarmee een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld bepalingen worden opgenomen omtrent besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband waarover de raden van de deelnemende gemeenten een zienswijze mogen geven voorafgaande aan de besluitvorming, en de wijze waarop de zienswijze gegeven kan worden. Het staat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling daarbij vrij om in de regeling op te nemen dat geen besluiten van het bestuur van een samenwerkingsverband vatbaar zijn voor het geven van een zienswijze door de

raden. Het besluit tot het vaststellen of wijzigen van de begroting wordt uitgesloten van deze regeling, aangezien in artikel 35 van de Wgr al geregeld is dat een zienswijze door de raden omtrent deze besluiten gegeven kan worden. Dit geldt evenzo voor besluiten die vallen onder afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, aangezien ten aanzien van deze besluiten op grond van deze afdeling een zienswijzeprocedure gevolgd dient te worden, waardoor inbreng van de raad van een deelnemende gemeente al verzekerd is, indien dit wenselijk geacht wordt. Indien op grond van de gemeenschappelijke regeling een zienswijze gegeven kan worden door de raden van de deelnemende gemeenten omtrent een bepaald besluit, geldt dat het bestuur van het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan of de bedrijfsvoeringsorganisatie de deelnemende gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van zijn oordeel over de zienswijze en de conclusies die het daaraan verbindt, voorafgaande aan de besluitvorming.

Daarnaast wordt door middel van deze wijziging in artikel 10 van de Wgr vastgelegd dat in de gemeenschappelijke regeling bepalingen dienen te worden opgenomen of en, indien de mogelijkheid tot participatie geopend wordt, omtrent de wijze waarop ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de totstandkoming en uitvoering van beleid op grond van de betreffende regeling betrokken worden. Uit dit artikel vloeit dus een verplichting voort om afspraken te maken omtrent participatie in de gemeenschappelijke regeling, echter de keuze voor het openen van deze mogelijkheid wordt overgelaten aan de gemeente. Dit betekent dat in de regeling ook afgesproken kan worden dat er geen mogelijkheid geopend wordt voor participatie. Op dat moment hoeft ook niets omtrent de wijze van participatie te worden vastgelegd. Voor het belanghebbende begrip wordt aangesloten bij definitie zoals neergelegd in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr zijn deze voorwaarden ook van toepassing op regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de BES-eilanden.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt geregeld dat in een regeling tot het instellen van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie of in een centrumregeling bepalingen worden opgenomen omtrent de evaluatie van de regeling. Op grond van dit artikel wordt enkel verplicht gesteld om een bepaling omtrent evaluatie op te nemen in de gemeenschappelijke regeling, waarbij het besluit of wordt geëvalueerd wordt overgelaten aan de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat ook kan worden bepaald in de gemeenschappelijke regeling dat geen evaluatie plaatsvindt. Deze bepaling geldt door middel van de desbetreffende schakelbepalingen in de Wgr ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de BES-eilanden.

Onderdelen E, F, en G

Met onderdeel E wordt geregeld dat door middel van een wijziging van artikel 13 van de Wgr ook raadsleden kunnen worden aangewezen als leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ingesteld bij een regeling die uitsluitend getroffen wordt door colleges van burgemeester en wethouders, naast de aangewezen wethouders. Op grond van de eerste volzin blijft het verplicht om wethouders aan te wijzen als leden van het algemeen bestuur. Vanwege het feit dat in artikel 13, zesde lid, al was opgenomen dat artikel 13, tweede tot en met vijfde lid, van overeenkomstige toepassing zijn, en dit onderdeel niet geschrapt wordt, geldt dat in de regeling bepaald wordt hoeveel leden elke gemeente levert voor het algemeen bestuur. Dit betekent dus ook dat in de regeling kan worden bepaald dat een gemeente enkel een collegelid aanwijst of zowel een collegelid als een

raadslid aanwijst voor deelname aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam. Ook kan er voor gekozen worden om geen raadsleden in het algemeen bestuur van het openbaar lichaam aan te wijzen, maar enkel wethouders. Indien een college van een deelnemende gemeenteraadsleden wil aanwijzen als lid van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam zoals hierboven omschreven, dan dient dat wel in de betreffende gemeenschappelijke regeling bepaald te zijn (artikel I, onderdeel E). De raad dient tenslotte toestemming te geven voor het aanwijzen van een raadslid door het college. Op grond van artikel 18 juncto artikel 16 van de Wgr geldt dezelfde verantwoordingsrelatie tussen het raadslid dat als lid is aangewezen van het algemeen bestuur en de gemeenteraad van de deelnemende gemeente, als tussen het collegelid dat is aangewezen als lid van het algemeen bestuur en de gemeenteraad van de deelnemende gemeente.

De mogelijkheid om raadsleden als lid van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan aan te wijzen is expliciet uitgesloten, vanwege de uitvoeringstaken waartoe de eerste is opgericht en de eenvoud van taakstelling bij de tweede (artikel I, onderdeel G). Bij deze twee organen ligt extra betrokkenheid van de gemeenteraad van de deelnemende gemeente daarom niet voor de hand.

Daarnaast wordt met dit onderdeel geregeld dat secretarissen niet langer lid kunnen zijn van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam van een regeling die uitsluitend strekt tot de behartiging van de opleiding en vorming van ambtenaren (artikel I, onderdeel E).

Sinds de introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie ligt het niet meer voor de hand om een openbaar lichaam in te stellen met enkel het doel ambtenaren op te leiden en te vormen, wat bij uitstek een uitvoeringstaak betreft. De betreffende bepaling is daarom verplaatst naar artikel 14b van de Wgr, zodat enkel nog bij een regeling tot instelling van een bedrijfsvoeringsorganisatie bepaald kan worden dat een secretaris lid kan worden van het algemeen bestuur. In hetzelfde artikel is eveneens opgenomen dat het lidmaatschap van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie eindigt op het moment dat men ophoudt secretaris van de betreffende gemeente te zijn (artikel I, onderdeel F).

Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de Bes eilanden. Alhoewel bij waterschappen sprake is van een monistische bestuursstructuur, waardoor betrokkenheid van het algemeen bestuur van een waterschap beter wordt gewaarborgd bij besluitvorming door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam dan het geval is bij de dualistische bestuursstructuur van gemeente en provincie, kan door het openen van de mogelijkheid tot het aanwijzen van leden van het algemeen bestuur van het waterschap als lid van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ook bij een gemeenschappelijke regeling tussen waterschappen de vertegenwoordiging van het lokale belang op regionaal niveau een impuls gegeven worden. De waterschappen kunnen er natuurlijk te allen tijde voor kiezen om geen leden van het bestuur van een waterschap aan te wijzen als leden van het algemeen bestuur indien de wens hiertoe ontbreekt.

Onderdeel H

In onderdeel H wordt geregeld dat door middel van een wijziging van artikel 17 van de Wgr een informatieverplichting in het leven geroepen wordt voor het bestuur van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, om de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen te verschaffen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. Deze informatieverplichting is vergelijkbaar met de informatieverplichting zoals neergelegd in artikel 169 van de Gemeentewet waarin is bepaald dat het college de raad van alle inlichtingen voorziet die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de BES-eilanden.

Onderdelen I, N, S, X, AC, AH, AM, AS

In onderdeel I wordt door middel van het invoegen van een nieuw artikel 24a in de Wgr de mogelijkheid gecreëerd, indien de raden van de deelnemende gemeenten hiertoe gezamenlijk een voorstel doen, voor het instellen door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam van een gemeenschappelijke raadscommissie waarin raadsleden zitting hebben die zowel de raden van de deelnemende gemeenten assisteert bij de voorbereiding van besluitvorming met betrekking tot de betreffende gemeenschappelijke regeling, als zich richt op het adviseren van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam. De gemeenschappelijke raadscommissie wordt ingesteld ter behartiging van de belangen van de raden van de deelnemende gemeenten bij het openbaar lichaam. Het voorbereiden van de besluitvorming door de gemeenschappelijke raadscommissie dient breed opgevat te worden en omvat ook het louter informeren van de raden omtrent de regeling waaraan de betreffende gemeente deelneemt. Ook kan de gemeenschappelijke raadscommissie bijvoorbeeld zienswijzen van de raden bij besluiten van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband voorbereiden of advies geven aan de raden van de deelnemende gemeenten of het bestuur van het samenwerkingsverband omtrent besluitvorming van het openbaar lichaam. De commissie wordt ingesteld op voorstel van de raden van de aan de regeling deelnemende gemeenten gezamenlijk. Alle raden dienen dus in te stemmen met het instellen van de commissie. 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 commissie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden zijn gekozen. Indien gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om een commissie in te stellen dienen in de gemeenschappelijke regeling bepalingen te worden opgenomen omtrent de bevoegdheden, de taken, de samenstelling en de werkwijze van de commissie. De gemeenschappelijke raadscommissie kan niet zelfstandig besluiten nemen en heeft geen raadsbevoegdheden; zij heeft een adviserende rol richting het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en een voorbereidende rol in de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeente aan de gemeenschappelijke regeling omtrent punten die gerelateerd zijn aan de betreffende regeling en kan daaromtrent ook advies geven aan de raden.

Geregeld wordt dat de leden van een gemeenschappelijke raadscommissie een vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de gemeenschappelijke raadscommissie kunnen krijgen. De hoogte van de vergoeding dient in redelijke verhouding te staan tot de werkzaamheden van de leden van de raadscommissie. Daarnaast wordt geregeld dat de vergoeding op gelijke wijze zal worden vormgegeven als de vergoeding voor leden van een bijzondere commissie, bedoeld in artikel 96, tweede lid, van de Gemeentewet. De vergoeding dient ingevolge artikel 24a, vijfde lid, jo. artikel 96, tweede lid, en 99, tweede lid, van de Gemw te worden geregeld in een door het algemeen bestuur vastgestelde verordening. Ingevolge artikel 29 Wgr jo. artikel 98 Gemw dient de verordening te worden toegezonden aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de plaats van vestiging van de gemeenschappelijke regeling is gelegen.

Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten (onderdelen *I, N, S, X, AC, AH, AM*). Alhoewel bij waterschappen sprake is van een monistische bestuursstructuur, waardoor betrokkenheid van het algemeen bestuur van een

waterschap beter wordt gewaarborgd bij besluitvorming door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam dan het geval is bij de dualistische bestuursstructuur van gemeente en provincie, kan door het openen van de mogelijkheid tot het instellen van een dergelijke commissie bij een regeling tussen waterschappen ook bij een dergelijke regeling de vertegenwoordiging van het lokale belang op regionaal niveau een impuls gegeven worden. Het algemeen bestuur van de waterschappen kan er natuurlijk te allen tijde voor kiezen om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een dergelijke commissie in te stellen, indien de wens hiertoe ontbreekt. De gemeenschappelijke raadscommissie kan niet worden ingesteld op de BES-eilanden omdat een commissiestelsel bij de gemeenschappelijke regelingen daar ontbreekt (onderdeel AS).

Onderdelen J, O, T, Y, AD, AI, AN

Met onderdeel J wordt geregeld dat de datum waarvoor het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan de vastgestelde begroting verzonden dient te hebben aan gedeputeerde staten wordt gewijzigd van 1 augustus tot 15 september van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient.

Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies en tussen waterschappen, provincies en gemeenten (onderdelen *O, T, Y, AD, AI, AN*). Vanwege een afwijkende begrotingsstructuur wordt deze wijziging niet doorgevoerd op de BES-eilanden.

Onderdelen K, P, U, Z, AE, AJ, AQ

Met onderdeel K wordt geregeld dat de datum voor het zenden van de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten door het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan verplaatst wordt van 15 april naar 30 april in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient.

Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies en tussen waterschappen, provincies en gemeenten (onderdelen *P, U, Z, AE, AJ, AQ*). Vanwege een afwijkende begrotingsstructuur wordt deze wijziging niet doorgevoerd op de BES-eilanden.

Onderdelen L, Q, V, AA, AF, AK, AP, AT

In onderdeel L wordt geregeld dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan de ontwerpbegroting tien weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk tien weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toezendt aan de raden van de deelnemende gemeenten in plaats van de acht weken die nu gelden. Daarnaast wordt geregeld dat het bestuur de raden van de deelnemende gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van zijn oordeel over de zienswijze over de ontwerp-begroting die de raden van de deelnemende gemeenten bij het bestuur naar voren hebben gebracht, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt voorafgaande aan de vaststelling van de begroting.

Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies en tussen waterschappen, provincies

en gemeenten (onderdelen Q, V, AA, AF, AK, AP). Vanwege een afwijkende begrotingsstructuur wordt op de BES-eilanden enkel de wijziging doorgevoerd die betrekking heeft op het geven van de zienswijze en het daarop gemotiveerd reageren (onderdeel AT).

Artikel II

Onderdeel A

Door middel van deze wijziging van artikel 81l wordt geregeld dat de bepalingen met betrekking tot de gemeenschappelijke raadscommissie bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan en de bepalingen met betrekking tot het geven van zienswijzen, inspraak en evaluatie die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd niet van toepassing zijn op de gemeenschappelijke rekenkamer.

Onderdeel B

In het nieuwe artikel 155g wordt de basis gelegd voor het inzetten van een gemeenschappelijk enquêterecht bij gemeenschappelijke regelingen. Op grond van dit artikel kan de gemeenteraad tezamen met de andere gemeenteraden van de deelnemende gemeenten op voorstel van een van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling een onderzoek instellen naar de bestuursvoering van het betreffende openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijke orgaan. Gezien het feit dat het enquêterecht bedoeld is als onderzoeksinstrument en controlemiddel van de raad richting het collegebestuur, kan het gemeenschappelijke enquêterecht enkel worden ingesteld door gemeenteraden van deelnemende gemeenten aan een collegeregeling, en is het gebruik ervan uitgesloten bij deelname aan raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan raden deelnemen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een door de gemeenteraden gezamenlijk in te stellen gemeenschappelijke onderzoekscommissie. De onderzoekscommissie wordt vormgegeven door het instellen van een gemeenschappelijk orgaan, naar analogie van de gemeenschappelijke rekenkamer of gemeenschappelijke ombudscommissie. De gemeenschappelijke onderzoekscommissie heeft tenminste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. De commissie kan enkel haar bij de wet verleende bevoegdheden uitoefenen als minimaal drie van haar leden aanwezig zijn. Bij de samenstelling van de commissie dient gezorgd te worden dat de gemeenten die aan de regeling deelnemen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd worden. In de regeling waarmee de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt ingesteld worden nadere regels met betrekking tot het onderzoek gesteld waarbij in ieder geval een regeling dient te worden opgenomen met betrekking tot de ambtelijke bijstand die aan de onderzoekscommissie wordt verschaft, waarmee de onafhankelijkheid van de bijstand die wordt verleend dient te worden gewaarborgd. Voor de gemeenschappelijke onderzoekscommissie geldt dat de leden die deelnemen aan de beraadslaging niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken worden dan wel worden verplicht getuigenis af te leggen over hetgeen zij in de vergadering van de gemeenschappelijke onderzoekscommissie hebben gezegd of aan de raad hebben schriftelijk overgelegd. Daarnaast geldt dat de gemeenschappelijke onderzoekscommissie geheimhouding kan opleggen omtrent stukken en het in vergadering met gesloten deuren behandelde overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van de Gemeentewet. Het is van belang dat van het onderzoek, de instelling van de commissie en de (wijziging van) de omschrijving van het onderzoek openbare kennisgeving wordt gedaan. Om die reden wordt artikel 10a van de Bekendmakingswet van overeenkomstige toepassing verklaard in het tiende lid. Tot slot staan bezwaar en beroep open tegen het besluit om een gemeenschappelijk onderzoek in te stellen en het besluit de omschrijving van dit onderzoek te wijzigen.

In het nieuwe artikel 155h wordt geregeld dat de bestaande bevoegdheden van de onderzoekscommissie, bedoeld in artikel 155a, ook van toepassing verklaard worden op de

gemeenschappelijke onderzoekscommissie zoals geïntroduceerd in het nieuwe artikel 155g. Dit betekent ten eerste dat de gemeenschappelijke onderzoekscommissie, net als de 'gewone' onderzoekscommissie, inzage kan vorderen in bescheiden waarbij medewerking van de doelgroep als omschreven in artikel 155h verplicht is. Aangezien het hier gaat om een gemeenschappelijk onderzoeksrecht van de raden naar de bestuursvoering van een lichaam ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling, geldt dat de medewerkingsplicht zich uitstrekt tot alle personen die direct te maken hebben met de bestuursvoering van dit lichaam. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur dat ten grondslag ligt aan de bestuursvoering van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan is ervoor gekozen deze doelgroep daarom uit te laten strekken tot zowel het gemeentebestuur, de ambtenaren aangesteld door of vanwege het gemeentebestuur, de commissies ingesteld door het commissiebestuur, als het bestuur van het samenwerkingsverband en de ambtenaren aangesteld door of vanwege dit bestuur en de commissies ingesteld door dit bestuur. Bewaar en beroep staan open tegen het besluit tot vordering van bepaalde documenten.

Daarnaast bestaat een verplichting voor personen die behoren tot de doelgroep zoals hierboven omschreven om te verschijnen en te getuigen voor de gemeenschappelijke onderzoekscommissie indien zij hiertoe worden opgeroepen door de commissie, net als bij het lokale enquêterecht. Artikel 155c wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

De besluiten in beide leden van het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 155d zijn besluiten in de zin van de Awb. Op grond van bijlage 1 bij de Awb staat tegen deze besluiten rechtstreeks beroep open bij de rechter.

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 155e op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt geregeld dat het verschoningsrecht van toepassing is. Dit betekent dat onder bepaalde voorwaarden geen getuigenis hoeft te worden afgelegd aan de gemeenschappelijke onderzoekscommissie of geen inzage in bescheiden gegeven hoeft te worden. Dit kan onder andere aan de orde zijn bij geheimhouding uit hoofde van ambt of beroep, of indien het verstrekken van inlichtingen in strijd is met het openbaar belang. Een uitgebreide omschrijving van de voorwaarden kan gevonden worden in het nieuwe artikel 155h juncto artikel 155e van de Gemeentewet.

Tot slot geldt dat het gemeenschappelijk enquêterecht ook worden ingezet bij regelingen tussen provincies en gemeenten op grond van artikel 51 van de Wgr. Al de hierboven omschreven voorwaarden zijn dan van overeenkomstige toepassing op een gemeenschappelijke onderzoekscommissie ingesteld door de raden en provinciale staten van provincies en gemeenten gezamenlijk.

Onderdeel C

Met deze wijziging wordt in artikel 156 geregeld dat, evenzo als bij het lokale enquêterecht, bij het gemeenschappelijke enquêterecht zoals neergelegd in artikel 155g, de raad deze bevoegdheid niet kan overdragen aan het college of een door het college ingestelde bestuurscommissie.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt door een wijziging van artikel 184, derde lid, van de Gemeentewet verduidelijkt dat de rekenkamer een onderzoek kan instellen naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan waaraan de gemeente deelneemt. Deze bevoegdheid dient gezien te worden als een verdere inkleuring van de bevoegdheid van de rekenkamer om onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur ligt de eindverantwoordelijkheid voor de bestuursvoering binnen een samenwerkingsverband op grond

van de Wgr immers op het niveau van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit onderzoek kan worden ingesteld door de rekenkamer op het moment dat de jaarrekening of andere rapporten omtrent deze instellingen die zich bij het gemeentebestuur bevinden hiertoe aanleiding geven. Indien een rekenkamer besluit tot het instellen van een onderzoek naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan dient de rekenkamer de rekenkamers van de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling op de hoogte te stellen van het onderzoek, om overlappende onderzoeken te voorkomen.

Artikel III

Onderdeel A

Door middel van deze wijziging van artikel 79I van de Provinciewet wordt geregeld dat de bepalingen met betrekking tot de gemeenschappelijke raadscommissie bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan en de bepalingen met betrekking tot het geven van zienswijzen, inspraak en evaluatie die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd niet van toepassing zijn op de gemeenschappelijke rekenkamer die kan worden ingesteld op grond van de Provinciewet.

Onderdeel B

In het nieuwe artikel 151g van de Provinciewet wordt de basis gelegd voor het inzetten van een gemeenschappelijk enquêterecht door provinciale staten bij gemeenschappelijke regelingen waaraan enkel provincies deelnemen, of gezamenlijk met gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies en gemeenten deelnemen. Op grond van dit artikel kan provinciale staten gezamenlijk met de provinciale staten van andere deelnemende provincies op voorstel van een van de provinciale staten van de deelnemende provincies aan een gemeenschappelijke regeling een onderzoek instellen naar de bestuursvoering van het betreffende openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijke orgaan waarin zij deelnemen. Zie voor een verdere toelichting op de gemeenschappelijke enquêtecommissie de artikelsgewijze toelichting onder artikel II, onderdeel B.

Onderdeel C

Met deze wijziging wordt in artikel 152 van de Provinciewet geregeld dat, evenzo als bij het lokale enquêterecht, bij het gemeenschappelijke enquêterecht zoals neergelegd in artikel 151g van de Provinciewet, provinciale staten deze bevoegdheid niet kan overdragen aan gedeputeerde staten of een door gedeputeerde staten ingestelde bestuurscommissie.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt door een wijziging van artikel 185, derde lid, Provinciewet verduidelijkt dat de rekenkamer een onderzoek kan instellen naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan waaraan de provincie deelneemt. Deze bevoegdheid dient gezien te worden als een verdere inkleuring van de bevoegdheid van de rekenkamer om onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur ligt de eindverantwoordelijkheid voor de bestuursvoering binnen een samenwerkingsverband op grond van de Wgr immers op het niveau van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit onderzoek kan daarom ook enkel worden ingesteld door de rekenkamer op het moment dat de jaarrekening of andere rapporten omtrent deze instellingen die zich bij het provinciebestuur bevinden hiertoe aanleiding geven. Indien een rekenkamer besluit tot het instellen van een onderzoek naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk

orgaan dient de rekenkamer de rekenkamers van de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling op de hoogte te stellen van het onderzoek, om overlappende onderzoeken te voorkomen.

Artikel IV

Onderdeel A

In de nieuwe artikelen 165a en 165b van de Wolbes wordt de basis gelegd voor het inzetten van het gemeenschappelijk enquêterecht door de eilandsraden bij een gemeenschappelijke regeling waaraan de BES-eilanden deelnemen. Op grond van dit artikel kan de eilandsraad van een BES-eiland tezamen met de eilandsraden van de andere BES-eilanden op voorstel van een van de eilandsraden van de deelnemende openbare lichamen aan een gemeenschappelijke regeling een onderzoek instellen naar de bestuursvoering van het betreffende samenwerkingslichaam of het gemeenschappelijke orgaan waaraan zij deelnemen. Zie voor een verdere toelichting op de gemeenschappelijke enquêtecommissie de artikelsgewijze toelichting onder artikel II, onderdeel B. Aangezien de gemeenschappelijke regelingen tussen de BES-eilanden geen commissiestelsel kennen en de mogelijkheid tot het oprichten van een bedrijfsvoeringsorganisatie op de BES-eilanden ontbreekt zijn de betreffende bepalingen daarop aangepast.

Onderdeel B

Met deze wijziging wordt in artikel 166 van de Wolbes geregeld dat, evenzo als bij het lokale enquêterecht, bij het gemeenschappelijke enquêterecht zoals neergelegd in artikel 165a van de Wolbes, de eilandsraad deze bevoegdheid niet kan overdragen aan het bestuurscollege.

Onderdeel C

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt zodanig gewijzigd dat in artikel 185 duidelijker wordt vastgelegd dat de gezamenlijke rekenkamer een onderzoek kan instellen naar het gevoerde bestuur van de samenwerkingslichamen en gemeenschappelijke organen waaraan de openbare lichamen deelnemen. Deze bevoegdheid dient gezien te worden als een verdere inkleuring van de bevoegdheid van de rekenkamer om onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de eilandbesturen gevoerde bestuur. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur ligt de eindverantwoordelijkheid voor de bestuursvoering binnen een samenwerkingsverband op grond van de Wgr immers op het niveau van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit onderzoek kan daarom ook enkel worden ingesteld door de gezamenlijke rekenkamer op het moment dat de jaarrekening of andere rapporten omtrent deze instellingen die zich bij het eilandbestuur bevinden hiertoe aanleiding geven. Aangezien enkel de mogelijkheid op de BES-eilanden bestaat om een gezamenlijke rekenkamer in te stellen, bestaat er geen behoefte aan een kennisgeving aan andere rekenkamers, zoals geregeld voor Europees Nederland.

Artikel V

PM overgangsrecht

Artikel VI

PM samenloop

Artikel VII

In dit artikel wordt geregeld dat het wetsvoorstel in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren