



Juridische 2-daagse
2019

11 en 12 november
Arnhem



VRIJE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM

Faculteit der
Rechtsgeleerdheid

Democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

mr. Rob de Greef

PROOF
adviseurs



@RobGreef

Rol raadslid

“De veranderde positie van de raad vraagt ook een andere taakopvatting van raadsleden. **Het raadslid nieuwe stijl moet zijn oriëntatie vooral vinden in de controlerende en volksvertegenwoordigende rol en een veel onafhankelijker positie innemen ten opzichte van met name het college, ook als de eigen partij daarin is vertegenwoordigd. Hij dient zich niet, zoals nu vaak het geval is, als medebestuurder op te stellen.** Van belang hierbij is ook dat de raad voortaan ook materieel zijn eigen agenda gaat vaststellen. Thans is dat in veel gemeenten niet het geval. De raad richt zich wat dit betreft veelal naar de wensen van het college.”

Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 8.

Rol gemeenteraad

“Waar aanvankelijk het formeel-monistische stelsel werd beredeneerd vanuit de lokale autonomie [...] is uiteindelijk het medebewind een structurerende en bepalende factor geworden in het functioneren van het lokale bestuursstelsel. Dat noopt ertoe de consequenties van deze ontwikkeling ook in institutionele zin te trekken. Daarbij moet worden bedacht dat ook een dualistisch stelsel met een enkelvoudige kiezerslegitimatie – uitsluitend het algemeen vertegenwoordigend orgaan wordt rechtstreeks gekozen – is gebaseerd op het uitgangspunt dat de uitoefening van bestuursbevoegdheden is terug te voeren op de instemming van het vertegenwoordigend orgaan. **Anders dan in een meer monistisch stelsel waarin deze instemming in formele zin wordt gegarandeerd door de institutionele ondergeschiktheid van de executieve aan het algemeen vertegenwoordigend orgaan, moet deze instemming in een meer dualistische verhouding materieel door politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen worden gerealiseerd.** Dit impliceert dat de eindverantwoordelijkheid van de raad, tot uitdrukking gebracht in het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente», volledig in een dualistisch model tot gelding kan worden gebracht.”

Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 8.

Rol gemeenteraad

“Dit neemt uiteraard niet weg dat de raad het college kan aanspreken op zijn beleid bij de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. De raad als controleur en kadersteller wordt zelfs geacht dat te doen. Een voor de hand liggend aanknopingspunt hiervoor bieden beleidsnota's en plannen die het college – al dan niet op verzoek van de raad – uitbrengt over onderwerpen waarover het college bevoegd is. Ook door het college opgestelde beleidsregels kunnen voorwerp van discussie met de raad zijn. **Door middel van moties en aan het college ontlokte toezeggingen blijkt het in de praktijk heel goed mogelijk te zijn voor de raad materiële kaders te stellen voor de bevoegdheidsuitoefening door het college.** Deze kaderstelling speelt zich namelijk af in de door de vertrouwensregel beheerste politieke verhoudingen tussen raad en college. Deze materiële kaderstelling heeft [...] grote voordelen boven de formele kaderstelling op grond van het huidige artikel 148. [...] In de tweede plaats leidt materiële kaderstelling niet tot verwarring over de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het college voor het door hem gevoerde bestuur.”

Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 27-28

Recht van initiatief en amendement

“De raad kan zijn rol als kadersteller alleen goed spelen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen. Hij dient zelf met voorstellen te kunnen komen en voorstellen van het college te kunnen amenderen. In de huidige Gemeentewet worden de rechten van initiatief en amendement niet genoemd. Dit betekent niet dat deze rechten in de praktijk niet bestaan; zij vloeien als het ware voort uit de verordenende bevoegdheid van de raad. Op gemeentelijk niveau vastgestelde reglementen van orde voor de raad voorzien doorgaans expliciet in deze rechten, maar meestal in geclausuleerde vorm. Deze uitwerking in het reglement van orde is bepalend voor de mate waarin en de wijze waarop in de praktijk van de rechten van initiatief en amendement door raadsleden gebruik kan worden gemaakt. **De mogelijkheid deze middelen toe te passen dient in mijn ogen niet afhankelijk te zijn van een raadsmeerderheid die nodig is voor de vaststelling van een reglement van orde.** Tevens acht ik het van belang dat ook individuele raadsleden van het recht van initiatief en het recht van amendement gebruik kunnen maken. Dit is in de voorgestelde artikelen 147a respectievelijk 147b vastgelegd.”

Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 28

Wat voorafging

- **Probleem: *Gemeenteraden ervaren afstand!***
- “Raad moet meer aandacht hebben voor samenwerking”
 - Aandacht verdelen
 - Risico-analyse
 - (financiële belangen; beleidsmatige inzichten e.d.)
- Naast democratische controle ook democratische sturing van belang
- Terughoudendheid bij oplegging samenwerking



Kabinetsreactie Rutte-II

“Ten eerste gaat het om een terughoudende opstelling bij het opleggen van samenwerking, en investeren in scholing en opleiding. Het kabinet betracht reeds terughoudendheid bij het opleggen van samenwerking. Daar waar de inhoudelijke opgave vraagt om een stevige en landsdek-kende samenwerking, heeft dit kabinet de vorming van deze verbanden zo veel mogelijk aan de gemeenten overgelaten.”



Kamerstukken II 2015/16, 33 841, nr. 172, p. 5

Studiegroep Openbaar Bestuur

- **Suggesties:**
- Vereenvoudiging Wgr:
 - (1) lichte, niet-vrijblijvende samenwerkingsvormen
 - (2) territoriale bestuurscommissies mogelijk maken
 - (3) faciliteren modulaire samenwerking
 - (4) duaal bestuur openbaar lichaam mogelijk maken
- Democratische legitimering vanuit gemeenteraden – al dan niet getrapt – blijft de basis voor vormgeving van de samenwerking.
- Uitgangspunt is dat samenwerking plaatsvindt op basis van vrijwilligheid, maar dat deze niet vrijblijvend is.



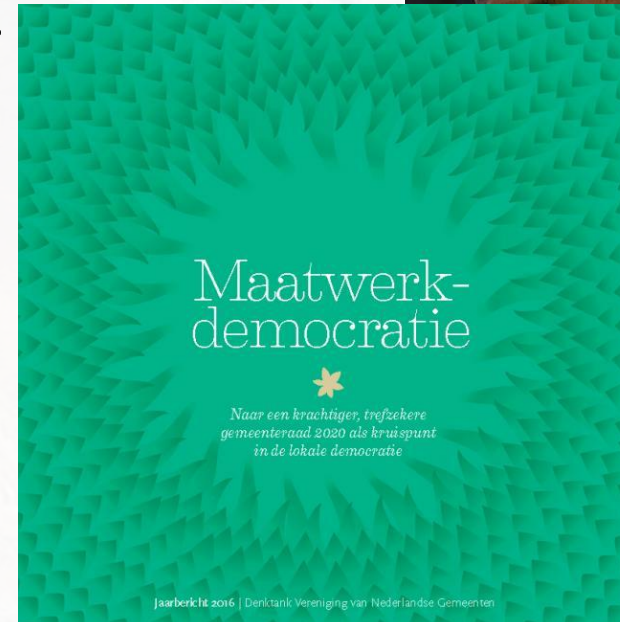
Van der Donk (2016)

- **Suggesties:**
- Meervoudige democratie =
 - representatieve + maatschappelijke (participatieve) democratie
 - Revitalisering representatieve democratie
- Wgr herzien: ook voor interbestuurlijke samenwerking
- Aansturing: Je gaat er over! Samen voor het algemeen belang



VNG Denktank 2016

- **Suggesties:**
- Herzie de Wgr
 - Differentieer in samenwerkingsvormen; rol van de raad naar inhoud samenwerking (beleidsrijke vs. technische samenwerking)
 - Verplichte systematische evaluatie
 - Centraal register
 - Vergemakkelijken uittreding
 - Introduceren bovengemeentelijk
 - middenbestuur (met beperkte rol raad)
- In kaart brengen best practices



Regeerakkoord Rutte-III



“De Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. **Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen.**”

Rutte-III

- Kamerbrief juni 2018
 - *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775 B, nr. 17
- Onderzoeken Wgr
 - *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 B, nr. 8
- Toekomst openbaar bestuur
 - *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 VII, nr. 7



Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk

59940 – Openbaar
21 december 2018

Berenschot

PROOF
adviseurs

Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking?

Mogelijkheden tot wijziging van de Wgr en
Gemeentewet in relatie tot de positie van de
gemeenteraad

mr. R.J.M.H. de Greef
mr. drs. L.C.L. Huntjens
mr. D.A. Arnold

Drie wetsvoorstellen, één wet

- Vergroting democratische legitimatie
 - <https://www.internetconsultatie.nl/democratischelegitimatiegemeenschappelijkeregelingen>
 - *TvCR* 2019/4, p. 368-378
- Wet elektronische publicaties
 - *Kamerstukken II* 2018/19, 35 218, nr. 2, zoals gewijzigd bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35 218, nr. 7
- Wet versterking decentrale rekenkamers
 - *Kamerstukken II* 2019/20, 35 298, nr. 2
- Aanpassingswet WRNA
 - Wet van 17 april 2019, *Stb.* 2019, nr. 173

Totstandkoming GR

Artikel 1 Wgr-voorstel

1. De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.
2. De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters zenden het ontwerp van de regeling, bedoeld in het eerste lid, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.
3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van hun gemeente binnen acht weken hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren brengen. Indien de raden geen zienswijze naar voren wensen te brengen stellen zij de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte.
4. De colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters stellen de raden van de deelnemende gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis van hun oordeel over de zienswijze, bedoeld in het derde lid, alsmede van de eventuele conclusies die ze daaraan verbinden voorafgaande aan het treffen van de regeling.
5. De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
6. Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Totstandkoming GR (Motivatie in MvT)

“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.”

Bekendmaking GR

(Kamerstukken II 2018/19, 35218, nr. 2)

Artikel 26 Wgr-voorstel

1. Het gemeentebestuur dat daartoe bij de regeling is aangewezen onderscheidenlijk het bestuur van de gemeente van de plaats van vestiging maakt de regeling tijdig in alle deelnemende gemeenten bekend door kennisgeving van de inhoud daarvan in het door dat gemeentebestuur uitgegeven gemeenteblad.
2. Het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie, het gemeenschappelijk orgaan of het gemeentebestuur, bedoeld in artikel 8, vierde lid, of bij gebreke hiervan, het gemeentebestuur, bedoeld in het eerste lid, voegt in het register, bedoeld in artikel 136, eerste lid, de gegevens toe, bedoeld in artikel 136, tweede lid.
3. De regeling treedt in werking op de in de regeling aangewezen dag. De regeling treedt niet in werking voordat zij is bekendgemaakt.
4. Het eerste, tweede en derde lid zijn van toepassing op besluiten tot wijziging, verlenging of opheffing van de regeling, alsmede op besluiten tot toetreding en uittreding.

Bekendmaking GR

(Kamerstukken II 2018/19, 35218, nr. 2)

Artikel 136 Wgr-voorstel

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken houdt een openbaar elektronisch register in stand van krachtens deze wet getroffen regelingen.

2. In het register wordt van iedere regeling in ieder geval vermeld:

- a. de deelnemende bestuursorganen;
- b. de openbare lichamen waarvan de deelnemende bestuursorganen onderdeel uitmaken;
- c. de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst;
- d. de bevoegdheden die bij de regeling dan wel, met toepassing van artikel 10, tweede lid, tweede zin, krachtens de regeling zijn overgedragen;
- e. het adres en de plaats van vestiging;
- f. of een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld, dan wel toepassing of overeenkomstige toepassing wordt gegeven aan artikel 8, vierde lid;
- g. een verwijzing naar de geconsolideerde tekst van de regeling.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de inrichting van het register en de toevoeging van gegevens.

Uittreding

Artikel 9 Wgr-voorstel

1. **De regeling** houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding, **waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon, bedoeld in artikel 8, eerste en derde lid, en de deelnemende gemeenten en de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden**, met inachtneming van artikel 1.
2. De regeling waarbij een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld houdt bepalingen in omtrent de vereffening van het vermogen ingeval dat openbaar lichaam wordt ontbonden.
3. Het bij een regeling ingestelde openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie blijft na zijn ontbinding voortbestaan voor zover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.

Uittreding

“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.”

Zienswijzenprocedure

Artikel 10 lid 5 en 6 Wgr-voorstel

5. Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in omtrent de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan, met uitzondering van het besluit tot het vaststellen of wijzigen van de begroting, bedoeld in artikel 34, en besluiten als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarover de raden van de deelnemende gemeenten al dan niet tezamen een zienswijze kunnen geven voorafgaand aan het nemen van het besluit en de wijze waarop de zienswijze gegeven kan worden.

6. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan stelt de raden van de deelnemende gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze, bedoeld in het vorige lid, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt voorafgaande aan het nemen van het besluit waarover de zienswijze gegeven is.

Zienswijzenprocedures

“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.**”

Inspraak

Artikel 10 lid 7 Wgr-voorstel

7. Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in of en omtrent de wijze waarop ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de totstandkoming en uitvoering van beleid op grond van deze regeling betrokken worden.

Inspraak

“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).”

Evaluatie

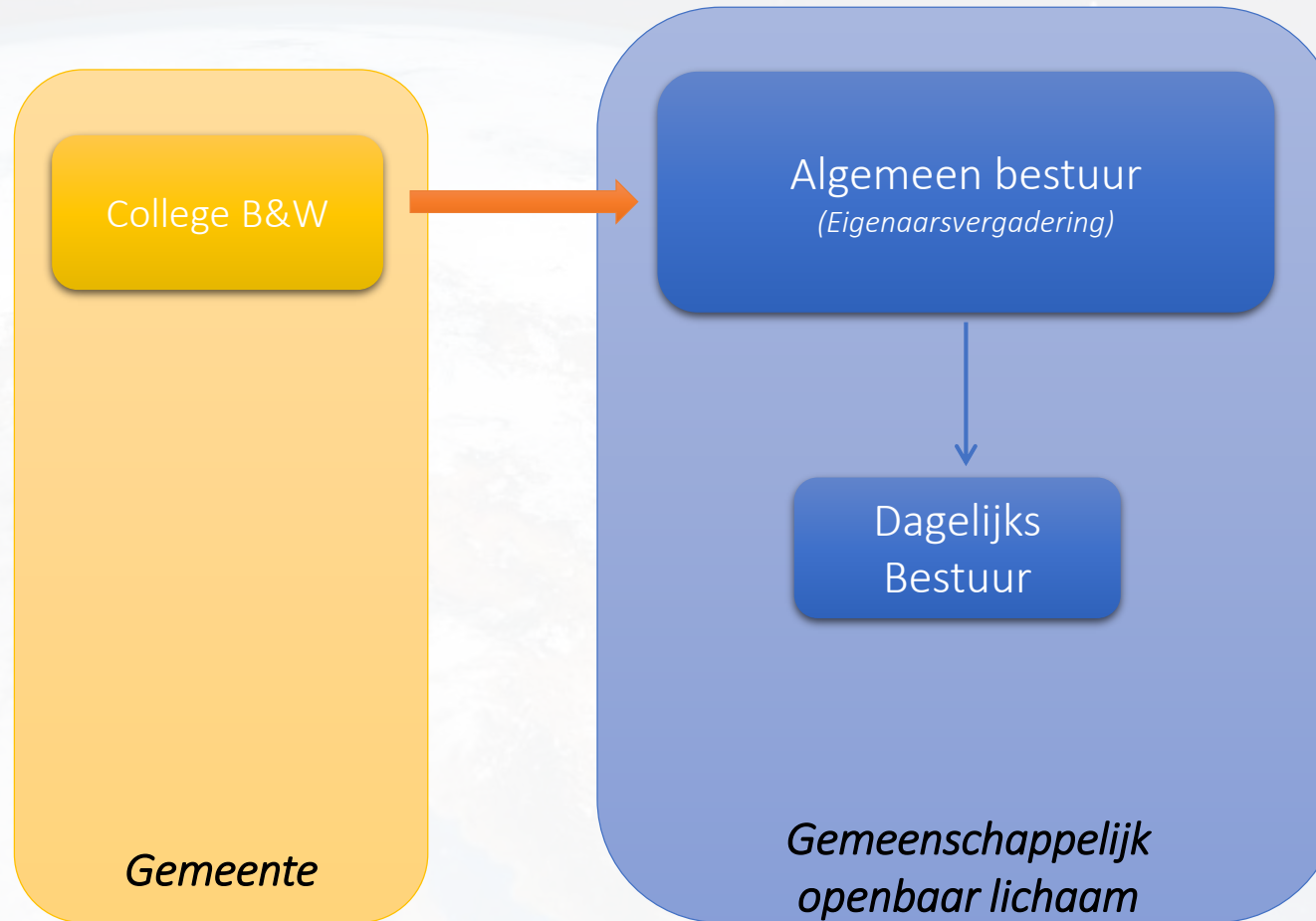
Artikel 11a Wgr-voorstel

Een regeling als bedoeld in artikel 8 houdt bepalingen in omtrent de evaluatie van de regeling.

Evaluatie

“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.**”

Bestuur collegeregeling



Artikel 13 lid 6 Wgr

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. [...]

Artikel 14 Wgr

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente. [...]
3. De leden van het dagelijks bestuur mogen nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken [...].

Raadsleden in AB colleregeling

Artikel 13 lid 6 Wgr-voorstel

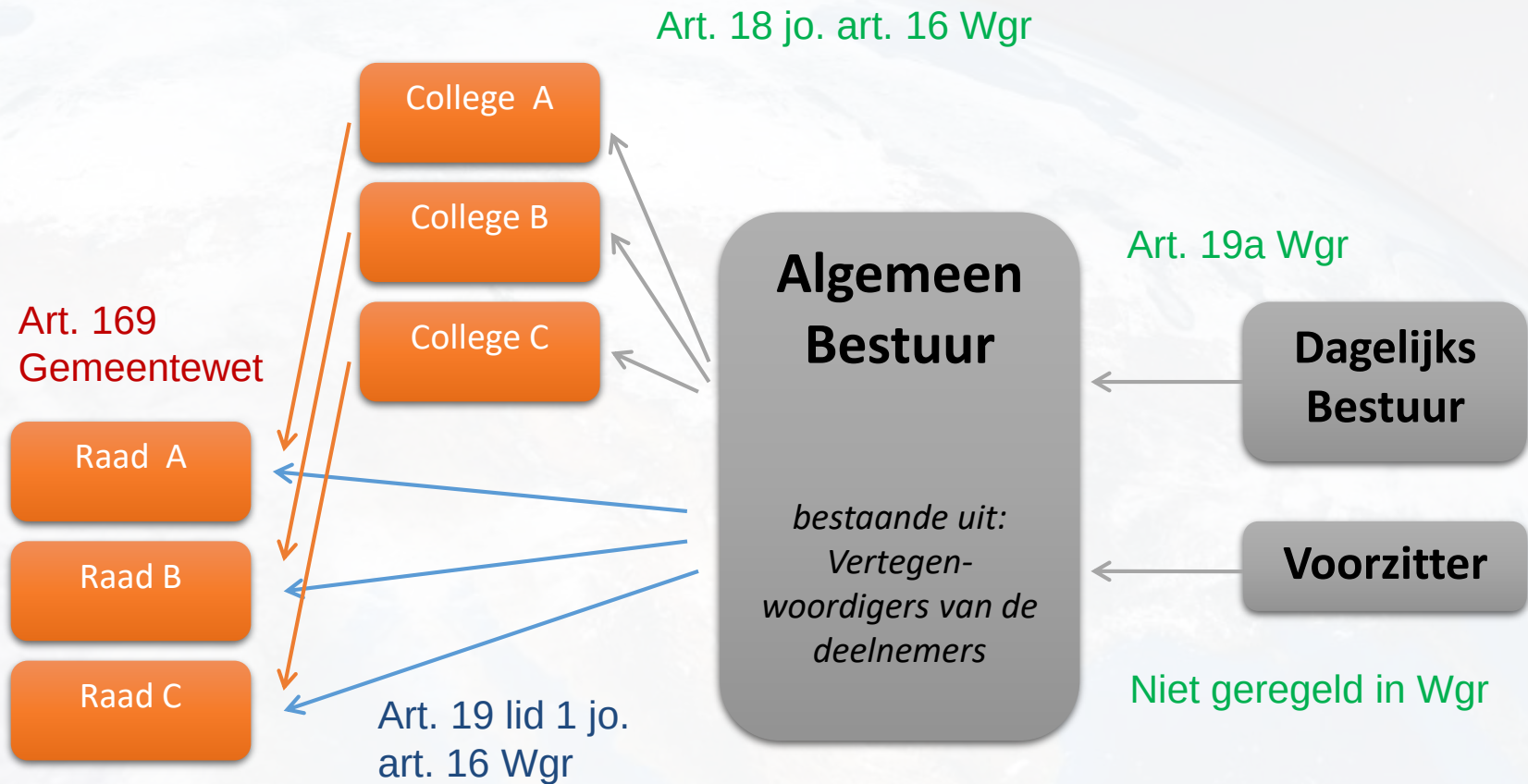
6. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Het tweede tot en met het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing. **In de regeling kan worden bepaald dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam ook kan bestaan uit leden die door het college van een deelnemende gemeente uit de raadsleden en de wethouders worden aangewezen. Een raadslid wordt niet aangewezen dan na toestemming van de raad.**

Raadsleden in AB colleregeling

“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.”**

Zie ook: <https://www.gemeente.nu/bestuur/organisatie/raadsleden-die-verantwoording-afleggen-aan-het-college/>

Verantwoordingsrelaties



Raadsleden in bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of in gemeenschappelijk orgaan (collegeregeling)

“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.”

Bevoegdheden dagelijks bestuur (Aanpassingswet Wrna)

Artikel 33b Wgr-nieuw

1 Het dagelijks bestuur is in ieder geval bevoegd:

- a. het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet of de regeling het algemeen bestuur hiermee is belast;
- b. beslissingen van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren;
- c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam;
- ~~d. ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan;~~
- e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen als bedoeld in artikel 31a;
- f. te besluiten namens het openbaar lichaam, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij het algemeen bestuur, voor zover het het algemeen bestuur aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.

2 Het dagelijks bestuur neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit

“Opleidings-GR”

Artikel 13 lid 1 en 2 Wgr-voorstel

1. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door raden, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen. Indien de regeling mede is getroffen door raden, bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen. ~~Indien de regeling uitsluitend strekt tot behartiging van opleiding en vorming van ambtenaren, kan in de regeling worden bepaald, dat ook de gemeentesecretaris als lid van het algemeen bestuur kan worden aangewezen.~~
2. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt van rechtswege, zodra men ophoudt lid of voorzitter te zijn van de raad uit wiens midden men is aangewezen dan wel ophoudt wethouder ~~of secretaris~~ van de desbetreffende deelnemende gemeente te zijn.

Artikel 14a Wgr-voorstel

1. Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Artikel 13, tweede tot en met het vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing. ~~Indien de regeling uitsluitend strekt tot behartiging van opleiding en vorming van ambtenaren, kan in de regeling worden bepaald, dat ook de gemeentesecretaris als lid van het bestuur kan worden aangewezen.~~
2. Onverminderd artikel 13, tweede lid, eindigt het lidmaatschap van het bestuur zodra het betreffende lid ophoudt secretaris van de desbetreffende deelnemende gemeente te zijn.

“Opleidings-GR”

“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).”

Informatieplichten en –rechten

Artikel 17 Wgr-voorstel

1. De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.

2. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan geeft de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.

3. De regeling, bedoeld in artikel 8, eerste, tweede of derde lid, houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop de inlichtingen, bedoeld in het tweede lid, worden verstrekt.

Actieve informatieplicht

“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.”

Gemeentelijke raadscommissie

“Daarnaast valt echter ook in de gemeentelijke bestuurspraktijk een zekere versterking van de rol van de raad in het besluitvormingsproces waar te nemen. **Steeds meer worden raadscommissies bij de beleidsvoorbereiding ingeschakeld en wordt de informatievoorziening van raadsleden verbeterd.** Het feit dat steeds meer gemeenten overgaan tot een meer planmatige aanpak van het gemeentelijk bestuur betekent ook dat de raad in een vroeger stadium wordt ingeschakeld. De raad formuleert doelstellingen en stelt prioriteiten voor het te voeren beleid. Een andere factor die de positie van de raad heeft beïnvloed is het politiseringsproces geweest, dat ook op het gemeentelijk vlak zijn sporen heeft nagelaten. Wij verstaan onder politisering het streven om in het bestuur duidelijker het politieke aspect naar voren te doen komen. De politiseringsgedachte legt de nadruk op het feit dat bij de besluitvorming niet alleen overwegingen van zakelijkheid en doelmatigheid een rol spelen, maar ook bewust politieke keuzen moeten worden gedaan.”

Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 31

Gemeenschappelijke raadscommissie

Artikel 24a Wgr-voorstel

1. Op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk stelt het algemeen bestuur van een openbaar lichaam een gemeenschappelijke raadscommissie in die het algemeen bestuur van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden of de raden van advies kan voorzien.
2. De commissie, bedoeld in het eerste lid, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden zijn aangewezen.
3. Indien gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, worden in de regeling waarbij het openbaar lichaam, bedoeld in het eerste lid, is ingesteld bepalingen opgenomen omtrent de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissie.
4. Artikel 22 van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.
5. De leden van de gemeenschappelijke raadscommissie kunnen een vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen van de commissie ontvangen. De hoogte van de vergoeding staat in redelijke verhouding tot de aan het lidmaatschap van de gemeenschappelijke raadscommissie verbonden werkzaamheden, mede rekening houdende met de vergoeding voor werkzaamheden welke het lid van de gemeenschappelijke raadscommissie ontvangt uit hoofde van zijn lidmaatschap van de raad. De artikelen 96, tweede en derde lid, 98 en 99 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing.

Gemeenschappelijke raadscommissie

“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.”

Kadernota en voorlopige jaarrekening

Artikel 34b Wgr-voorstel

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt vóór **30 april** van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Vaststelling begroting en jaarrekening

Artikel 34 Wgr-voorstel

- 1 Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
- 2 Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór **15 september** van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.
- 3 Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.
- 4 Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

Zienswijzenprocedure ontwerpbegroting

Artikel 35 Wgr-voorstel

1 Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt 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, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.

2 De ontwerp-begroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld.

3 De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

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

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

6 Het eerste, derde en vierde lid zijn van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.

7 De artikelen 186 tot en met 213 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing, voor zover daarvan bij of krachtens deze wet niet is afgeweken.

Rekenkameronderzoek

Artikel 182 Gemeentewet

- 1 De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213, tweede lid.
- 2 Op verzoek van de raad kan de rekenkamer een onderzoek instellen.

Artikel 184 Gemeentewet-voorstel

- 1 De rekenkamer heeft de in de volgende leden vermelde bevoegdheden ten aanzien van de volgende instellingen en over de volgende periode:
 - a. openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen, waaraan de gemeente deelneemt, over de jaren dat de gemeente deelneemt in de regeling;
 - b. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, meer dan vijftig procent van het geplaatste aandelenkapitaal houdt, over de jaren dat de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, meer dan vijftig procent van het geplaatste aandelenkapitaal houdt;
 - c. andere privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, of een of meer derden voor rekening en risico van de gemeente of gemeenten rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste vijftig procent van de baten van deze instelling, over de jaren waarop deze subsidie, lening of garantie betrekking heeft.
- 2 De rekenkamer is bevoegd bij de betrokken instelling nadere inlichtingen in te winnen over de jaarrekeningen, daarop betrekking hebbende rapporten van hen die deze jaarrekeningen hebben gecontroleerd en overige documenten met betrekking tot die instelling die bij het gemeentebestuur berusten. Indien een of meer documenten ontbreken, kan de rekenkamer van de betrokken instelling de overlegging daarvan vorderen.
- 3 De rekenkamer kan, indien de documenten, bedoeld in het tweede lid, daartoe aanleiding geven, bij de betrokken instelling dan wel bij de derde die de administratie in opdracht van de instelling voert, een onderzoek instellen **waaronder een onderzoek naar het gevoerde bestuur van de instelling, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a**. De rekenkamer stelt de raad en het college van haar voornemen een dergelijk onderzoek in te stellen in kennis.

Rekenkameronderzoek

“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.”

Enquêterecht nu

“De leden [...] vroegen of het object van het onderzoek ook kan bestaan uit de opstelling van de burgemeester of de wethouders die zij, handelend zonder last, hebben ingenomen in organen van publiekrechtelijke samenwerking of in privaatrechtelijke rechtspersonen. **Vooropgesteld zij dat het onderzoek in beginsel geen betrekking zal kunnen hebben op het door de betreffende organen of rechtspersonen gevoerde bestuur en alleen al om die reden een beperkt karakter zal dragen. Alleen de opstelling van de wethouder of de burgemeester binnen dat orgaan of die rechtspersoon zal voorwerp van een onderzoek kunnen zijn.** Dat in aanmerking genomen hebbende, luidt het antwoord op de vraag [...] in het algemeen bevestigend. De burgemeester of een wethouder die handelt als lid van of vertegenwoordiger in een publiekrechtelijke samenwerkingsverband [...], doet dat normaliter als vertegenwoordiger van de gemeente of van een van haar organen. Daarmee valt dat handelen onder het begrip «het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur» van het voorgestelde artikel 155a, eerste lid. Of door een van de gemeentelijke organen een uitdrukkelijke last is gegeven tot een bepaald handelen is niet relevant. Ook is niet vereist dat de betrokkene uitdrukkelijk door een van de gemeentelijke organen als gemeentelijk vertegenwoordiger is aangewezen. Bepalend is of de betreffende functie wordt uitgeoefend in de hoedanigheid van bekleder van het ambt van wethouder of burgemeester.”

Kamerstukken I 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 28 en Gst. 2019-7498

Zie ook <https://www.gemeente.nu/bestuur/gemeenteraad/regionale-onderzoeksbevoegdheid-nodig-bij-samenwerking/>

Enquêterecht: gezamenlijke onderzoekscommissie

Artikel 155g Gemeentewet-voorstel

1. De raad kan tezamen met de raden van de andere deelnemende gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in artikel 8, eerste, tweede of derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen of tezamen met de raad of raden van de deelnemende gemeente of gemeenten en de provinciale staten van de deelnemende provincie of provincies aan een regeling als bedoeld in artikel 51 en 52, eerste lid, juncto artikel 8, eerste, tweede of derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen op voorstel van een van de vertegenwoordigende organen van de deelnemers aan de betreffende regeling een onderzoek instellen naar het door het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk gemeenschappelijk orgaan gevoerde bestuur.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een regeling die uitsluitend of mede is getroffen door de raad of raden, of de provinciale staten van de deelnemende gemeenten of provincies.
3. Het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, wordt uitgevoerd door de raden gezamenlijk, met toepassing van de artikelen 1 en 8, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen dan wel de raden en provinciale staten gezamenlijk met toepassing van de artikelen 51 en 52, eerste lid juncto artikel 8, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen in te stellen gemeenschappelijke onderzoekscommissie. De commissie heeft tenminste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de vertegenwoordigende organen, bedoeld in het eerste lid.
4. Bij de samenstelling van de commissie, bedoeld in het derde lid, wordt gezorgd voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk gemeenschappelijk orgaan deelnemende gemeenten en provincies.
5. De artikelen 10, tweede, derde en vijfde tot en met zevende lid, 10a, 11, 11a, 15, 16, 17, 20, derde lid, 21, 22, 23, 30 en 54 van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn niet van toepassing. Andere bepalingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn slechts van toepassing voor zover de aard van de aan de gemeenschappelijke onderzoekscommissie opgedragen taken zich daartegen niet verzet.
6. In de regeling waarbij de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt ingesteld worden nadere regels gesteld met betrekking tot het onderzoek, bedoeld in het eerste lid. In elk geval worden regels gesteld over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de gemeenschappelijke onderzoekscommissie.
7. De artikelen 22 en 86, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie.
8. Het besluit tot het instellen van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie omvat een omschrijving van het onderwerp van onderzoek alsmede een toelichting. Deze toelichting kan hangende het onderzoek door de vertegenwoordigende organen, bedoeld in het eerste lid, worden gewijzigd.
9. De gemeenschappelijke onderzoekscommissie kan de bij deze wet verleende bevoegdheden uitsluitend uitoefenen, indien ten minste drie van haar leden aanwezig zijn.
10. De bevoegdheden en werkzaamheden van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie worden niet geschorst door het aftreden van een van de raden of provinciale staten, bedoeld in het eerste lid.
11. Op het besluit tot instelling van een onderzoek en tot instelling van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie, alsmede het besluit tot wijziging van de omschrijving van het onderwerp van een onderzoek is artikel 10a van de Bekendmakingswet van overeenkomstige toepassing.

Enquêterecht: gezamenlijke onderzoekscommissie

“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 collegeregelings, 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.”

Enquêterecht: gezamenlijke onderzoekscommissie

Artikel 155h Gemeentewet-voorstel

De artikelen 155b tot en met 155f zijn van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie, bedoeld in artikel 155g, met dien verstande dat:

- a. in de artikelen 155b tot en met 155e voor “onderzoekscommissie” telkens wordt gelezen: gemeenschappelijke onderzoekscommissie;
- b. de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 155b, eerste lid, en 155c, eerste lid, ook van toepassing zijn op de leden en gewezen leden van een door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ingestelde commissie als bedoeld in artikel 24, 24a en 25 van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de ambtenaren en gewezen ambtenaren door of vanwege het bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8 of artikel 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen aangesteld of daaraan ondergeschikt;
- c. de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 155b, eerste lid, en 155c, eerste lid, ook van toepassing zijn op de leden en gewezen leden van provinciale staten, de commissaris van de Koning en gewezen commissarissen van de Koning, gedeputeerden en gewezen gedeputeerden, leden en gewezen leden van de door de provinciale staten ingestelde rekenkamer, leden en gewezen leden van een door provinciale staten of gedeputeerde staten ingestelde commissie, ambtenaren en gewezen ambtenaren, door of vanwege het provinciebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt, indien het een regeling als bedoeld in artikel 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen betreft;
- d. bij de toepassing van artikel 155b, derde lid, voor “het gemeentebestuur” wordt gelezen “het gemeentebestuur, het provinciebestuur, indien onderzoek gedaan wordt naar de bestuursvoering van een instelling ingesteld bij een regeling als bedoeld in artikel 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, en het bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie ingesteld bij een regeling als bedoeld in artikel 1 of 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen” en voor “artikel 155a” wordt gelezen: artikel 155g;
- e. bij de toepassing van artikel 155e het derde lid komt te luiden:

3. De burgemeester en gewezen burgemeesters, wethouders en gewezen wethouders, leden en gewezen leden van een commissie ingesteld door het college, de burgemeester of het bestuur van het openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling als bedoeld in artikel 1 of artikel 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die uitsluitend of mede is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, burgemeesters, gedeputeerde staten of commissarissen van de Koning zijn niet verplicht aan artikel 155b, eerste en derde lid, en artikel 155c, derde lid, te voldoen, indien het verstrekken van de inlichtingen in strijd is met het openbaar belang. Dit geldt evenzo voor de ambtenaren en gewezen ambtenaren aangesteld door of vanwege of ondergeschikt aan het college of het bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie, ingesteld bij een regeling als bedoeld in artikel 1 of 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die uitsluitend of mede is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, burgemeesters, gedeputeerde staten of commissarissen van de Koning.
- f. bij de toepassing van artikel 155e, vierde lid, voor “de burgemeester gevoerde bestuur, door de burgemeester” wordt gelezen: de burgemeester, gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning, of het bestuur van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een regeling als bedoeld in artikel 8 of artikel 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen gevoerde bestuur, door de burgemeester, gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning of door het bestuur van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan.

Enquêterecht: gezamenlijke onderzoekscommissie

“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.”

Bekendmaking besluiten GR

Artikel 2 Bekendmakingswet-nieuw

[...]

5. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, geven een publicatieblad uit.

6. De zorg voor de uitgifte van de in het eerste tot en met vijfde lid genoemde publicatiebladen berust bij [...] het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan, bedoeld in het vijfde lid.

7. Een bestuursorgaan dat behoort tot een van de in [...] met vijfde lid genoemde openbare lichamen dan wel tot een bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in het vijfde lid, dan wel een gemeenschappelijk orgaan als bedoeld in het vijfde lid, maakt slechts gebruik van het publicatieblad van het openbaar lichaam waartoe het behoort, tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald.

8. De uitgifte van de in het [...] vijfde lid genoemde publicatiebladen geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in stand gehouden digitale infrastructuur.

[...]

Bekendmaking besluiten GR

Artikel 6 Bekendmakingswet-voorstel

Algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, vastgesteld door een bestuursorgaan dat behoort tot een van [...] de in artikel 2, vijfde lid, genoemde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen, worden bekendgemaakt door plaatsing in het door dat openbaar lichaam, die bedrijfsvoeringsorganisatie of dat gemeenschappelijke orgaan uitgegeven publicatieblad.

Artikel 12 Bekendmakingswet-voorstel

1. Een bestuursorgaan dat behoort tot een van de in artikel 2, [...] vijfde lid, genoemde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties of gemeenschappelijke organen, doet in het door dat openbaar lichaam, die bedrijfsvoeringsorganisatie of dat gemeenschappelijke orgaan uitgegeven publicatieblad in ieder geval zijn wettelijk voorgeschreven mededelingen in de vorm van een volledige publicatie en kennisgevingen in de vorm van een zakelijke weergave van de inhoud, met vermelding van de wijze waarop en de periode waarin de stukken waar de kennisgeving betrekking op heeft voor eenieder ter inzage liggen.

[...]

Wat zien we niet?

Nota verbonden partijen

“De visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen kan beperkt blijven tot een algemene visie op en de beleidsvoornemens omtrent het inschakelen van verbonden partijen. **Dat kan bijvoorbeeld gaan over de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de vraag wanneer wel of wanneer er juist geen gebruik wordt gemaakt van verbonden partijen voor het realiseren van beleid en welke soort type rechtspersoon (privaat- of publiekrechtelijk) wordt gebruikt en voor welk doel.** Omdat dergelijke kaders vaak voor de gehele zittingsperiode van provinciale staten resp. de raad worden vastgesteld (veelal in een aparte nota) kan, wanneer provinciale staten of de raad een dergelijke kadernota verbonden partijen vaststellen, daarnaar worden verwezen in het kader van de visie en algemene beleidsvoornemens. Het is dan niet noodzakelijk om ieder jaar opnieuw het ongewijzigde kader op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.”

NvT, *Stb.* 2016, nr. 101, p. 16. Zie ook *NTB* 2012/6

Wat zien we niet?

Gevolgen mandaat

“Gemeenten kunnen in beginsel bevoegdheden zowel delegeren als mandateren aan een bedrijfsvoeringsorganisatie, als die bevoegdheden maar uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van taken waarin geen beleidsruimte bestaat voor de uitvoerende ambtenaren van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit kan ook gaan om de bevoegdheid beschikkingen te nemen. **De desbetreffende deelnemer kan ervoor kiezen zelf verantwoordelijk te blijven (in geval van mandatering) dan wel die verantwoordelijkheid over te dragen (in geval van delegatie).”**

Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 20

JBplus 2019/4, p. 3-14

Wat zien we niet?

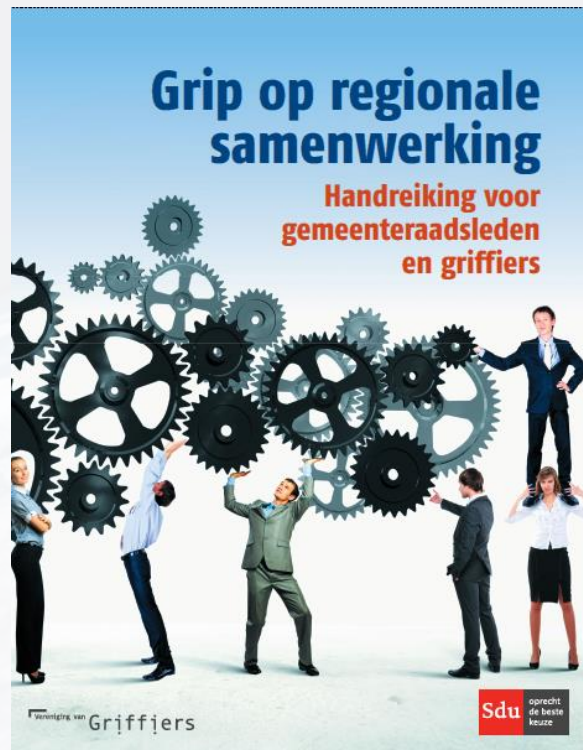
Gevolgen mandaat

- Hoofdregel delegatie (art. 30 Wgr; *Gst.* 2019/157)
- Verplichte medewerking (art. 10a Wgr)
- Verantwoordingsplichten (art. 16-19 Wgr)
- Budgetrecht (art. 34-35 Wgr)
- Andere controlemechanismen
 - Beslissen op bezwaar (*Gst.* 2019/36)
 - Openbaarheid van bestuur (*Gst.* 2018/133, <https://www.gemeente.nu/blog/wegstoppen-van-overheidstaken-leidt-tot-geheimzinnigheid/>)
 - Klachtrecht (*Klachtrecht* 2018/2, p. 11-13, <https://www.gemeente.nu/bestuur/gemeenteraad/regionale-onderzoeksbevoegdheid-nodig-bij-samenwerking/>)
 - Beleidsregels (art. 4:81 Awb)

Gevolgen mandaat (Aanpassingswet Wrna)

“Voor de genoemde ambtenaren in dienst van gemeenschappelijke regelingen geldt, dat het in mandaat uitvoeren op zichzelf geen ondergeschiktheidsrelatie doet ontstaan. De mandaatgever kan op grond van artikel 10:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Dat is inherent aan mandaat, omdat de mandaatgever verantwoordelijk blijft voor de in mandaat uit zijn naam genomen besluiten. **Die bevoegdheid beperkt zich echter tot de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid en doet geen ondergeschiktheidsverhouding ontstaan.** In het genoemde voorbeeld vallen de ambtenaren van de gemeenschappelijke regeling ook nu niet vanwege het in mandaat uitoefenen van bevoegdheden onder de incompatibiliteiten zoals die nu in de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet zijn neergelegd en evenmin onder de voorgestelde formulering.”

Kamerstukken II 2018/19, 35 073, nr. 3, p. 33-34. Zie ook Gst. 2018/155



Grip op samenwerking in de praktijk

Lessen en best practices uit gemeenten

Door Ronald Stolt, Rob de Greef en Laurens Vellekoop

Berenschot

PROOF
adviseurs



Intergemeentelijke samenwerking toegepast

HANDELIJNG VOOR TOEPASSING VAN DE WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden

Afwegingskader voor de keuze tussen
publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving

mr. R.J.M.H. de Greef, prof. mr. S.E. Zijlstra en mr. F.H.K. Theissen



Vragen & Opmerkingen

 www.proofadviseurs.nl of
 rob@proofadviseurs.nl

 www.rechten.vu.nl/greef of
 r.j.m.h.de.greef@vu.nl

 06 – 23 16 86 02

 <http://nl.linkedin.com/in/robdegreef>
 @RobGreef

