

1. Inleiding

De ministerraad stemde op voorstel van minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in met het wijzigen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit moet voorkomen dat raadsleden zich buitenspel voelen staan. Tot 12 oktober loopt de Internetconsultatie over de aangepaste Wgr. In deze notitie leest u de essentie van de wijziging van de Wgr. In hoofdstuk 2 treft u onze reactie aan.

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).

Deze wijzigingen verbeteren absoluut de positie van de gemeenteraden in gemeenschappelijke regelingen. Er zijn echter mogelijkheden voor verdere verbetering van de Wgr die niet in deze wetswijziging zijn opgenomen. Daartoe treft u onderstaand onze reactie aan. Dit met als doel de positie van gemeenteraden bij verlengd lokaal bestuur op basis van de Wgr (verder) te verbeteren. Onze reactie beperkt zich overigens tot de voor gemeenten relevante onderdelen van de aangepaste Wgr.

2. Reactie

Artikel 1 lid 3

In dit lid is bepaald dat de gemeenteraden binnen 8 weken hun zienswijze op een voorgenomen (wijziging van) een gemeenschappelijke regeling kenbaar moet maken. Hierbij merken wij het volgende op:

1. Een termijn van 8 weken is relatief kort. Zeker wanneer een wijziging kort voor een (eventuele) recesperiode aan de gemeenteraden wordt aangeboden. Daarom stellen wij voor deze termijn te verruimen naar 13 weken
2. Op basis van de Gemeentewet is het voorbereiden van raadsvoorstellen een taak van het college van B&W. Het college zal voorstellen om geen zienswijze in te dienen omdat het college de wijziging (mede) heeft voorbereid. Dit geldt zeker waar het een regeling tussen colleges betreft maar ook bij:
 - a. Een regeling tussen gemeenten en provincies op grond van artikel 51 Wgr;
 - b. Een regeling tussen gemeenten en waterschappen op grond van artikel 61 Wgr;
 - c. Een regeling tussen gemeenten, provincies en waterschappen op grond van artikel 73 Wgr.

Wanneer de raad wil toetsen of inderdaad geen zienswijze ingediend moet worden, heeft de raad hiervoor twee mogelijkheden, te weten:

- a. Het inschakelen van de eigen griffie. Wanneer de raad hiervan gebruik wenst te maken is het wel noodzakelijk dat er voldoende capaciteit, zowel in menskracht als in kennis, bij de griffie aanwezig is;
- b. Het inschakelen van externe deskundigheid, hetgeen geld kost.

Het verdient daarom aanbeveling om het budget dat beschikbaar is voor de ondersteuning van de gemeenteraad (door de griffie of externe deskundigen) te verruimen. Dit kan bijvoorbeeld door hiervoor een bedrag op te nemen in het Gemeentefonds

NB bovenstaande geldt ook voor artikel 51 lid 3, artikel 61 lid 3 en artikel 73 lid 3

Artikel 9 lid 1

Dit is een duidelijke verbetering t.o.v. van de huidige Wgr. Er wordt expliciet aangegeven dat bij het aangaan of wijzigen van een regeling ook wordt aangegeven hoe met het vermogen van een regeling die rechtspersoonlijkheid bezit omgegaan moet worden. Tevens is het niet meer zo dat de wet aangeeft dat de regeling voor onbepaalde tijd wordt aangegaan. Het artikel wordt verbeterd wanneer een lid wordt toegevoegd waarin expliciet wordt aangegeven dat een regeling periodiek (bijvoorbeeld éénmaal in een raadsperiode) moet worden geëvalueerd. Het nieuw toegevoegde artikel 11a voorziet wel in een bepaling voor evaluatie maar laat de frequentie waarop evaluatie plaats moet vinden open. Het heeft onze voorkeur de frequentie van evaluatie in de wet op te nemen.

Indien dit door de wetgever als te beperkend wordt ervaren, dan verdient het aanbeveling om in ieder geval artikel 11a als volgt aan te passen: *“Een regeling als bedoeld in artikel 8 houdt bepalingen in omtrent de evaluatie van de regeling en de frequentie waarin deze evaluatie plaats dient te vinden.”* Het verdient overigens ook aanbeveling een vergelijkbare evaluatie bepaling op te nemen wanneer het gaat om regelingen tussen gemeenten en provincie, regelingen tussen gemeenten en waterschappen, regelingen tussen gemeenten, provincie en waterschappen en regelingen tussen één gemeente, provincie of waterschap en een of meer andere openbare lichamen en rechtspersonen.

Artikel 13 lid 6

Dit lid maakt het mogelijk om raadsleden zitting te laten nemen in een algemeen bestuur van een openbaar lichaam. Op zich versterkt dit de directe betrokkenheid van gemeenteraden en zorgt ervoor dat de aangewezen gemeenteraadsleden het dagelijks bestuur directer kunnen controleren. Wel betekent het aanwijzen van raadsleden in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam een verzwarende van hun taak. Het is wenselijk dat er een extra vergoeding voor de raadsleden die zitting nemen in een algemeen bestuur beschikbaar komt. Temeer daar de algemene bestuursvergaderingen veelal overdag plaatsvinden. Overigens biedt artikel 21 Wgr de mogelijkheid voor het toekennen van een tegemoetkoming in de kosten van een raadslid die zitting neemt in een algemeen bestuur van een openbaar lichaam.

Artikel 13 lid 10

In artikel 13 lid 6 is de mogelijkheid gecreëerd om raadsleden zitting te laten nemen in een algemeen bestuur van een openbaar lichaam dat is getroffen door uitsluitend burgemeester en wethouders. Waarom wordt in artikel 13 lid 10 niet diezelfde mogelijkheid gecreëerd voor een algemeen bestuur van een openbaar lichaam dat is getroffen door uitsluitend burgemeester en wethouders en burgemeesters gezamenlijk? Het verhogen van de democratische legitimiteit pleit ervoor om aan dit artikel toe te voegen: *“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, de wethouders en de burgemeester worden aangewezen. Een raadslid wordt niet aangewezen dan na toestemming van de raad.”*

Artikel 14

Dit artikel regelt de samenstelling van het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam. Nu in artikel 13 de (terechte) mogelijkheid is gecreëerd dat raadsleden lid kunnen zijn van het algemeen bestuur, moet in artikel 14 bepaald worden dat deze raadsleden geen lid kunnen zijn van het dagelijks bestuur. Immers anders kunnen deze raadsleden ‘de slager worden die zijn eigen vlees moet keuren’.

Ter toelichting hierop: het dagelijks bestuur biedt conform artikel 35 lid 1 de ontwerpbegroting aan de raden van de deelnemende gemeenten aan voor het indienen van een zienswijze. Wanneer een raadslid in het dagelijks bestuur zit, moet ditzelfde dagelijks bestuurslid als raadslid een zienswijze geven op een begroting waar hij/zij als dagelijks bestuurslid mede voor verantwoordelijk is. Dat kan natuurlijk vanuit de duale verhoudingen binnen het gemeentebestuur nooit de bedoeling zijn.

Artikel 17 leden 2 en 3

Prima toevoegingen die aansluiten op de actieve informatieplicht vanuit het college, die is opgenomen in de Gemeentewet. Deze toevoegingen leiden dan ook tot het versterken van de informatiepositie van de raad.

Voorgesteld wordt om ook het recht van het stellen van vragen zoals opgenomen in artikel 155 lid 1 van de Gemeentewet op te nemen in de Wgr. Dit kan door het toevoegen van een lid 4 aan artikel 17 dat als volgt luidt:

“Een lid van de raad van één van de deelnemende gemeenten kan het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan mondeling of schriftelijk vragen stellen.”

Artikel 18

Dit artikel regelt onder meer het ter verantwoording kunnen roepen van wethouders die deel uitmaken van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie die uitsluitend getroffen zijn door colleges van burgemeester en wethouders of door colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters. De mogelijkheid om de burgemeester ter verantwoording te roepen is hierbij uitgesloten. Dit is bijzonder aangezien de burgemeester op grond van artikel 180 lid 1 van de Gemeentewet verantwoording over het gevoerde bestuur schuldig is aan de gemeenteraad. Voorstel is daarom op dit artikel als volgt aan te passen

*“Artikel 16 is van overeenkomstige toepassing op regelingen die uitsluitend getroffen zijn door colleges van burgemeester en wethouders alsmede op regelingen die uitsluitend getroffen zijn door colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters gezamenlijk, voor zover het betreft de leden, bedoeld in artikel 13, tiende lid, onder a **en onder b**, met dien verstande dat voor «het algemeen bestuur van het openbaar lichaam» telkens wordt gelezen «het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie».”*

Artikel 22 lid 3

Dit lid regelt dat de vergadering van het algemeen bestuur openbaar zijn. Aan dit artikel dient een vergelijkbare bepaling te worden opgenomen als in artikel 23 lid 5 van de Gemeentewet. Deze bepaling kan luiden:

“Het algemeen bestuur maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de regeling te bepalen wijze openbaar. Het algemeen bestuur laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 23 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.”

Verder verdient het aanbeveling een bepaling op te nemen dat de voorstellen waarover het algemeen bestuur gevraagd wordt te besluiten, uitgezonderd de voorstellen ten aanzien waarvan op grond van artikel 23 geheimhouding is opgelegd, voor eenieder raadpleegbaar zijn. In de regeling dient dan een bepaling opgenomen te worden hoeveel werkdagen voor de vergadering de voorstellen raadpleegbaar zijn voor eenieder alsmede de wijze waarop raadpleging plaats kan vinden.

Artikel 24a

Dit artikel regelt dat op voorstel van de raden van de gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam, een raadscommissie ingesteld kan worden. Wat in dit artikel gemist wordt is het volgende:

- a. Stemmen de raadsleden in deze commissie over een te geven advies zonder last (conform artikel 27 Gemeentewet) of zijn ze bij het stemmen gehouden aan hetgeen in de gemeenteraad eerder (in meerderheid) is besloten?
- b. Zitten de leden die de raad in de raadscommissie aanwijst in deze commissie namens de gemeenteraad, namens de politieke partij waarvan zij lid zijn of op persoonlijke titel (op basis van deskundigheid)?

Artikel 34b

In dit artikel wordt geregeld dat de financiële en beleidsmatige kaders en de jaarrekening voor 30 april aan de gemeenteraden worden gezonden. In artikel 34 lid 2 is nu opgenomen dat de vastgestelde begroting voor 15 september aan de provincie wordt gezonden (was 1 augustus). In artikel 35 lid 1 is het volgende opgenomen: "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." Deze termijn wordt hiermee twee weken verlengd (deze termijn was namelijk 8 weken).

Dit lijkt een verbetering maar is dit in de praktijk nauwelijks. Hoe gaan de stappen er namelijk in de praktijk uitzien:

- 29 april ontvangen de raden de financiële en beleidsmatige kaders (en de jaarrekening);
- Toezending ontwerpbegroting uiterlijk 20 mei aan de raden met verzoek voor 1 juli zienswijze kenbaar te maken. (Het is namelijk niet reëel te veronderstellen dat de raden direct na de zomervakantie de zienswijze vaststellen. Wanneer namelijk de zienswijzen door de raden direct na de zomervakantie vastgesteld zouden worden, is het niet reëel om de voorbereiding van de bestuursvergadering van de gemeenschappelijke regeling, waarin de begroting wordt vastgesteld, in enkele dagen plaats te laten vinden. Temeer daar, terecht, aan artikel 35 lid 4 is toegevoegd waarin is bepaald dat het bestuur schriftelijk en gemotiveerd aan de raad een reactie op de zienswijze geeft);
- Vaststelling van de begroting door het bestuur kan direct na de zomervakantie plaatsvinden (uiterlijk 13 september).

Door de datum voor het aanbieden van de financiële en beleidsmatige richtlijnen twee weken naar achter te schuiven, blijft het voor de gemeenteraden onmogelijk deze te bespreken en waar nodig de vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur aandachtspunten mee te geven. Om bespreking mogelijk te maken hebben in 2015/2016 de gemeenteraden in West-Brabant in de door 18 gemeenteraden eensluidend vastgestelde nota verbonden partijen bepaald dat de financiële en beleidsmatige kaders voor 1 februari aan de raden worden gezonden. Hiermee is de mogelijkheid gecreëerd om de financiële en beleidsmatige kaders te bespreken in de gemeenteraad (en met raden van andere deelnemende gemeenten) voordat de ontwerpbegroting aan de raad wordt aangeboden. De praktijk leert dat deze datum voor de verbonden partijen haalbaar is. Het verdient dan ook aanbeveling om in artikel 34b de datum van 30 april te vervangen door 1 februari.

NB het bovenstaande geldt ook voor:

- Artikel 58 lid 2, 58b en 59 lid 1
- Artikel 67 lid 2, 67a en 68 lid 1
- Artikel 80 lid 2, 80a en 81 lid 1

Artikel 35 lid 6

Dit lid regelt dat ook voor begrotingswijzingen een zienswijzenprocedure moet worden gevolgd. In dit lid is echter ook bepaald dat “in de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken”. Dit opent de mogelijkheid voor gemeenschappelijke regelingen om zeer ruim gebruik te maken van deze afwijkingsmogelijkheid. Hierdoor wordt de facto het budgetrecht van de gemeenteraad uitgehold.

Ons voorstel is daarom om de tekst vast volgt aan te vullen:

“In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken met dien verstande dat deze afwijkingsbepaling niet geldt voor wijzigingen die beleidsmatige of financiële (lees extra lasten) consequenties hebben voor één of meer deelnemers”.

Etten-Leur, 10 oktober 2019

Het lokaal raadsledenplatform regionale samenwerking van de gemeenteraad van Etten-Leur.