



Datum

12 oktober 2019

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
De Minister Van BZK

**contactpersoon**

Mr W.J. Bijleveld  
Stafafdeling B&C

Archimedeslaan 6  
3584 BA Utrecht

088 878 3537  
jz@vru.nl

Onderwerp

Ambtelijke reactie internetconsultatie wijziging Wet gemeenschappelijke  
regelingen

Ons kenmerk  
19.0002377

Uw kenmerk  
ketenID 9596

Geachte Minister,

Op 26 augustus jl. heeft u het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet  
gemeenschappelijke regelingen voor internetconsultatie gepubliceerd. Graag  
maak ik van de gelegenheid gebruik om een zienswijze te geven op het  
wetsvoorstel.

Bijlagen

-

## **Inleiding**

Het wetsvoorstel wil enerzijds de positie van gemeenteraden bij  
besluitvorming door gemeenschappelijke regeling versterken. Anderzijds  
worden controle-instrumenten voorgesteld. Ook worden voorstellen gedaan  
om de gemeenteraden meer invloed te geven op het functioneren van de  
gemeenschappelijke regelingen. Het wetsvoorstel bevat daarom een aantal,  
veelal procedurele, maatregelen met als doel om de democratische legitimiteit  
van gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Alhoewel wordt ondersteund  
dat het van groot belang is om de raden van de deelnemende gemeenten te  
betrekken bij gemeenschappelijke regelingen, worden bij het huidige voorstel  
twee algemene kanttekeningen geplaatst. Daarna wordt artikelsgewijs  
gereageerd. De voornaamste focus ligt daarbij op de mogelijke gevolgen voor  
de veiligheidsregio's als wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling.

## **I. Algemene kanttekeningen**

### **1. Doelmatigheid en effectiviteit**

De voorgestelde (aanvullende) procedurele bepalingen beogen het  
vertrouwen in en de sturing op gemeenschappelijke regelingen te  
vergroten. De vraag is echter of de voorgestelde aanvullende  
procedures het antwoord zijn op de behoefte om meer grip te krijgen.  
Een zorg is dat aanvullende procedures vooral vertragend zullen

werken. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van de voorgestelde aanpassingen zou daarom kunnen worden heroverwogen.

Vanzelfsprekend is een goede informatievoorziening en verantwoording naar en invloed van de deelnemers van groot belang. Er zijn echter binnen de huidige Wgr reeds diverse middelen en mogelijkheden om controle op gemeenschappelijke regelingen te houden, die echter lang niet altijd volledig en optimaal worden benut. Daarom is de vraag of de voorgestelde maatregelen het beoogde effect sorteren, ook in het licht van het feit dat in de praktijk de bestaande mogelijkheden en middelen niet altijd (optimaal) worden benut.

## **2. Verplichte gemeenschappelijke regelingen**

De verhouding van de algemene bepalingen in dit wetsvoorstel tot de bij wet verplichte gemeenschappelijke regeling is niet duidelijk. De veiligheidsregio's zijn bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen van colleges. Dit is vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. De (inrichting van de) veiligheidsregio wijkt op een aantal punten af van hetgeen voor 'normale' gemeenschappelijke regelingen geldt. Naast de veiligheidsregio zijn er ook andere bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen, zoals de GGD en omgevingsdiensten.

In het huidige wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen de vrijwillige en bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen. Dit kan in bepaalde gevallen tot een ongewenste uitkomst leiden. Noch in de wet noch in de Memorie van Toelichting wordt hierop ingegaan.

Op de bijzondere positie van bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen zou moeten worden meegenomen in dit wetsvoorstel. Een speciale regeling casu quo algemene bepaling(en) voor bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen (bijvoorbeeld met uitzonderingen op, of aanpassing van, bepaalde bepalingen) lijkt daarom voor de hand te liggen. Voor de veiligheidsregio geldt dat op dit moment een evaluatie plaatsvindt van de Wet veiligheidsregio's. Daarom wordt verzocht om de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's te betrekken bij uw voorstellen.

Daarnaast wordt geconstateerd dat reeds in de vigerende Wgr niet altijd voldoende rekening is gehouden met de wetgeving ten aanzien van verplichte gemeenschappelijke regelingen. Zo mag de

samenstelling van het dagelijks bestuur niet gelijk zijn aan de samenstelling van het algemeen bestuur (artikel 14 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen). De uitleg van deze bepaling ziet zowel op het aantal personen als ook op het stemgewicht. De achtergrond van deze bepaling is dat het algemeen bestuur controle moet kunnen uitoefenen op het dagelijks bestuur.

Deze uitleg kan in de praktijk echter tot ongewenste uitkomsten leiden voor veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio wordt bij Koninklijk Besluit benoemd en is in de praktijk (veelal) de burgemeester van de grootste gemeente. In regio's, waarin slechts weinig gemeenten deelnemen, deze gemeenten qua grootte sterk verschillen, betekent dit dat het bestuurslid van de op een na grootste gemeente dus nooit lid kan zijn van het dagelijks bestuur. Dit wordt onwenselijk geacht. Hierdoor worden immers een of enkele andere gemeenten langdurig buitenspel gezet. Er wordt verzocht ook dit punt mee te nemen in de afstemming tussen dit wetsvoorstel en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's.

## II. Artikelsgewijze reactie

### ***a. Invoeren zienswijzeprocedure bij treffen/wijzigen van een regeling (art.1 lid 2, 3 & 4 alsmede art. 9 lid 1)***

De zienswijzeprocedure die wordt geïntroduceerd zal vertragend werken op de totstandkoming of wijziging van een gemeenschappelijke regeling. Dit is een punt van zorg, aangezien de ervaring leert dat wijzigingen al veel tijd in beslag nemen. Dit is het gevolg van het feit dat alle gemeenten een afzonderlijk besluit moeten nemen en vergadercycli vaak niet op elkaar aansluiten. De procedure neemt dan snel meer dan een jaar in beslag. In het voorstel wordt geen onderscheid tussen de aard van mogelijke wijzigingen. Het is echter de vraag of iedere wijziging een dergelijke uitgebreide voorbereidingsprocedure vergt.

Voor de veiligheidsregio's zou de zienswijzeprocedure voor toetreden en uittreden zelf bijvoorbeeld niet van toepassing hoeven zijn, omdat verplichte deelname aan de gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio in de Wet veiligheidsregio's wordt geregeld. Uiteraard kan wel een zienswijze worden gegeven op de voorwaarden voor toe- of uittreding; wellicht dat daaraan een bepaling kan worden gewijd.

Bovendien is het de vraag welke toegevoegde waarde de zienswijzeprocedure heeft bovenop de toestemming die een raad nu reeds moet geven voordat een college- of burgemeestersregeling die wordt getroffen of gewijzigd.

Toestemming kan alleen worden geweigerd in wegens strijd met de wet of het algemeen belang. In de praktijk blijkt dat bij de beoordeling voor het geven van toestemming alle aspecten die voor een gemeenteraad van belang zijn worden meegewogen.

De vraag is of dan ook of het mogelijk is om voor de veiligheidsregio's als verplichte gemeenschappelijke regeling beide procedures in één te schuiven om daarmee onnodig tijdsverlies te voorkomen. Ook is het mogelijk in plaats van 'algemeen belang' een andere grondslag te kiezen voor de toestemming van de raad. De zienswijze procedure is dan ook niet meer nodig als 'dubbelop' vangnet voor de invloed van de raad. Mogelijk is het een optie om mogelijk te maken dat de raad de bevoegdheid heeft om voorwaarden te verbinden aan de toestemmingsverklaring.

***b. Invoeren zienswijzeprocedure omtrent besluiten (art. 10 lid 5 & 6)***

Ook het invoeren van een zienswijzeprocedure omtrent besluiten zal vertragend werken op het nemen van besluiten. Gelet op de vergaderfrequentie van de besturen van de veiligheidsregio's (algemeen bestuur meestal 3 à 5 keer per jaar) kan dit er toe leiden dat (wettelijke verplichte) besluiten niet meer tijdig kunnen worden genomen en er extra vergaderingen moeten worden ingepland. Binnen de agenda's en de bestuurlijke drukte voor burgemeesters is dat echter vaak problematisch.

Het aanwijzen van besluiten waarop zienswijzen kunnen worden ingebracht is niet verplicht, maar dan moet in de gemeenschappelijke regeling wel worden opgenomen dat er geen besluiten voor zienswijzen vatbaar zijn. Het opnemen van een dergelijke bepaling kan tot veel discussie leiden bij het (treffen of) wijzigen van een gemeenschappelijke regeling. Het verdient daarom de voorkeur dat de deelnemers zelf kunnen bepalen een dergelijke bepaling in de gemeenschappelijke regeling kunnen op te nemen en dus niet expliciet hoeft te worden gemaakt dat zienswijzen niet mogelijk zijn. Gemeenteraden zijn goed in staat om zelf aan te geven indien daar behoefte aan is. Dit is iets dat in de zienswijzefase kan worden geregeld, indien deze wordt ingevoerd.

Voor het belangrijkste documenten binnen de veiligheidsregio's, te weten het beleidsplan (inclusief verplichte bijlagen zoals het spreidings- en

dekkingsplan), het risicoprofiel en het crisisplan kent de Wet veiligheidsregio's al de mogelijkheid dat gemeenteraden vooraf hun wensen kenbaar kunnen maken dan wel hun zienswijze mogen geven. Een bepaling in de gemeenschappelijke regeling lijkt derhalve dubbelop, zeker gezien het feit dat op deze wettelijke documenten ook al verplichte doorlooptijden zijn. Een zienswijzeprocedure voor bestuursbesluiten van wettelijk verplichte regelingen wordt dan ook ongewenst geacht, tenzij die zijn opgenomen in aparte regelingen zoals de Wet veiligheidsregio's.

**c. Regionale gemeenschappelijke raadscommissie (art. 24a)**

De regionale gemeenschappelijke raadscommissie die wordt geïntroduceerd in het wetsvoorstel wordt uitsluitend samengesteld uit raadsleden. In het licht van de Wet gemeenschappelijke regelingen is dit geen onlogische keuze voor 'normale' regelingen. Voor de veiligheidsregio's is deze bepaling echter minder wenselijk, omdat de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat zij collegeregelingen moeten zijn, waarbij de burgemeesters zitting nemen in het algemeen bestuur. De sturing op de wettelijk verplichte regeling door de raden vindt met name plaats door middel van de begrotingscyclus. De raden worden in veel veiligheidsregio's reeds bovenwettelijk betrokken bij het bestuur van de regeling. Gezien de wettelijke taken van de veiligheidsregio's voegen deze commissies minder toe. Een uitzondering voor bij wet verplichte regelingen lijkt wenselijk.

Bij de instelling van de commissie als bedoeld in het wetsvoorstel moeten de taken worden beschreven. De raden stellen de taken, bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van commissie voor, en het algemeen bestuur stelt de commissie in. Daarna wordt deze opgenomen in de regeling door middel van een wijzigingsbesluit daarvan. Deze bepaling werkt op twee manieren vertraging in de hand.

- Enerzijds bestaat het gevaar, dat breed wordt ingestoken op advisering ten aanzien van strategische en bestuurlijke zaken en daardoor het schaken op verschillende borden alleen maar complexer en tijdrovender zal worden. Deze vertraging doet zich vooral voor bij de besluitvorming van het algemeen bestuur.
- Anderzijds maakt artikel 24a derde lid naar onze mening de instelling van de commissie onnodig complex. Daarin is bepaald dat de taken, bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissie bij instelling door het algemeen bestuur van de commissie

moeten worden opgenomen in de gemeenschappelijke regeling door middel van een wijziging daarvan. Het wijzigen van een gemeenschappelijke regeling kost veel tijd en moeite, hetgeen nog toeneemt door de invoering van de zienswijzeprocedure (zie onder a). Deze zienswijzeprocedure leidt feitelijk tot een tweede inspraakronde, aangezien de initiatiefbevoegdheid om deze commissie te initiëren reeds bij de raden ligt. De raden moeten daartoe zelf al tot overeenstemming komen om dit aan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling voor te stellen. De toegevoegde waarde van het opnemen van deze commissie in de gemeenschappelijke regeling zelf naast het nemen van een instellingsbesluit, wordt daarom niet gezien.

Indien niettemin voor een plicht tot wijziging van de regeling wordt gekozen dan kan een oplossing voor een deel van de vertraging zijn, dat op het wijzigingsbesluit van de regeling ten behoeve van het opnemen van de taken, bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissie, de (nieuw in te voeren) zienswijzeprocedure niet van toepassing is. Door middel van de toestemming kunnen de raden immers al ten finale goedkeuren wat de taken, bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissie zijn.

**d. Mogelijkheid raadsleden in collegeregelingen (art. 13 lid 6)**

Op grond van de Wet veiligheidsregio's bestaat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Daarin liggen gegronde redenen vanuit staatrechtelijk oogpunt en lokaal gezag en bestuur ten grondslag. Het zou niet logisch zijn als ook voor de veiligheidsregio raadsleden in het algemeen bestuur kunnen worden aangewezen.

- Alhoewel het wetsvoorstel daar niet helemaal duidelijk over is mag worden verondersteld dat deze aanvulling van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet voor de veiligheidsregio geldt. Een bevestiging daarvan is gewenst.

**e. Afspraak over participatie in de gemeenschappelijke regeling (art. 10 lid 7)**

In het wetsvoorstel is een verplichting opgenomen om in de gemeenschappelijke regeling te bepalen of en hoe ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de totstandkoming en

uitvoering van beleid betrokken worden. Het is echter niet verplicht om de ingezetenen en belanghebbenden rechtstreeks te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Er kan ook voor gekozen worden om de inspraak te laten verlopen via de gemeenteraden, die de inbreng mee kunnen nemen in een zienswijze.

Voorstelbaar is dat in het kader van de totstandkoming van belangrijke documenten zoals het beleidsplan, risicoprofiel en crisisplan van een veiligheidsregio de ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken. De Wet veiligheidsregio's geeft echter al een aantal overleg- en afstemmingsverplichtingen en -mogelijkheden met diverse partijen en stakeholders bij de voorbereiding van deze plannen.

- Het is ongewenst dat er regionale verschillen ontstaan in de burgerparticipatie van bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen. Dat kan tot ongewenste verschillen in wettelijke taakuitvoering van de veiligheidsregio's leiden. Een uitzondering voor veiligheidsregio's of bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen ligt in de rede. Als toch wordt gekozen voor participatie bij de veiligheidsregio's dan zou een dergelijke regeling bij voorkeur in de Wet veiligheidsregio's moeten worden opgenomen.

**f. *Recht van enquête (art. 17 lid 2 &3) en gezamenlijke onderzoekscommissie (155g Gemw)***

Omdat de veiligheidsregio's collegeregelingen zijn geldt het recht van enquête, dat in het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd ook ten opzichte de veiligheidsregio's, net als de mogelijkheid van onderzoekscommissies.

- Met betrekking tot veiligheidsregio's is het de vraag wat de opvolging is, indien er misstanden worden geconstateerd. Burgemeesters in het algemeen bestuur kunnen immers niet naar huis worden gestuurd. Het is gewenst op dit punt helder te maken wat de gevolgen voor een veiligheidsregio kunnen zijn.

**g. *Afspraken over evaluatie (art. 11a)***

Het wetsvoorstel verplicht tot het opnemen van bepalingen in de gemeenschappelijke regeling omtrent evaluatie van de regeling. Het voorstel biedt alle mogelijkheden om dit naar eigen inzicht in te vullen. Er is geen verplichting, maar gemeenten moeten er mee instemmen om niet te

evalueren. Je moet dan in de gemeenschappelijke regeling opnemen dat er niet geëvalueerd wordt.

- Het opnemen van de plicht om ook een bepaling over niet-evalueren op te nemen, lijkt overbodig. Een mogelijkheid is dat veiligheidsregio's in dit kader aansluiten bij inspectierapporten, rapporten over visitaties en evaluaties ten aanzien van (de uitvoering van ) het beleidsplan en bijbehorende documenten. Dit zou in de Wet veiligheidsregio's kunnen worden meegenomen, die thans wordt geëvalueerd

#### ***h. Aanscherping afspraken toe- en uittreding (art. 9 lid 1)***

Toe-of uittreden bij wettelijk verplichte regelingen kan *de facto* slechts spelen bij gemeentelijke herindelingen (op grond van Wet arhi) of wijzigingen van de indeling in veiligheidsregio's. Deze geschieden beide bij wet. Gemeenten kunnen dan ook niet besluiten om uit te treden. Hierdoor is artikel 9 (oud en nieuw) over toe- en uittreding voor de veiligheidsregio's feitelijk een loze bepaling voor zover het gaat om het besluit tot toe- of uittreding zelf.

- Overwogen kan worden algemene bepaling ten aanzien van dat onderwerp op te nemen voor de bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen. Deze zou materiele regels met betrekking tot de voorwaarden of gevolgen van de toe- of uittreding kunnen bevatten.

#### ***i. Beter aansluiting begrotingscyclus op gemeentelijke cyclus (art. 34 lid 2, art. 34b, art. 35)***

Om de begrotingscycli van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen beter op elkaar aan te laten sluiten worden de uiterste termijnen voor indiening van de kadernota bij gemeenten aangepast . Het is de bedoeling om de gemeenteraden meer tijd te geven en om beter aan te sluiten bij de gemeentelijke begrotingscyclus.

Doordat de datum van het indienen van de begroting bij Gedeputeerde Staten wijzigt van 1 augustus naar 15 september valt de zienswijzeprocedure (10 weken voorafgaand aan vaststelling van de begroting) in het zomerreces.

- Een punt van zorg is dan ook de praktische uitvoering tijdens de vakantieperiode. Coördinatie en besluitvorming is dan erg lastig. Met name ook gelet op de (on)mogelijkheden om in de periode half juli – augustus – begin september een vergadering van het algemeen bestuur te plannen waarin het quorum kan worden gehaald.





- Een andere mogelijkheid is om het toesturen van de kadernota naar voren te halen met een verzoek om een reactie te geven. Dit is binnen de vigerende Wgr al mogelijk en in een aantal veiligheidsregio's reeds de praktijk. Deze kunnen dan al meegenomen worden met het opstellen van de concept-begroting, zodat de betrokkenheid van de raden meer aan de voorkant van het proces ligt.

***j. Overgangstermijn***

In het wetsvoorstel is geen overgangstermijn opgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt echter gesproken over een overgangstermijn van één jaar. De ervaring binnen veiligheidsregio's laat echter zien dat de duur van wijzigingsprocedure normaliter als kan oplopen tot twee jaar. Nu er een aantal wezenlijke zaken in de wetwijziging zijn opgenomen en dit tot de nodige discussie zal kunnen leiden tussen de gemeenschappelijke regelingen en de deelnemers en de deelnemers onderling is een overgangstermijn van één jaar onvoldoende. Daarnaast zou door de invoering van de mogelijkheid voor zienswijzen de besluitvorming extra vertragen.

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van onze reactie, dan kunt u contact opnemen met de heer Mr W.J. Bijleveld , adviseur juridische zaken van de stafafdeling Bestuur & Control.

Prof. Peter L.J. Bos,  
algemeen directeur