

## De herontdekking van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Mr. drs. H. Doornhof & mr. A.H.J. Hofman, datum 20-12-2021

**Datum**

20-12-2021

**Auteur**

Mr. drs. H. Doornhof & mr. A.H.J. Hofman<sup>[1]</sup>

**JCDI**

JCDI:ADS627177:1

**Vakgebied(en)**

Staatsrecht / Algemeen

Staatsrecht / Decentralisatie

Bestuursrecht algemeen / Bestuursbevoegdheden

**Wetgeving**

Art. 9, 10, 28, 30, 33, 33a WGR

De WGR staat er in bestuurlijk Nederland niet al te best op. Hij wordt als complex, knellend en te weinig democratisch ervaren. Geroepen wordt om een alternatief. Maar daarmee worden de mogelijkheden die de huidige wet voor efficiënt en democratisch samenwerken biedt, miskend. Het is dus tijd voor de (her)-ontdekking van de WGR.

### 1. De impopulariteit van de WGR

Als het aan de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen ligt, moet het ontwerpen van een eigentijdse regeling voor interbestuurlijke samenwerking prioriteit krijgen van het nieuwe kabinet.<sup>[2]</sup> Dit lijkt onder meer te zijn ingegeven door het Eindrapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen waarin is geconcludeerd dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) zo complex en knellend is dat die aan een effectieve samenwerking in de weg staat: raadsleden zouden niet of slechts moeizaam controle kunnen uitoefenen op het in een gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur, wijziging en opheffing van een gemeenschappelijke regeling vereisen veelal unanimiteit waardoor aanpassingen bijna niet mogelijk zijn en deelnemers houden elkaar in de gemeenschappelijke regeling gegijzeld. Bovendien is uittreding onaantrekkelijk vanwege de hoge kosten. Vanwege deze ervaringen grijpen partijen volgens het rapport noodgedwongen naar andere, vaak privaatrechtelijke, vormen van samenwerking.

Wat zijn de oorzaken van de impopulariteit van de WGR? Heeft zij te maken met de grote afstand tussen gemeenteraden en regio-organen? Houdt het gevoel van onbehagen verband met de meer algemene dominantie van colleges ten opzichte van hun raden? Of berust een en ander op de onbekendheid met de wettelijke mogelijkheden om regelingen op een eigen manier in te richten? In elk geval dit laatste achten wij niet uitgesloten, gelet op het pleidooi voor een alternatief voor de WGR.<sup>[3]</sup> Kennelijk staan de goede kansen die de huidige wet – in onze ogen – biedt voor een slagvaardige, efficiënte en democratisch gelegitimeerde samenwerking onvoldoende op het netvlies. De WGR hoeft naar ons inzicht dus in ieder geval geen oorzaak te zijn van de complexiteit en knelling die wordt ervaren, mits de deelnemers zijn mogelijkheden optimaal benutten. Wij zetten dat in dit artikel uiteen. Daarbij starten we met een bespreking van stelsel van de wet en benoemen we de aandacht die de wetgever steeds voor de democratische legitimatie van samenwerking heeft gehad. Vervolgens zetten we de kansen uiteen om een samenwerkingslichaam slagvaardig, efficiënt en in hogere mate democratisch gelegitimeerd te maken.

### 2. Het stelsel van de WGR

De WGR vormt de grondslag voor publiekrechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen en is gebaseerd op artikel 135 Grondwet. De wet voorziet niet alleen in samenwerkingen tussen bestuursorganen van gemeenten, maar ook in die tussen bestuursorganen van provincies onderling, bestuursorganen van waterschappen onderling, en allerlei varianten van samenwerkingen tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast kunnen ook openbare lichamen en rechtspersonen deelnemen aan een samenwerkingsverband op grond van de WGR.<sup>[4]</sup> In het vervolg van dit artikel nemen wij de samenwerking tussen gemeentebesturen – meer in het bijzonder die tussen colleges van burgemeester en wethouders – als uitgangspunt, zoals ook de wet dat doet.

In een gemeenschappelijke regeling spreken de deelnemende bestuursorganen af op welke wijze zij op een bepaald beleidsterrein samenwerken. Het bijzondere aan een gemeenschappelijke regeling is, dat de inhoud en strekking van de te maken afspraken wordt gereguleerd door de WGR. Deze wet biedt regels voor onder meer de inrichting en het functioneren van de samenwerking en bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling onder meer bepalingen moet bevatten over de wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding uit een regeling.<sup>[5]</sup> De regeling dient verder onder meer de belangen te vermelden ter behartiging waarvan zij is getroffen of gewijzigd en de overgedragen bevoegdheden.<sup>[6]</sup>

De democratische legitimatie van een gemeenschappelijke regeling is gebaseerd op het beginsel van 'verlengd lokaal bestuur', wat betekent dat het bestuur van het samenwerkingsverband geen eigen democratische legitimatie heeft, maar dat de politieke controle op het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur uiteindelijk berust bij de betrokken deelnemers.<sup>[7]</sup> Daarmee is de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen gekoppeld aan de mogelijkheden die de raden hebben tot het uitoefenen van controle en het stellen van kaders voor het samenwerkingsverband waaraan het gemeentebestuur deelneemt.<sup>[8]</sup> Dit maakt ook direct duidelijk dat de vormgeving van decentrale samenwerking via de WGR bij voorbaat een streepje voor heeft op privaatrechtelijke constructies. Niet voor niets schrijft artikel 160 lid 2 Gemeentewet voor dat eerst tot de oprichting van en de deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen mag worden overgegaan, "indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang". Dat dat openbaar belang aanwezig is, zou – in het licht van het bestaan van de publiekrechtelijke voorzieningen – bij intergemeentelijke samenwerking naar ons idee dus niet al te snel mogen worden aangenomen. De WGR biedt met al zijn samenwerkingsvarianten namelijk voor ieder wat wils, zoals we in deze bijdrage zullen toelichten.

## 2.1 Veel keuzevrijheid ten aanzien van de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

De WGR kent vijf varianten van interbestuurlijke samenwerking. Dé gemeenschappelijke regeling bestaat namelijk niet.<sup>[9]</sup> Expliciet biedt de wet grondslagen voor de volgende vier samenwerkingsvormen: 1) een gemeenschappelijk openbaar lichaam (artikel 8 lid 1), 2) een gemeenschappelijk orgaan (artikel 8 lid 2), 3) een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8 lid 3), en 4) een centrumconstructie (artikel 8 lid 4). Daarnaast vloeit impliciet nog een vijfde samenwerkingsvorm uit de wet voort (meer specifiek uit artikel 1 lid 1): de "gemeenschappelijke regeling zonder meer". Zoals wij hierna ook uiteen zullen zetten, verschillende de vijf varianten onderling in aard en zwaarte. In de praktijk komt de eerste variant, het gemeenschappelijk openbaar lichaam (hierna ook: 'GOL'), het vaakst voor.<sup>[10]</sup> Die variant heeft trouwens ook de voorkeur van de regering.<sup>[11]</sup>

## 2.2 Het gemeenschappelijk openbaar lichaam

Het GOL betreft de zwaarste variant van samenwerking, omdat hier volledige rechtspersoonlijkheid aan toekomt en het een geëerd bestuur kent. Dit betekent dat het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter. Naast deze verplichte organen kunnen ook andere organen worden ingesteld, zoals advies- en bestuurscommissies.<sup>[12]</sup> De samenstelling van het algemeen bestuur is afhankelijk van de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling zijn aangegaan. De WGR onderscheidt namelijk vier varianten: (i) de raadsregeling, waaraan uitsluitend raden deelnemen, (ii) de collegeregeling, waaraan uitsluitend colleges deelnemen, (iii) de burgemeestersregeling, waaraan uitsluitend burgemeesters deelnemen, en (iv) de gemengde regeling, waarin twee of meer verschillende typen bestuursorganen samenwerken en waarbij nog een onderscheid kan worden gemaakt tussen gemengde regelingen met en zonder betrokkenheid van de raad.<sup>[13]</sup> In het vervolg van dit artikel nemen wij de collegeregeling tot uitgangspunt.

Bij de collegeregeling zijn de deelnemende colleges bevoegd om collegeleden aan te wijzen als lid van het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur bestaat vervolgens uit de voorzitter en twee of meer collegeleden, die allen door en uit het algemeen bestuur worden aangewezen.<sup>[14]</sup> Voor wat betreft de aan een GOL toekomende bevoegdheden geldt het volgende. Allereerst heeft het openbaar lichaam eigen bevoegdheden op grond van de WGR. Het gaat hierbij met name om de in artikel 33b genoemde bevoegdheden en bevoegdheden die de interne verhoudingen binnen het GOL regelen, zoals bevoegdheden ten aanzien van de begroting en de jaarrekening. Daarnaast kunnen deelnemers bevoegdheden aan het bestuur van het GOL overdragen. Aan het openbaar lichaam kunnen in de gemeenschappelijke regeling in beginsel alle bevoegdheden "tot regeling en bestuur" worden overgedragen door het bevoegde bestuursorgaan van de gemeente.<sup>[15]</sup> De over te dragen bevoegdheden moeten echter wel vallen binnen de doelstelling van de gemeenschappelijke regeling, zien op de belangen waartoe de regeling is getroffen en gelden slechts voor het gebied waarvoor de gemeenschappelijke regeling geldt.<sup>[16]</sup> De overgedragen bevoegdheden komen vervolgens terecht bij het algemeen bestuur. De WGR kent namelijk nog een monistische structuur.<sup>[17]</sup> Het algemeen bestuur kan een groot deel van deze toegekende bevoegdheden op zijn beurt wel overdragen aan het dagelijks bestuur, zodat er geen al te logge organisatie ontstaat.<sup>[18]</sup>

Naast het overdragen van bevoegdheden aan een GOL kunnen bevoegdheden ook in mandaat worden uitgeoefend.<sup>[19]</sup> De WGR biedt hiervoor echter geen expliciete aanknopingspunten, waardoor voor de mogelijkheden van mandaat wordt teruggevallen op de algemene regeling in hoofdstuk 10 Algemene wet bestuursrecht. Hieruit volgt dat mandatering in beginsel altijd is toegestaan,<sup>[20]</sup> mits het betreffende bestuursorgaan ook daadwerkelijk over de betreffende bevoegdheid

beschikt.

### 2.3 Het gemeenschappelijk orgaan

Het gemeenschappelijk orgaan heeft, anders dan het GOL, geen rechtspersoonlijkheid. Daardoor kan het gemeenschappelijk orgaan niet als zelfstandige entiteit optreden in het rechtsverkeer. Ook kunnen minder bevoegdheden worden overgedragen aan het gemeenschappelijk orgaan dan aan het GOL: de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften vast te stellen mag bijvoorbeeld niet aan het gemeenschappelijk orgaan worden gedelegeerd.<sup>[21]</sup> Een ander verschil is dat het gemeenschappelijk orgaan geen algemeen en dagelijks bestuur kent, zoals het GOL, maar een ongeleed bestuur heeft.<sup>[22]</sup> Het gemeenschappelijk orgaan is daarmee bij uitstek geschikt voor eenvoudige samenwerkingen met een beperkte doelstelling.

### 2.4 De bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat sinds 1 januari 2015<sup>[23]</sup> en heeft wel rechtspersoonlijkheid, maar kent, in tegenstelling tot het GOL, geen geleed bestuur. Daarmee is dit een lichtere samenwerkingsvariant. Het is overigens ook niet mogelijk om bij een bedrijfsvoeringsorganisatie andere organen in te stellen, zoals een dagelijks bestuur of bestuurscommissies. Indien dat gewenst is, moet er (toch) voor een GOL worden gekozen.<sup>[24]</sup>

Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan enkel worden ingesteld door colleges en deze regeling kan alleen worden getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. Gezien de aard van de bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie daarom ook alleen bevoegdheden tot regeling en bestuur worden overgedragen, voor zover die bevoegdheden betrekking hebben op de uitvoering van taken waarbij geen beleidsruimte bestaat.<sup>[25]</sup>

### 2.5 De centrumconstructie

De centrumconstructie, vervolgens, betreft een lichte vorm van samenwerking waarbij geen bevoegdheden worden overgedragen door de deelnemers en er geen nieuwe organisatie wordt opgericht. In plaats daarvan worden er bevoegdheden door de deelnemers gemandateerd aan de zogenaamde centrumgemeente(n)<sup>[26]</sup> en wordt er vervolgens tussen de deelnemers een (dienstverlenings)overeenkomst gesloten waarin wordt afgesproken dat de samenwerking op grond van de uitgangspunten van de WGR wordt vormgegeven. Zo moet een dergelijke overeenkomst bepalingen bevatten over de wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding<sup>[27]</sup> en moet de overeenkomst onder meer het belang of de belangen vermelden ter behartiging waarvan zij is aangegaan.<sup>[28]</sup> Geschillen over de nakoming van deze overeenkomst dienen, nu er sprake is van een publiekrechtelijke overeenkomst op grond van de WGR, ook te worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie en – in tweede instantie – de bestuursrechter.<sup>[29]</sup>

De centrumconstructie kan verder zowel enkelvoudig als meervoudig worden vormgegeven. Bij de enkelvoudige centrumregeling is er één centrumgemeente waarvan de bestuursorganen of de ambtenaren de bevoegdheden uitoefenen voor alle aan de centrumregeling deelnemende bestuursorganen. Bij de meervoudige centrumregeling worden er meerdere centrumgemeenten aangewezen, die ieder een bepaalde taak uitvoeren en dus voor die taak centrumgemeente zijn.<sup>[30]</sup>

### 2.6 De regeling zonder meer

De regeling zonder meer – ten slotte – betreft de lichtste samenwerkingsvorm. Hierbij worden geen bevoegdheden door de deelnemers overgedragen, maar wordt er een (dienstverlenings)overeenkomst tussen de deelnemers aangegaan. In de overeenkomst wordt afgesproken dat de samenwerking op grond van de uitgangspunten van de WGR wordt vormgegeven, waardoor het in artikel 1 lid 2 WGR opgenomen voorafgaande toestemmingsrecht van de raad onverkort geldt. Zo moet een dergelijke overeenkomst bepalingen bevatten over de wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding<sup>[31]</sup> en moet de overeenkomst onder meer het belang of de belangen vermelden ter behartiging waarvan zij is aangegaan.<sup>[32]</sup> Geschillen over de nakoming van de regeling zonder meer dienen, nu er sprake is van een publiekrechtelijke overeenkomst op grond van de WGR, ook te worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie en – in tweede instantie – de bestuursrechter.<sup>[33]</sup>

### 2.7 Schematische weergave van de samenwerkingsvarianten

Schematisch verhouden de vijf varianten zich als volgt tot elkaar:



Gezien het voorgaande hebben samenwerkingspartners bij de keuze voor een publiekrechtelijke samenwerking op basis van de WGR dus de keuze tussen vijf varianten. Voor ieder type samenwerking is een variant meer of minder passend. Het maken van de juiste keuze vergt daarom ook wat denkwerk, maar het idee achter de WGR is duidelijk: áls partijen willen samenwerken, dan biedt het publiekrecht op een laagdrempelige wijze voor ieder wat wils.<sup>[34]</sup>

### 3. Democratische legitimatie steeds aandachtspunt van de wetgever

Als gezegd is de WGR impopulair en staan de kansen die de huidige wet voor een efficiënte en democratisch gelegitimeerde samenwerking biedt, mogelijk onvoldoende op het netvlies. Eerder noemde De Greef de WGR al onbegrepen, onbekend en onbemind en wees hij de gebrekkige democratische controle door de gemeenteraden reeds als een van de knelpunten aan. Dat knelpunt laat zich nu, dertien jaar later, kennelijk nog steeds gevoelen.<sup>[35]</sup> Dit terwijl het oplossen van het ervaren gebrek aan democratische controle op samenwerkingsverbanden juist een van de hoofddoelstellingen van de WGR was. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het van belang werd geacht dat de deelnemers zouden gaan beschikken over controlemogelijkheden op het in de gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur.<sup>[36]</sup>

Ook bij opvolgende wijzigingen van de WGR stond de doelstelling om de democratische controle op het in een gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur te versterken, stevast met stip bovenaan. Wij wijzen daartoe onder meer op de wetswijziging van 1 januari 2006, die onder meer tot doel had om de samenwerkingsverbanden dichter naar de democratisch gelegitimeerde gemeenten te brengen<sup>[37]</sup> en op de wetswijziging van 1 januari 2015 die onder meer strekte tot verandering van de WGR in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur.<sup>[38]</sup> Daarbij werden onder meer de verantwoordingsrelaties tussen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur en de betrokkenheid van de raden bij de begroting verstevigd.<sup>[39]</sup>

Nu ligt de versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen – opnieuw – ten grondslag aan een recentelijk door de Eerste Kamer aangenomen voorstel tot wijziging van de WGR.<sup>[40]</sup> Dit wetsvoorstel voorziet onder meer in een actieve informatieplicht van het bestuur naar de raden, in een mogelijkheid om een raadsadviescommissie in te stellen en in de introductie van een zienswijzeprocedure. Zoals hierna nog zal worden gemarkeerd, biedt ook deze wetswijziging daarmee kansen voor een meer democratisch gelegitimeerd regiobestuur.

### 4. Veel keuzevrijheid bij vormgeving van de samenwerking

Als gemeentebesturen voor publiekrechtelijke samenwerking kiezen, hebben ze – als hiervoor gezegd – veel keuzevrijheid. Zo staat het hun allereerst vrij om de publiekrechtelijke variant te kiezen die ze het beste vinden passen bij hun gezamenlijke taakuitoefening (zie paragraaf 2 van dit artikel). In de tweede plaats strekt de keuzevrijheid zich uit over de daadwerkelijke vormgeving van de gekozen variant van publiekrechtelijke samenwerking. Daarover gaat deze paragraaf. Het is namelijk aan de deelnemers om de exacte inrichting, taken, bevoegdheden en samenstelling van het bestuur van het samenwerkingsverband te bepalen.<sup>[41]</sup> Ook is het aan hen om vast te leggen op welke wijze invulling wordt gegeven aan en nakoming wordt verlangd van de verantwoordings- en inlichtingenplichten van het bestuur jegens de deelnemers. Verder volgt uit artikel 16 en 17 WGR dat de deelnemers zelf in de regeling invulling moeten geven aan de inlichtingen- en

verantwoordingsplichten tegenover de raden. Met dit alles kunnen de deelnemers bepalende invloed uitoefenen op de mate waarin de samenwerking effectief, doelmatig en in hogere mate democratische gelegitimeerd zal zijn.

#### 4.1 Kansen voor een slagvaardig en efficiënt regiobestuur

Ten aanzien van de samenstelling en de bevoegdheden van het (dagelijks) bestuur van een samenwerkingslichaam hebben de deelnemers dus veel keuzevrijheid. Die vrijheid kan worden benut om een al te bureaucratisch bestuur binnen de regio te voorkomen.

##### Samenstelling bestuur

Binnen de kaders van artikel 12-15 WGR biedt de wet aan de deelnemers van het GOL, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan de ruimte om het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zelf vorm te geven. Voor het GOL bepaalt de wet dat het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het dagelijks bestuur bestaat vervolgens uit de voorzitter en minimaal twee of meer collegeleden, die allen door en uit het algemeen bestuur worden aangewezen.<sup>[42]</sup> Het algemeen bestuur moet op zijn beurt minimaal dubbel zo groot te zijn als het dagelijks bestuur.<sup>[43]</sup> Daarmee bestaat een dagelijks bestuur dus uit minimaal drie leden en een algemeen bestuur uit minimaal zes leden. Een verplichting om een groter algemeen of dagelijks bestuur in te stellen, volgt niet uit de wet en is daarmee dus een keuze van de deelnemers. In dat kader bepaalt artikel 13 lid 3 en 4 WGR ook dat de regeling zelf het aantal leden van het algemeen bestuur bepaalt dat door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen, dat de aantallen leden per deelnemende gemeente kunnen verschillen en dat leden meervoudig stemrecht kunnen hebben. Voor de samenstelling van het ongelede bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan gelden de voorschriften van artikel 13 WGR eveneens: de deelnemers zijn vrij om in de regeling afspraken te maken over de samenstelling van het bestuur. Daarbij komt dat de wet voor deze twee samenwerkingsvarianten geen minimumaantal bestuursleden voorschrijft.<sup>[44]</sup> Vanzelfsprekend zal de slagkracht van het bestuur wel direct verband houden met de keuze voor een groter of kleiner bestuur.

##### Vereiste meerderheden

Uitgangspunt van de WGR is dat besluitvorming over het aangaan en wijzigen van een gemeenschappelijke regeling bij unanimitie geschiedt. Daarbij is er niet alleen unanieme overeenstemming nodig tussen de colleges van B&W, als deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling, maar is er ook unanimitie bij de gemeenteraden vereist. In artikel 1 lid 2 WGR is namelijk een expliciet toestemmingsrecht opgenomen voor de raden voor het aangaan, wijzigen, toetreden tot en uittreden uit een gemeenschappelijke regeling.

Uitgangspunt van de vereiste besluitvorming voor het aangaan en wijzigen van een gemeenschappelijke regeling is dus, dat de deelnemers en raden bij unanimitie moeten besluiten.<sup>[45]</sup> De wetgever heeft het de deelnemende bestuursorganen echter toegestaan om bij de gemeenschappelijke regeling af te wijken van dit unanimitievereiste, door bijvoorbeeld een gewone meerderheid te vereisen.<sup>[46]</sup> Hierover dienen de deelnemers dus bij het aangaan van de regeling een keuze te maken. Wanneer de gemeenschappelijke regeling echter niets bepaalt, dan geldt het unanimitievereiste onverkort.<sup>[47]</sup> Zo komt een wijziging van een gemeenschappelijke regeling dan niet tot stand als niet alle deelnemende bestuursorganen én hun raden hebben ingestemd. Is echter een andere stemverhouding gewenst, zodat bijvoorbeeld voorkomen wordt dat de deelnemers elkaar bij een ontstane impasse gegijzeld houden, dan doen de deelnemers er verstandig aan om al bij het aangaan van de regeling afspraken te maken over de stemverhoudingen bij het wijzigen van een regeling. De flexibiliteit en efficiëntie van de regeling kunnen zo worden gewaarborgd.

Ten aanzien van de aanvullende toestemming die de raden op grond van artikel 1 lid 2 WGR moeten verlenen aan het college van B&W geldt overigens nog, dat de raden in beginsel dertien weken de tijd hebben om te beslissen omtrent de toestemming.<sup>[48]</sup> Deze termijn kan één keer met dertien weken worden verlengd. Hebben de raden na 26 weken nog geen besluit genomen, dan is de toestemming van rechtswege verleend.<sup>[49]</sup>

##### Bevoegdheden

Ten aanzien van de bevoegdheden die de deelnemers aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kunnen overdragen, geldt dat de deelnemers veel keuzevrijheid hebben binnen de begrenzing van artikel 30 en 31 WGR.<sup>[50]</sup> Zij kunnen in beginsel namelijk alle bevoegdheden “tot regeling en bestuur” overdragen, tenzij de overdracht is uitgesloten op grond van artikel 30 en 31 WGR of de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzet. Zo volgt uit artikel 30 lid 1 WGR dat de bevoegdheid moet zien op de belangen ter behartiging waarvan de regeling is getroffen en dat zij moet gelden voor het gebied waarvoor de gemeenschappelijke regeling geldt. De aard van de bevoegdheid verzet zich bijvoorbeeld tegen delegatie indien aan een bedrijfsvoeringsorganisatie beleidsrijke taken worden overgedragen. Een dergelijke bevoegdheidsoverdracht verzet zich namelijk tegen artikel 8 lid 3 WGR waaruit volgt dat een bedrijfsvoeringsorganisatie enkel kan zien op de uitvoering van taken waarin geen beleidsruimte bestaat.<sup>[51]</sup> Voldoet een bevoegdheidsoverdracht aan de voornoemde eisen en is deze voldoende concreet,<sup>[52]</sup> dan biedt de wet in feite geen belemmeringen meer voor de

vormgeving van het taken- en bevoegdhedenpakket van de gemeenschappelijke regeling. Het is vervolgens aan de deelnemers om tot een zodanige overdracht van bevoegdheden te komen die tot een efficiënte samenwerking leidt.

Voor het GOL geldt, in aanvulling op het voorgaande, nog het volgende aandachtspunt. Als gezegd, komen de bevoegdheden die door de deelnemers worden gedelegeerd in eerste instantie terecht bij het algemeen bestuur. Om het samenwerkingsverband zijn slagkracht te laten behouden, biedt artikel 33a WGR de mogelijkheid aan het algemeen bestuur om zijn bevoegdheden over te dragen aan het dagelijks bestuur. Delegatie door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur is mogelijk, voor zover het bepaalde in artikel 33a WGR of de aard van bevoegdheid zich daar niet tegen verzet. Dit laatste betreft bijvoorbeeld de bevoegdheid van benoeming en ontslag van leden van het dagelijks bestuur.<sup>[53]</sup> Op grond van artikel 14 lid 1 en artikel 19a lid 3 WGR is daartoe namelijk alleen het algemeen bestuur bevoegd.

## 4.2 Kansen voor een meer democratisch gelegitimeerd regiobestuur

De verantwoording van het (algemeen) bestuur tegenover de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling, is in de WGR geborgd voor het GOL, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie en verloopt momenteel vooral via de inlichtingen- en verantwoordingsplicht en het begrotingsrecht.<sup>[54]</sup> Voor wat betreft de inlichtingen- en verantwoordingsplicht volgt uit artikel 16 en 17 WGR dat de deelnemers daar zelf in de gemeenschappelijke regeling invulling aan moeten geven. Zo is het mogelijk om in de regeling te omschrijven op welke momenten het bestuur de deelnemers van informatie moet voorzien, kan er voor de wijze van informatievoorziening een informatieprotocol of een reglement van orde worden opgesteld en kan er worden omschreven welke gevolgen er worden verbonden aan het niet voldoen aan de inlichtingen- en verantwoordingsplicht.<sup>[55]</sup> De deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling hebben daarin veel keuzevrijheid. Voor de invulling van die keuzevrijheid is het aan de deelnemers om te bepalen welke werkwijze voor hen leidt tot een efficiënte, democratisch gelegitimeerde samenwerking.

Met de wijziging van de WGR wordt de mogelijkheid om gestalte te geven aan de inlichtingen- en verantwoordingsplicht verder uitgebreid.<sup>[56]</sup> Met de introductie van een zienswijzeprocedure,<sup>[57]</sup> een actieve informatieplicht van het bestuur naar de raden<sup>[58]</sup> en de mogelijkheid voor de raden om een adviescommissie in te stellen,<sup>[59]</sup> wordt beoogd om de afstand tussen de raden en het in de gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur zoveel mogelijk te verkleinen. Deze wijzigingen bieden naar ons idee goede kansen voor raadsleden om de kaderstellende en controlerende taken in de toekomst verder gestalte te geven. Echter, ook voor deze nieuwe instrumenten is het nodig om keuzes te blijven maken over de gevallen waarvoor bepaalde controle en taakstelling passend is. Er is, met andere woorden, ook na de wetwijziging nog werk aan de winkel.

Zo geldt voor de nieuwe bevoegdheid om de facultatieve zienswijzeprocedure te doorlopen bij besluiten, dat in de gemeenschappelijke regeling zelf moet worden opgenomen bij welke besluiten een voorafgaande zienswijze van de raden wordt gevraagd.<sup>[60]</sup> Ook bij de bevoegdheid tot het instellen van raadsadviescommissies is een actieve opstelling van de raden vereist. Zij moeten namelijk gezamenlijk instemmen met het instellen van een dergelijke commissie, waarna het bestuur vervolgens een passende regeling moet opstellen over de bevoegdheden, taken en werkwijze van de raadsadviescommissie.<sup>[61]</sup>

Om de grip van raden op een openbaar lichaam te vergroten, hoeft overigens niet ten aanzien van alle mogelijkheden op de inwerkingtreding van de wetwijziging te worden gewacht. Deelnemers kunnen bijvoorbeeld nu al met vergelijkbare radenadviescommissies werken.<sup>[62]</sup> De Raad voor het Openbaar Bestuur noemt daarnaast de optie om de democratische legitimiteit bij bijvoorbeeld één volksvertegenwoordiging neer te leggen.<sup>[63]</sup>

## 4.3 Kansen voor ordentelijk verloop van een eventueel afscheid

In artikel 1 en 9 WGR zijn de verplichtingen opgenomen die gelden voor de uittreding uit en opheffing van een gemeenschappelijke regeling. De uittredings- en opheffingsregeling komen er in wezen op neer dat de gemeenschappelijke regeling zelf regels moet inhouden over de opheffing en de gevolgen van uittreding. Daarmee biedt deze regeling aan de deelnemers veel ruimte om een passende afscheidingsregeling overeen te komen. De praktijk wijst echter uit dat bijna alle gemeenschappelijke regelingen een standaard uittredings- en opheffingsregeling kennen die erop neerkomt dat het algemeen bestuur de verplichtingen van de uittredende gemeente of een liquidatieplan moet vaststellen. Een dergelijke regeling biedt – als het er echt op aankomt – weinig tot geen aanknopingspunten voor het bepalen van de voorwaarden waaronder uittreding uit of opheffing van een regeling mogelijk is en de wijze waarop en de termijn waarover de uittred- of liquidatiekosten moeten worden berekend. Juist het gebrek aan een passende regeling leidt er daarom niet zelden toe dat deelnemers elkaar in de gemeenschappelijke regeling gegijzeld houden, met juridische procedures tot gevolg.<sup>[64]</sup> Het opstellen van een heldere afscheidingsregeling door gebruik te maken van de keuzevrijheid die de WGR biedt, kan veel leed achteraf voorkomen.<sup>[65]</sup>

Het voorgaande heeft de wetgever zich ook gerealiseerd. Met de wijziging van de WGR wordt namelijk ook de uittredingsregeling aangescherpt.<sup>[66]</sup> Toegevoegd wordt, dat er in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de uittredende deelnemer, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over het personeel, contracten, huisvesting en investeringen. Ook de wetwijziging laat echter nog veel ruimte aan de betrokken

deelnemers om de afscheidregeling naar eigen wens vorm te geven. Aan die vrijheid tornt de wetgever met de wetswijziging dus niet, waardoor het opstellen van een heldere afscheidregeling een verantwoordelijkheid van de deelnemers is en blijft.

#### 4.4 Ook keuzevrijheid bij centrumregelingen en regelingen zonder meer

Voor de centrumregeling en de regeling zonder meer gelden de hiervoor uiteengezette keuzes niet zonder meer. Voor deze twee samenwerkingsvormen geldt, zoals wij hiervoor al uiteenzetten, dat daarvoor wettelijk niets is geregeld voor de inrichting en het functioneren van de samenwerking. Misschien juist daarom bestaat de valkuil om in de regeling zelf een grote hoeveelheid governancebepalingen op te nemen. Als niet wordt uitgekeken, kan praktisch een gemeenschappelijke regeling worden opgetuigd die feitelijk zwaarder genoemd kan worden dan een GOL of een bedrijfsvoeringsorganisatie. Treffende voorbeelden daarvan vormen onzes inziens de centrumregelingen inzake beschermd wonen.<sup>[67]</sup> Om toch tot een effectieve regeling te komen, die niet te zwaar is, zou er daarom bij het opzetten van een centrumregeling of regeling zonder meer voor gezorgd moeten worden dat het aantal overleg- en beslisgremia tot een minimum beperkt wordt en dat de voorkeur wordt gegeven aan werkwijzen die niet al te bureaucratisch uitpakken. Te denken valt daarbij aan het instellen van een kleine, daadkrachtige stuurgroep die de deelnemers actief en tijdig van informatie voorziet.

### 5. Kansen benutten!

Uit de praktijk blijkt helaas dat er maar weinig creatief wordt omgegaan met de vele mogelijkheden tot maatwerk. In het bijzonder worden de mogelijkheden om de bureaucratie binnen een gemeenschappelijke regeling tot een minimum te beperken te weinig benut, los van een *bestuurscultuur* die dikwijls te stroperig is. Dat is spijtig, omdat daardoor nogal eens (toch) te snel naar een privaatrechtelijke oplossing wordt gegrepen, terwijl een publiekrechtelijke samenwerking op grond van de WGR juist – zoals in deze bijdrage toegelicht – veel keuzevrijheid biedt, zowel ten aanzien van de keuze van de samenwerkingsvariant als de daadwerkelijke invulling van de samenwerking binnen zo'n variant. Daarmee biedt de WGR voldoende kansen voor een effectieve, doelmatige en democratisch gelegitimeerde samenwerking en is het in elk geval niet de huidige wettelijke regeling die samenwerking complex en knellend moet maken.

Het is alleen de kunst om de wettelijke mogelijkheden te benutten. Naast het goed lezen van de WGR en het invullen van de ruimte die de wetgever aan deelnemers biedt, menen wij dat voorafgaand aan het vormgeven van een samenwerking hoe dan ook de volgende stappen moeten worden doorlopen: 1) *vorm*: welke vorm van samenwerking is het best passend?; 2) *inhoud*: op welke wijze wordt de daadwerkelijke samenwerking concreet vormgegeven?; en 3) *afscheid*: wanneer en onder welke voorwaarden is een beëindiging van de samenwerking mogelijk? Met deze drieslag in de ene en de wet in de andere hand, zouden deelnemers in een vroeg stadium moeten nadenken over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder zij de samenwerking willen aangaan. En om die bewustwording draait het uiteindelijk bij het vormgeven van een effectieve, doelmatige en democratisch gelegitimeerde samenwerking op grond van de WGR.

Voetnoten

[1]

Hugo Doornhof is advocaat bij AKD en Anouk Hofman is advocaat bij Boels Zanders.

[2]

Zie o.a. de brochure *Inzet decentrale overheden voor het nieuwe kabinet, een krachtig groen herstel van Nederland*, te raadplegen via <https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/koepelagenda-krachtig-groen-herstel-van-nederland.pdf>.

[3]

Zie o.a. de brochure *Inzet decentrale overheden voor het nieuwe kabinet, een krachtig groen herstel van Nederland*, te raadplegen via <https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/koepelagenda-krachtig-groen-herstel-van-nederland.pdf>.

[4]

Zie ook [Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3](#), p. 4.

[5]

Zie artikel 9 lid 1 WGR.

[6]

Artikel 10 lid 1 en 2 WGR.

[7]

Zie ook R.J.M.H. de Greef, 'Gaaf de Nationale ombudsman zijn boekje te buiten? Of is het boekje misschien achterhaald?', *JBPlus* 2020/2.

[8]

[Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3](#), p. 1.

[9]

Zie ook R.J.M.H. de Greef, 'De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?', *Gst.* 2013/125.

[10]

R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008/107.

[11]

[Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3](#), p. 17.

[12]

Zie artikel 24 en 25 WGR.

[13]

R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008, 107.

[14]

Zie artikel 13 lid 9 en 14 WGR.

[15]

Enkele beperkingen aan de bevoegdheidsoverdracht zijn opgelegd op grond van artikel 30 en 31 WGR.

[16]

Zie artikel 30 lid 1 WGR en R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008, 107.

[17]

Zie ook artikel 33 WGR.

[18]

Zie artikel 33a lid 2 WGR.

[19]

R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008, 107.

[20]

Zie artikel 10:3 Awb voor de beperkingen.

[21]

Zie artikel 30 lid 1 sub b WGR.

[22]

Zie ook [Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3](#), p. 4.

[23]

*Stb.* 2014, 466.

[24]

R.J.M.H. de Greef, 'De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?', *Gst.* 2013/125.

[25]

Zie artikel 30 jo. artikel 8 lid 3 WGR.

[26]

Zie AGRvS 18 maart 1993, *AB* 1995/56.

[27]

Zie artikel 9 lid 1 WGR.

[28]

Artikel 10 lid 1 en 2 WGR.

[29]

Zie artikel 28 WGR.

[30]

R.J.M.H. de Greef, 'Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen', *Gst.* 2012/95.

[31]

Zie artikel 9 lid 1 WGR.

[32]



---

Artikel 10 lid 1 en 2 WGR.

[33]

Zie artikel 28 WGR.

[34]

Volgens ook Broeksteeg is samenwerking op grond van de WGR mogelijk "in soorten en maten". Zie J.L.W. Broeksteeg, *Staatsrecht tussen eenheid en pluriformiteit* (preadvies Christen Juristen Vereniging), 2020, p. 29.

[35]

Zie o.a. de brochure *Inzet decentrale overheden voor het nieuwe kabinet, een krachtig groen herstel van Nederland*, te raadplegen via <https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/koepelagenda-krachtig-groen-herstel-van-nederland.pdf> en *Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet* van september 2020, te raadplegen via: <https://vng.nl/nieuws/als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet>.

[36]

[Kamerstukken II 1980/81, 16538, nr. 3](#), p. 2.

[37]

Zie [Kamerstukken II 1999/00, 27008, nr. 3](#), p. 3 en 4 en D.H. de Vries, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006', *Gst.* 2006/132.

[38]

*Stb.* 2014/466.

[39]

[Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3](#) en R.J.M.H. de Greef, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur', *Gst.* 2013/110.

[40]

Zie *Kamerstukken* 35513, Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

[41]

Zie ook artikel 10 lid 3 WGR.

[42]

Zie artikel 13 lid 9 en 14 WGR.

[43]

Zie artikel 14 lid 3 WGR en de daarin opgenomen uitzondering.

[44]

Zie artikel 14a en 15 WGR.

[45]

Zie ARRvS 17 maart 1988, *AB* 1988/595.

[46]

Zie *Handelingen I* 1984/85, p. 403.

[47]

AGRvS 12 januari 1987, *Gst.* 1988-6847/5.

[48]

Zie artikel 10:32 jo. artikel 10:31 Awb.

[49]

Zie artikel 10:32 lid 1 en 4 Awb.

[50]

Artikel 30 WGR vormt een aanvulling op de limitatieve opsomming van delegatiemogelijkheden in de Gemeentewet, zie [Kamerstukken II 2001/02, 27426](#), 276c, p. 20.

[51]

Zie artikel 30 jo. artikel 8 lid 3 WGR. Zie ook R.J.M.H. de Greef, 'Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking?', *JBPlus* 2019/4.

[52]

ABRvS 12 december 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6957, *AB* 2002/210 en ABRvS 30 oktober 2001, *AB* 2002/209.

[53]

Zie ook CRvB 16 juli 2009, *Gst.* 2010/54, m.nt. R.J.M.H. de Greef.

[54]

Zie artikel 16-19 en artikel 35 WGR.

[55]

Zie o.a. de *Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, raadpleegbaar via Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden* ([overheid.nl](https://overheid.nl)), *Gemeenschappelijke regeling Reinigingsdienst Maasland Gemeenschappelijke regeling "Reinigingsdienst Maasland"* ([overheid.nl](https://overheid.nl)) en de *Gemeenschappelijke regeling SED Organisatie Gemeenschappelijke Regeling SED organisatie* ([overheid.nl](https://overheid.nl)).

[56]

Zie *Kamerstukken 35513*, Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

[57]

Zie artikel 1 en 10 van het voorstel tot wijziging van de WGR ([Kamerstukken 35513](#)).

[58]

Zie artikel 17 van de gewijzigde WGR ([Kamerstukken 35513](#)).

[59]

Zie artikel 24 van de gewijzigde WGR ([Kamerstukken 35513](#)).

[60]

Zie artikel 10 van de gewijzigde WGR ([Kamerstukken 35513](#)).

[61]

Zie artikel 24 van de gewijzigde WGR ([Kamerstukken 35513](#)).

[62]

Zie artikel 24 en 25 WGR.

[63]

Adviesrapport *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*, Raad voor het Openbaar Bestuur juni 2021, p. 30.

[64]

Zie o.a. ABRvS 12 december 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD7959, ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1198.

[65]

A.H.J. Hofman & H. Doornhof, 'Uittreden uit een samenwerkingsverband? Bezint eer ge begint!' *GRAM*, 2018, 2.

[66]

Zie artikel 9 van de gewijzigde WGR ([Kamerstukken 35513](#)).

[67]

Zie bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling Centrumregeling beschermd wonen, opvang en inloopvoorziening GGz Groningen 2021, raadpleegbaar via: [stcrt-2020-58109.pdf](#), Centrumregeling Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang regio Nijmegen en Rivierenland, raadpleegbaar via: [03-Centrumregeling-Beschermd-Wonen-en-Maatschappelijke-Opvang-regio-Nijmegen-en-Rivierenland.pdf](#) ([beuningen.nl](https://beuningen.nl)) en de Centrumregeling regionale samenwerking Parkstad opvang en beschermd wonen Wmo 2015, raadpleegbaar via: *Centrumregeling regionale samenwerking Parkstad opvang en beschermd wonen Wmo 2015* ([overheid.nl](https://overheid.nl)).