

Vergaderjaar 2019–2020

35 513

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 april 2020 en het nader rapport d.d. 26 juni 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 januari 2020, no. 2020000149, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 januari 2020, nr. 202000149, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 2020, nr. W04.20.0015/l bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Het gaat daarbij om de kaderstellende en controlerende rol van met name gemeenteraden, maar ook van provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij de uitvoering van taken in gemeenschappelijke regelingen. Om de gewenste versterking te bereiken, introduceert het wetsvoorstel een aantal aanpassingen van en aanvullingen op bestaande instrumenten van de volksvertegenwoordiging. Daarnaast richt het wetsvoorstel zich op het vergroten van participatiemogelijkheden van burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het wetsvoorstel. Deze hebben onder andere betrekking op de rollen die de verschillende bestuursorganen binnen – met name – de gemeente hebben te vervullen en de uitvoerbaarheid van het voorstel.² Ook adviseert de Afdeling om op een meer fundamentele wijze te bezien op welke wijze de democratie op lokaal en regionaal niveau structureel kan worden versterkt. In verband daarmee is enige aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Overheden werken op verschillende niveaus en manieren met elkaar samen om maatschappelijke opgaven te realiseren, onder andere door middel van gemeenschappelijke regelingen. Het bestuur van gemeenschappelijke regelingen heeft geen rechtstreekse democratische legitimatie. De controle op het bestuur geschiedt door de afzonderlijke deelnemers. Daarmee is de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen direct gekoppeld aan de mogelijkheden die de betreffende vertegenwoordigende organen hebben om controle uit te oefenen op, en kaders te stellen bij, het samenwerkingsverband waaraan zij deelnemen.³

De regering stelt dat gemeenteraden deze controlerende en kaderstellende rol onvoldoende kunnen waarmaken. Dat is problematisch, aangezien gemeenten steeds meer samenwerken om de maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden. In het regeerakkoord is daarom afgesproken dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren en gemeenteraden in staat te stellen hun controlerende rol beter uit te voeren.⁴ Dit wetsvoorstel geeft invulling aan die afspraak.

Het wetsvoorstel voorziet onder andere in verruiming van de zienswijze-procedure en de introductie van gemeenschappelijke advies- en onderzoekscommissies.

Naast de instrumenten in het wetsvoorstel – waarvan sommige facultatief zijn – neemt de regering ook diverse maatregelen ter ondersteuning van raadsleden en griffiers op het gebied van regionale samenwerking.⁵

De Afdeling onderschrijft het belang van controlerende en kaderstellende taken van gemeenteraden in gemeenschappelijke regelingen. Het beginsel van «verlengd lokaal bestuur» brengt met zich dat gemeenten greep willen houden op de samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen. Het gaat immers om gemeentelijke taken die samen met andere gemeenten worden uitgevoerd. De Afdeling betwijfelt echter of de instrumenten in dit wetsvoorstel hieraan een wezenlijke bijdrage zullen leveren.

Dit neemt niet weg dat de Afdeling – met de regering – onderkent dat er een spanningsveld bestaat tussen de schaal van de maatschappelijke opgaven en de schaal waarop veel gemeenten (en gemeenteraden) werken. De Afdeling wees hier eerder op.⁶ Dit spanningsveld bestaat al jaren en is met de overheveling van rijkstaken aan gemeenten de laatste

² Hoewel het wetsvoorstel ook betrekking heeft op provincies en waterschappen, ligt het zwaartepunt bij gemeenten. Voor de leesbaarheid wordt hierna enkel aan gemeenten gerefereerd.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁴ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, p. 7, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

⁵ Memorie van toelichting, paragrafen 1 en 2.

⁶ Afdeling advisering Raad van State, En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, 2016.

jaren alleen maar pregnanter geworden. Daarom acht de Afdeling het van groot belang dat de komende tijd fundamenteel wordt bezien op welke wijze de democratie op lokaal en regionaal niveau structureel kan worden versterkt. De Afdeling gaat hier onder punt 6 van dit advies nader op in. Eerst bespreekt dit advies de werking van de instrumenten in het wetsvoorstel (punten 2 tot en met 5).

2. Kaderstelling en controle

a. Nieuwe instrumenten

Het wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de zienswijzeprocedure.⁷ Wanneer in een gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat voor het nemen van een bepaald besluit een zienswijzeprocedure moet worden gevolgd, kan de raad van een deelnemende gemeente bij het dagelijks bestuur een zienswijze indienen. Het dagelijks bestuur moet daar vervolgens schriftelijk en inhoudelijk op reageren.⁸

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen.⁹ In die commissie hebben raadsleden van deelnemende gemeenten zitting. Zij volgen een gemeenschappelijke regeling en geven advies aan het bestuur van een samenwerkingsverband en aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Ook kan deze commissie zienswijzen van de raden met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling voorbereiden.

Verder wordt een «actieve informatieplicht» van gemeenschappelijke regelingen naar de betrokken gemeenteraden voorgesteld.¹⁰ Tussen het bestuur van een gemeenschappelijke regeling en de gemeenteraad ontstaat daardoor op dit punt een vergelijkbare verhouding als die van het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) tot de gemeenteraad.

b. Bestaande verantwoordings- en informatieplichten

De Afdeling zet vraagtekens bij de introductie van deze instrumenten in het licht van het uitgangspunt dat aan de Wgr ten grondslag ligt. Dat uitgangspunt is verlengd lokaal bestuur. Hierbij vervullen de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol in beginsel door het aansturen en controleren van de eigen gemeentelijke vertegenwoordiger(s) in het algemeen bestuur van de betreffende gemeenschappelijke regeling. Wie die vertegenwoordiger is, hangt af van het soort regeling op grond van de Wgr: een raadsregeling, collegeregeling, burgemeestersregeling of een gemengde regeling. Aangezien in de praktijk de collegeregeling – dat wil zeggen met collegeleden in het algemeen bestuur – verreweg het meest voorkomt, gaat de Afdeling daarop in het navolgende verder in.¹¹

⁷ Dit is in aanvulling op de bestaande mogelijkheid voor gemeenteraden om een zienswijze in te dienen over de ontwerp-begroting van een gemeenschappelijke regeling op grond van artikel 35, derde lid, Wgr.

⁸ Voorgestelde aanpassing van artikel 10 Wgr.

⁹ Voorgesteld nieuw artikel 24a Wgr.

¹⁰ Voorgestelde wijziging van artikel 17 Wgr.

¹¹ Berenschot, Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk, 21 december 2018, p. 11.

Bij een collegeregeling geldt dat de leden van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling inlichtingen verschaffen en verantwoording afleggen aan het college dat hen heeft aangewezen.¹² Verder zijn de leden van het algemeen bestuur inlichtingen en verantwoording verschuldigd aan (de leden van) de raden in de gemeente waaruit zij afkomstig zijn.¹³ Daarnaast zijn deze leden van het algemeen bestuur in hun hoedanigheid van lid van het college aan de gemeenteraad verantwoording verschuldigd en geven zij de raad alle inlichtingen die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.¹⁴

Het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling – dat wordt gekozen door en uit de leden van het algemeen bestuur – legt slechts aan het algemeen bestuur verantwoording af.

Al met al bestaat er dus een directe informatie- en verantwoordingsplicht van leden van het algemeen bestuur van een collegeregeling jegens gemeenteraadsleden (op grond van de Wgr). Daarnaast is er een indirecte informatie- en verantwoordingsplicht via de colleges waarvan de leden van het algemeen bestuur deel uitmaken (op grond van de Gemeentewet). Dit zorgt ervoor dat kaderstelling en controle door de gemeenteraad in de praktijk nu al ingewikkeld kunnen zijn. Dat heeft te maken met de rolverdeling tussen de gemeenteraad enerzijds en het college en het bestuur van de gemeenschappelijke regeling – die beide bestaan uit collegeleden, maar wel in een andere hoedanigheid – anderzijds. De Afdeling ziet een risico van nog meer rolonduidelijkheid als gevolg van de nieuwe instrumenten in dit wetsvoorstel.

c. Risico van rolonduidelijkheid

De voorgestelde zienswijzeprocedure maakt het mogelijk dat gemeenteraden rechtstreeks betrokken raken bij het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Zienswijzen worden door gemeenteraden gegeven aan het dagelijks bestuur dat daarop ook moet reageren. Dit leidt er in de eerste plaats toe dat raadsleden te maken krijgen met een «nieuwe» verhouding. Naast de rechtstreekse relatie tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur, wordt nu een rechtstreekse relatie tussen dagelijks bestuur en gemeenteraden geïntroduceerd.

In de tweede plaats brengt de zienswijzeprocedure met zich dat raadsleden zich rechtstreeks inhoudelijk kunnen mengen in besluiten van een gemeenschappelijke regeling. Dit raakt aan de beleidsmatige bevoegdheden van de colleges. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) wijst hier ook op in haar reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel.¹⁵ Hierdoor ontstaat het risico dat de rolverdeling tussen raad, college en het bestuur van een gemeenschappelijke regeling nog onduidelijker wordt.

Dat geldt tevens ten aanzien van de introductie van de adviescommissie, die niet alleen het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling van advies kan voorzien, maar bijvoorbeeld ook gemeenteraden kan bijstaan bij het opstellen van zienswijzen die aan het dagelijks bestuur worden gegeven. Vergroting van de rolonduidelijkheid wringt te meer omdat uit de onderzoeken die ter voorbereiding van het wetsvoorstel zijn

¹² Artikel 18 jo. artikel 16, eerste, tweede en vierde lid, Wgr. Dit geldt tevens voor de leden van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan.

¹³ Artikel 19 jo. artikel 16, eerste en tweede lid, Wgr.

¹⁴ Artikel 169 eerste en tweede lid, Gemeentewet.

¹⁵ Reactie op consultatie conceptwetsvoorstel wijziging Wgr, VNG, 17 oktober 2019, p. 2.

uitgevoerd, juist naar voren komt dat velen «onduidelijkheid ten aanzien van taken en verantwoordelijkheden» nu reeds als knelpunt zien.

De actieve informatieplicht leidt ertoe dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling – dat wil zeggen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur én de voorzitter¹⁶ – een actieve informatieplicht heeft jegens de gemeenteraden van deelnemende gemeenten.¹⁷ Ook hiervan kan het gevolg zijn dat rolonduidelijkheid optreedt tussen het bestuur van een gemeenschappelijke regeling en het college in hun verhouding tot gemeenteraden. Niet duidelijk is namelijk hoe de actieve informatieplicht zich tot de reeds bestaande inlichtingenplicht verhoudt. Evenmin is duidelijk hoe de actieve informatieplicht de verhouding tussen gemeenteraden en het dagelijks bestuur en de voorzitter van een gemeenschappelijke regeling beïnvloedt. In praktische zin kan de actieve informatieplicht bovendien moeilijk werkbaar blijken voor een bestuur van een gemeenschappelijke regeling, zeker wanneer een gemeenschappelijke regeling veel deelnemers heeft.

De Afdeling adviseert nader te bezien of de voorgestelde instrumenten aansluiten bij het hiervoor genoemde uitgangspunt, namelijk dat kaderstelling en controle in het kader van verlengd lokaal bestuur, primair plaatsvindt door de eigen gemeentelijke, bestuurlijke kring. De Afdeling adviseert ook om nader te bezien of de voorgestelde instrumenten bijdragen aan het verduidelijken van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren en aan een betere werkwijze. Als deze aansluiting en bijdrage niet worden bereikt, adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen.

3. Mogelijke vertraging van de besluitvorming

De Afdeling constateert dat het aanvragen, voorbereiden en indienen van zienswijzen of het adviseren door de gemeenschappelijke adviescommissie, zoals in het wetsvoorstel is voorzien, de nodige tijd kost.¹⁸ Die tijd zal nog langer zijn wanneer deelnemende raden tegengestelde zienswijzen hebben en nader overleg nodig is. De voorgestelde zienswijzeprocedure en de adviescommissie kunnen aldus leiden tot aanzienlijke vertraging in de besluitvorming van een gemeenschappelijke regeling.

Het risico dat het dagelijks bestuur zijn slagkracht verliest, is daarmee niet denkbeeldig. Vertraging kan problematisch zijn bij urgente besluiten. Juist in die gevallen ligt het voor de hand dat de gemeenteraden zich hierover willen uitspreken. Als gevolg van deze vertraging en een gebrek aan slagkracht bij het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, komt het behalen van de gewenste maatschappelijke resultaten mogelijk onder druk te staan. De vraag is of de op zichzelf positief te duiden versterking van de inbreng van gemeenteraden die dit voorstel beoogt, daartegen opweegt. Uiteindelijk gaat het om de verhoging van de democratische legitimiteit als geheel en het vinden van een goede balans. Hier maken

¹⁶ Ingevolge artikel 12, eerste lid, Wgr.

¹⁷ Dat geldt in ieder geval voor artikel 17 Wgr zoals het thans luidt. R.J.M.H. de Greef, T&C GPW, commentaar op artikel 17 Wgr. Niet blijkt dat de voorgestelde nieuwe leden een beperkter bereik hebben. Verder geldt dit niet uitsluitend voor raadsregelingen of gemengde regelingen, maar tevens voor college- en burgemeestersregelingen en voor gemengde regelingen waaraan geen gemeenteraden deelnemen.

¹⁸ Het dagelijks bestuur moet een brief naar de raden sturen, die vervolgens waarschijnlijk ongeveer 6 weken nodig zullen hebben om zienswijzen op te stellen. Daarop moet het dagelijks bestuur weer schriftelijk reageren, wat waarschijnlijk enkele weken zal vergen. Zo bezien lijkt een periode van op zijn minst twee maanden denkbaar.

maatschappelijke resultaten ook deel van uit.¹⁹ Uit de toelichting blijkt niet hoe deze afweging is gemaakt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

4. Praktische uitvoerbaarheid

Een effectieve inzet van het zienswijze-instrument en de regionale adviescommissie staat of valt met de capaciteit bij gemeenteraden om die voor te bereiden. Weliswaar vermeldt de toelichting dat diverse maatregelen zullen worden genomen ter versterking van de toerusting en ondersteuning van raadsleden en griffiers, maar of dit ook voldoende zal zijn, is de vraag. Gemeenteraadsleden zijn nu al zwaar belast.²⁰ De vraag rijst daarom of de voorgestelde, nieuwe instrumenten in de praktijk daadwerkelijk zullen worden ingezet. Ze zijn immers facultatief. Ook is de vraag in hoeverre de inzet daarvan ten koste zal gaan van andere zaken.

Verder wijst de Afdeling op de toenemende politieke fragmentatie van gemeenteraden. Deze maakt het proces voor de gemeenteraden om regionaal tot overeenstemming te komen ingewikkelder. De politieke wil en mogelijkheden van de gemeenteraden om samen te werken vormen een belangrijke randvoorwaarde om instrumenten als de zienswijze effectief te kunnen inzetten. De vraag rijst hoe groot de kans is dat in de praktijk aan die voorwaarde wordt voldaan. Indien het de raden van de deelnemende gemeenten niet lukt om tot een eensgezinde zienswijze te komen, bestaat het risico dat het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling de afwijkende wensen van een raad makkelijk terzijde schuift. Het algemeen bestuur functioneert immers met een meerderheidssysteem.²¹ Dit kan tot gevolg hebben dat gemeenteraden op voorhand afzien van een dergelijke tijdsinvestering. Ook kan dit het draagvlak voor intergemeentelijke samenwerking verminderen, terwijl de noodzaak daartoe steeds groter wordt.

De Afdeling adviseert aan de genoemde uitvoerbaarheidskwestie in de toelichting aandacht te besteden en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

5. Evaluatie

Hoewel de instrumenten waarin het wetsvoorstel voorziet volgens de regering zullen bijdragen aan een versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, vermeldt de toelichting óók dat uit de voorbereidende gesprekken is gebleken dat er binnen de huidige kaders van de Wgr al veel mogelijkheden zijn om invloed en controle uit te oefenen op het bestuur van gemeenschappelijke regelingen: het zou veeleer gaan om het vinden van goede manieren om daar gebruik van te maken.²²

¹⁹ In de literatuur wordt dit ook wel aangeduid als outputlegitimatie.

²⁰ Berenschot, Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet, 20 januari 2020. Ook de VNG heeft zorgen over de toenemende belasting voor raadsleden. VNG, Reactie op consultatie conceptwetsvoorstel wijziging Wgr, 17 oktober 2019, p. 2.

²¹ R. Stolk, R. de Greef en L. Vellekoop, Essay grip op samenwerking in de praktijk. Lessen en best practices uit gemeenten, 2018, p. 8.

²² Memorie van toelichting, par. 2.3; Berenschot, Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk, 21 december 2018.

Gelet hierop, en gezien de hiervoor gemaakte opmerkingen van meer fundamentele aard en die over de uitvoerbaarheid van de instrumenten, adviseert de Afdeling om te voorzien in een deugdelijke evaluatie van de werking van de nieuwe instrumenten in de praktijk.

6. Breder vraagstuk

Uit het voorgaande blijkt dat de Afdeling principiële opmerkingen heeft bij de keuze van de instrumenten en kanttekeningen plaatst bij de te verwachten opbrengst ervan. De Afdeling vermoedt daarom dat het wetsvoorstel hooguit marginale veranderingen teweeg zal brengen en in de praktijk extra complicerend kan uitwerken.

Tegelijkertijd groeit het spanningsveld tussen de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten zich zien gesteld en de schaal waarop gemeenten werken. Daarom moet de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden in een breder verband worden gezien. Hoewel ook de regering onderkent dat een fundamentele discussie over de ontwikkelrichting van het binnenlands bestuur nodig is, gaan het wetsvoorstel en de toelichting daar niet op in. Deze discussie kan echter niet langer uit de weg worden gegaan. De Afdeling doet in het navolgende een poging aan te geven waar het in die discussie in ieder geval over zou moeten gaan. Daarbij is het van belang om deze onderwerpen in onderlinge samenhang te bezien en op te lossen.

a. Knelpunten gemeenteraden

Zoals de regering in de toelichting opmerkt, biedt de Wgr al veel mogelijkheden om invloed en controle uit te oefenen op het bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Het gaat vooral om het vinden van manieren om daar gebruik van te maken. Dit is in essentie een kwestie van kunnen en willen. Op beide aspecten blijken gemeenteraden kwetsbaar. Diverse onderzoeken laten zien dat het nogal eens ontbreekt aan expertise, ondersteuning, tijd en prioriteit om voldoende aandacht aan de gemeenschappelijke regelingen te besteden. Dit geldt ook voor andere onderwerpen op de agenda van de gemeenteraden die losstaan van de gemeenschappelijke regelingen.²³ Daarom kan worden betwijfeld of het zinvol is om aan de wetgeving over gemeenschappelijke regelingen te sleutelen: dit lost de achterliggende, bredere problemen niet op.

b. Decentralisatieparadox

De Afdeling wijst in het kader van die bredere problematiek in de eerste plaats op de zogenoemde decentralisatieparadox: als taken worden uitgevoerd op een kleinere schaal (van nationaal naar lokaal), noopt dat snel tot schaalvergroting (van lokaal naar regionaal).

De afgelopen jaren heeft op grote schaal decentralisatie van rijkstaken plaatsgevonden, met als doel om deze taken dichterbij burgers te brengen. Deze decentralisaties stellen hoge eisen aan de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit van gemeenten. Gemeenten moeten beschikken over de kennis en menskracht die voor de uitvoering van deze taken nodig zijn, terwijl tegelijk een zo efficiënt mogelijke inzet van ambtelijke

²³ Zie onder meer SGB0, Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen, december 1999 en Berenschot, Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet, januari 2020. Deze rapporten noemen grosso modo dezelfde knelpunten voor gemeenteraden: gebrek aan (ambtelijke) ondersteuning; gebrek aan tijd; onvoldoende kennis over complexe vraagstukken en over het instrumentarium dat ze tot hun beschikking hebben; en onduidelijkheid over de rolverdeling tussen raad en college.

capaciteit is vereist vanwege de bezuinigingstaakstellingen die met decentralisaties gepaard gaan.²⁴

De uitvoering van veel van deze taken noopt daarom tot een bovengemeentelijke aanpak: gemeenten zijn individueel niet bij machte om deze taken uit te voeren of het is efficiënter om het samen te doen. Daarnaast worden gemeenten meer rechtstreeks en indirect door de wetgever tot samenwerking gedwongen. Tegelijk is er formeel gezien geen bovenlokale of regionale bestuurslaag, maar alleen de samenwerking die op grond van de Wgr kan plaatsvinden of een specifieke wettelijke grondslag kent.

Om de toevloed van nieuwe taken het hoofd te bieden, zoeken gemeenten dus veelal hun heil in samenwerking met omliggende gemeenten. Dit leidt tot een vorm van recentralisatie. Hoewel wordt beoogd om taken door middel van decentralisatie dichter bij de burgers te laten uitvoeren, wordt dat doel uiteindelijk juist niet bereikt.

Voor zover deze regionalisatie leidt tot regionale samenwerking heeft de Afdeling er al eerder op gewezen dat niet langer sprake is van verlengd lokaal bestuur als de beleids- en besluitvorming feitelijk regionaal geschieden en gemeenten nauwelijks nog ruimte overhouden voor eigen beleid. Dan doet sluipend een nieuwe bestuursvorm zijn intrede zonder een eigen democratische inbedding.²⁵

Zo ontstaat als het ware een dubbel democratisch tekort. Op rijksniveau kan het parlement de Minister niet meer op alles aanspreken en op gemeentelijk niveau speelt hetzelfde: de gemeenschappelijke regeling gaat erover, de gemeente maar deels.

c. Standaardisering versus maatwerk

Achter de wens om taken dichtbij de burgers te laten uitvoeren, ligt ook de gedachte dat het dan gemakkelijker is om «maatwerk» te leveren. Dat wil zeggen: om bij de uitvoering van die taken rekening te houden met de bijzondere omstandigheden waarmee individuele burgers te maken hebben.²⁶ De vraag is in hoeverre gemeenten – als bestuurslaag die het dichtst bij de burgers opereert – in de praktijk ook echt in staat zijn om het beoogde maatwerk daadwerkelijk te leveren.

In de eerste plaats noemt de Afdeling de hiervoor besproken recentralisatie. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) merkt op dat deze ontwikkeling niet bijdraagt aan het democratische debat over het beleid in het sociaal domein.²⁷ Het gevolg daarvan is dat het leveren van maatwerk aan burgers moeilijker kan worden. De afstand tot de burger wordt immers groter, waardoor ook de neiging tot standaardisering van beleid en uitvoering toeneemt. De toekenning van voorzieningen krijgt hierdoor een meer technocratisch en protocollair karakter, terwijl het leveren van maatwerk juist een belangrijke doelstelling van decentralisatie was.

²⁴ M.J.G.J.A. Boogers en G.H. Reussing, «Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie», BW 2019–2, p. 22–46.

²⁵ Afdeling advisering Raad van State, En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, 2016, p.51.

²⁶ Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, 2017, p. 135.

²⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein, 2020, p. 66; J.W.M. Engels, «Decentralisatie, differentiatie en democratie. De betekenis van de drie decentralisaties in het sociale domein voor de lokale democratie», Gst. 2017/165.

In de tweede plaats kan ook los van de de- en recentralisatietendens worden betwijfeld of gemeenten bij hun taakuitoefening altijd in staat zullen zijn om maatwerk te leveren. Besluiten op gemeentelijk niveau worden doorgaans in mandaat door ambtenaren genomen en moeten steeds in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur.²⁸ Dit kan gemakkelijk tot gevolg hebben dat de discretionaire ruimte die regelgeving laat voor maatwerk, op gemeentelijk niveau toch weer wordt ingevuld met beleidsregels. Dat staat het leveren van maatwerk in de weg.

d. Rol rijksoverheid

Versterking van de decentrale democratie is niet alleen een zaak voor de decentrale overheden en hun burgers. De rijksoverheid heeft hier een eigen verantwoordelijkheid. Enerzijds heeft de Minister van BZK de primaire zorg voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Anderzijds zijn diverse vakministers in het sociale en fysieke domein verantwoordelijk voor de taakoverhevelingen aan gemeenten. Zij behouden een zogenoemde stelsel- of systeemverantwoordelijkheid. Vaak is echter onduidelijk wat deze precies inhoudt en hoeveel beleidsvrijheid gemeenten of andere uitvoeringsinstanties dan nog gelaten wordt. Dit leidt in de praktijk tot misverstanden tussen rijk en gemeenten, terwijl een heldere rolverdeling tussen beide bestuurslagen juist van groot belang is voor een goede taakuitoefening.

De toegenomen taakoverhevelingen hebben laten zien dat de mogelijkheden voor (zeker kleinere) gemeenten om aan deze nieuwe taken zelfstandig vorm en inhoud te geven als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen uiterst beperkt zijn. Verder is relevant dat steeds meer interbestuurlijke samenwerking plaatsvindt buiten de Wgr om. Hierbij kan worden gewezen op de Regionale Energie Strategieën of de regiodeals. Ook in deze gevallen is de formele en informele betrokkenheid en invloed van de gemeenteraad vaak beperkt. Een wijziging van de Wgr verhelpt dit uiteraard niet.

Al met al rijst – zoals de toelichting ook vermeldt – de vraag of wel kan worden volstaan met marginale aanpassingen binnen het huidige kader van verlengd lokaal bestuur, of dat andere bestuurlijke inrichtingsvormen nodig zijn om de democratische legitimatie van regionale samenwerkingsverbanden te borgen. Beantwoording van die vraag vergt een fundamentele discussie met alle betrokkenen over de inrichting van het openbaar bestuur en de vraag hoe we de democratische legitimatie van de steeds omvangrijker wordende regionale samenwerking op de lange termijn kunnen borgen.²⁹

De Minister heeft recent in de zogenoemde Thorbeckebrief op de noodzaak van een fundamentele discussie gewezen, nu de grenzen van wat binnen de Wgr mogelijk is in beeld komen.³⁰ Aan die constatering is vooralsnog echter geen gevolg gegeven, terwijl de urgentie daartoe naar het inzicht van de Afdeling onverminderd aanwezig is.

²⁸ Voor denkrichtingen hieromtrent: M. Scheltema, «Wetgeving in de responsieve rechtsstaat», in: RegelMaat 2018/3.

²⁹ Zie ook Berenschot, Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk, 2018, p. 39–40. Hierin wordt aanbevolen om een visie op samenwerking door, tussen en met overheden te formuleren en van daaruit te bepalen of aanpassing van het juridisch kader wenselijk is.

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 7, p. 6.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de door de regering noodzakelijk geachte fundamentele discussie nu daadwerkelijk te voeren en in de toelichting aan te geven op welke wijze zij dit zal doen en hoe op basis van de uitkomsten tot structurele oplossingen zal worden gekomen. Essentieel daarbij is de vraag hoe de democratie op lokaal en regionaal niveau kan worden versterkt.

De Afdeling ziet een risico van nog meer rolonduidelijkheid als gevolg van de nieuwe instrumenten in dit wetsvoorstel, en vraagt zich af of het voorstel past bij het principe van verlengd lokaal bestuur.

In dit voorstel wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. De leden van het algemeen bestuur van een regeling verantwoorden zich richting het bestuursorgaan namens wie zij zitting nemen. In veel gemeenschappelijke regelingen wordt het algemeen bestuur gevormd door wethouders. In dat geval leggen deze leden dus primair verantwoording af aan het college van hun eigen gemeente. De wethouders verantwoorden zich daarbij over hun eigen handelen ook richting de eigen gemeenteraad. Met dit wetsvoorstel krijgen gemeenteraden geen directe zeggenschap over besluiten van gemeenschappelijke regelingen waar zij zelf niet aan deelnemen. Als dat wel zou gebeuren, zouden raden directe zeggenschap krijgen over bevoegdheden waar zij op gemeentelijk niveau ook niet over gaan omdat deze bevoegdheden bij het college rusten. Dat zou de dualistische verhoudingen tussen raad en college doorbreken. Om recht te doen aan die dualistische verhoudingen, moet de raad echter wel in staat zijn daadwerkelijk sturing en controle uit te kunnen oefenen op het college. Die mogelijkheid tot sturing en controle geldt ongeacht of taken door de gemeente zelf, of binnen een samenwerkingsverband worden uitgeoefend. Dat is de essentie van het verlengd lokaal bestuur. Een cruciaal verschil tussen verlengd lokaal bestuur en gemeentelijke taakuitvoering door het college zelf, is dat bij verlengd lokaal bestuur bijsturing veel ingewikkelder is. Waar dat op gemeentelijk niveau vrij eenvoudig kan, is een nieuw besluit van een algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling veel moeilijker te organiseren dan een nieuw collegebesluit. Dit verschil aan mogelijkheden van de raad rechtvaardigt een sterkere (informatie)positie op die onderwerpen en bij die gemeenschappelijke regelingen waar raden dat nodig vinden. Daarom wordt de (informatie)positie van gemeenteraden, ook bij besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling versterkt en worden mogelijkheden gecreëerd voor raden om, voordat een besluit genomen wordt, inbreng te kunnen leveren. De formele besluitbevoegdheid verandert daarmee niet. Besluiten worden nog steeds genomen in de organen van de gemeenschappelijke regeling en de gemeentelijke vertegenwoordigers daarin leggen verantwoording af aan hun achterban. Wel wordt een verandering aangebracht in de informatievoorziening. Deze verandering zorgt ervoor dat raden meer in positie komen om kaders te kunnen stellen, te kunnen controleren bij gemeenschappelijke regelingen. Bijvoorbeeld wanneer een mandaat wordt meegegeven aan de eigen vertegenwoordiger in de regeling. Anders dan de Afdeling advisering van de Raad van State, ben ik niet van mening dat de voorgestelde maatregelen in strijd zijn met verlengd lokaal bestuur of leiden tot rolonduidelijkheid. De formele besluitvormings- en verantwoordingsrelaties blijven immers gelijk. Een op enkele vlakken versterkte informatiepositie die de mogelijkheid geeft voor eerdere betrokkenheid van gemeenteraden dan nu het geval is, ondersteunt de raad in zijn verantwoordelijkheden en houdt de raad aan het hoofd van de gemeente.

De opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn aanleiding geweest de memorie van toelichting bij dit voorstel zo aan te vullen dat nadrukkelijker wordt toegelicht hoe de drie voorstellen waar de Afdeling opmerkingen over maakt, zich verhouden tot het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur.

De Afdeling adviseert nader te bezien of de voorgestelde instrumenten zoals de zienswijzeprocedure aansluiten bij het uitgangspunt dat kaderstelling en controle in het kader van verlengd lokaal bestuur. De Afdeling adviseert ook om nader te bezien of de voorgestelde instrumenten bijdragen aan het verduidelijken van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren en aan een betere werkwijze.

Het systeem van de Wgr brengt met zich dat, wanneer sprake is van een openbaar lichaam, besluiten worden voorbereid door het dagelijks bestuur. De voorgestelde verplichting om afspraken te maken over zienswijzenprocedures en de mogelijkheid een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen, hebben betrekking op het goed voorbereiden van voorstellen voordat het algemeen bestuur een besluit neemt. Het dagelijks bestuur moet duidelijk maken hoe in het uiteindelijke voorstel aan het algemeen bestuur is omgegaan met ingebrachte zienswijzen. Dat geldt zowel voor zienswijzen van gemeenteraden als eventuele zienswijzen van adviescommissies. Deze rolverdeling betekent niet dat gemeenteraden op de stoel van het dagelijks of algemeen bestuur gaan zitten. Het betekent wel dat gemeenteraden beter geïnformeerd zijn over voorgenomen besluiten, daar waar in regelingen gebruik is gemaakt van deze instrumenten. Ook betekenen deze voorstellen dat de opvatting van de gemeenteraden of adviescommissie meegewogen is in de belangenafweging die aan het conceptbesluit ten grondslag ligt. Het dagelijks bestuur maakt daarbij inzichtelijk of zienswijzen hebben geleid tot aanpassing of leggen uit waarom er niet is aangepast. Daarmee zijn de leden van het algemeen bestuur hiervan op hoogte als zij een besluit nemen. Aan de formele besluitvormingsprocedures wordt derhalve niets veranderd. De plek van de zienswijzeprocedure en de adviescommissie en de rol richting het dagelijks bestuur, past bij een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. De verantwoordelijkheid voor die voorbereiding ligt reeds bij het dagelijks bestuur en wordt versterkt. De vormgeving sluit aan bij de reeds bestaande zienswijzeprocedure voor de begroting in artikel 35 Wgr waarin is bepaald dat het dagelijks bestuur raden een zienswijze vraagt, acht weken voordat de concept begroting aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. In de vormgeving van de nieuwe zienswijzeprocedure is hierbij aangesloten.

Voor de vormgeving van de actieve informatieplicht is aangesloten bij de vormgeving van de passieve informatieplicht die reeds in artikel 17 van de Wgr is opgenomen. De aanvulling is dat het bestuur van een regeling niet alleen informatie verstrekt naar aanleiding van vragen van raadsleden, maar dit ook op eigen initiatief doet waar dat relevant is. Er wordt hiermee dus geen nieuwe informatierelatie gecreëerd. Omdat bij de introductie van deze nieuwe bevoegdheden is aangesloten bij reeds bestaande constructies en verhoudingen in de Wgr, verwacht ik geen rolonduidelijkheid.

Een bijkomende overweging is dat met de bepaling over onder meer zienswijzen in dit voorstel geen nieuwe bevoegdheid wordt geïntroduceerd. Wat verandert is dat bepalingen over zienswijzen een verplicht onderdeel worden van de afspraken die bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling worden gemaakt. Deze afspraken worden daarmee expliciet en inzichtelijk voor de raden van deelnemende gemeenten. Daarmee wordt een gesprek georganiseerd voorafgaand aan het treffen van een regeling. Deze verandering is wezenlijk, omdat deze afweging bijdraagt aan de mogelijkheden van raden na het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, maar verandert op zich niets aan de positie en bevoegdheidsverdeling, ook omdat het nu al mogelijk is dit in een regeling op te nemen.

De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

De Afdeling maakt opmerkingen over het risico van vertraging van het besluitvormingsproces en adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Ik wil in dit verband het facultatieve karakter van de voorgestelde maatregelen benadrukken. Het gaat om besluitvorming (zoals zienswijzen en de regionale adviescommissie) waarover vooraf, in de regeling, afspraken gemaakt worden. Dit wordt niet pas per geval bekeken op het moment dat een besluit zich voordoet. Zienswijzeprocedures gelden dus alleen voor besluiten of categorieën van besluiten als dat in de gemeenschappelijke regeling, het document dat ten grondslag ligt aan de samenwerking, is afgesproken. Het bestuur van een samenwerkingsverband kan hier dus rekening mee houden bij het inrichten van het proces om te komen tot besluiten waar een zienswijzeprocedure geldt. Het risico op vertraging is ook aanleiding geweest om in het voorstel te expliciteren dat zienswijzen door het dagelijks bestuur worden opgevraagd. De vergaderfrequentie van het dagelijks bestuur ligt doorgaans hoger dan dat van het algemeen bestuur. Dat verschil in vergaderritme biedt mogelijkheden voor het inpassen van bijvoorbeeld zienswijzen en eventueel de gemeenschappelijke adviescommissie waar het gebruik van deze instrumenten in de regeling is opgenomen. Dit is nader aangevuld in de memorie van toelichting.

De Afdeling adviseert aan de uitvoerbaarheidskwestie in de toelichting aandacht te besteden en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen. Terecht signaleert de Afdeling dat de wijzigingen die met dit voorstel worden geïntroduceerd vooral werken om de positie van gemeenteraden te versterken indien het raden lukt om intern en ook samen met andere raden tot gedeelde opvattingen te komen. Dit vraagstuk is echter niet uniek voor het verlengd lokaal bestuur. De essentie van de lokale democratie is nu eenmaal dat deze pas kan functioneren wanneer de betrokken organen de door de wet geboden bevoegdheden en mogelijkheden tot controle effectief inzetten. Ook bij de voorbereiding en uitvoering van zuiver lokale vraagstukken is het aan de raad zelf om zijn rol waar te maken en invloed uit te oefenen. Zoals gezegd acht ik het echter noodzakelijk de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op taken die bij een samenwerkingsverband zijn belegd uit te breiden. Dit voorstel draagt naar mijn mening bij aan de randvoorwaarden voor deze invloed, maar de praktijk zal moeten uitwijzen of het (alle) raden lukt hiervan gebruik te maken. Ook dit zal onderwerp van de evaluatie zijn. Dit voorstel verbetert de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen niet direct. Wat dit voorstel doet is het verbeteren van de middelen en randvoorwaarden om tot betere legitimatie te komen. De winst die dit oplevert, hangt af van de toepassing in de praktijk. Het advies van de Afdeling om deze wijziging te evalueren wordt overgenomen. De toepassing in de praktijk zal onderdeel van die evaluatie zijn. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

De Afdeling adviseert om te voorzien in een deugdelijke evaluatie van de werking van de nieuwe instrumenten in de praktijk. Dit advies van de Afdeling wordt overgenomen. Voorgesteld wordt de wijziging na vier jaar te evalueren. De implementatietermijn die in het voorstel is opgenomen bedraagt twee jaar. Een eerdere evaluatie geeft te weinig zekerheid dat bestaande regelingen reeds zijn aangepast aan de wijzigingen en maakt de waarde van een evaluatie te beperkt. Door voor vier jaar te kiezen is elke regeling aangepast en wordt ten minste twee jaar gebruik gemaakt van de nieuw geïntroduceerde mogelijkheden en verplichtingen.

De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

De Afdeling adviseert een fundamentele discussie over de inrichting en het schaalniveau van het decentraal niveau te voeren en in de toelichting aan te geven op welke wijze zij dit zal doen en hoe op basis van de uitkomsten tot structurele oplossingen zal worden gekomen.

De toekomstdiscussie die de Afdeling benoemt is van belang en moet gevoerd worden. Zo'n discussie gaat tijd vragen, in het verslag schriftelijk overleg Democratie en openbaar bestuur, verkiezingen en desinformatie is nader ingegaan op deze discussie. Maar dat deze discussie gevoerd moet worden staat niet in de weg aan de noodzaak om reeds op korte termijn de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. Er worden nu gebreken ervaren waar de voorgestelde maatregelen naar mijn mening aan tegemoet kunnen komen. De wenselijkheid of noodzaak van een fundamentele discussie mag niet in de weg staan aan verbeteringen op korte termijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren