

De Wet gemeenschappelijke regelingen heeft zijn grenzen bereikt

mr. R.J.M.H. (Rob) de Greef

De regering beoogt met de thans voorliggende wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)ⁱ de positie van de gemeenteraden te versterken, om zo de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen en de besluiten die daar genomen worden te vergroten. Het verlengd lokaal bestuur, zoals dat ten grondslag ligt aan de Wgr, blijft daarbij het uitgangspunt. Naar mijn mening draagt het wetsvoorstel een klein steentje bij, maar lost het wetsvoorstel de geconstateerde democratische problematiek verre van op.ⁱⁱ Ik licht dat hieronder toe.

Binnen dit verlengd lokaal bestuur worden enkele instrumenten ingevoerd die het systeem 'vervolmaken', zodat de set aan **controle mogelijkheden** vergelijkbaar wordt met wat de gemeenteraad binnen de eigen gemeente kan (onderzoekscommissieⁱⁱⁱ, raadscommissie e.d.^{iv}). De controle mogelijkheden worden vaak echter wel begrensd door het feit dat ze door gemeenteraden gezamenlijk ingezet moeten worden. De politieke stok achter de deur die normaliter geldt (de vertrouwensregel), bestaat daarmee bij samenwerking niet of nauwelijks (ingrijpen wanneer inlichtingen niet worden verkregen is bijvoorbeeld lastig). Terwijl **politisering** nu juist cruciaal is bij versterking van de democratische controle. De gemeenteraad moet niet gaan fungeren als een technocratische raad van toezicht.^v Daarnaast 'introduceert' het wetsvoorstel enkele instrumenten die feitelijk al bestaan, alleen nu *moet* er iets over geregeld worden (zienswijzenprocedures, inspraak, evaluaties).

Naar mijn mening heeft de systematiek van het **verlengd lokaal bestuur** zijn grens echter bereikt. Die systematiek is toegesneden op traditionele samenwerkingsverbanden: gemeenten die voor de uitoefening van een of meerdere deeltaken vrijwillig samenwerken. Door jarenlange decentralisaties én door opgelegde samenwerkingsverbanden wordt dit systeem uitgehouden. Verplichte regiovorming leidt tot uitholling van het gemeentebestuur. Wanneer een taak door een enkel gemeentebestuur niet kan worden opgepakt, dan hoort de taak daar ook niet te worden neergelegd. Dat was ooit een van de uitgangspunten van het **decentralisatiebeginsel**. Verplichte samenwerking is daarvoor géén oplossing.^{vi} Het is in sommige regio's toch bijzonder dat we zoeken naar hulpmiddelen om democratische controle te houden, terwijl op diezelfde **schaal** een volledig gelegitimeerde overheid bestaat. Denk aan veiligheidsregio's, regionale gezondheidsdiensten en omgevingsdiensten die voor een hele provincie functioneren. Waarom kunnen deze taken niet bij het **provinciebestuur** worden belegd, als de provincie de wenselijke schaal is? Dat zou recht doen aan het Huis van Thorbecke. Dan kan de uitvoering nog steeds lokaal plaatsvinden. Taakdifferentiatie kan in dat kader een rol spelen.

Maar met **taakdifferentiatie** als oplossing voor de geconstateerde democratische controle moet ook opgepast worden.^{vii} Taakdifferentiatie kan er immers toe leiden dat de burger nóg verder op afstand komt te staan. Dit speelt zeker wanneer taakdifferentiatie ertoe leidt dat taken bij een centrumgemeente worden neergelegd, die het dan voor de 'regio' uitvoert. De inwoners van de regiogemeenten (niet zijnde de centrumgemeente) hebben dan helemaal géén controle op de taken die jegens hen worden uitgevoerd, zelfs niet getrapd via verlengd lokaal bestuur. Een centrumgemeente kan daarmee mogelijk een oplossing zijn voor een efficiëntere taakverdeling, maar zéker niet voor het democratische gat. Tot op zekere hoogte geldt dat ook bij taakdifferentiatie *in* een provincie.^{viii} Het uitvoeren van sommige taken door een grotere gemeente zelf, terwijl deze taken voor andere gemeenten door de provincie worden uitgevoerd, leidt tot enige vorm van rechtsongelijkheid in de democratische controle. De inwoners van die grotere gemeente hebben

immers via de gemeenteraad dan veel sterkere invloed op het beleid (maar dat is nog niet zo problematisch), maar hebben óók invloed op het beleid van de omliggende gemeenten, terwijl de inwoners van die omliggende gemeenten slechts beperkte invloed hebben op het beleid dat voor hen geldt en helemaal niet op dat van de grotere gemeente.

Een ander belangrijk pijnpunt is de democratische afweging *tussen* verschillende belangen binnen de gemeente. Bij integraal bestuur hoort ook een **integrale belangenafweging**.^{ix} De verscheidenheid aan gemeenschappelijke regelingen (en andere samenwerkingsverbanden) waaraan een gemeentebestuur deelneemt leidt tot **verkokering** van de beleidsdomeinen. Iedere koker lijkt daarbij zijn eigen gemeenschappelijke regeling te krijgen. Deze verkokerde beleidsvoorbereiding én besluitvorming komt ook nadrukkelijk terug in relatie tot het budgetrecht van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft immers slechts beperkte invloed op het budget van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie, laat staan op de keuze hoeveel budget aan het ene domein en aan het andere wordt toegekend.

Tot slot nog een enkel punt waaraan in het wetsvoorstel géén aandacht wordt besteed: openbare lichamen en bedrijfsvoeringsorganisaties waar met **mandaat** wordt gewerkt. Het mandaat doorkruist de systematiek van de Wgr en ook de daarin opgenomen verantwoordingslijnen.^x De Afdeling advisering wees daar ook al op bij de totstandkoming van de omgevingsdiensten.^{xi} In het wetsvoorstel zou aandacht kunnen worden besteed aan deze problematiek, omdat die ook doorwerkt in het kader van bijvoorbeeld het klachtrecht. De Nationale ombudsman worstelt ook met dit soort vraagstukken^{xii}, en dat leidt tot onduidelijkheid voor de burger. Dit terwijl klachtrecht ook een goed instrument zou kunnen zijn om vanuit het burgerperspectief te bekijken of en hoe een organisatie functioneert. Vaak is verbetering van de dienstverlening aan de burger immers een van de doelstellingen.

Oplossingen zouden wél gezocht kunnen worden in een **eigen democratische legitimatie op meerdere niveaus**: zowel de regio als de delen. Of dat wordt opgelost door een federatiegemeente-model (gekozen regiobestuur bij een vrijwillig samenwerkingsverband) of juist door het instellen van een regiogemeente/stadsgemeente met daaronder deelgemeenten doet er juridisch niet zoveel toe: als het primaat (en de open huishouding) maar bij de gemeente blijft liggen als constitutioneel geborgde bestuurslaag. Het denken hierover lijkt steeds stuk te lopen op juridische en/of politieke mogelijkheden, terwijl het het verkennen waard zou zijn of de problemen hiermee opgelost kunnen worden. De angst voor een 'vierde bestuurslaag' (die feitelijk allang bestaat) is te lang dominant geweest in deze discussie.

ⁱ [Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 2.](#)

ⁱⁱ Ik schreef over de consultatieversie van dit voorstel reeds een analyse, zie [R.J.M.H. de Greef, 'Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen', TvCR 2019/4, p. 368-378.](#)

ⁱⁱⁱ Zie ook R.J.M.H. de Greef, 'Raadsonderzoek naar intergemeentelijke samenwerking', *Gst.* 2019/12 en <https://www.gemeente.nu/bestuur/gemeenteraad/regionale-onderzoeksbevoegdheid-nodig-bij-samenwerking/>.

^{iv} Al zou het wenselijk zijn de verantwoordingsrelaties ook expliciet in de wet op te nemen (vgl. art. 19a Wgr) en niet als verplichting om in de gemeenschappelijke regeling te regelen (art. 16-19 Wgr). Deze verantwoordingsrelaties zijn immers de kern van het verlengd lokaal bestuur.

^v <https://www.gemeente.nu/blog/de-paradox-van-effectieve-en-politieke-besluitvorming/> en <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/gemeenten-moeten-weer-ruimte-krijgen-voor-politiek~b889f049/>. Zie ook het advies van [de Rob, Decentrale taak is een politieke zaak.](#)

^{vi} <https://www.gemeente.nu/blog/verplicht-samenwerken-jeugdzorg-leert-men-dan-nooit/>.

^{vii} <https://www.gemeente.nu/blog/democratie-wordt-niet-beter-van-tweederangs-gemeenten/>.

^{viii} *Tussen* provincies kan wel zoals in de vorige alinea besproken.

^{ix} <https://www.gemeente.nu/blog/samenwerking-verstoort-samenhang-in-lokale-politiek/>.

^x [R.J.M.H. de Greef, 'Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking?', JBplus 2019/4, p. 3.](#)

^{xi} [Kamerstukken II 2013/14, 33872, nr. 4.](#) Zie ook [D.J. Elzinga e.a., Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep](#), en <https://www.gemeente.nu/blog/omgevingsdienst-heeft-duidelijke-keuzes-nodig/>.

^{xii} R.J.M.H. de Greef, 'Gaaf de Nationale ombudsman zijn boekje te buiten? Of is het boekje misschien achterhaald?', *JBplus* 2020/2, p. 33.