



# KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Internetconsultaties

**Datum:** 10 oktober 2019  
**Uw kenmerk:**  
**Ons kenmerk:** BK-AdB-10102019  
**Onderwerp:** Reactie op voorstel wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Geachte heer/mevrouw,

Graag maakt KokxDeVoogd, organisatieadviesbureau voor overheden, gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het voorstel om de Wet gemeenschappelijke regelingen te wijzigen. Wij hebben kennis genomen van het voorstel dat er met name op is gericht de positie van de raad bij de gemeenschappelijke regelingen te verbeteren.

Hieronder treft u onze reactie aan op enkele aspecten van het voorstel voor wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

### Zienswijzprocedure

Het oogmerk van de aanpassingsvoorstellen is duidelijk. De raad wordt in positie gebracht. Haar kaderstellende en controlerende bevoegdheden worden uitgebreid. Enkele instrumenten zullen op het eerste gezicht geen ingrijpende gevolgen hebben. Het voeren van een zienswijzprocedure zal bijvoorbeeld geen ingrijpende wijziging van de bestuurlijke praktijk tot gevolg hebben. Nieuw is dat het college de raad in de gelegenheid moet stellen om een zienswijze te geven over een concept-regeling of over bepaalde zwaarwegende besluiten die in de regeling zijn aangewezen. Het college is gehouden schriftelijk en gemotiveerd haar oordeel en conclusies over de zienswijze te geven. Wij zien dan ook toegevoegde waarde voor een wettelijke zienswijzeregeling hoewel een dergelijke zienswijzprocedure in praktijk veelal is vormgegeven.

Andere voorstellen kunnen meer verandering van de bestuurlijke praktijk tot gevolg hebben. De twee meest in het oog springende maatregelen zijn de instelling van een gemeenschappelijke raadscommissie en de mogelijkheid voor raadsleden om deel te nemen aan het algemeen bestuur van een collegeregeling.

### De raadscommissie

Eerst de raadscommissie. Indien alle raden van de deelnemende gemeente instemmen met het instellen van een gemeenschappelijke raadscommissie dient het algemeen bestuur van een openbaar lichaam een



dergelijke commissie in te stellen. Dit geldt ogenschijnlijk voor zowel een raads- als collegeregelings. De raadscommissie kan het algemeen bestuur van advies voorzien, de besluitvorming van de verschillende gemeenteraden voorbereiden of kan die raden van advies voorzien (nieuw artikel 24a lid 1 Wgr). In de regeling dienen bepalingen te worden opgenomen over de taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissie. De bevoegdheden van de commissie mogen in de regel vanzelfsprekend alleen betrekking hebben op de in het eerste lid van artikel 24a Wgr genoemde bevoegdheden. Het gaat dus alleen om advies aan het algemeen bestuur (van een openbaar lichaam). De raadscommissie kan geen besluiten nemen en beschikt niet over raadsbevoegdheden.

### *Raadscommissie schiet doel voorbij bij op uitvoering gerichte samenwerking*

Het voorstel maakt geen onderscheid naar de aard van de samenwerking. Afgevraagd kan worden of het instellen van een raadscommissie wenselijk is indien bijvoorbeeld alleen uitvoeringstaken zijn ondergebracht in een openbaar lichaam. Indien de raden zijn overgegaan tot het instellen van een raadscommissie zijn de adviezen van de raadscommissie uiteindelijk ook onderwerp van de controle door (soms dezelfde) raadsleden. Bij een op uitvoering gerichte samenwerking in het bijzonder doet dit afbreuk aan het dualisme. Een afgevaardigd raadslid wil bovendien niet het risico lopen dat zijn adviezen niet door de eigen raad worden gedeeld. De raad moet bij een dergelijke samenwerking het college en het samenwerkingsverband controleren en niet een oordeel vormen over de adviezen van een deel van haar eigen leden. Hoewel verwacht mag worden dat raadsleden terughoudend zijn om bij alleen op uitvoeringsgerichte samenwerking een adviescommissie te vormen, is het nodig om de mogelijkheid om een raadsadviescommissie in te stellen te beperken tot de samenwerkingsverbanden (openbare lichamen niet zijnde bedrijfsvoeringsorganisaties naar wij begrijpen) die niet louter uitvoeringsgerichte taken uitvoeren.

### *Raadscommissie niet effectief*

Anders dan bij de zienswijzeprocedure is in artikel 24a Wgr geen plicht opgenomen om de adviezen in acht te nemen of besluitvorming in afwijking van de adviezen aan een extra motiveringsplicht te onderwerpen. Hoewel het algemeen bestuur genegen is de adviezen van de raadscommissie te betrekken bij de besluitvorming, zal een contrair besluit van dat algemeen bestuur leiden tot uitholling van de adviesfunctie van de (tandeloze) raadscommissie. Ook ontstaat in die situatie meer spanning tussen het algemeen bestuur en raadsleden. Die doet enerzijds afbreuk aan het instrument en anderzijds wordt in die situatie de vergroting van de democratische legitimiteit niet bereikt. Indien invoering van het instrument wordt voorgestaan, verdient het aanbeveling dat een gelijksoortige regeling wordt opgenomen die geldt voor de zienswijzeprocedure. Bovenaan bladzijde 8 van de toelichting wordt de raadscommissie ogenschijnlijk geduid als overlegcommissie. De introductie van een formele commissie voor raadsleden bij een openbaar lichaam geeft meer gewicht en positie aan zo'n overleg dan een informele afstemming. Daarom is het volgens ons goed om expliciet vast te leggen dat er sprake is van een adviescommissie in plaats van een overlegcommissie. De toelichting kan dan verwijzen naar artikelen 3:5 en 3:50 van de Awb, zodat duidelijk is dat de adviescommissie aangemerkt zal worden als een adviseur bedoeld in artikel 3:5 Awb en dat de adviezen gemotiveerd moeten worden behandeld door het algemeen bestuur.



## **Raadsleden in het algemeen bestuur collegeregeling**

In de toelichting (bladzijde 8) wordt gewezen op de voordelen voor benoeming van raadsleden naast wethouders in het algemeen bestuur van een regeling die is aangegaan door colleges. De raadsleden kunnen zo aandacht vragen voor door de raden relevante onderwerpen, zij kunnen hun eigen raad inlichten en zullen zich betrokken voelen bij de besluiten van het algemeen bestuur. Erkend wordt dat op gemeenteniveau de gedualiseerde verhouding door benoeming van raadsleden in het algemeen bestuur wordt doorbroken. De raadsleden krijgen volgens de conceptteksten binnen een algemeen bestuur meer zicht op bijvoorbeeld de omvangrijke financiële gevolgen van de taakuitvoering binnen de gemeenschappelijke regeling. Ook zouden er mogelijkheden zijn om de druk tot uniforme kaderstelling binnen alle deelnemende gemeenten te weerstaan.

Deze argumenten achten wij niet voldoende zwaarwegend. De zienswijzeprocedure en de actieve informatieplicht kunnen in voldoende mate bewerkstelligen dat de controlerende rol van de raad adequaat wordt ingevuld. Datzelfde geldt voor de druk op uniforme regelgeving. Belangrijker is dat in de gevallen een raadslid deelgenoot wordt van en verantwoordelijk wordt voor de besluitvorming in het algemeen bestuur hij of zij minder geneigd zal zijn kritisch te zijn op de besluitvorming van dat bestuur en dus ook (namens?) de raad in staat zal zijn om te controleren. Het raadslid zit gevangen in de besluitvormende rol van het algemeen bestuur en kan niet meer in vrijheid bijdragen aan de controlerende rol van de gemeenteraad.

Ook kan zich een andere situatie voordoen. Indien een raads- en een collegelid uit één gemeente samen in het algemeen bestuur zijn afgevaardigd, kan niet worden uitgesloten dat een sterk gepolariseerde verhouding tussen college en raad in die gemeente vervolgens ook in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling tot uiting komt. Dit is niet bevorderlijk voor de bestuurskracht van het algemeen bestuur.

In de regeling ontbreekt ten onrechte een regeling over de verhouding van het aantal raads- en collegeleden. Naar onze mening moet de meerderheid van het algemeen bestuur blijven bestaan uit collegeleden, er is tenslotte nog steeds sprake van collegeregeling. Ook is het niet gewenst dat een overtal van raadsleden uit een deelnemende gemeente ten opzichte van de afgevaardigde collegeleden uit die gemeente ontstaat.

## **Participatie**

Aan artikel 10 Wgr wordt een lid toegevoegd waarin de verplichting is opgenomen een bepaling over de participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de regeling toe te voegen. Die bepaling mag volgens de toelichting overigens ook inhouden dat participatie binnen het samenwerkingsverband achterwege blijft. Het conceptvoorstel beoogt op deze wijze invulling te geven aan maatwerk en mogelijkheden te bieden tot differentiatie van de verschillende samenwerkingsverbanden. Wij constateren dat het democratische tekort van het verlengde lokale bestuur zich in het bijzonder uit in gevallen waarin een burger verdwaald raakt tussen een samenwerkingsverband en de gemeente. Komt de Woz-aanslag van de gemeente of het samenwerkingsverband? Kan deze burger nog bij de wethouder of gekozen raadslid terecht indien (jeugd)zorg traag wordt verstrekt door een samenwerkingsverband? Participatie van ingezetenen zal dit

tekort niet oplossen: het gaat om duidelijke informatie en soepele processen. Participatie kan wel bijdragen aan het verbeteren van de informatiestromen en de versoepeling van de processen. Het verdient daarom aanbeveling om de participatie te kunnen afdwingen of slechts de mogelijkheid om af te zien van participatie toe te staan in specifiek omschreven gevallen.

### **Positie waterschappen**

Het voorstel blijft hinken op twee benen voor zover het de positie van de waterschappen betreft. Het recht van enquête en de mogelijkheid voor het instellen van een rekenkamer is niet op hen van toepassing. Dogmatisch is er iets te zeggen voor die keuze. In de Waterschapswet zijn deze instrumenten tenslotte niet voor handen. Het voorstel gaat er echter aan voorbij dat dit bij de belastingsamenwerkingen waarin vaak waterschappen en gemeenten deelnemen, dit ongewenste consequenties heeft. In die situatie, kunnen de raadsleden een onderzoek instellen zonder dat de (algemene besturen van) waterschappen invloed op dat onderzoek kunnen uitoefenen. Dit is prangend nu de waterschappen in de belastingsamenwerkingen vaak een groot (financieel) aandeel hebben. Dit wringt en zet de samenwerkingsgedachte van deze samenwerkingsverbanden onnodig onder druk.

### **Resumé**

Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimiteit van het verlengde lokale bestuur te vergroten. De gemeenteraad krijgt aanmerkelijk meer instrumenten in handen om de controle en kaderstelling te vergroten. De instelling van een gemeenschappelijke raadsadviescommissie en het lidmaatschap van een raadslid in het algemeen bestuur van een collegeregelings schiet naar onze indruk het beoogde doel voorbij. Naar onze mening wordt er onvoldoende bij stil gestaan dat het raadslid in het algemeen bestuur ingesloten raakt in besluitvorming van dat algemeen bestuur. Hij wordt medeverantwoordelijk voor de besluitvorming en zal niet in staat zijn daadwerkelijk als raadslid controle over de besluitvorming uit te oefenen. Naar onze verwachting zullen raadsleden om deze reden terughoudend zijn te participeren in een algemeen bestuur. Dit zelfde geldt - maar in mindere mate - voor de raadsadviescommissie. Die terughoudendheid komt bovenop het huidige gebrek aan interesse van raadsleden om een actieve rol bij samenwerkingsverbanden te vervullen.

### **Tot slot: noodzaak voor een nieuwe bestuurlijke inrichting**

In de toelichting (bladzijde 13) wordt erkend dat door de toenemende regionale samenwerking, die soms ook nog verplicht is, de druk op democratische legitimiteit verder toeneemt. Hier ontstaat naar onze verwachting vroeg of laat de noodzaak voor een fundamenteel andere bestuurlijke inrichtingsvorm van het openbaar bestuur. Het huidige voorstel van wet is ogenschijnlijk een noodverband. Om werkelijk tot een beter functionerend openbaar bestuur te komen, is wat ons betreft de tijd rijp om de fundamentele discussie te gaan voeren. Deze noodzaak is reeds door Marcel Boogers in zijn essay 'Regie in de regio' (juni 2018), onderkend. Hij wijst allereerst op de noodzaak voor een overkoepelend richtinggevend beleidskader om de vele kleine stelselaanpassingen te kunnen beoordelen, zonder dat overigens een blauwdruk wordt opgelegd voor het gedecentraliseerde bestuur. Het beleidskader dient ontwerpprincipes over taakverdeling, democratische verantwoording van de relaties tussen de bestuurslagen en 'het organiseren van nabijheid' te bevatten. Regionale uitwerking kan vervolgens leiden tot bijvoorbeeld grootschalige herindeling, miniprovincies of een apart regiobestuur.



**KokxDeVoogd**

Ontdek de staat van morgen

Wij bevelen aan dat de ‘taboedoorbrekende’ ontwerpprincipes van Boogers worden benut om een uniform stelsel van organieke wetten te ontwikkelen. Dat betekent een afschaffing van de Gemeentewet, Provinciewet, Wet gemeenschappelijke regelingen en mogelijk zelfs de Waterschapswet, door die wetten vanuit één perspectief te bundelen in één organieke wet voor het openbaar bestuur. Gemeente, (mini)provincies, regio’s, waterschappen én samenwerkingsverbanden kunnen zo worden ondergebracht in één uniforme onderlegger voor de bestuurlijke organisatie. Binnen een uniforme regeling kan een eenduidige regeling worden opgenomen voor democratische controle, bestuurlijke taken, samenwerkingsregimes, organisatievormen en financiële verhoudingen. Deze regeling is nodig door de verschuiving uitvoeringsverantwoordelijkheid voor grote maatschappelijke vraagstukken naar het regionale niveau. Dit biedt voorts ruimte voor innovatie. Vrij naar de Omgevingswet, zien wij een serie wenkende verbeterdoelen voor de noodzakelijke wettelijke verankering van de versterking van het gedecentraliseerde bestuur in één organieke wet voor het openbaar bestuur: bestuurskrachtiger, transparanter, participatiever, eenvoudiger en vooral democratischer.

Indien u vragen heeft over onze reactie kunt u contact opnemen met Ben Kokx of Arnold de Boer.

Met vriendelijke groet,

Ben Kokx  
Adviseur / Partner  
M: 06-55364798

Arnold de Boer  
Adviseur  
M: 06-11003941