



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Over de onmacht van de gemeenteraad in de regio: Een studie naar de mogelijke doeltreffendheid van de wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen in het versterken van de positie van de gemeenteraad

Klinkspoor, Kevin

Citation

Klinkspoor, K. (2022). *Over de onmacht van de gemeenteraad in de regio: Een studie naar de mogelijke doeltreffendheid van de wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen in het versterken van de positie van de gemeenteraad.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3466313>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

OVER DE ONMACHT VAN DE GEMEENTERAAD IN DE REGIO

Een studie naar de mogelijke doeltreffendheid van de wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen in het versterken van de positie van de gemeenteraad

Dhr. K.W.J. (Kevin) Klinkspoor

Bachelorscriptie, 30 mei 2022

Universiteit Leiden, BSc Politicologie

Bachelor Project Politicologie – Democratietheorie

Dr. J. Oversloot

Prof.dr. P. Nieuwenburg (tweede lezer)

Aantal woorden: 7.926 (max. 7.000-8.000).

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. De geschiedenis van intergemeentelijke samenwerking en de Wet dualisering gemeentebestuur	4
Intergemeentelijke samenwerking voor de Wgr	4
Intergemeentelijke samenwerking binnen de Wgr (1950 – heden)	5
Een andere rol voor de gemeenteraad: Wet dualisering gemeentebestuur	7
Deelconclusie: historische context voor de wetswijziging, en definitie van de rol van de gemeenteraad	8
2. De werking van de Wet gemeenschappelijke regelingen en zijn tekortkomingen	10
De huidige Wgr in een notendop	10
De tekortkomingen van de Wgr	11
Deelconclusie: een uitgebreid kader voor samenwerking, en factoren in de tekortkomingen van de Wgr	13
3. Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen: aanloop, inhoud en reacties	15
Inhoudelijke aanloop naar de wetswijziging	15
Inhoud wetswijziging	16
Reacties Raad van State, VNG, NVvR, Tweede Kamer en Eerste Kamer	17
Deelconclusie: drie thema's centraal in Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen	19
4. Doeltreffendheid wetswijziging en sanctiemogelijkheden gemeenteraad	20
Tekortkomingen Wgr en context	20
Doeltreffendheid wetswijziging in relatie tot tekortkomingen	20
Sanctiemogelijkheden gemeenteraad	22
Deelconclusie: beperkte doeltreffendheid en geen sanctiemogelijkheden	22
Conclusie: geen adequaat democratisch tegenwicht met deze wetswijziging	24
Literatuurlijst	26

Inleiding

Intergemeentelijke samenwerking is een van de normaalste zaken in het Nederlands openbaar bestuur. Een gemeente werkt gemiddeld met 47 buurgemeenten samen in 16 verschillende constellaties (Reussing, Boogers & Denters, 2018, p. 275). In 2021 rapporteerden *De Stentor*, *De Gelderlander* en *Tubantia* gezamenlijk onderzoek waaruit bleek dat er ruim 1300 intergemeentelijke samenwerkingen bestaan, waarin zo'n 16 miljard euro wordt uitgegeven. Deze samenwerkingen vormen daarmee een kwart van de gemeentebegrotingen van samen 65 miljard euro (Leeuw, 2021). Dit aandeel is de laatste jaren enkel gegroeid: in 2005 werd er volgens prof. dr. Marcel Boogers nog 8,5 miljard uitgegeven door samenwerkingen, 'slechts' 8% van de totale gemeentebegroting (Boer, 2021). In 2015 was dit bedrag gegroeid naar 10 miljard euro (Bekkers, 2016). Ook het aantal samenwerkingen steeg: in 2015 rapporteerde het CBS het aantal van 320 samenwerkingen, in 2017 rapporteerde de VNG het aantal van 799 samenwerkingen¹, en in 2021 dus ruim 1300 intergemeentelijke samenwerkingen (Bekkers, 2016; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2017).

Deze samenwerking gaat verder dan simpelweg een maandelijks overleg tussen de verschillende colleges van burgemeester en wethouders. Intergemeentelijke samenwerking is het gezamenlijk uitvoeren van gemeentelijke taken, zoals het beheer van de openbare ruimte (omgevingsdiensten), gezondheidszorg (GGD's) en veiligheid (veiligheidsregio's). Gemeenten dragen hiertoe een deel van hun bevoegdheden over aan een samenwerkingsverband. Deze samenwerkingsverbanden creëren een groter functioneel werkingsgebied, het gebied waarin taken worden uitgevoerd, dat bestaat uit verschillende verantwoordingsgebieden bestaande uit de deelnemende gemeenten met elk hun verantwoordingsstructuren tussen college en gemeenteraad.

Dit verschil tussen werkingsgebied en verantwoordingsgebied is vanuit democratietheoretisch perspectief gezien problematisch. Waar deze gebieden eerst overeenkwamen, namelijk dat het college taken uitvoert in de eigen gemeente waar de gemeenteraad de kaders voor bepaalt en de uitvoering controleert, creëren deze samenwerkingsverbanden een afstand tussen die kaderstellende en controlerende rol van de raad enerzijds en de uitvoering van de taken door het college en de uitvoeringsinstanties anderzijds. De samenwerkingsverbanden frustreren daarmee ogenschijnlijk het democratisch proces.

¹ Waarvan het merendeel op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) uit 2015.

Voorbeelden uit de praktijk zijn wethouders die verwijzen naar ‘afspraken binnen de regio’, raadsleden die een slechtere informatiepositie hebben dan de bestuurder en daardoor minder zicht hebben op wat er gebeurt, en gemeenteraden die daardoor minder in de positie zijn om te controleren en waar nodig bij te sturen. Kunnen gemeenteraden deze samenwerkingsverbanden wel adequaat controleren en wat betekent dat voor de legitimiteit van deze samenwerkingsverbanden als dat niet het geval is?

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is de juridische basis voor intergemeentelijke samenwerking in Nederland. De Wgr is in het verleden op verschillende punten gewijzigd. Per 1 juli 2022 treedt de meest recente wijziging in werking (Staatsblad 2022, nr. 128, 2022). Deze wetswijziging (volledig: 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) is met name interessant omdat deze beoogt de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden te versterken (Kamerstukken II, 35513, nr. 3, 2020). Welke pijnpunten van de huidige Wgr worden met deze wetswijziging aangepakt en slaagt deze wetswijziging er ook in om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden te vergroten?

Deze scriptie zal zich toeleggen op de vraag of de meest recente wetswijziging van de Wgr, de gemeenteraad in staat stelt om adequaat democratisch tegenwicht te bieden tegen intergemeentelijke samenwerking. De literatuur hiervoor is afkomstig uit parlementaire stukken aangaande de wetswijziging, rapporten over de werking van de Wgr, en wetenschappelijke literatuur aangaande de gemeente en intergemeentelijke samenwerking in de breedste zin des woords.

Om te komen tot een beantwoording van deze vraag, wordt in de navolgende vier hoofdstukken achtereenvolgens aandacht besteed aan de volgende deelvragen: (1) Hoe heeft intergemeentelijke samenwerking zich ontwikkeld in Nederland en wat is de rol van de gemeenteraad daarin in het bijzonder? (2) Hoe werkt de Wet gemeenschappelijke regelingen en wat zijn de tekortkomingen ervan in termen van democratische controle, verantwoording en legitimiteit? (3) Op welke thema's is de wetswijziging van 1 juli 2022 toegespitst? en (4) Komen de tekortkomingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en de thema's uit de wetswijziging overeen, en welke sanctiemogelijkheden krijgt de gemeenteraad? Zonder sanctiemogelijkheden staat een gemeenteraad namelijk machteloos en is beleid moeilijk bij te sturen.

1. De geschiedenis van intergemeentelijke samenwerking en de Wet dualisering gemeentebestuur

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: hoe heeft intergemeentelijke samenwerking zich ontwikkeld in Nederland en wat is de rol van de gemeenteraad daarin in het bijzonder? Hiertoe wordt eerst een overzicht gegeven van intergemeentelijke samenwerking vóór de invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 1950. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de veranderingen en uitdagingen op het gebied van intergemeentelijke samenwerking sinds de invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Tot slot wordt de rolverandering van de gemeenteraad in de Wet dualisering gemeentebestuur besproken.

Intergemeentelijke samenwerking voor de Wgr

Intergemeentelijke samenwerking bestond al ruim voor de standaardisering van het Nederlands binnenlands bestuur tussen 1848 en 1851. In de zeventiende eeuw bestonden er al samenwerkingen op basis van schriftelijke overeenkomsten tussen gemeenten (Van der Meer, Raadschelders & Kerkhoff, 2011, p. 243). Tussen 1813 en 1848 was de rol van de gemeenteraad zeer beperkt ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking. Zo werd zij slechts betrokken bij het vaststellen van het huishoudelijk reglement van de commissie die verantwoordelijk werd voor de uitvoering van de samenwerking. De begroting werd overlegd met Gedeputeerde Staten van de provincie en verder opereerde de commissie volledig zelfstandig van de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten (Reussing, Boogers & Denters, 2018, pp. 260-261).

Deze rolopvatting veranderde met de grondwetsherziening in 1848 en de invoering van de gemeentewet in 1851 als ‘organische vervolgwetgeving’. De grondwet stelde namelijk dat de gemeenteraad aan het hoofd staat van een gemeente. Hieraan werd uitvoering gegeven in de gemeentewet. Thorbecke transformeerde met de gemeentewet het lokaal bestuur dat veel verschillende bestuursvormen kende, van heerlijkheden en buurtschappen tot aan steden. In de plaats daarvan kwam één uniforme bestuursvorm: de gemeente (Povée, 2008, pp. 9-11). De gemeentewet van 1851 voorzag in twee artikelen aangaande intergemeentelijke samenwerking. De crux hiervan was dat twee of meer gemeenten een regeling (samenwerking) konden aangaan ten behoeve van gemeenschappelijke belangen. Deze regeling behoeft goedkeuring van de Gedeputeerde Staten. De gemeente behield volledige zeggenschap over deze regelingen omdat, door een enge

interpretatie van de gemeentewet door de Kroon in 1855, het bestuur van de regeling niet mocht liggen bij de commissie van de gemeenschappelijke regeling, maar moest liggen bij de raad en het college van de deelnemende gemeenten (Reussing, Boogers & Denters, 2018, pp. 260-261). Er bestond hier in zekere zin dus geen probleem wat betreft democratische kaders en controle van de gemeenschappelijke regeling, omdat de commissie van de regeling geen op zichzelf staande beslisbevoegdheden had.

De herziening van de gemeentewet in 1931 bevatte een toename van het aantal artikelen over intergemeentelijke samenwerking van twee naar achttien. Samenwerking kon nu plaatsvinden ten behoeve van de gemeenschappelijke behartiging van belangen. Commissies, opgemaakt uit vertegenwoordigers van de verschillende gemeentebesturen en aangewezen door de raden, werden onafhankelijker. Opmerkelijk is dat niet elke gemeente overging tot samenwerking in deze periode. Samenwerking vond vooral plaats tussen gelijkwaardige gemeenten (Reussing, Boogers & Denters, 2018, pp. 265-267).

Intergemeentelijke samenwerking binnen de Wgr (1950 – heden)

Na de Tweede Wereldoorlog stond Nederland voor een grote opgave: de wederopbouw en het optuigen van wat uiteindelijk zou leiden tot de verzorgingsstaat. De nationale overheid nam hierin het voortouw. Gemeenten kregen, bij de uitvoering van bepaalde wetten, extra taken toebedeeld. Tegelijkertijd met deze uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket, kwam de vraag opnieuw op hoe het binnenlands openbaar bestuur vorm te geven (Reussing, Boogers & Denters, 2018, pp. 267-269).

In de tweede helft van de negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw was deze vraag namelijk al eerder gesteld, maar deze verstomde tijdens de oorlogsjaren. De aanleiding hiervoor was regionale problematiek: door de bevolkingsgroei waren er problemen ontstaan die de gemeenten overstegen, maar te laag waren voor het niveau van provincies. Intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindeling waren niet genoeg om deze problemen het hoofd te bieden. Voorstellen tot gewestvorming haalden het niet; net als het voorstel van Van Poelje in de jaren '30 om regionale raden in te stellen. In 1947 kwam de commissie-Koelma met een soortgelijk voorstel: de invoering van districten met direct gekozen districtsraden. Het kabinet zag echter niets in het creëren van deze vierde bestuurslaag, en was van mening dat de regionale problematiek het best opgelost kon worden door het versterken van de gemeenschappelijke regelingen (Reussing, Boogers & Denters, 2018, pp. 262, 268-269; Van der Meer, Raadschelders & Kerkhoff, 2011, p. 243).

In navolging van dit kabinetsstandpunt werd in 1950 gekozen voor het invoeren van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Waar de gemeentewet van 1848 en 1931 nog voorwaarden stelden aan het doel van de regeling (gemeenschappelijke belangen dan wel gemeenschappelijke behartiging van belangen), stelt de Wgr enkel als voorwaarde dat de regeling gemeenschappelijk is. De enige voorwaarde voor een gemeenschappelijke regeling werd daarmee dat twee of meer gemeenten samenwerken, ongeacht de inhoud. In het kader van democratische kaders en controle van de regelingen, is het opmerkelijk dat in de Wgr van 1950 naast de raad, ook het college en de burgemeester de bevoegdheid hebben om een gemeenschappelijke regeling te treffen met andere gemeenten. Tegelijkertijd werd er een duidelijkere rol gegeven aan gemeenteraden als het gaat om de samenstelling van de organen van de regelingen. Als gevolg van de invoering van de Wgr in 1950, explodeerde het aantal regelingen tot ongeveer 1500 in 1985 (Reussing, Boogers & Denters, 2018, pp. 257, 269-271).

In 1985 werd de Wgr herzien naar aanleiding van een tweetal kritiekpunten. Ten eerste was er tussen 1950 en 1985 een lappendeken ontstaan aan gemeenschappelijke regelingen in Nederland. Gemeenten werkten in veel verschillende constellaties samen waardoor het geheel door een gemeenteraad lastig te controleren viel. Ten tweede bestond er veel onduidelijkheid over de openbaarheid en verantwoordingsmechanismen van regelingen. De herziening van de Wgr in 1985 bracht hier verandering in. Ten eerste werd een bundelings- en integratievereiste ingevoerd. De provincies werden opgedragen om Nederland op te delen in samenwerkingsgebieden. Het doel was om zoveel mogelijk regelingen binnen deze gebieden in te passen om te zorgen voor zo min mogelijk overlap. Ten tweede werd vastgelegd dat het college en de burgemeester voortaan toestemming nodig hebben van de raad wanneer zij een samenwerking willen treffen. Daarnaast werden er regels vastgelegd over een inlichtingenplicht van individuele leden van de organen richting gemeenteraden van deelnemende gemeenten (Reussing, Boogers & Denters, 2018, pp. 272-273).

Sinds de herziening van de Wgr in 1985 zijn er een aantal hernieuwde pogingen gedaan voor het komen tot meer consolidatie van alle regelingen die tussen de gemeente en de provincie opereren. Alle pogingen hiertoe zijn tot nu toe mislukt. De bundelings- en integratievereiste uit 1985 was hier ook onderdeel van, maar werd in 2000 alweer afgeschaft. De Kaderwet van 1994 en de Wgr+ van 2006 introduceerden de verplichting voor sommige gemeenten om samen te werken in zeven grootstedelijke gebieden: de plusregiogemeenten. Deze werden in 2015 alweer afgeschaft. De enige overgebleven

poging tot meer integratie is het concept van congruente samenwerking, waarbij de gedecentraliseerde taken uit 2015 zoveel mogelijk door gemeenten bijeen worden gehouden in eenzelfde samenwerkingsverband. Congruente samenwerking is echter geen vereiste (Reussing, Boogers & Denters, 2018, pp. 273; Van der Meer, Raadschelders & Kerkhoff, 2011, p. 244).

Een andere rol voor de gemeenteraad: Wet dualisering gemeentebestuur

Sinds de invoering van de gemeentewet in 1851 zijn de rollen van de gemeenteraad en het college hevig veranderd. Door het toenemende aantal taken, de professionalisering en de schaalvergroting was de macht in een gemeente vooral gaan liggen bij het college, aangezien zij de dagelijkse uitvoerders van het beleid zijn. De raad, die in de grondwet aan het hoofd van de gemeente wordt gesteld, was haar rol als medebestuurder over de jaren heen verloren. Al sinds het einde van de negentiende eeuw was daarom een beeld ontstaan van de raad die voortdurend achter het college van B&W aanloopt (Castenmiller & Peters, 2018, pp. 217-223).

Mede daarom stelde het kabinet-Kok II in 1998 de staatscommissie-Elzinga ‘Dualisme en lokale democratie’ in. Deze commissie-Elzinga had als doel om de lokale democratie te versterken. De commissie-Elzinga herdefinieerde de bepaling in de grondwet die de raad aan het hoofd van de gemeente stelde. Voortaan zou de raad slechts eindverantwoordelijk zijn. Dit maakte de weg vrij om veel bestuurlijke bevoegdheden direct naar het college over te hevelen. De commissie-Elzinga trachtte daarmee de rollen van raad en college scherper van elkaar te scheiden, waarbij het college bestuurlijk en uitvoerend werd en de raad zich ging richten op drie hoofdtaken: kaders stellen, controleren en het vormen van de volksvertegenwoordiging. Met name door de controlerende taak moest de raad zich scherper kunnen af gaan zetten van het college (Van den Berg & Boogaard, 2018, pp. 74-75; Van der Meer, Raadschelders & Kerkhoff, 2011, p. 244).

De Wet dualisering gemeentebestuur uit 2002 was de juridische uitwerking van de voorstellen van de staatscommissie-Elzinga. Wethouders mochten niet meer tegelijkertijd lid zijn van raad en college, maar hoefden ook niet eerst lid te zijn geweest van de raad alvorens zij tot het college konden toetreden. Deze personele ontvlechting zou moeten leiden tot een betere taakontvlechting tussen raad en college. Verder regelde de wetswijziging de invoering van een aantal rechten en plichten die de verhouding tussen raad en college moest verduidelijken. Zo kreeg de raad officieel initiatiefrecht,

amendementsrecht, enquêterecht en recht op ambtelijke ondersteuning. Het college kreeg een actieve informatieplicht jegens de raad. Naast deze rechten en plichten werd de griffier en de griffie in het leven geroepen ter ondersteuning van de raad, alsmede de mogelijkheid tot het oprichten van rekenkamers (Van den Berg & Boogaard, 2018, p. 75).

De gevolgen van de dualisering in het gemeentebestuur zijn lastig te overzien, en er bestaan tegenstrijdige beweringen over deze gevolgen. Boogers stelt dat raad en college scherper tegenover elkaar zijn komen te staan. Dit zou namelijk een toename in het aantal opgestapte wethouders en burgemeesters verklaren. Tegelijkertijd hebben deze scherpere rollen niet geleid tot scherpere politieke tegenstellingen binnen de raad (2010, p. 109). In tegenstelling tot Boogers, stellen Castenmiller en Peters dat de trend van meer opgestapte wethouders en burgemeesters al voor 2002 was ingezet en dat deze in de daaropvolgende periode is gestabiliseerd. Daarnaast temperen ze de verwachtingen van de versterking van de kaderstellende en controlerende rol (2018, pp. 220-221). Van den Berg en Boogaard beweren tot slot dat, in tegenstelling tot scherpere politieke tegenstellingen, de duale verhouding meer depolitisering tot gevolg heeft gehad aangezien er na 2002 meer raadsprogramma's zijn getekend. Deze programma's worden getekend door alle partijen in de raad, waarmee politieke tegenstellingen tussen partijen onderling worden weggenomen en zaken gereduceerd worden tot bestuurlijke, feitelijke, en daarmee apolitieke vraagstukken (2018, p. 76).

Deelconclusie: historische context voor de wetswijziging, en definitie van de rol van de gemeenteraad

Intergemeentelijke samenwerking bestaat dus al geruime tijd. Sinds de invoering van de Wgr in 1950 heeft het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een grote stijging doorgemaakt. Sindsdien zijn er verschillende wijzigingen voorgesteld, ingevoerd en ook weer teruggetrokken. De belangrijkste wijziging was de Wgr van 1985, die de basis vormt voor de huidige vorm van intergemeentelijke samenwerking. Deze ontwikkelingen kunnen helpen om de wetswijziging te duiden en deze in context te plaatsen.

De rol van de gemeenteraad in het lokaal bestuur is sinds de invoering van de gemeentewet in 1851 ook veranderd. De belangrijkste wijziging daarin is de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002. De raad heeft daardoor een meer eigenstandige positie verkregen ten opzichte van het college, en richt zich op drie kerntaken. Twee van de drie kerntaken zijn relevant voor de analyse van de wetswijziging: het stellen

van kaders en het controleren van het college. De analyse zal zich vooral moeten toespitsen op de vraag of de gemeenteraad door de wetswijziging mogelijk beter in staat zal zijn deze twee kerntaken uit te voeren.

2. De werking van de Wet gemeenschappelijke regelingen en zijn tekortkomingen

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: hoe werkt de Wet gemeenschappelijke regelingen en wat zijn de tekortkomingen ervan in termen van democratische controle, verantwoording en legitimiteit? Hiertoe wordt eerst de werking van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen besproken. Daarna worden de tekortkomingen van zowel eerdere versies als de huidige versie van de Wet gemeenschappelijke regelingen op het gebied van lokale democratie, democratische kaders, verantwoording en legitimiteit besproken.

De huidige Wgr in een notendop

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voorziet in vier verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking. Het betreft: het openbaar lichaam; het gemeenschappelijk orgaan; de bedrijfsvoeringsorganisatie; en de centrumgemeente (art. 8 Wgr). Het openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn speciaal ingestelde organen ten behoeve van de uitvoering van de samenwerking. De centrumgemeente is geen apart orgaan, maar een mandatering van bevoegdheden van de deelnemende gemeenten aan een van de deelnemende gemeenten (art. 8, vierde lid Wgr). Van deze vier vormen wordt het openbaar lichaam het vaakst gebruikt (Stolk et al., 2018).

Het openbaar lichaam is de meest uitgebreide regeling en bestaat uit een Algemeen Bestuur (AB), een Dagelijks Bestuur (DB) en een voorzitter (art. 12 Wgr). In het geval dat de regeling een (gedeeltelijk) initiatief is van gemeenteraden, benoemen de gemeenteraden de leden van het AB. Afhankelijk van de manier waarop het openbaar lichaam tot stand is gekomen, heeft de gemeenteraad keuze uit leden uit zijn midden, de wethouders en de voorzitter (burgemeester), en de gemeentesecretaris (art. 13, eerste lid Wgr). Het aantal leden van het AB per gemeente mag verschillen. Leden van het AB mogen meervoudig stemrecht krijgen (art. 13, vierde lid, onder a en b Wgr). Leden van het AB van openbare lichamen waarvan de gemeenteraad niet (gedeeltelijk) initiatiefnemer is, worden benoemd door het college of worden automatisch vervuld door de burgemeesters (art. 13, zesde tot en met tiende lid Wgr). De leden van het DB worden aangevoerd vanuit het AB (art. 14 Wgr).

Het gemeenschappelijk orgaan kent een ongeleed bestuur waarvan de leden worden verkozen volgens dezelfde methodiek als het openbaar lichaam (art. 15 Wgr). De bedrijfsvoeringsorganisatie, tot slot, kent een ongeleed bestuur waarvan de leden door de colleges van de deelnemende gemeenten uit hun midden worden benoemd (art. 14a Wgr).

In de Wgr zijn een aantal rechten en plichten opgenomen ter bevordering van de positie van de gemeenteraden. Ten eerste, gemeenschappelijke regelingen kunnen niet worden aangegaan zonder toestemming van de gemeenteraad (art. 1, tweede lid Wgr). Ten tweede, in gevallen van door raden (gedeeltelijk) geïnitieerde regelingen worden de AB-leden benoemd door de raden (art. 13, eerste lid Wgr). Ten derde, de raden mogen de door hen afgevaardigde leden in het AB ter verantwoording roepen (art. 16, eerste lid Wgr). Geeft een door de raad aangewezen lid van het AB de betreffende inlichtingen niet, dan is de raad onder andere bevoegd om ontslag te verlenen (art. 16, vierde lid). Ten vierde, de besturen van de regelingen zijn verplicht de begroting, algemene financiële en beleidsmatige kaders en de jaarrekening te verzenden aan de raden (art. 34b Wgr). Ten vijfde en tot slot, de raden zijn bevoegd zienswijzen in te dienen op de ontwerpbegrotingen (art. 35, derde lid Wgr).

De tekortkomingen van de Wgr

Al sinds de invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in 1950, is er veel geschreven over de vermeende tekortkomingen ervan. Een interessante constatering is de perceptie van raadsleden op de vele ontstane regelingen. Zo vindt 30% van de raadsleden zich onvoldoende uitgerust om alle gemeenschappelijke regelingen waaraan hun gemeenten zijn verbonden adequaat te controleren (Castenmiller & Peters, 2018, p. 222). Reussing, Boogers en Denters stellen zelfs dat in 2014, 44% van de raadsleden vond dat ze onvoldoende kennis hebben om de regelingen te controleren (2018, p. 275). Raadsleden geven tegelijkertijd wel in meerderheid (68%) aan dat hun gemeente niet zelfstandig haar taken kan uitvoeren, en dat daar dus samenwerking voor nodig is (2018, p. 275). Desalniettemin vindt meer dan twee derde (68%) van de raadsleden dat ‘het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vormt voor de lokale democratie’ (Reussing, Boogers & Denters, 2018, p. 275; Castenmiller & Peters, 2018, p. 222; Van Ostaaijen, 2018, p. 106).

Als we de perceptie van raadsleden volgen, bestaat er veel onvrede over de manier waarop de Wgr het Nederlands lokaal bestuur beïnvloedt en inricht. Op welke punten schiet deze dan tekort? Schaap (2019) identificeert vier problemen die in de jaren '80, voor de wetwijziging van 1985, al werden onderkend. Ten eerste, er was een lappendeken aan regelingen over het land ontstaan met elk een eigen, unieke omvang. Het ontstaan van deze verschillende omvangen is te verklaren door de aard van de verschillende taken, de politieke dimensie van de regelingen, de invloed van sectoren, en de betrokkenheid

van andere actoren. Ten tweede, het ontbreken van garanties voor samenhangend beleid. Ten derde ontbraken de mogelijkheden voor controle door gemeenten. Ten vierde en tot slot, het te vrijblijvende karakter van de samenwerking. Dit bleek overigens een blijvend probleem, ook na de wetswijziging van 1985 (pp. 138-139).²

Reussing, Boogers en Denters bespreken twee kritiekpunten die betrekking hebben op de rol van de raad in het controleren van regelingen. Ten eerste, werd ‘de gebrekkige doorzichtigheid van het bestuur op bovenlokaal niveau’ benoemd. Door de ontstane wirwar aan regelingen op lokaal niveau werd de controle door de gemeenteraad bemoeilijkt omdat men door de bomen het bos niet meer kon zien. Ten tweede, het democratisch gehalte van de regelingen werd onvoldoende gewaarborgd. Zo ontbraken er ‘bepalingen over de openbaarheid en over de politieke verantwoordingsmechanismen’ (pp. 272-273).

De pluriformiteit³ aan regelingen heeft mede bijgedragen aan de oncontroleerbaarheid ervan. Deze ontwikkeling was al ruim voor 1985 ingezet. Daarnaast was de controle vaak informeel geregeld. Deze werd enkel aangewakkerd door politiek gevoelige onderwerpen en concurrentiegevoelens tussen grote en kleine gemeenten binnen samenwerkingsverbanden (p. 270). De over de jaren heen versterkte controle-instrumenten in de Wgr werden in de praktijk nauwelijks gebruikt door de raden (p. 277).

Om de democratische tekortkomingen tegen te gaan, stelt men een ‘democratische omsingeling’ van de regelingen voor. Democratische omsingeling is het scheppen van controle-instrumenten en verantwoordingskanalen voor mensen of instanties anders dan de gemeenteraad, zoals voor accountants, cliëntenraden en individuele burgers (Denters, 2015, p. 17). Er wordt een tweeledige omsingeling voorgesteld. Ten eerste, het actief informeren van maatschappelijke organisaties en deze ook bepaalde informatierechten geven. Ten tweede, het instellen van de mogelijkheid tot participatie binnen gemeenschappelijke regelingen (pp. 277-278). Democratietheoretisch gezien valt te betwijfelen of democratische omsingeling een gewenste oplossing is, ondanks dat er extra verantwoordings- en controlemechanismen bij komen. Deze mechanismen komen namelijk terecht bij burgers en organisaties, en niet bij gemeenteraden. De primaire manier van verantwoorden, tussen een college en een gemeenteraad, wordt daarmee slechts een van de mogelijke verantwoordingsfora. Dat leidt tot rolonduidelijkheid, een veelgehoord probleem bij de Wgr (Kamerstukken II, 35513, nr. 4, 2020, pp. 4-5).

² Schaap (2019) gebruikt zowel vrijwillig als vrijblijvend. Hier is gekozen voor vrijblijvend omdat mijns inziens dit het beste de situatie omschrijft.

³ Of wirwar, lappendeken; men is inconsistent in de woordkeuze.

Breeman, Van Noort en Rutgers zien dat gemeenschappelijke regelingen de effectiviteit van de uitvoering ten goede komt. Tegelijkertijd stellen ze dat het ten koste gaat van ‘de transparantie en responsiviteit van het lokaal bestuur.’ (2020, p. 125).

Van Ostaaijen gooit het over een andere boeg en zegt dat, ondanks dat regelingen de controlerende taak bemoeilijken, er ook sprake is van raden en gemeenteraadsleden die zich te snel schikken en geen optimaal gebruik maken van de controlemogelijkheden. Raadsleden hebben in hun controlerende taak ook een eigen verantwoordelijkheid, wordt hier betoogd (2018, pp. 106-107). Echter moet worden opgemerkt dat het ontbreken van bepalingen over verantwoordingsmechanismen en controle-instrumenten, een van de factoren in de tekortkomingen van de Wgr is. Het niet optimaal gebruiken van controlemogelijkheden door raadsleden kan daarmee meer als symptoom worden gezien.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) claimt zelfs dat uit onderzoek van de TU Twente blijkt dat regiobesturen een aanvulling zijn op de lokale democratie, in plaats van dat zij deze uitholt. De cijfers die de VNG hiervoor aanhaalt trekken deze conclusie echter in twijfel. Zo heeft in 50% van de gevallen de gemeenteraad weinig tot geen invloed op de samenwerkingen (2017, pp. 116-118).

Deelconclusie: een uitgebreid kader voor samenwerking, en factoren in de tekortkomingen van de Wgr

De huidige Wgr voorziet in vier samenwerkingsvormen: het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan, de bedrijfsvoeringsorganisatie en de centrumgemeente. Het openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm en kent een geled bestuur: een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur. De gemeenteraad is in sommige gevallen bevoegd om de leden van het AB te benoemen. Daarnaast voorziet de Wgr in een aantal rechten en plichten, zoals de voorwaarde dat raden moeten instemmen met het aangaan van regelingen, het ter verantwoording roepen van de door hen afgevaardigde leden van het AB, de plicht van besturen van regelingen om de begroting, financiële en beleidsmatige kaders en de jaarrekening aan de raden toe te sturen, en de mogelijkheid van raden om zienswijzen op de ontwerpbegrotingen in te dienen. Deze versie van de Wgr dient als basis voor de beoordeling van de aankomende wetswijziging.

Er is veel geschreven over de tekortkomingen van de Wgr. De urgentie daarvan wordt ook gevoeld: meer dan twee derde van de raadsleden vindt bijvoorbeeld de groei van gemeenschappelijke regelingen een bedreiging voor de lokale democratie. Verschillende auteurs onderscheiden verschillende factoren in de tekortkomingen. Hier worden

enkel de democratietheoretische factoren genoemd. Ten eerste, de ontstane lappendeken aan regelingen. Ten tweede, het ontbreken van bepalingen over democratische verantwoordingsmechanismen en controle-instrumenten voor de raad. Ten derde, het te vrijblijvende karakter van samenwerkingen. Ten vierde en tot slot, het gebrek aan bepalingen over openbaarheid en transparantie. Deze vier factoren in de tekortkomingen van de Wgr vormen de basis waarop de wetswijziging beoordeeld kan worden.

3. Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen: aanloop, inhoud en reacties

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: op welke thema's is de wetswijziging van 1 juli 2022 toegespitst? Hiertoe wordt eerst de inhoudelijke aanloop naar de wetswijziging besproken. Daarna wordt de inhoud van de wetswijziging besproken. Tot slot worden de reacties van instituties zoals de Raad van State op de wetswijziging besproken. Ook zullen hierin de reacties 'uit het veld' aan bod komen.

Inhoudelijke aanloop naar de wetswijziging

In 2005 werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al een notitie aan de Tweede Kamer voorgelegd over de 'democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen'. Deze notitie onderscheidt een aantal problemen bij de democratische controle van regelingen. In zijn algemeenheid geldt dat raadsleden geen prioriteit geven aan het controleren van de regelingen, raadsleden te weinig tijd hebben, raadsleden onbekend zijn met de controle-instrumenten, en raadsleden ambtelijke ondersteuning missen. Andere geconstateerde problemen (per thema) zijn niet op tijd geleverde informatie ('politieke controle'); raden die niet goed in staat zijn de begroting en jaarrekening inhoudelijk te controleren door het teveel aan werk van meerdere, tegelijkertijd lopende begrotingscycli, en de korte termijnen waarbinnen zienswijzen moeten worden ingediend ('financiële controle'); regelingen krijgen slechte kaders mee, de invloed van het AB is te gering, en regelingen worden niet structureel geëvalueerd ('toekennen doel en bevoegdheden'); financiële consequenties bij uittreding zijn niet goed geregeld ('wijziging, opheffing en uittreding'); en raden vinden hun invloed bij het AB te gering ('afvaardiging AB'). De notitie schrijft ook over oplossingen. De belangrijkste voorstellen hierin zijn de transparantie van de regelingen verbeteren door bijvoorbeeld het opstellen van jaarplannen, betere informatievoorziening, en het eerder toesturen van de begroting en de jaarrekening (Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden, 2005, pp. 17-28).

In 2015 publiceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een rapport over de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen naar aanleiding van de decentralisatie in het sociaal domein (Wisselwerking, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, 2015). Volgens het ROB moet democratische legitimiteit voldoen aan drie zaken: de 'eisen van algemeen

kiesrecht, democratische sturing en democratische verantwoording' (p. 11). De Raad concludeert op basis van haar analyse dat samenwerkingsverbanden moeten beteren op vijf factoren: participatie, representatie, transparantie, controle, en rekenschap. De Raad benoemt hier de verantwoordelijkheid van zowel de gemeenteraad, de raadsgriffiers, en van het college en de besturen van de samenwerkingsverbanden (pp. 6-13).

In 2018 publiceerde Berenschot een rapport over de democratische legitimiteit van 'interbestuurlijke samenwerking' in het kader van de voorgenomen wijzigingen van de Wgr door het kabinet-Rutte III (Stolk et al., 2018). De wijziging zou zich moeten toespitsen op (1) het 'versterken [van de] controle binnen een gemeenschappelijke regelingen; (2) 'meer invloed van de gemeenteraad'; en (3) 'vergroten van de ruimte om samenwerking vorm te geven conform de lokale opgaven, wensen en cultuur' (p. 4). Berenschot benoemt een aantal knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. Hier worden enkel de democratietheoretische knelpunten benoemd. Het betreft (1) weerstand tegen regelingen vanuit de raden; (2) beperkte invloed en controle; (3) gebrekkige informatievoorziening; (4) onduidelijkheid over bevoegdheden (pp. 18-28). De aanbevelingen op het gebied van democratietheorie omvatten het versterken van mogelijkheden tot participatie van raden en burgers, het versterken van de invloed van raden door middel van het indienen van zienswijzen, en extra instrumenten op het gebied van kaderstelling en controle voor regionale organen (p. 38).

Inhoud wetswijziging

Op 1 juli 2020 diende de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de Tweede Kamer een voorstel van wet in: de Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, kortheidshalve de Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen⁴. De memorie van toelichting verschaft inzicht in de beweegredenen van de minister om tot dit voorstel te komen. Twee onderzoeken liggen gedeeltelijk ten grondslag aan het voorstel. Ten eerste, het hier eerder besproken onderzoek van Berenschot. Ten tweede, een onderzoek van PROOF adviseurs aangaande bestaande en niet-bestaande controle-instrumenten op gemeenschappelijke regelingen (Kamerstukken II, 35513, nr. 3, 2020, pp. 4-7).

⁴ Zoals gebruikt door de Raad van State.

De voorgestelde wijzigingen vallen binnen drie categorieën: (1) ‘versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen’; (2) ‘aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden’; en (3) verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling’. Er worden in totaal tien wijzigingsvoorstellen gedaan. Hier worden enkel de zes voorstellen besproken die democratietheoretisch van aard zijn. Onder de eerste categorie vallen het verruimen van de mogelijkheden tot inhoudelijke en financiële zienswijzen door raden, de mogelijkheid tot het instellen van een regionale gemeenschappelijke adviescommissie, de mogelijkheid tot participatie van burgers in gemeenschappelijke regelingen, en het instellen van een informatieplicht van besturen van de regelingen aan de raden. Onder de tweede categorie valt een nieuw recht van onderzoek voor deelnemende raden en hun rekenkamers. Onder de derde categorie valt het veranderen van regels in de begrotingscyclus om raden beter in staat te stellen zienswijzen in te dienen (Kamerstukken II, 35513, nr. 3, 2020, pp. 9-17).

Reacties Raad van State, VNG, NVvR, Tweede Kamer en Eerste Kamer

Bij de aanbieding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer, was een advies bijgevoegd van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling beschrijft daarin een aantal zorgen ten aanzien van de wetswijziging. Ten eerste, ten aanzien van de kaderstelling en controle constateert de Afdeling een risico op nog meer rolonduidelijkheid door de invoering van nieuwe instrumenten. De mogelijkheid van zienswijzen maakt namelijk, naast de verantwoordingsrelatie tussen een DB en een AB van een regeling, ook een nieuwe verantwoordingsrelatie mogelijk: rechtstreeks tussen DB en de raden. Bovendien kunnen raden via de zienswijzen zich mengen in bevoegdheden van het college, aangezien collegeleden vaak vertegenwoordigd zijn in een DB. Terwijl deze rolvermenging, en de raad als ‘medebestuurder’, ontvlecht was na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Ook draagt de mogelijkheid van adviescommissies extra bij aan deze rolonduidelijkheid. De Afdeling adviseert daarom om de instrumenten te heroverwegen. Ten tweede, de Afdeling constateert daarnaast een mogelijk risico op vertraging van de besluitvorming, door het instellen van de verschillende verantwoordingsrelaties. Dit zou ten koste kunnen gaan van de slagkracht van regelingen; dit zet de outputlegitimiteit van regelingen op het spel. Ten derde, de Afdeling stelt vragen bij de praktische uitvoerbaarheid van onder andere de informatieplicht, gezien de al bestaande werkdruk van gemeenteraadsleden. Ten vierde, de Afdeling vraagt om de nieuwe instrumenten te evalueren;

temeer omdat in het verleden is geconstateerd dat het probleem niet zozeer ligt bij een tekort aan instrumenten, maar juist aan de kennis en het minimale gebruik ervan (Kamerstukken II, 35513, nr. 4, 2020, pp. 2-7).

De Afdeling voelt zich ook geroepen om een aantal opmerkingen te maken over de ‘fundamentele discussie over de ontwikkelrichting van het binnenlands bestuur’. De Afdeling verwacht namelijk dat deze wetswijziging niet de verwachte opbrengst gaat leveren en zelfs complicerend zou kunnen gaan werken. De Afdeling vraagt daarom de aandacht voor vier thema’s binnen deze fundamentele, bredere discussie. Ten eerste, de knelpunten voor gemeenteraden. De Afdeling constateert, tezamen met de regering, dat de huidige Wgr al veel mogelijkheden biedt. Bij gemeenteraden ontbreekt het echter aan ‘expertise, ondersteuning, tijd en prioriteit’. De Afdeling vraagt zich af of een wetswijziging dan het juiste middel is. Ten tweede, de decentralisatieparadox. Deze paradox houdt in dat de decentralisatie van taken door de landelijke overheid, schaalvergroting, en regionalisatie tot gevolg heeft. De Afdeling wijst op de risico’s van deze situatie waarbij gemeenschappelijke regelingen langzaam uitroeien tot een nieuwe bestuursvorm op het schaalniveau van de regio zonder enige democratische inbedding. Ten derde, het dilemma tussen standaardisering en maatwerk. Decentralisatie zou ervoor moeten zorgen dat er maatwerk geleverd kan worden. De Afdeling wijst erop dat onder andere regionalisering juist standaardisering in de hand werkt. Ten vierde en tot slot, de rol van de Rijksoverheid. Deze heeft namelijk de verantwoordelijkheid om beleidsrust te creëren, en na te denken over een heldere rolverdeling tussen verschillende overheden (Kamerstukken II, 35513, nr. 4, 2020, pp. 7-10).

Naast de reacties vanuit de Hoge Colleges van Staat en de Staten-Generaal, zijn er ook vanuit ‘het veld’ reacties op het voorstel van wet gekomen. Voor de gemeenten waren dit De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR). Ook zij constateren een breuk met de beginselen van dualisering, en maken zich zorgen over rolverwarring, belastbaarheid van raadsleden, en cultuurveranderingen (Kamerstukken II, 35513, nr. 3, 2020, pp. 22-25).

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer komen twee zaken aan bod uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Ten eerste, het risico op rolverwarring. De regering deelt deze mening echter niet en stelt dat de wijzigingen benodigd zijn om de positie van de raden in regelingen te verbeteren. Ten tweede, de fundamentele discussie over de ontwikkelrichting van het binnenlands bestuur. De regering deelt de mening van de Raad van State dat deze discussie gevoerd moet worden, maar dit leidt

niet tot wijzigingen in het voorstel (Kamerstukken II, 35513, nr. 6, 2020, pp. 4-7). Ondanks het verschil van mening op het risico van rolverwarring, aanvaardde de Tweede Kamer het wetsvoorstel met een tegenstem van de fracties van SP, BIJ1 en PvdD. Daarbij nam de Kamer een amendement aan van het lid Bromet aangaande een vaste plek voor burgerparticipatie binnen de Wgr. Daarnaast werden er drie moties aangenomen aangaande een kader voor democratische controle op privaatrechtelijke samenwerkingen (lid Bromet), wetenschappelijk onderzoek naar regionale regelingen (lid Leijten), en concrete voorstellen bij de discussie over de ontwikkelrichting van het binnenlands bestuur (lid Inge van Dijk; Handelingen II, nr. 82, item 10, 2021; Handelingen II, nr. 82, item 11, 2021). De Eerste Kamer deed de wetswijziging af als hamerstuk, waarbij de fracties van de SP en de PvdD aantekening werden verleend (hiermee wordt aangegeven dat zij tegen hadden gestemd in het geval van stemming over de wetswijziging; Handelingen I, nr. 11, item 6, 2022).

Deelconclusie: drie thema's centraal in Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen

In de Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen staan drie thema's centraal, namelijk: (1) het versterken van de positie van gemeenteraden bij de besluitvorming van regelingen; (2) nieuwe controle-instrumenten voor de raden; en (3) verbeteren van de positie van de raden bij het functioneren van de regelingen. Deze drie thema's omhelzen in totaal tien wijzigingen van de Wgr, waarvan zeven democratietheoretisch van aard zijn.

In de aanloop naar de wetswijziging zijn er in het verleden een aantal rapporten gepubliceerd. De democratietheoretische thema's die daar over het algemeen zijn aangehaald betreffen: de informatievoorziening van raden; de controlemogelijkheden van raden op regelingen en de rekenschap die regelingen daarop afleggen, ook in het kader van de financiën; en de transparantie van de regelingen. De wijzigingsvoorstellen komen mede voort uit deze rapporten.

Tot slot blijkt uit de reacties op de wetswijziging ook een aantal gemeenschappelijke zorgen. Zo vrezen zowel de Raad van State als de VNG en de NVvR een grotere rolonduidelijkheid door deze wetswijziging. Door sommige wijzigingen kunnen gemeenteraden namelijk op de stoel van het college gaan zitten. Dit gaat in tegen de beginselen van dualisering. Een tweede terugkerend thema is de algemene langetermijnvisie op het lokaal bestuur, gezien de gevolgen van de slecht democratisch ingebedde regelingen.

4. Doeltreffendheid wetswijziging en sanctiemogelijkheden gemeenteraad

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: komen de tekortkomingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en de thema's uit de wetswijziging overeen, en welke sanctiemogelijkheden krijgt de gemeenteraad? Hiertoe wordt een vergelijking gemaakt van de thema's in de wetswijziging enerzijds en de thema's die voortkomen uit de genoemde tekortkomingen van de Wgr anderzijds. Daarbij wordt met name gekeken of gemeenteraden door de wetswijziging beter in staat worden gesteld om twee van hun drie kerntaken uit te voeren, namelijk kaderstellen en controleren. Tot slot wordt er gekeken of de raden sanctiemogelijkheden krijgen om de door hen gestelde kaders en controle af te dwingen.

Tekortkomingen Wgr en context

Sinds de invoering van de Wgr in 1950 is er veel geschreven over de democratische tekortkomingen ervan. Een aantal thema's komen hier vaak in voor. Ten eerste, de ontstane lappendeken aan gemeenschappelijke regelingen in Nederland die het lastig maken om overzicht te bewaren. Ten tweede bestaat er veel onduidelijkheid over de verantwoordings- en controlemechanismen ten aanzien van de regelingen. Ten derde wordt het vrijblijvende karakter van de regelingen genoemd. Ten vierde en tot slot, de beperkte regels omtrent de openbaarheid en transparantie van de regelingen.

Deze tekortkomingen moeten gezien worden in de context van het Nederlands openbaar bestuur waar al sinds de zeventiende eeuw in beperkte vorm sprake is van intergemeentelijke samenwerking, en die later een vlucht heeft genomen onder de Wgr. Daarnaast komt regelmatig een discussie op over de inrichting van dat bestuur, met name op het gebied van een mogelijke vierde bestuurslaag. Deze is er tot op heden nooit gekomen. Ten slotte moeten deze tekortkomingen bekeken worden vanuit een rol van de gemeenteraad die betrekkelijk nieuw is. Sinds de dualisering in 2002 is de raad gericht op 'slechts' drie kerntaken: kaderstelling, controle, en volksvertegenwoordiging. Hiervan zijn de eerste twee relevant voor de beoordeling van deze wetswijziging.

Doeltreffendheid wetswijziging in relatie tot tekortkomingen

De wetswijziging Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen is gericht op drie thema's, zijnde: het versterken van de positie van de gemeenteraden, een versterking van de controle-instrumenten, en gemeenteraden beter betrekken bij het functioneren

van gemeenschappelijke regelingen. Daartoe voorziet het voorstel in tien wijzigingen, waarvan zes democratietheoretisch van aard zijn. Dit betreft: het verruimen van de mogelijkheden tot inhoudelijke en financiële zienswijzen door de raden, de mogelijkheid tot het instellen van een regionale gemeenschappelijke adviescommissie, de mogelijkheid tot participatie van burgers in gemeenschappelijke regelingen, het instellen van een informatieplicht van besturen van de regelingen aan de raden, een nieuw recht van onderzoek voor deelnemende raden en hun rekenkamers, en het veranderen van regels in de begrotingscyclus om raden beter in staat te stellen zienswijzen in te dienen.

Wanneer men de thema's en de wijzigingen van het voorstel vergelijkt met de vier tekortkomingen van de Wgr, vallen er een aantal zaken op. Ten eerste, de lappendeken aan regelingen. De wetswijziging doet hier niets aan. Dit heeft ook te maken met de historie: eerdere bundelings- en integratie-eisen werden snel weer afgeschaft. Ten tweede, de verantwoordings- en controlemechanismen. Dit is een van de hoofdthema's van de wetswijziging en concreet zijn hierop vier wijzigingen van toepassing: zienswijzen, adviescommissies, onderzoek, en de begrotingscyclus. Ten derde, de vrijblijvendheid van regelingen. Deze komt verder niet aan bod in de wetswijziging. Ten vierde en tot slot, de openbaarheid en transparantie van regelingen. Twee wijzigingsvoorstellen zijn hierop van toepassing: de mogelijkheid van participatie door burgers en het instellen van een informatieplicht voor besturen van regelingen richting de deelnemende raden.

Of deze wijzigingen doeltreffend zullen zijn, valt te betwijfelen. De huidige Wgr voorziet namelijk al in bepaalde verantwoordings- en controlemechanismen, en in bepalingen ten aanzien van transparantie en openbaarheid. Zo kunnen de deelnemende raden hun afgevaardigde leden in het AB ter verantwoording roepen, zienswijzen ten aanzien van de ontwerpbegroting indienen, en hebben ze informatierecht.

Daarnaast benoemt de Raad van State een aantal serieuze risico's. Zo creëert deze wetswijziging mogelijk nog meer rolonduidelijkheid door het introduceren van een directe verantwoordingsrelatie tussen DB en gemeenteraden, en door het creëren van een situatie waarbij de raad in het vaarwater kan komen van het college op het gebied van uitvoering. Dit terwijl de rollen ontvlecht zijn sinds de dualisering. Daarnaast constateert de Raad van State dat deze wetswijziging twee zaken niet aanstipt. Ten eerste, de constatering dat gemeenteraadsleden hun weg naar de controle-instrumenten niet weet te vinden. Ten tweede, een gebrek aan visie op de 'fundamentele discussie over de ontwikkelrichting van het binnenlands bestuur'.

Sanctiemogelijkheden gemeenteraad

Verantwoordings- en controlemechanismen zijn één ding, maar een gemeenteraad moet ook in staat zijn daar tegenover sanctiemogelijkheden te zetten om kaders en controle af te dwingen. In de huidige Wgr wordt al deels in die behoefte voorzien. Zo is het mogelijk om door de raad afgevaardigde personen in het AB ontslag te verlenen als raad. Daarnaast bestaat er tussen het college en de raad een vertrouwensregel. De raad kan op elk moment het vertrouwen opzeggen in een collegelid. Het lastige aspect bij gemeenschappelijke regelingen is dat de vertrouwensregel enkel bestaat tussen een collegelid en zijn of haar eigen gemeenteraad. Het is daarom niet mogelijk als gemeenteraad om een collegelid weg te sturen van een andere gemeente op basis van zijn of haar handelen in een gemeenschappelijke regeling. Dat maakt dat gemeenteraden eigenlijk weinig tot geen sanctiemogelijkheden hebben ten aanzien van bestuurders in gemeenschappelijke regelingen.

De wetswijziging voorziet in het instellen van extra controle-instrumenten. Deze worden echter niet vergezeld met harde sanctiemogelijkheden voor de raden. Zo kunnen zienswijzen nog steeds terzijde worden geschoven door het bestuur van een regeling. Wel versterkt de wetswijziging de mogelijkheden van democratische omsingeling, via participatie door burgers en het recht op onderzoek voor lokale rekenkamers. Echter is al eerder vastgesteld dat dit bijdraagt aan de bestaande rolonduidelijkheid en daarmee niet bevorderlijk is voor de verantwoordingsrelatie tussen college en raad.

De wijzigingen in dit wetsvoorstel beginnen daarmee meer op een wassen neus te lijken. Immers, zonder sanctiemogelijkheden kan een raad de extra controle-instrumenten niet handhaven, en daarmee ook niet veel doen om de gestelde kaders en de controle af te dwingen. Het ontstaan van twee verantwoordingsrelaties, tussen DB en AB en DB en gemeenteraden, maakt dat het straks bovendien lastiger wordt voor raden om gronden te bepalen waarop een collegelid of ander afgevaardigd AB-lid ontslag verleend dient te worden. Daardoor ontstaat de vraag of de wijzigingen in het wetsvoorstel wel het beoogde effect zullen halen.

Deelconclusie: beperkte doeltreffendheid en geen sanctiemogelijkheden

Uit de vergelijking tussen de wijzigingen van het wetsvoorstel enerzijds, en de vier tekortkomingen van de Wgr anderzijds, valt op dat twee van de vier beschreven tekortkomingen worden aangepakt door de wetswijziging. Dit betreft de verantwoordings- en controlemechanismen (vier wijzigingen), en de openbaarheid en transparantie van regelingen (twee wijzigingen). Twee van de vier beschreven tekortkomingen worden niet

beschreven. Dit betreft de lappendeken aan en de vrijblijvendheid van regelingen. Hier- van wordt een van de twee verklaard door de historische context.

De doeltreffendheid van de voorgestelde wijzigingen valt echter sterk in twijfel te trekken door een aantal zaken. Een aantal wijzigingsvoorstellen zijn namelijk al in be- paalde mate verwerkt in de huidige Wgr, waaronder de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, het ter verantwoording roepen van afgevaardigde AB-leden en een beperkt informatierecht. Daarnaast trekt de Raad van State de doeltreffendheid van de wetswijzi- ging in twijfel door te stellen dat de wetswijziging slechts beperkte invloed zal hebben dan wel zaken gecompliceerder zal maken. De aanklacht van de Raad van State richt zich daarbij met name op het verergeren van de bestaande rolonduidelijkheid tussen raad en college. Daarnaast laat de wetswijziging twee zaken onbenoemd. Ten eerste, de cultuur waarin raadsleden niet hun weg vinden naar controle-instrumenten. Hiervan is al eerder geconcludeerd dat dit eerder een symptoom is van gebrekkige bepalingen over verant- woordings- en controlemechanismen. Ten tweede, het ontbreken van een langetermijnvi- sie op de ontwikkelrichting van het lokaal bestuur.

Tot slot krijgt de gemeenteraad geen extra sanctiemogelijkheden. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling mag bijvoorbeeld nog steeds inhoudelijke en financiële zienswijzen naast zich neerleggen. Daarnaast werken de bestaande sanctiemogelijkheden ook niet goed. Ten eerste is de vertrouwensregel niet bruikbaar omdat deze enkel geldt voor een collegelid en zijn of haar eigen gemeenteraad. Ten tweede bemoeilijkt de be- staande rolonduidelijkheid het recht op ontslag verlenen door raden aan afgevaardigde AB-leden. De vraag wordt daarmee opgeroepen of de wijzigingen zonder sanctiemo- gelijkheden wel hun beoogde effect zullen halen?

Conclusie: geen adequaat democratisch tegenwicht met deze wetswijziging

Deze scriptie heeft zich toegelegd op de vraag of de meest recente wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen, de gemeenteraad in staat stelt om adequaat democratisch tegenwicht te bieden tegen intergemeentelijke samenwerking. Hierbij werd met name gekeken of de gemeenteraad door de wetswijziging beter in staat is twee van haar drie kerntaken uit te voeren, namelijk kaderstellen en controleren.

Over de democratische tekortkomingen van de Wgr is veel geschreven. Er zijn vier thema's te onderscheiden, namelijk: de lappendeken aan regelingen die het controleren bemoeilijken, onduidelijkheid over verantwoordings- en controlemechanismen, de vrijblijvendheid van de regelingen, en beperkte regels over openbaarheid en transparantie. In de wetswijziging staan drie thema's en tien wijzigingsvoorstellen centraal, waarvan zes democratietheoretisch van aard zijn. Slechts twee van de vier thema's in de democratische tekortkomingen van de Wgr worden hiermee gedeeltelijk tegemoetgekomen.

De doeltreffendheid van deze wijzigingen is echter sterk in twijfel te trekken. De huidige Wgr voorziet namelijk al in veel van de zaken die de wetswijziging beoogt te veranderen, waaronder de mogelijkheid tot zienswijzen en een informatierecht. Bovendien vreest onder meer de Raad van State voor een versterkte rol onduidelijkheid, en geeft deze wetswijziging geen invulling aan 'de fundamentele discussie over de ontwikkelrichting van het Nederlands openbaar bestuur'. Tot overmaat van ramp krijgen gemeenteraden ook geen sanctiemogelijkheden erbij. Hierdoor zijn de door hen gestelde kaders en controle niet af te dwingen bij de gemeenschappelijke regelingen.

Kortom, de wijzigingen in de wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen bestaan al in bepaalde mate in de huidige Wgr of dragen bij aan verdere rol onduidelijkheid, en door het ontbreken van sanctiemogelijkheden zijn de wijzigingen niet af te dwingen. De hele wetswijziging voelt daarmee als een weinig adequate poging tot verbetering, die tegelijkertijd geen recht doet aan de grote democratische problemen die de gemeenschappelijke regelingen in Nederland creëren. Missen de regering en de Tweede Kamer hiermee niet de kern van het probleem in het hart van het Nederlands openbaar bestuur? De meeste recente wijziging van de Wgr, de wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen, stelt de gemeenteraad dus niet in staat om adequaat democratisch tegenwicht te bieden tegen intergemeentelijke samenwerking.

Welke effecten deze wetswijziging zal hebben, moet blijken na de inwerkingtreding op 1 juli 2022. Vervolgonderzoek zou zich met name moeten richten op de vraag of de rolonduidelijkheid tussen gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen inderdaad toeneemt door deze wetswijziging. Vervolgonderzoek zou ook gericht kunnen zijn op de ontwikkelrichting van het Nederlands lokaal en openbaar bestuur. Is deze toe aan een wijziging in de vorm van grotere gemeenten, kleinere provincies of een vierde bestuurslaag? Of horen deze discussies en bewegingen bij de organieke wetgeving zoals voorzien door Thorbecke in 1848-51?

Literatuurlijst

- Bekkers, H. (2016, 8 juli). *10 miljard naar samenwerkingsverbanden gemeenten*. Opgevraagd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/gemeenschappelijke-regelingen-grote-slokop>
- Van den Berg, J. & Boogaard, G. (2018). De gemeenteraad in Nederland. Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad, ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (41-78). Boom.
- Boer, A. (2021, 2 april). *Gemeente verliest grip op miljardencircus: er zijn zóveel samenwerkingsverbanden dat niemand ze meer controleert*. Opgevraagd van <https://www.destentor.nl/regio/gemeente-verliest-grip-op-miljardencircus-er-zijn-zoveel-samenwerkingsverbanden-dat-niemand-ze-meer-controleert~a343bba6/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.binnenlandsbestuur.nl%2F>
- Boogers, M. (2010). *Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. LEMMA.
- Breeman, G., Van Noort, W. & Rutgers, M. (red.). (2020). *De bestuurlijke kaart van Nederland, het Openbaar Bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Coutinho.
- Castenmiller, P. & Peters, K. (2018). Wel aan het hoofd, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad, ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (207-223). Boom.
- Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden. (2005). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Denters, B. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Opgevraagd van https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/controle_en_verantwoording_in_een_veranderend_lokaal_bestuur.pdf
- Handelingen I, nr. 11, item 6. (2022, 11 januari). Overheid.nl. Opgevraagd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20212022-11-6.html>
- Handelingen II, nr. 82, item 10. (2021, 17 augustus). Overheid.nl. Opgevraagd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20202021-82-10.html>

- Handelingen II, nr. 82, item 11. (2021, 17 augustus). Overheid.nl. Opgevraagd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20202021-82-11.html>
- Kamerstukken II, 35513, nr. 3. (2020, 3 juli). Overheid.nl. Opgevraagd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35513-3.html>
- Kamerstukken II, 35513, nr. 4. (2020, 3 juli). Overheid.nl. Opgevraagd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35513-4.html>
- Kamerstukken II, 35513, nr. 6. (2020, 21 december). Overheid.nl. Opgevraagd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35513-6.html>
- Leeuw, A. (2021, 2 april). *'16 miljard euro in 1300 samenwerkingsverbanden'*. Opgevraagd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/minstens-16-miljard-euro-1300-samenwerkingsverbanden>
- Van Ostaaijen, J. (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie, het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Boombestuurkunde.
- Povée, H. (2008). *De gemeente als weldaad, Thorbecke en zijn slijtvaste staatsinrichting*. Waanders Drukkers.
- Reussing, R., Boogers, M. & Denters, B. (2018). Gemeenteraden en regionale samenwerking. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad, ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie (257-278)*. Boom.
- Schaap, L. (2019). *Lokaal Bestuur* (O. Koppenhagen, Red.; 8ste editie). Convoy Uitgevers.
- Staatsblad 2022, nr. 128. (2022, 30 maart). Overheid.nl. Opgevraagd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2022-128.html>
- Stolk, R. et al. (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking, knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk*. Berenschot.
- Van der Meer, F., Raadschelders, J. & Kerkhoff, T. (2011). Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat: proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005). In: P. Wagenaar, T. Kerkhoff & M. Rutgers (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland, van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat (221-291)*. Coutinho.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2017). *De Staat van de Gemeenten 2017*. Den Haag: Excelsior.
- Wet gemeenschappelijke regelingen. (2022, 1 mei). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2022-05-01/0/>

Wisselwerking, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. (2015). Raad voor het Openbaar Bestuur.