

Opinie Krijgt gemeenteraad te veel invloed op samenwerking?

19 april 2022 DOOR ROB DE GREEF

Samenwerking gemeenten Wgr blogserie Rob de Greef

De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ter verbetering van de lokale democratie wordt op 1 juli 2022 ingevoerd. In een serie blogs voor deze website loop ik de nieuwe instrumenten langs. Ten eerste: de invloed van de gemeenteraad op de totstandkoming en wijziging van een collegeregeling.

Het gaat hierbij om een wijziging die direct na inwerkingtreding van de wet zal ingaan. De bredere wijziging van de Wgr zal het probleem met democratische controle van gemeentelijke samenwerking overigens niet echt oplossen, maar biedt wel enkele instrumenten om de 'gereedskapskist' van de gemeenteraad verder te vervolmaken.

Collegeregelingen

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur zijn steeds meer gemeenschappelijke regelingen zogenoemde collegeregelingen. Dat wil zeggen dat deze gemeenschappelijke regelingen uitsluitend getroffen worden door colleges van burgemeester en wethouders (en eventueel gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een waterschap).

Voorbeelden zijn veiligheidsregio's, regionale gezondheidsdiensten (GGD-en), omgevingsdiensten, ambtelijke fusies, en belastingsamenwerkingen. Dat dit mogelijk is volgt uit artikel 1 van de Wgr. De gemeenteraad, het college en de burgemeester kunnen afzonderlijk of tezamen een gemeenschappelijke regeling treffen. Zij kunnen dat voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn.

Dat betekent dat de gemeenteraad beslist wanneer het zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreft, en dat het college beslist wanneer het bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het college betreft. Bij een collegeregeling gaat het dus ook uitsluitend en alleen om bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het college.

Nu toestemming nodig

Het college kan zelf beslissen een gemeenschappelijke regeling te treffen of te wijzigen. Alvorens het college dat besluit kan nemen, is toestemming van de gemeenteraad vereist. Deze toestemming (voorheen 'machtiging') is ingevoerd omdat de raad minder invloed heeft op het samenwerkingsverband dan op het college of de burgemeester binnen de eigen gemeente.

Het was volgens de regering denkbaar dat de toestemming niet wordt gegeven indien de door het samenwerkingsverband uit te oefenen bevoegdheden niet voldoende afgebakend zijn.

De toestemming van de raad

De raad mag toestemming alleen onthouden op basis van strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Van strijd met het recht is bijvoorbeeld sprake wanneer de gemeenschappelijke regeling in strijd is met een formele wet of algemene maatregel van bestuur, of bijvoorbeeld met de regels van het aanbestedingsrecht.

Maar er kan ook sprake zijn van strijd met een gemeentelijke beleidsregel. Zo is er sprake van strijd met het algemeen belang wanneer de gemeenschappelijke regeling in strijd is met een 'nota verbonden partijen' of ander beleid dat niet in beleidsregels is vastgelegd. De raad kan daarbij ook toetsen of de samenwerking wel doelmatig is of dat de raad wel voldoende controlemiddelen heeft.

Beperkte raadsinvloed

De raad besluit uitsluitend over de vraag of toestemming wordt verleend of niet. De raad kan de gemeenschappelijke regeling niet amenderen, omdat de gemeenschappelijke regeling zelf géén raadsbesluit is. Aan de toestemming mogen verder geen voorwaarden worden verbonden, noch mag de toestemming in beginsel gedeeltelijk zijn of worden. Dat volgt uit het feit dat het hier sinds 1998 gaat om toestemming in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

De gemeenteraad heeft dus maar beperkte mogelijkheden om invloed op de inhoud van een gemeenschappelijke regeling uit te oefenen: de toestemming zit helemaal op het einde. De raad kan hoogstens, als een soort Eerste Kamer, onder druk van het onthouden van toestemming het college proberen toezeggingen te ontlocken. Maar anders dan bij de Eerste Kamer, moet voor een wijziging natuurlijk wel weer instemming van de andere deelnemers komen.

Nieuwe wet: eerst zienswijzen

Straks krijgt de raad een uitgebreidere rol vooraf en bij wijzigingen van gemeenschappelijke regelingen. De regering vindt dit bij uitstek momenten waarop raden hun opvatting kunnen geven. Dat moet gebeuren in de vorm van een zienswijze over de ontwerpregeling. De raden krijgen daar acht weken voor. Daarna is het aan de colleges iets met de zienswijzen te doen en de raden net als nu om toestemming te vragen.

Daarbij kan meteen inzichtelijk worden wat er met de zienswijzen is gebeurd. Dat hoeft niet eerst of apart plaats te vinden. Belangrijk hierbij: onvoldoende verwerken van de zienswijzen zou een reden kunnen zijn om de raadstoestemming te onthouden, wegens strijd met het algemeen belang, aldus de regering.

Stroperige procedure

Dit klinkt natuurlijk heel mooi. En het zal zeker bij de totstandbrenging van nieuwe gemeenschappelijke regelingen toegevoegde waarde hebben. De formele besluitvormingsprocedure gaat echter wel héél lang duren. Voor de toestemming heeft de raad al dertien weken, met de mogelijkheid om nog eens 13 weken te verlengen. Daar komen nog 8 weken bij voor de zienswijze.

Tussendoor moeten de samenwerkende colleges met elkaar afstemmen en aan het opstellen van de ontwerperegeling voor zienswijzen gaat natuurlijk ook werk vooraf. Ik vind dat bij een nieuwe gemeenschappelijke regeling nog een overkomelijk bezwaar. Maar dit gaat ook gelden voor wijzigingen van gemeenschappelijke regelingen, groot of klein. Besluitvorming kan daardoor erg stroperig worden.

Balans doorgeslagen?

De wet voorziet daarom in de mogelijkheid dat een raad laat weten af te zien van de zienswijzeprocedure. Dat moet de raad dan zo spoedig mogelijk laten weten. De ironie is dat daar natuurlijk wel een raadsbesluit voor nodig is, en zo'n raadsbesluit kost meestal enige tijd om tot stand te brengen.

En zolang een van de raden er niet vanaf ziet, zullen de acht weken gewoon afgewacht moeten worden. Want de ontwerperegeling die voor toestemming aan de raden gezonden wordt, moet in elke raad natuurlijk wel hetzelfde zijn.

Een snelle wijziging van een gemeenschappelijke regeling lijkt er dus niet meer in te zitten. Tenzij alle raden akkoord gaan met korte beslistermijnen. De balans tussen meer zeggenschap enerzijds en efficiëntie van de samenwerking anderzijds, is hiermee misschien té ver doorgeslagen naar zeggenschap van de raad.