**Position paper hoorzitting Tweede Kamer mbt positie gemeenteraad**

*prof.mr. Remco Nehmelman hoogleraar Publiek organisatierecht, Universiteit Utrecht*

**Bovengemeentelijke samenwerking**

De decentralisaties van de afgelopen jaren hebben geresulteerd in een grote toename van het aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Daarvoor worden diverse constructies gekozen zowel privaatrechtelijk (stichtingen etc.) als publiekrechtelijk via de Wet gemeenschappelijke regelingen en door middel van lichte samenwerkingsverbanden die lastiger juridisch te duiden zijn. Samenwerking tussen overheden en in dit geval tussen gemeenten onderling is in Nederland altijd gezien als hulpstructuur. Een nieuwe vierde bestuurslaag (rijk-provincie en gemeente) mocht het niet worden. Daarvoor is de Wet gemeenschappelijke regelingen in het leven geroepen. De Wgr is niet erg populair als model voor samenwerking, het wordt beschouwd als een lastig en logge wet, waarvoor m.i. wel geldt: onbekend maakt onbemind. Voor veel gemeenten geldt dat de hulpstructuur van samenwerking bijna wordt tot de hoofdstructuur. Veel kleine gemeenten kunnen de nieuwe taken financieel (ook vanuit bemensing) niet aan en gaan samenwerken. Een aantal gemeenten hebben de gehele ambtelijke dienst gefuseerd, maar wel de zelfstandigheid als gemeente willen behouden. Daarnaast worden voor specifieke taken samenwerkingsverbanden opgericht waarbij de wethouders van de deelnemende gemeenten tezamen bestuurder zijn in het samenwerkingsverband. Vorige week bleek uit een enquête die gehouden is bij een groot aantal gemeenteraden in de provincie Gelderland dat 76% van de gemeenteraadsleden nauwelijks zicht heeft op hetgeen bovengemeentelijk zich afspeelt.

Wat te vinden van deze ontwikkeling? Ik maak mij hier zorgen over met name vanuit democratisch perspectief. Veel gemeenten kunnen de taken niet alleen aan en werken samen waarbij wellicht efficiënte (hoewel daar ook vraagtekens bij worden gezet)resultaten kunnen worden behaald, maar de gekozen gemeenteraad nauwelijks goed zicht heeft op welke wijze de gemeenschappelijke taken en bevoegdheden worden uitgeoefend (zowel bestuurlijk als financieel). Niet alleen gemeenteraden hebben slecht zicht op deze samenwerkingsverbanden, burgers (kiezers) hebben vrijwel geen invloed op de samenstelling en de koersbepaling van deze samenwerkingsverbanden. Natuurlijk wordt de afgelopen jaren door raden onderzocht of er een modaliteit is om grip te krijgen op deze samenwerkingsstructuren. Het doet in dit verband denken aan de rol van nationale parlementen bij het initiëren van nieuwe EU-regelgeving (afstaan van soevereiniteit). Daarvoor zijn spelregels afgesproken (gele en oranjekaart procedure), maar ook de minister aan de vooravond van zijn bezoek aan Brussel horen over de koersbepaling. Op lokaal niveau ziet men ook initiatieven van heel stevige systemen zoals de Drechtraad (rondom de Drechtsteden) met een eigen soort van parlement van participerende raden tot zeer lichte samenwerkingsverbanden zoals rondom Utrecht waar gemeenteraadsleden zelf contact zoeken onderling over de gezamenlijke taken, waarbij dan wel nauwelijks bevoegdheden zijn overgedragen en meer wordt gewerkt met een coalition of the willing.

Als gezegd maak ik mij zorgen over deze structuren, wie heeft het zicht nog, kan een raadslid of een raad dat überhaupt allemaal wel volgen in de beperkte tijd die beschikbaar is voor het raadslidmaatschap. Is de hulpstructuur niet een hoofdstructuur aan het worden waardoor het vraagstuk van het democratisch tekort vol op het vizier komt, moet de burger niet enigerlei vorm van inspraak hebben, en wellicht moet er niet gekozen worden voor rechtstreekse verkiezingen indien de samenwerking zodanig omvangrijk wordt dat er sprake is van een hoofdstructuur. Vergelijk in dit verband met de Duitse situatie van de Kreise (een bovenlokaal organisatieverband dat rechtstreeks wordt gekozen om taken uit te oefenen die te groot zijn voor een (Duitse) gemeente). Last but not least, de situatie wordt weer anders als de aanstellingswijze van de burgemeester zal worden gewijzigd, ook bovengemeentelijke samenwerking moet in dit dossier besproken worden.

-0-0-0-