



Position paper

Over de wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Gemeenten zien zich genooddaakt steeds meer samen te werken in gemeenschappelijke regelingen. Het proces van schaalvergroting en professionalisering heeft gevolgen voor de hoofdstructuur van verlengd lokaal bestuur. Gemeenteraden ervaren dat ze hun kaderstellende en controlerende rol niet goed kunnen uitvoeren. De democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen staat hiermee onder druk.

Democratische legitimatie en gemeenschappelijke regelingen

De VNG is positief over het feit dat met dit wetsvoorstel raadsleden beter in positie worden gebracht in gemeenschappelijke regelingen. Het is goed dat er naar oplossingen wordt gezocht om de democratische legitimiteit van besluitvorming door gemeenschappelijke organen te versterken.

Het wetsvoorstel voorziet in nieuwe instrumenten die meer ruimte bieden aan raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol binnen de besluitvorming van gemeenschappelijke organen beter vorm te geven.

Eén daarvan is het formaliseren van de actieve informatieplicht van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, vergelijkbaar met de informatieplicht van het college aan de gemeenteraad, zoals vastgelegd in artikel 169 van de Gemeentewet. De VNG steunt deze actieve informatieplicht.

De Wet gemeenschappelijke regelingen is een hulpstructuur. Colleges zijn zelf lokaal verantwoordelijk en leggen rekenschap af aan hun gemeenteraden. Juist daarom vindt de VNG het belangrijk dat gemeenten en, gelet op het onderhavige wetsvoorstel, specifiek gemeenteraden de juiste sturingsinstrumenten hebben om zowel hun kaderstellende als hun controlerende rol ten aanzien van een gemeenschappelijke regeling goed te kunnen vervullen. De VNG vindt dat ook in het verlengd lokaal bestuur de sturings- en verantwoordingsrelaties helder en eenduidig moeten zijn.

De VNG is van mening dat het onderhavige wetsvoorstel vragen oproept over de gevolgen ervan voor de bestaande juridische en bestuurlijke structuren. Tegelijkertijd heeft de VNG zorgen over de belastbaarheid voor raadsleden en daarmee over de haalbaarheid van deze voorgestelde wijzigingen.

Rolvermenging gemeenteraad en college

Eén van de instrumenten hield de mogelijkheid in dat raadsleden zouden kunnen toetreden tot het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. De VNG-reactie uitte in de consultatieronde van het conceptwetsvoorstel haar zorg over de effectuering van dit instrument. Immers, het zou leiden tot een rolovermenging van gemeenteraad en college en daarmee tot een ongewenste doorbreking van de dualistische structuur.

Wij zijn verheugd te zien dat de minister deze inbreng van de VNG (en van andere partijen) ter harte heeft genomen en heeft besloten om het niet in het huidige wetsvoorstel te laten terugkomen.

Echter, deze aanpassing blijkt 'voorlopig': de minister geeft aan dat de regering alsnog een voorstel van die strekking zal voorbereiden wanneer op een later moment blijkt dat gemeenten nog steeds een gebrek aan democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen ervaren. Hoewel er dus nú tegemoet gekomen is aan de wens van de VNG, herhalen wij bij deze dat wij de mogelijkheid om raadsleden te laten toetreden tot het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling vanuit staatsrechtelijk oogpunt een ongewenste keuze vinden.

Het wetsvoorstel introduceert de gemeenschappelijke adviescommissie: een commissie bestaande uit raadsleden die het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling kan voorbereiden of de raden van advies kan voorzien. Het wetsvoorstel introduceert ook een verruiming van de zienswijzeprocedure. Zienswijzen kunnen behalve in de begrotingscyclus, ook worden ingediend bij het treffen van de regeling en bij voorgenomen besluiten voordat die besluiten zijn genomen. Voorbeelden daarvan zijn besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes.

De minister beargumenteert dat deze instrumenten het voor de raad eenvoudiger maken om tijdig bij te sturen in het functioneren van een gemeenschappelijke regeling, iets wat op lokaal niveau eenvoudiger is dan bij een gemeenschappelijke regeling.

De VNG meent echter dat ook hier zich in enige mate rolvermenging voordoet. De positie van het college kan daarvoor onder druk komen staan. En dan is het de vraag of de gewenste versterking van de rol van de raad nog wel tot stand kan komen.

Belastbaarheid van raadsleden

De VNG uitte ook haar zorg over de toenemende belasting voor raadsleden die dit wetsvoorstel met zich meebrengt, en daarmee over de haalbaarheid van het wetsvoorstel.

De minister weerlegt deze zorg. Het wetsvoorstel bevat de verplichting om in de gemeenschappelijke regeling bepaalde afspraken te maken, maar het laat het gemeentebestuur vrij om invulling te geven aan die afspraken. Deze afwegingsruimte zou leiden tot het maken van een scherpere afweging door een raad of en hoe invulling te geven aan die afspraken.

De VNG meent nog steeds dat dit in theorie begrijpelijk is, maar in de praktijk vaak anders uitwerkt.

Veranderingen in de begrotingscyclus

Het is niet duidelijk in hoeverre het aanpassen van de termijn echt bijdraagt aan versterking van de positie van de raad. Op zich hebben raden geen probleem met de termijn van 8 weken indien deze wordt gehaald. Het gaat pas knelpunten op het moment dat die termijn niet wordt gehaald.

Aan de andere kant leidt het voorstel dat gemeenschappelijke regelingen hun ontwerpbegroting 4 weken eerder gereed moeten hebben wel tot twee knelpunten:

- Hoe eerder een ontwerpbegroting moet worden ingediend, hoe groter de onzekerheden die daarin staan.
- Gemeenschappelijke regelingen moeten nu de ontwerpbegroting op 15 april indienen. Wanneer die datum 4 weken naar voren wordt gehaald, valt de periode waarin zij de ontwerpbegroting moeten maken steeds meer samen met de periode waarin de jaarrekening van het jaar daarvoor moet worden opgeleverd. Dat kan tot praktische knelpunten leiden in de uitvoering om de stukken op te stellen. Maar, in aanvulling daarop, als we het wetsvoorstel goed lezen, is er zowel sprake van een verschuiving naar achteren van de ontwerpbegroting als een verschuiving naar voren, van de financiële kaders.

In hoeverre dit echt knelpunten zijn zou uitgevraagd kunnen worden bij gemeenschappelijke regelingen.

Bestuurlijke drukte

Het wetsvoorstel beoogt in gemeenschappelijke regelingen deelnemende gemeenten meer mogelijkheden te geven per regeling keuzes te maken over de governance en legitimatie die de deelnemers passend vinden bij die regeling. Dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel gemeenschappelijke regelingen wel verplicht om afspraken te maken over een aantal zaken. Daarmee wordt toch van bovenaf een regionale structuur opgelegd. De VNG heeft er juist voor gepleit om dat niet te doen: gemeenten kunnen regionale samenwerking met elkaar regelen en afhankelijk van de bestaande behoefte zelf vormgeven.

Tot slot

Nogmaals, de VNG is positief over het feit dat raadsleden in gemeenschappelijke regelingen beter in positie worden gebracht. De VNG meent echter wel dat er meer nodig is, naast het zoeken naar juridische oplossingen binnen het kader van de huidige wetgeving. Daarom roept de VNG op om het gesprek te blijven voeren over intergemeentelijke samenwerking.