



Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking?

Mogelijkheden tot wijziging van de Wgr en
Gemeentewet in relatie tot de positie van de
gemeenteraad

mr. R.J.M.H. de Greef

mr. drs. L.C.L. Huntjens

mr. D.A. Arnold

PRO

Inhoudsopgave

DOOF

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 7 |
| 1.1 <i>Achtergrond en aanleiding</i> | 7 |
| 1.2 <i>Vraagstelling</i> | 9 |
| 1.3 <i>Afbakening onderzoek</i> | 9 |
| 1.4 <i>Leeswijzer</i> | 10 |
| 2. Uitgangspunten en toepassingskader | 12 |
| 2.1 <i>Inleiding</i> | 12 |
| 2.2 <i>Uitgangspunten Wgr 1985</i> | 12 |
| 2.2.1 <i>Algemeen</i> | 12 |
| 2.2.2 <i>Openbaarheid</i> | 13 |
| 2.2.3 <i>Verlengd lokaal bestuur</i> | 14 |
| 2.2.4 <i>Conclusie uitgangspunten Wgr 1985</i> | 20 |
| 2.3 <i>Uitgangspunten Gemeentewet</i> | 21 |
| 2.3.1 <i>Algemeen</i> | 21 |
| 2.3.2 <i>Kaderstelling</i> | 22 |
| 2.3.3 <i>Controle</i> | 23 |
| 2.3.4 <i>Conclusie</i> | 23 |
| 2.4 <i>Toepassingskader</i> | 23 |
| 2.4.1 <i>Algemeen</i> | 23 |
| 2.4.2 <i>Effectiviteit versus legitimiteit</i> | 24 |
| 2.4.3 <i>Toetsingskader</i> | 25 |
| 3. Analyse raadsinstrumenten | 30 |
| 3.1 <i>Inleiding</i> | 30 |
| 3.2 <i>Reguliere raadsbevoegdheden</i> | 30 |
| 3.2.1 <i>Recht van initiatief</i> | 30 |
| <i>Toekenning</i> | 30 |
| <i>Gerichtheid</i> | 30 |
| <i>Aard van de samenwerking</i> | 31 |
| <i>Keuzevrijheid en consequenties</i> | 31 |
| 3.2.2 <i>Recht van amendement</i> | 32 |
| <i>Toekenning</i> | 32 |
| <i>Gerichtheid</i> | 32 |

| | |
|---------------------------------------|----|
| Aard van de samenwerking | 32 |
| Keuzevrijheid en consequenties | 33 |
| 3.2.3 Deelname aan de beraadslagingen | 34 |
| Toekenning | 34 |
| Gerichtheid | 34 |
| Aard van de samenwerking | 34 |
| Keuzevrijheid en consequenties | 35 |
| 3.2.4 Griffier | 35 |
| 3.3 Raadscommissies | 35 |
| Toekenning | 36 |
| Gerichtheid | 36 |
| Aard van de samenwerking | 37 |
| Keuzevrijheid | 37 |
| Consequenties | 37 |
| 3.4 Nota verbonden partijen | 37 |
| Toekenning | 38 |
| Gerichtheid | 38 |
| Aard van de samenwerking | 38 |
| Keuzevrijheid | 38 |
| Consequenties | 39 |
| 3.5 Zienswijzeprocedure | 39 |
| Toekenning | 39 |
| Gerichtheid | 40 |
| Aard van de samenwerking | 40 |
| Keuzevrijheid | 40 |
| Consequenties | 40 |
| 3.6 Kaartprocedure | 40 |
| Toekenning | 41 |
| Gerichtheid | 42 |
| Aard van de samenwerking | 42 |
| Keuzevrijheid | 42 |
| Consequenties | 42 |
| 3.7 Rekenkameronderzoek | 43 |
| Toekenning | 43 |
| Gerichtheid | 43 |
| Aard van de samenwerking | 44 |
| Keuzevrijheid | 44 |

| | |
|--------------------------------|-----------|
| Consequenties | 44 |
| 3.8 <i>Lokaal enquêterecht</i> | 44 |
| Toekenning | 45 |
| Gerichtheid | 45 |
| Aard van de samenwerking | 46 |
| Keuzevrijheid | 46 |
| Consequenties | 46 |
| 4. Conclusie | 48 |

1. Inleiding

1. Inleiding

1 Achtergrond en aanleiding

De democratische legitimatie bij intergemeentelijke samenwerking is al enige tijd een aandachtspunt binnen samenwerkingsland. Vooral rond gemeenteraadsverkiezingen verschijnen er weer krantenartikelen met kritiek op samenwerkingsverbanden en de beperkte betrokkenheid van raadsleden.¹ Dat richt zich dan met name op samenwerkingsverbanden die zijn vormgegeven via gemeenschappelijke regelingen.² Of die kritiek altijd terecht is, valt overigens ook te bezien. Dat er minder directe invloed is van één gemeenteraad staat echter als een paal boven water: er wordt immers samengewerkt. Zeggenschap wordt daarmee gedeeld. De legitimatie van regionale besluiten komt niet langer van de gemeenteraad, zoals dat binnengemeentelijk geldt, maar van de gezamenlijke gemeenteraden. Eén afzonderlijke gemeenteraad is niet langer beslissend in alles wat de samenwerking aangaat. Dat zou immers weer minder passen bij de samenwerkingsgedachte. En dus vergt kaderstelling en controle vaak meer inspanning. Dat kan zowel via informele instrumenten als via formele instrumenten. Op die laatste categorie ziet dit onderzoek.

Een in de praktijk soms gehoorde oplossing is die van een gekozen regionaal bestuur. Zo worden de taken weer geheel onder eindverantwoordelijkheid van één (volks)vertegenwoordigend orgaan worden uitgevoerd. In 2006 heeft de gemeenteraad van Dordrecht in het kader van de Drechtsteden over een dergelijk model gesproken en meer recentelijk heeft de provincie Noord-Brabant voor de Kempengemeenten een zgn. federatiemodel laten uitzoeken. Een dergelijk model kent echter ook nadelen. Bij rechtstreekse regionale legitimatie kan de samenwerking zich langzaam ontwikkelen tot een volwaardige vierde bestuurslaag en rijst de vraag welke taken en bevoegdheden zo'n regionaal orgaan dan moet hebben en hoe de interbestuurlijke en financiële verhoudingen dan geregeld worden. Er moet immers wat te kiezen zijn, anders zullen kiezers naar verwachting niet gaan stemmen. Of er materieel gezien dan nog sprake is van een versterkte democratische legitimatie valt te betwijfelen. Krijgt het regionale niveau veel bevoegdheden, dan zal de vraag rijzen waar de gemeenteraad dan nog over gaat. Het vergt een visie op de totale inrichting van de bestuurlijke organisatie. En niet te vergeten moet ook gekeken worden in hoeverre een eventueel regionaal bestuur nog past binnen de kaders van hoofdstuk 7 van de Grondwet.

Samenwerking wordt ook nog weleens tegen herindeling afgezet. Door herindeling gaat weer één gemeenteraad over de taken (wat overigens niet wil zeggen dat gemeenten dan minder gaan samenwerken, uit recent onderzoek van PROOF Adviseurs en de KWINK Groep blijkt het tegendeel). Bij herindeling lijkt de democratische legitimatie daarmee formeel op orde. Maar

¹ In hoofdstuk 2 gaan wij hierop nader in.

² In de praktijk wordt vaak gesproken van 'de gemeenschappelijke regeling'. De gemeenschappelijke regeling is echter het juridisch document (de publiekrechtelijke overeenkomst) waarbij de samenwerking wordt afgesproken. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is een van de rechtsvormen, naast het gemeenschappelijk orgaan, de bedrijfsvoeringsorganisatie, de centrumconstructie en de regeling zonder meer. Wij spreken anders dan de wet van gemeenschappelijk openbaar lichaam ter onderscheiding van andere openbare lichamen, zoals ook de gemeenten, provincies en waterschappen zijn.

dat is uiterlijke schijn: de discussie over kernendemocratie heeft opnieuw bevestigd dat opschaling ook leidt tot meer afstand tussen kiezer en gekozene, dus of dat materieel gezien de democratische legitimatie nu echt versterkt, valt te betwijfelen.³ Verder bevestigt recent onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) dat de opkomst bij herindelingsverkiezingen en bij gemeenteraadsverkiezingen na herindeling langdurig lager is. Ook dat kan afbreuk doen aan de democratische legitimatie.

Het kabinet kiest in beginsel dan ook niet voor deze lijnen, getuige het regeerakkoord:

“De Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen.”⁴

Doel van de beoogde wetwijziging is dus de politieke verantwoording over samenwerking te verbeteren. De besluitvorming moet daartoe transparant zijn en de gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen pakken en waar nodig kunnen ingrijpen.

Op 29 juni 2018 zond de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief naar de Tweede Kamer met daarin suggesties om te komen tot verbetering van de legitimatie.⁵ Minister Ollongren geeft daarin duidelijk aan dat er een goede balans moet zijn tussen effectiviteit en legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Maatschappelijke opgaven moeten enerzijds doeltreffend kunnen worden gerealiseerd, terwijl anderzijds de borging van waarden als transparantie en democratische verantwoording van belang zijn. De toename van het aantal regelingen en de zwaarte van de taken bij sommige regelingen nopen volgens de minister tot versterking van de positie van de gemeenteraad (alsmede provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap).⁶ Later in de brief herhaalt de minister nog eens de twee uitgangspunten uit het regeerakkoord: (1) versterking van de verantwoording bij gemeenschappelijke regelingen en (2) zorgen voor effectieve vormen van intergemeentelijke samenwerking.⁷ Uitgangspunt bij de legitimatie blijft het verlengd lokaal bestuur, het invoeren van rechtstreekse verkiezingen op regionaal niveau wordt afgewezen door de minister.

De minister wil langs drie lijnen verder werken:

- (A) een wijziging van de Wgr;
- (B) met de praktijk de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen versterken; en
- (C) de toerusting en ondersteuning van raadsleden en griffiers blijvend op orde houden.

Dit onderzoek richt zich op categorie A: de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor de andere categorieën zijn andere onderzoeken uitgezet. Binnen categorie A onderscheidt de minister drie onderdelen:

- (1) versterken controle binnen een gemeenschappelijke regeling;
- (2) meer invloed van de gemeenteraad; en

³ Zie uitgebreider L. Schaap, *Lokaal Bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers 2015.

⁴ *Vertrouwen in de toekomst*, p. 10 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 34 700, nr. 34).

⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 B, nr. 17.

⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 B, nr. 17, p. 1.

⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 B, nr. 17, p. 3.

- (3) vergroten van de ruimte om samenwerking vorm te geven conform de lokale opgaven, wensen en cultuur.

Dit onderzoek richt zich specifiek op onderdeel 2, de invloed van de gemeenteraad. Die invloed kan echter niet geheel los worden gezien van de controle binnen een gemeenschappelijke regeling (punt 1).

1.2 Vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op de mogelijkheden die bestaan om de Wgr te wijzigen om de positie van de gemeenteraad te versterken. Daarbij wordt ingegaan op voor- en nadelen van de verschillende voorstellen tot wetswijziging, de passendheid van de wijzigingen binnen de systematiek van de (huidige) Wgr en de analyse en doelstellingen uit de Kamerbrief. Indien van toegevoegde waarde, wordt ook ingegaan op eerdere afwegingen van deze instrumenten, zoals deze naar voren komen uit Kamerstukken en Kamerbehandeling. Derhalve wordt in dit rapport de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Welke mogelijkheden bestaan er tot wijziging van de Wgr ter versterking van de positie van de gemeenteraad en hoe kunnen deze mogelijkheden worden gewogen in het licht van de systematiek van de Wgr, de analyse en doelstellingen uit de Kamerbrief Versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen en de parlementaire geschiedenis?

1.3 Afbakening onderzoek

De focus in dit rapport ligt uitdrukkelijk op de instrumenten die gemeenteraden op basis van de Wgr (zouden kunnen) toekomen ten aanzien van de sturing en controle op gemeenschappelijke regelingen, de zogenaamde formele instrumenten. Dit zijn de instrumenten waarmee een gemeenteraad juridisch bindende besluiten kan nemen, zoals bijvoorbeeld in het geval van kaderstelling (verordeningen, plannen e.d.) en controle (goedkeuringsrechten, vetorechten e.d.). Naast deze formele instrumenten bestaat er een scala aan meer informele instrumenten, die mogelijk soelaas kunnen bieden waar het gaat om de versterking van de positie van gemeenteraden met betrekking tot regionale samenwerking. Het gaat dan om instrumenten die vooral een politieke werking hebben. Het gaat bijvoorbeeld om (online) informatiesystemen, regionale overlegmomenten en regionale adviescommissies rondom specifieke thema's.⁸ Dit type instrumenten valt echter buiten de omvang van het onderhavige onderzoek en wordt daarom niet behandeld. Ook zijn er instrumenten die wel formeel geregeld zijn in de wet, maar die naar hun aard weer informeel zijn, omdat er geen juridische binding vanuit gaat. Dat geldt bijvoorbeeld bij een zienswijzenprocedure. Deze is bij de begroting van een openbaar lichaam verplicht voorgeschreven, maar het algemeen bestuur kan de zienswijze van een gemeenteraad naast zich neerleggen. Dat heeft mogelijk wel politieke consequenties, maar geen formeel-juridische.

⁸ Zie Metze-Burghouts e.a. 2017, p. 23-24 en De Greef/Stolk 2015.

Het gaat in dit onderzoek ook nadrukkelijk om instrumenten die passen binnen het huidige institutionele kader, binnen de bestaande randvoorwaarden die hiervoor in het verleden door de wetgever gegeven zijn. Uitgangspunt van dat kader is het verlengd lokaal bestuur, met nauwe bestuurlijke en financiële banden tussen samenwerkingsverband en deelnemers (zie ook paragraaf 2.2.3). De Wgr kent, ter uitwerking van dit verlengd lokaal bestuur, een aantal stelselbepalingen. Die bepalingen zien op het benoemingsrecht ten aanzien van het algemeen bestuur, de monistische verhouding tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur en de daarbij behorende (interne) verantwoordingsrelaties en de externe verantwoordingsrelaties.

Verder moeten instrumenten niet alleen het verlengd lokaal bestuur, en daarmee de democratische controle van de gemeenteraad versterken. Het is ook van belang dat de instrumenten een effectieve samenwerking niet in de weg staan of anderszins negatief beïnvloeden. In paragraaf 2.4 wordt daarop nader ingegaan.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeentewet nader geschetst. Dit institutionele kader is onderdeel van de toetsing van de instrumenten. Hoofdstuk 2 eindigt dan ook met dit toetsingskader.

In hoofdstuk 3 worden de verschillende raadsinstrumenten beschreven en getoetst aan de hand van het kader uit hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 4 tenslotte worden schematisch enkele conclusies getrokken.

Voor het gehele rapport geldt dat voor de leesbaarheid verwijzingen naar wetsartikelen, parlementaire geschiedenis, jurisprudentie en literatuur zoveel mogelijk is vermeden. Dit om de leesbaarheid te vergroten. Deze bronvermelding is echter wel essentieel voor dit onderzoek, en daarom is in het bijlagenboek, waarin een uitgebreidere beschrijving is opgenomen, ruimschoots in citaten en bronvermeldingen voorzien.

2. Toetsingskader en uitgangspunten

2. Uitgangspunten en toepassingskader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de uitgangspunten zoals die nu gelden in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarbij gaat het om de uitgangspunten van de Wgr 1985, waaronder openbaar bestuur en verlengd lokaal bestuur (paragraaf 2.2) en om de voor dit onderzoek relevante uitgangspunten van de Gemeentewet (paragraaf 2.3). Getuige de brief van juni 2018 wil de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze uitgangspunten in beginsel in stand laten. De uitgangspunten vormen daarmee het institutioneel kader voor de mogelijke Wgr-wijzigingen die in hoofdstuk 3 van dit rapport de revue passeren.

In dit hoofdrapport wordt het institutioneel kader op hoofdlijnen behandeld. Een uitgebreide uitwerking van het institutioneel kader is te vinden in bijlage 2 van dit rapport. Zoals in de inleiding al is aangegeven, zijn uitgebreide verwijzingen naar de parlementaire geschiedenis, relevante wetsartikelen en andere bronnen te vinden in deze bijlage.

Naast een bespreking van het institutioneel kader bevat dit hoofdstuk tevens een bespreking van het toepassingskader dat is gehanteerd bij het schrijven van dit rapport (paragraaf 2.4).

2.2 Uitgangspunten Wgr 1985

2.2.1 Algemeen

De Wgr⁹ in de huidige institutionele vorm trad in 1985 in werking. Deze wet verving de eerdere Wgr van 1950¹⁰, die weer gebaseerd was op bepalingen voor intergemeentelijke samenwerking die sinds de algehele herziening van de gemeentewet in 1931¹¹ in de gemeentewet waren opgenomen.¹²

De regering had met de in 1985 geïntroduceerde Wet gemeenschappelijke regelingen vier hoofddoelstellingen¹³:

- (1) beperking van de toepassing van de Wgr op het vlak van coördinatie, planning en sturing door samenwerkingsverbanden ten opzichte van gemeenten;

⁹ Wet van 20 december 1984, *Stb.* 1984, nr. 667. Ten tijde van de invoering van de Wgr waren de huidige Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet nog in voorbereiding.

¹⁰ Wet van 1 april 1950, *Stb.* 1950, nr. K 120.

¹¹ Wet van 31 januari 1931, *Stb.* 1931, nr. 41.

¹² Ook voor deze algehele herziening kende de gemeentewet reeds bepalingen omtrent gemeenschappelijke regelingen, maar indertijd werd aangenomen dat bij een gemeenschappelijke regeling géén nieuwe organen in het leven konden worden geroepen (KB 29 oktober 1855, nr. 45, *Gst.* (1856) 239). De herziening van 1931 bracht daarin wijziging en kende voorlopers voor wat wij thans het gemeenschappelijk openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan noemen. Eerdere wijzigingsvoorstellen uit 1915 (*Bijlagen Handelingen II* 1914/15, 315, nr. 2) en 1923 (*Bijlagen Handelingen II* 1922/23, 515, nr. 2) werden ingetrokken door de regering.

¹³ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 2.

- (2) het strakker aanhalen van de bestuurlijke en financiële banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers of, anders gezegd, het meer op de voorgrond stellen van de gedachte van verlengd lokaal bestuur;
- (3) meer orde scheppen in met name samenwerking tussen gemeenten, door bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen binnen door het provinciebestuur vast te stellen samenwerkingsgebieden; en
- (4) het bevorderen van openbaarheid.

De eerste hoofddoelstelling is later in de parlementaire behandeling komen te vervallen toen de minister bij nota van wijziging de voorstellen hiertoe schrapt.¹⁴ De derde doelstelling is in de jaren '90 van de 20^e eeuw losgelaten en in 2006 zijn de bepalingen daaromtrent definitief uit de Wgr geschrapt.¹⁵ Deze zaken blijven hier verder buiten beschouwing. Hieronder wordt eerst ingegaan op de openbaarheid, die ook van belang is in het kader van transparantie en het verlengd lokaal bestuur.

2.2.2 Openbaarheid

Het bevorderen van openbaarheid werd door de regering als aparte doelstelling gezien zoals we in de vorige paragraaf zagen, maar werd ook in het licht van het verlengd lokaal bestuur geplaatst. Dat blijkt wel uit de volgende passage uit de memorie van toelichting bij de Wgr zoals geïntroduceerd in 1985:

“Waar uit een oogpunt van democratie wettelijke eisen worden gesteld aan het functioneren van organen van openbaar bestuur in het algemeen en van de besturen van gemeenten in het bijzonder, dienen deze ook te worden aangelegd voor het functioneren van de besturen van lichamen die een verlengstuk van die gemeenten vormen. Het gaat immers niet aan, allerlei aangelegenheden die in de gemeenten in het openbaar worden behandeld - en dat is in beginsel het geval voor vrijwel alle zaken die in de gemeenteraden aan de orde komen - door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling achter gesloten deuren te laten afhandelen en aldus een stuk overheidshandelen aan publieke controle te onttrekken. Zeker waar in het verleden de praktijk in dit opzicht nogal eens feilen te zien heeft gegeven, mede als gevolg van het summiere voorschrift ter zake in de huidige wet, is de openbaarheid van vergaderingen nu in beginsel dwingend voorgeschreven.”¹⁶

De gemeenteraad vergadert in beginsel in openbaarheid. Dat is volgens de regering een belangrijke voorwaarde voor het democratisch functioneren van het gemeentebestuur. Een dergelijke voorwaarde moet ook gelden wanneer intergemeentelijk wordt samengewerkt, anders kan die voorwaarde worden uitgehold. Artikel 22 lid 3 Wgr schrijft dan ook voor dat de vergaderingen van het algemeen bestuur openbaar zijn. Dat geldt voorts voor de

¹⁴ Bij de tweede nota van wijziging (*Kamerstukken II 1982/83*, 16 538, nr. 10) werd het verbod al ingetrokken (*Kamerstukken II 1982/83*, 16 538, nr. 11, p. 2-3) en met de derde nota van wijziging (*Kamerstukken II 1983/84*, 16 538, nr. 14) werd de resterende bepaling definitief geschrapt. De gewijzigde bepaling was volgens de regering overbodig (*Kamerstukken II 1983/84*, 16 538, nr. 13, p. 27-28).

¹⁵ Wet van 24 november 2005, *Stb.* 2005, nr. 668.

¹⁶ *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 22.

vergaderingen van een gemeenschappelijk orgaan, voor zover dit gemeenschappelijk orgaan is ingesteld bij een raadsregeling of een gemengde regeling met raden.

Een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een gemengde regeling zonder raden, bij een collegeregeling of bij een burgemeestersregeling hoeft niet in het openbaar te vergaderen. Dat geldt ook voor het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie.

De openbaarheid van de besluitvorming¹⁷ draagt bij aan de transparantie. In de artikelen die de regels omtrent de vergadering vaststellen is in dit kader de voorwaarde opgenomen dat de voorzitter van een gemeenschappelijk openbaar lichaam een openbare kennisgeving moet doen van tijdstip en plaats van de vergadering van het algemeen bestuur. Op die manier kunnen geïnteresseerden achterhalen waar en wanneer zij aanwezig moeten zijn, om zelf uit eerste hand kennis te nemen van de besluitvorming van het samenwerkingsverband en de stukken die daaraan ten grondslag liggen. Onder geïnteresseerden kunnen vanzelfsprekend ook gemeenteraadsleden zijn. Maar van de openbare vergaderingen wordt vaak ook een openbaar verslag gemaakt (of soms is de vergadering zelfs live online te volgen). Dan kunnen ook de verschillende standpunten van de verschillende participanten beter voor het voetlicht komen. Ook dat kan bijdragen aan transparantie, vooral over de keuzes die gemaakt zijn.

Transparantie vloeit echter voort uit meer dan alleen het openbaar maken van documenten, besluiten en besluitvorming. Transparantie wordt ook gecreëerd door inzicht te bieden in de wijze waarop een besluit tot stand komt, wie daarbij betrokken zijn geweest, in welke fase en wat de afwegingen zijn geweest. Als een besluitvormingsproces op voorhand al transparant is, dan is het voor burgers, bedrijven en ook raadsleden en andere betrokkenen helder of en wanneer zij invloed kunnen uitoefenen. Een transparant proces kan bijdragen aan meer vertrouwen van gemeenteraadsleden in intergemeentelijke samenwerking en meer vertrouwen van ingezetenen in hun bestuurders en politici.

Concluderend kan gesteld worden dat instrumenten ook zoveel mogelijk transparantie moeten bevorderen en in elk geval niet moeten hinderen.

2.2.3 Verlengd lokaal bestuur

Met verlengd lokaal bestuur wordt het aanhalen van de banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers bedoeld, aldus de toenmalige regering in de memorie van toelichting bij de invoering van de Wgr. Dat moet voorkomen dat een samenwerkingsverband uitgroeit tot een zelfstandig opererend bestuursorgaan.¹⁸ Bijkomend voordeel is volgens de regering dat de invloed van de deelnemende gemeenten op het gemeenschappelijk te voeren beleid wordt vergroot.

De bestuurlijke en financiële banden worden op verschillende manieren aangehaald:

- (1) Bestuurlijke banden:
 - a. Samenstelling van het algemeen bestuur;

¹⁷ Niet te verwarren met openbaarheid van besluiten, anders gezegd de bekendmaking van besluiten alvorens zij in werking kunnen treden (vgl. art. 3:40 Awb en art. 139 lid 1 Gemeentewet), en evenmin met de openbaarheid van documenten die ten grondslag liggen aan de besluitvorming in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur.

¹⁸ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 8-9.

- b. Informatie- en verantwoordingsplichten;
- (2) Financiële banden.

Hoewel de regering de bevoegdheden niet noemt, kunnen deze als derde categorie worden gezien. Een samenwerkingsverband heeft in beginsel geen eigen geattribueerde bevoegdheden (anders dan intern gericht en het budgetrecht) maar krijgt zijn bevoegdheden via delegatie of mandaat van de deelnemers. Daarbij geldt dat bij een centrumregeling slechts met mandaat kan worden gewerkt, behoudens bij centrumregelingen voor belastingsamenwerking. Bij toekenning van bevoegdheden aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan is nu juist delegatie de hoofdregel. De Wgr biedt hiertoe expliciet de mogelijkheid, en de verantwoordingslijnen en overige bevoegdheden zijn ook ingericht op een eigen verantwoordelijkheid van de bestuursorganen van deze samenwerkingsverbanden. Dat laat onverlet dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht ook met mandaat kan worden gewerkt. In dat geval blijft het mandaterende gemeentebestuur verantwoordelijk.

Het verlengd lokaal bestuur geldt niet alleen bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam, maar ook ten aanzien van het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie. Ook geldt het concept van nauwere banden niet alleen bij (inter)gemeentelijke samenwerking, maar ook bij (inter)provinciale samenwerking, waterschapssamenwerking of vormen van interbestuurlijke samenwerking.

Ad. 1a) Samenstelling algemeen bestuur

Hieronder wordt schematisch weergegeven hoe de samenstelling van het algemeen bestuur bij verschillende typen regelingen er uit ziet onder de huidige Wgr. In bijlage 2.2.1 wordt hierop nader ingegaan. Duidelijk moge zijn dat er een nauwe band wordt gecreëerd tussen de deelnemer én het eigen lid (of de eigen leden) in het algemeen bestuur. Hetgeen hieronder beschreven staat geldt ook voor het gemeenschappelijk orgaan. Voor het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie geldt hetzelfde als hieronder beschreven ten aanzien van een collegeregeling. Voor de volledigheid nemen wij hierin ook de aanwijzing door het provincie- en waterschapsbestuur mee, omdat artikel 13 Wgr daarop van overeenkomstige toepassing is via de verschillende hoofdstukken in de Wgr. In de tekst spreken wij uitsluitend van gemeentebesturen, maar dat geldt onverkort ook voor provincie- en waterschapsbesturen tenzij expliciet anders vermeld.

| | Gemeentebestuur (H1, H4, H5, H6 Wgr) | Provinciebestuur (H2, H4, H6, H7 Wgr) | Waterschapsbestuur (H3, H5, H6 en H7 Wgr) |
|--|--|--|---|
| Raadsregeling <i>(art. 13 lid 1 Wgr)</i> | Gemeenteraad benoemt uit zijn midden, excl. de voorzitter, de leden van het algemeen bestuur | Provinciale staten benoemen uit hun midden, excl. voorzitter, de leden van het algemeen bestuur | Algemeen bestuur van het waterschap benoemt uit zijn midden, excl. de voorzitter, de leden van het algemeen bestuur |
| Collegeregeling <i>(art. 13 lid 6 Wgr)</i> | College van burgemeester en wethouders benoemt uit zijn midden de leden van het algemeen bestuur | Gedeputeerde staten benoemen uit hun midden leden van het algemeen bestuur | Dagelijks bestuur van het waterschap benoemt uit zijn midden de leden van het algemeen bestuur |
| Voorzittersregeling <i>(art. 13 lid 7 Wgr)</i> | Burgemeester zit in het algemeen bestuur | Commissaris zit in het algemeen bestuur | Voorzitter waterschap zit in het algemeen bestuur |
| Gemengde regeling met vertegenwoordigende organen <i>(art. 13 lid 1 Wgr)</i> | Gemeenteraad benoemt uit zijn midden, de voorzitter en de wethouders inbegrepen, de leden van het algemeen bestuur | Provinciale staten benoemen uit hun midden, de voorzitter en gedeputeerden inbegrepen, de leden van het algemeen bestuur | Algemeen bestuur van het waterschap benoemt uit zijn midden, de voorzitter en leden van het dagelijks bestuur van het waterschap inbegrepen, de leden van het algemeen bestuur. |
| Gemengde regeling zonder vertegenwoordigende organen <i>(art. 13 lid 10 Wgr)</i> | Het college van burgemeester en wethouders benoemt uit zijn midden leden van het algemeen bestuur én de burgemeester zit in het algemeen bestuur | Gedeputeerde staten benoemen uit hun midden leden van het algemeen bestuur én de commissaris zit in het algemeen bestuur | Dagelijks bestuur van het waterschap benoemt uit zijn midden leden van het algemeen bestuur én de voorzitter van het waterschap zit in het algemeen bestuur |

De benoeming is dus afhankelijk van de organen die de gemeenschappelijke regeling treffen, en de benoeming is ook beperkt tot die kring.

Dagelijks bestuur en voorzitter gemeenschappelijk openbaar lichaam

De benoeming van de voorzitter en van de overige leden van het dagelijks bestuur geschiedt in beginsel door en uit het algemeen bestuur. Daarmee wordt het monistische karakter van het openbaar lichaam benadrukt. Slechts een minderheid van de overige leden van het dagelijks bestuur kan eventueel van buiten het algemeen bestuur benoemd worden (de zgn. externe leden). In het dagelijks bestuur zitten in beginsel dus

ook uitsluitend personen afkomstig van de deelnemende gemeentebesturen. Daarbij mogen de leden van het dagelijks bestuur sinds 2015 géén meerderheid in het algemeen bestuur hebben. Bij een gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie speelt de benoeming van een voorzitter (als apart orgaan) of leden van een dagelijks bestuur niet omdat beide rechtsvormen geen dagelijks bestuur of aparte voorzitter kennen. Zij hebben een ongeleed bestuur.

Ad. 1b) Informatie- en verantwoordingsplichten

Informatie- en verantwoordingsplichten van leden van het algemeen bestuur jegens leden die hen benoemen zijn volgens de regering een van de voorwaarden voor een blijvende inbreng van de deelnemende gemeentebesturen in het algemeen bestuur. Voorts bieden deze middelen raadsminoriteiten mogelijkheden invloed uit te oefenen nu vragenrechten aan individuele raadsleden toekomen. Ook de sanctie op de informatie- en verantwoordingsplicht, een ontslagrecht, is voorzien. In bijlage 2 is dit nader uitgewerkt. Hieronder een schematische weergave van de verantwoordingslijnen bij de verschillende typen samenwerking. Hetgeen hieronder beschreven staat geldt ook voor het gemeenschappelijk orgaan. Voor het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie geldt hetzelfde als hieronder beschreven ten aanzien van een collegeregeling. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat ook de verantwoordingsrelaties tussen college en gemeenteraad en tussen burgemeester en gemeenteraad, zoals de Gemeentewet die kent, gewoon blijven bestaan. Dat geldt ook voor het ontslagrecht van de gemeenteraad ten aanzien van een wethouder.

Voor de volledigheid nemen wij hierin ook de aanwijzing door het provincie- en waterschapsbestuur mee, omdat de artikelen 16, 18 en 19 Wgr daarop van overeenkomstige toepassing zijn via de verschillende hoofdstukken in de Wgr. In de tekst spreken wij uitsluitend van gemeentebesturen, maar dat geldt onverkort ook voor provincie- en waterschapsbesturen tenzij expliciet anders vermeld.

| | Gemeentebestuur (H1, H4, H5, H6 Wgr) | Provinciebestuur (H2, H4, H6, H7 Wgr) | Waterschapsbestuur (H3, H5, H6 en H7 Wgr) |
|---|--|--|---|
| Raadsregeling (art. 16 lid 1 en 4 Wgr) | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan de raad die hen heeft aangewezen. Deze raad kan hen uit het algemeen bestuur ontslaan bij gebrek aan vertrouwen. | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan provinciale staten die hen hebben aangewezen. Provinciale staten kunnen hen uit het algemeen bestuur ontslaan bij gebrek aan vertrouwen. | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur van het waterschap dat hen heeft aangewezen. Het algemeen bestuur van het waterschap kan hen uit het algemeen bestuur van het openbaar lichaam ontslaan bij gebrek aan vertrouwen. |

| | Gemeentebestuur (H1, H4, H5, H6 Wgr) | Provinciebestuur (H2, H4, H6, H7 Wgr) | Waterschapsbestuur (H3, H5, H6 en H7 Wgr) |
|---|--|--|---|
| Collegeregeling (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 4 Wgr) | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het college dat hen heeft aangewezen. Dit college kan hen ontslaan uit het algemeen bestuur bij gebrek aan vertrouwen; | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan gedeputeerde staten die hen hebben aangewezen. Gedeputeerde staten kunnen hen ontslaan uit het algemeen bestuur bij gebrek aan vertrouwen; | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het dagelijks bestuur van het waterschap dat hen heeft aangewezen. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan hen ontslaan uit het algemeen bestuur van het openbaar lichaam bij gebrek aan vertrouwen; |
| (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr) | Leden van het algemeen bestuur zijn eveneens verantwoording schuldig aan de raad van hun gemeente. De raad heeft geen ontslagrecht met betrekking tot de leden van het algemeen bestuur. | Leden van het algemeen bestuur zijn eveneens verantwoording schuldig aan provinciale staten van provincie. Provinciale staten hebben geen ontslagrecht met betrekking tot de leden van het algemeen bestuur. | Leden van het algemeen bestuur zijn eveneens verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur van hun waterschap. Het algemeen bestuur van het waterschap heeft geen ontslagrecht met betrekking tot de leden van het algemeen bestuur. |
| Voorzittersregeling (art. 19 lid 2 jo. art. 16 lid 1 Wgr) | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan de raad van hun gemeente. Er bestaat geen ontslagrecht. | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan provinciale staten van hun provincie. Er bestaat geen ontslagrecht. | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur van hun waterschap dat hen heeft aangewezen. Er bestaat geen ontslagrecht. |
| Gemengde regeling met vertegenwoordigende organen (art. 16 lid 1 en 4 Wgr) | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan de raad die hen heeft aangewezen. Deze raad kan hen ontslaan uit het algemeen bestuur bij gebrek aan vertrouwen. | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan provinciale staten die hen hebben aangewezen. Provinciale staten kunnen hen ontslaan uit het algemeen bestuur bij gebrek aan vertrouwen. | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur van het waterschap dat hen heeft aangewezen. Het algemeen bestuur van het waterschap kan hen ontslaan uit het algemeen bestuur van het openbaar lichaam bij gebrek aan vertrouwen. |
| Gemengde regeling zonder vertegenwoordigende organen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 4 Wgr) | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het college dat hen heeft aangewezen. Dit college kan hen ontslaan uit het algemeen bestuur bij gebrek aan vertrouwen; | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan gedeputeerde staten die hen hebben aangewezen. Gedeputeerde staten kunnen hen ontslaan uit het algemeen bestuur bij gebrek aan vertrouwen; | Leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het dagelijks bestuur van het waterschap dat hen heeft aangewezen. Dit dagelijks bestuur kan hen ontslaan uit het algemeen bestuur van het openbaar lichaam bij gebrek aan vertrouwen; |

| | Gemeentebestuur (H1, H4, H5, H6 Wgr) | Provinciebestuur (H2, H4, H6, H7 Wgr) | Waterschapsbestuur (H3, H5, H6 en H7 Wgr) |
|--|---|---|--|
| (art. 19 lid 3 jo. art. 16 lid 1 Wgr) | Leden van het algemeen bestuur zijn eveneens verantwoording schuldig aan de raad van hun gemeente. De raad heeft geen ontslagrecht. | Leden van het algemeen bestuur zijn eveneens verantwoording schuldig aan provinciale staten van provincie. Provinciale staten hebben geen ontslagrecht. | Leden van het algemeen bestuur zijn eveneens verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur van hun waterschap. Het algemeen bestuur van het waterschap heeft geen ontslagrecht. |

Ook hier valt op dat de nauwe band met name gecreëerd wordt in de relatie tussen het eigen lid (of de eigen leden) in het algemeen bestuur én het aanwijzende bestuursorgaan (inlichtingenplichten, verantwoordingsrelaties en ontslagrecht), maar ook in alle gevallen tussen het eigen lid en de gemeenteraad (inlichtingenplicht en verantwoordingsrelaties; géén ontslagrecht). Uit de parlementaire geschiedenis is op te maken dat een lid van het algemeen bestuur bij een gemengde regeling *met* raden de gemeenteraad vertegenwoordigt (het orgaan dat hem heeft aangewezen zodoende). Het lid mag dan ook alle in de raad levende opvattingen over het voetlicht brengen, maar moet uiteindelijk de opvatting van de meerderheid van de raad laten prevaleren, zelfs als deze opvatting afwijkt van de eigen persoonlijke opvattingen. Doet een lid van het algemeen bestuur dat niet, dan kan het ontslagen worden (als lid van het algemeen bestuur) door de gemeenteraad.

Voor het dagelijks bestuur geldt een ander systeem. Anders dan het algemeen bestuur is het dagelijks bestuur géén vertegenwoordigend orgaan, maar een bestuursorgaan dat collegiaal handelt. De leden van het dagelijks bestuur vertegenwoordigen dan ook niet de gemeentebesturen waarvan zij afkomstig zijn, maar zijn individueel én collectief verantwoordelijk voor alles wat het dagelijks bestuur gedaan heeft, ongeacht of zij voor of tegen gestemd hebben. De werkwijze is daarmee vergelijkbaar met die van het college van burgemeester en wethouders. In de parlementaire geschiedenis komt dit nadrukkelijk naar voren en is eveneens benadrukt dat de leden van het dagelijks bestuur geen enkele verantwoordingsrelatie hebben met hun eigen gemeentebesturen en zodoende dus ook geen verantwoording hoeven af te leggen over hun handelen binnen het dagelijks bestuur. Over het handelen van het dagelijks bestuur leggen zij uitsluitend verantwoording af aan het algemeen bestuur. Bij een gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie speelt dit niet omdat beide rechtsvormen geen dagelijks bestuur kennen. Zij hebben een ongeleed bestuur.

Ad. 2) Financiële banden

De bestuurlijke banden (benoemingsrecht, inlichtingen- en verantwoordingsplicht, ontslagrecht) waren volgens de regering niet voldoende. Ook de financiële banden moesten worden aangehaald. Uitgangspunt werd dat samenwerkingsverbanden geen rechtstreekse financiering zouden ontvangen, maar dat deze via de deelnemende gemeentebesturen moesten worden betaald. Rechtstreekse financiering door het Rijk moest worden teruggedrongen, om zo de financiële invloed van de gemeentebesturen te vergroten.

Besturen van gemeenschappelijke openbare lichamen kunnen daarom slechts in beperkte mate belastingen instellen, maar het betreft dan steeds kostendekkende belastingen (precariobelasting, rioolheffing, leges e.d., afvalstoffenheffing), en geen algemene belastingen. Gemeenschappelijke organen en de besturen van bedrijfsvoeringsorganisaties mogen überhaupt geen belastingen instellen.

Hoewel de financiële banden via de deelnemende besturen ging lopen, bleef het budgetrecht wel bij het algemeen bestuur van het openbaar lichaam liggen (resp. bij het gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie). Dit orgaan stelt de begroting vast, met daarop de gemeentelijke bijdrage. De gemeentebesturen moeten vervolgens medewerking verlenen aan dit besluit van het algemeen bestuur, dat is een wettelijke verplichting. Door die wettelijke plicht is de bijdrage van de gemeente een zgn. verplichte uitgave die de gemeenteraad op de gemeentebegroting *moet* opnemen. Anders kan via financieel toezicht worden ingegrepen door gedeputeerde staten (resp. door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wanneer provinciale staten weigeren de verplichte opgave op hun begroting op te nemen). Om de invloed van de gemeenteraad niet geheel weg te nemen geldt dat alvorens het algemeen bestuur een begroting mag behandelen en vaststellen, eerst de gemeenteraden in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijzen kenbaar te maken. Die zienswijze is dus niet bindend.

2.2.4 Conclusie uitgangspunten Wgr 1985

Concluderend kan gesteld worden dat bij raadsregelingen en gemengde regelingen de controle van de gemeenteraad zich met name richt op het eigen lid in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam (resp. het eigen lid binnen het gemeenschappelijk orgaan). Controlemogelijkheden komen daarbij met name toe aan de gemeenteraad als geheel, waarbij de raadsmeerderheid in beginsel dus beslist. De raad benoemt de eigen leden van het algemeen bestuur, kan deze ter verantwoording roepen en kan deze bij gebrek aan vertrouwen ontslaan.

Ook het (passieve) inlichtingenrecht komt toe aan de gemeenteraad. Het daarvan afgeleide vragenrecht komt echter toe aan ieder individueel raadslid. Dit raadslid kan dus, zonder toestemming van de meerderheid van de gemeenteraad, vragen stellen waarna de gemeenteraad als geheel ingelicht moet worden.

Naast het inlichtingenrecht komt aan de gemeenteraad ook het recht toe zienswijzen te geven bij de ontwerpbegroting. Deze instrumenten richten zich direct tot het dagelijks en/of algemeen bestuur van het samenwerkingsverband, dus zonder tussenkomst van het eigen lid in het algemeen bestuur.

Bij collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen zonder gemeenteraden richt het instrumentarium van de gemeenteraad zich in eerste instantie op

het eigen college resp. de eigen burgemeester én op het eigen lid in het algemeen bestuur. Hetgeen hierboven geconcludeerd is met betrekking tot het inlichtingenrecht, vragenrecht en zienswijzen is daarbij eveneens van toepassing. Het benoemings- en ontslagrecht van leden van het algemeen bestuur komt toe aan het college van burgemeester en wethouders bij collegeregelingen en bestaan niet bij burgemeestersregelingen. Wil de gemeenteraad daarop invloed uitoefenen, dan moet hij via zijn politieke middelen (moties, afdwingen toezeggingen) invloed uitoefenen op het college.

2.3 Uitgangspunten Gemeentewet

2.3.1 Algemeen

Naast de Wgr speelt natuurlijk ook de Gemeentewet een belangrijke rol in relatie tot intergemeentelijke samenwerking. Deze wet kent immers onder meer basisbeginselen voor de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad, college en burgemeester en voor de (democratische) controle door de raad. Voor zover uitgangspunten van belang zijn voor deze intergemeentelijke samenwerking komen ze in deze paragraaf aan bod.

Bij de invoering van de huidige Gemeentewet in 1994 is, mede naar aanleiding van de algehele Grondwetsherziening van 1983, uitgebreid stilgestaan bij de vergroting van de democratische controle op het gemeentebestuur door een versterking van de positie van de gemeenteraad. Daarbij werd het reeds bestaande monistische stelsel (wethouders zijn ook raadslid, alle bevoegdheden worden in beginsel van de raad afgeleid) in stand gelaten. In 2002 is het gemeentebestuur gedualiseerd, waarbij de redenering was dat door een duidelijke rolverdeling, die ook recht deed aan de gegroeide praktijk, de gemeenteraad meer in positie kon worden gebracht.

Hoofduitgangspunt van de dualisering is dat de gemeenteraad de volksvertegenwoordiging is en daarnaast ook een kaderstellende en controlerende rol heeft. Het college van burgemeester en wethouders is het uitvoerende orgaan, tenzij het gaat om taken en verantwoordelijkheden in het kader van met name de openbare orde en veiligheid waar de burgemeester bevoegd is. Voorts is bij zowel de invoering van de huidige Gemeentewet in 1994 als bij de dualisering in 2002 nogmaals benadrukt dat het college van burgemeester en wethouders een collegiaal bestuursorgaan is. Reden hiervoor was onder meer om verkokering binnen het gemeentebestuur en vooral gemeenteapparaat tegen te gaan (zelfstandig verantwoordelijke wethouders die hun eigen ambtelijke dienst aansturen). Doordat voor verschillende beleidsterreinen verschillende samenwerkingsverbanden worden ingesteld (sociale dienst, omgevingsdienst, archiefdienst, recreatieschap, gemeenschappelijke belastingdienst, regionale gezondheidsdienst, veiligheidsregio enz.) ontstaat het risico van verkokering van de organisatie alsnog. Sterker nog: die 'verkokering' kan ook bestuurlijk plaatsvinden. Door samenwerking ontstaat een risico op facetbestuur. Het bestuur van een omgevingsdienst zal het milieudomein altijd belangrijk vinden, terwijl het bestuur van een archiefdienst juist primair een goede archivering het belangrijkste zal vinden. Zo komt steeds slechts één facet binnen de samenwerking aan de orde. Ergens moet dus ook een integrale afweging plaatsvinden. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn daartoe de meest geëigende organen en moeten via hun instrumenten waken voor facetbestuur binnen de samenwerkingsverbanden.

2.3.2 Kaderstelling

Onder de kaderstellende taak van de gemeenteraad wordt naast de verordenende bevoegdheid ook de bevoegdheid verstaan om kaderstellende plannen vast te stellen (zoals bijv. het bestemmingsplan of toekomstige omgevingsplan). Het gaat dan om het vaststellen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid, waaraan ook andere gemeentelijke bestuursorganen zich te houden hebben. Binnen die kaders of hoofdlijnen hebben de andere gemeentelijke bestuursorganen hun eigen bevoegdheden om nadere regels te stellen (mits overgedragen) of beleid te voeren. Dat laatste is een onderdeel van de bestuursbevoegdheid. De gemeenteraad kan daarop slechts invloed uitoefenen door enerzijds de eigen kaders aan te passen of anderzijds door moties in te dienen of het college (resp. de burgemeester) om toezeggingen te vragen en zodoende via zijn politieke middelen (afgeleid van de vertrouwensregel) de andere organen te 'dwingen' de wensen van de meerderheid van de gemeenteraad uit te voeren. Het zijn die politieke middelen waarmee de gemeenteraad volgens de regering zijn hoofdschap van de gemeente (de 'eindverantwoordelijkheid') kan waarmaken.

De kaderstellende bevoegdheden komen toe aan de gemeenteraad als orgaan. Dat betekent feitelijk dus dat de raadsmeerderheid beslist, omdat de gemeenteraad altijd bij meerderheid besluit. Dat sluit ook aan bij een van de uitgangspunten van het democratiebeginsel (zie inleiding op de bijlage): de meerderheid beslist. Een ander uitgangspunt van dit democratiebeginsel is echter ook de invloed van minderheden op het lokale bestuur. Dit uitgangspunt werkt ook door in de gemeenteraad. De raadsleden die tot de raadsminoriteit behoren (meestal de oppositie bij een coalitie-oppositieverhouding, of degenen die een andere mening zijn toegedaan wanneer gewerkt wordt met raadsbrede programma's) moeten ook invloed kunnen hebben op de besluitvorming. Zij moeten aan het politieke debat kunnen meedoen. Om die reden vinden raadsvergaderingen in beginsel in het openbaar plaats, en mag ieder raadslid aan de beraadslagingen deelnemen (waarbij spreektijden e.d. wel beperkt kunnen worden door de raadsmeerderheid via het reglement van orde) (art. 16, 20, en 23 Gemeentewet). Ook wanneer met raadscommissies wordt gewerkt, geldt daarbij als hoofdregel dat deze een afspiegeling van de gemeenteraad zijn, waarbij dus ook de raadsminoriteiten betrokken *moeten* zijn (zie bijlage 3.2).

Bij de dualisering van het gemeentebestuur is door de regering ook ingegaan op de positie van individuele raadsleden (zie bijlage 1.4.2). Vooropgesteld werd daarbij dat de raadsleden niet op de stoel van het bestuur moeten gaan zitten. Anders gezegd: de gemeenteraadsleden moeten het werk van het college van burgemeester en wethouders en van de burgemeester niet nog eens dunnetjes overdoen. Anderzijds vond de regering dat de gemeenteraad in een gedualiseerd model ook niet geheel afhankelijk moet zijn van het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad moet zelf over zijn agenda gaan en moet daartoe ook zelfstandig voorstellen kunnen doen en collegevoorstellen kunnen wijzigen (zie bijlage 2.1). Bij de dualisering werd dan ook vastgelegd dat ieder lid van de gemeenteraad het recht heeft voorstellen voor verordeningen of andere raadsbesluiten in te dienen (het initiatiefrecht) dan wel voorstellen tot wijzigingen van ontwerpverordeningen of ontwerpbeslissingen die op de raadsagenda staan (het recht van amendement). Op die manier werd voorkomen dat de raadsmeerderheid moest beslissen over de toekenning van deze rechten in het reglement van orde, zoals dat voorafgaand aan de dualisering moest. Ieder individueel raadslid heeft deze rechten toegekend gekregen. De raad regelt wel nog steeds de toepassing (hoe moet

een amendement worden ingediend). En vanzelfsprekend beslist de meerderheid van de raad of de gedane voorstellen ook worden overgenomen. Ook hier zijn de instrumenten van de individuele raadsleden, net als bij het vragenrecht van individuele raadsleden binnen de Wgr, dus afgeleid van bevoegdheden van de gemeenteraad (of feitelijk de raadsmeerderheid).

2.3.3 Controle

De controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad richten zich primair tot het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Beide organen kunnen door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen, net als de individuele leden van het college. Beide organen kunnen wel slechts ter verantwoording worden geroepen over het door hen gevoerde bestuur. Daaronder valt ook het handelen door of namens het college, respectievelijk de burgemeester, binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr of binnen privaatrechtelijke rechtspersonen. Wanneer (bestuurs)commissies worden ingesteld, moet de (directe of indirecte) verantwoording jegens de raad eveneens geregeld worden.

In het kader van de verantwoordingsplicht hebben het college en de burgemeester ook een actieve informatieplicht jegens de raad én moeten zij op verzoek van een raadslid (het vragenrecht) de gehele gemeenteraad inlichtingen verschaffen (de passieve informatieplicht van het college of de burgemeester, anders gezegd het inlichtingenrecht van de gemeenteraad).

2.3.4 Conclusie

Hoofduitgangspunt van de Gemeentewet is dat de gemeenteraad de volksvertegenwoordiging is en daarnaast ook een kaderstellende en controlerende rol heeft. De raad moet deze rol kunnen pakken, waarbij ook de rol van raadsminoriteiten niet in het geding mag komen.

Het college van burgemeester en wethouders is het uitvoerende orgaan, tenzij het gaat om taken en verantwoordelijkheden in het kader van met name de openbare orde en veiligheid waar de burgemeester bevoegd is. Het college is daarnaast een collegiaal bestuursorgaan, dat verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad.

2.4 Toepassingskader

2.4.1 Algemeen

Bij de eventuele toekenning van nieuwe instrumenten om de positie van de gemeenteraad te versterken moeten de in de vorige twee paragrafen behandelde uitgangspunten van de Wgr en de Gemeentewet in acht worden genomen. Deze uitgangspunten vormen de institutionele kaders van het bestaande Wgr stelsel, dat weer als afbakening voor dit onderzoek geldt. Wanneer aan de gemeenteraad instrumenten worden toegekend die dat stelsel wijzigen dan wel doorkruisen, dan moet er naar ons oordeel een meer principiële debat worden gevoerd over de (nieuwe) uitgangspunten van de Wgr, dan wel de Gemeentewet. Een dergelijke discussie valt echter buiten de scope van dit onderzoek, zoals in de inleiding beschreven aan de hand van de brief van minister Ollongren. Daarin is bepaald dat de hoofdregels van de Gemeentewet en de Wgr (verlengd lokaal bestuur) intact blijven. Het zijn die hoofdregels

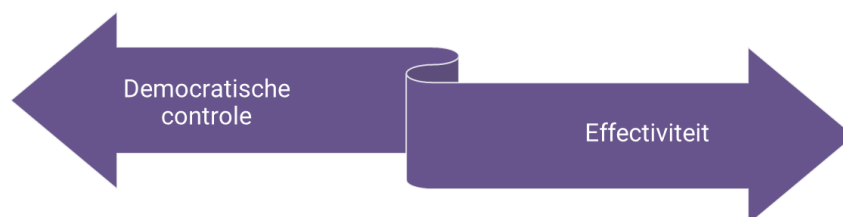
waarbinnen de eventuele nieuwe instrumenten, die door ons in dit rapport geïntroduceerd worden, moeten blijven. Daarbij hebben wij als ondergrens de volgende redenering van de regering overgenomen:

“Waar uit een oogpunt van democratie wettelijke eisen worden gesteld aan het functioneren van organen van openbaar bestuur in het algemeen en van de besturen van gemeenten in het bijzonder, dienen deze ook te worden aangelegd voor het functioneren van de besturen van lichamen die een verlengstuk van die gemeenten vormen.”¹⁹

Hoewel dit citaat uitsluitend zag op de openbaarheid bij samenwerkingsverbanden kan deze redenering breder worden ingezet. Ook andere instrumenten in de Gemeentewet die waarborgen bieden voor toepassing van het democratiebeginsel moeten in beginsel van toepassing zijn op het verlengd lokaal bestuur om democratische sturing en controle mogelijk te houden. A contrario kan geredeneerd worden dat instrumenten die in de Gemeentewet niet gegeven zijn, in beginsel ook niet ten aanzien van samenwerkingsverbanden hoeven te gelden. De Gemeentewet geeft immers de algemene kaders voor democratische sturing en controle binnen het lokaal bestuur. De ‘verlenging van dat bestuur’ zou op dezelfde wijze gestuurd en gecontroleerd moeten worden. Om die reden past het dan niet om allerlei nieuwe wettelijke instrumenten te creëren. Wel kan bekeken worden of reeds bestaande instrumenten (op gemeentelijk niveau) ook kunnen worden ingezet voor gemeentelijke samenwerking en of deze instrumenten dan ook door gemeenteraden gezamenlijk kunnen of moeten worden ingezet. De democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden loopt immers niet alleen over de band van één gemeenteraad, maar komt van de gemeenteraden gezamenlijk.

2.4.2 Effectiviteit versus legitimiteit

Onder de vraag of nieuwe instrumenten moeten worden toegekend om de positie van de raad te versterken, ligt volgens ons de steeds te maken afweging tussen enerzijds versterking van de democratische sturing en controle en anderzijds het behouden van de effectiviteit van de samenwerking. Anders gezegd: de instrumenten moeten er niet toe leiden dat samenwerking feitelijk onmogelijk wordt, of dat de besluitvormings- of verantwoordingsprocedures zo worden opgerekt dat besluiten überhaupt niet meer genomen worden. Schematisch ziet dat er bij wijze van voorbeeld als volgt uit:



Democratische controle en effectiviteit kunnen elkaar bijten, vandaar de tegengestelde pijlen. Maar ze kunnen ook niet zonder elkaar, ze zijn met elkaar verweven. Vandaar dat de pijlen ook aan elkaar vast zitten. Het betreft een wisselwerking.

¹⁹ Kamerstukken II 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 22.

Welke van de instrumenten uiteindelijk wordt ingevoerd, en in welke vorm, berust op een normatieve invulling. Enerzijds wensen gemeenteraden meer mogelijkheden om democratische controle te kunnen uitoefenen op gemeenschappelijke regelingen.²⁰ Anderzijds is een veel gehoorde kritiek op intergemeentelijke samenwerking dat deze te vrijblijvend en daarmee niet effectief en efficiënt is, omdat de 'traagste gemeente' de uiteindelijke besluitvorming kan bepalen.²¹ Dit speelt met name bij samenwerkingsverbanden die aan beleidsvoorbereiding en/of uitvoering doen en waarbij besluitvorming over beleidsvorming uiteindelijk binnen de gemeente plaatsvindt (in dat geval kan de traagste gemeente immers niet overruled worden door een besluit van het algemeen bestuur). De minister verwoordt deze spanning ook in de kamerbrief, zoals wij in hoofdstuk 1 beschreven hebben. Indien aan gemeenteraden meer bevoegdheden worden toegekend met betrekking tot samenwerkingsverbanden, *kan* dat leiden tot een vergroting van de democratische controle, maar ook tot een minder effectieve samenwerking, wat tenslotte weer de legitimatie ondergraaft. De versterking van de positie van de gemeenteraden moet dus worden afgezet tegen effectieve en efficiënte regionale samenwerking, waarbij tussen beide aspecten een goede balans en wisselwerking moet worden gevonden.

2.4.3 Toetsingskader

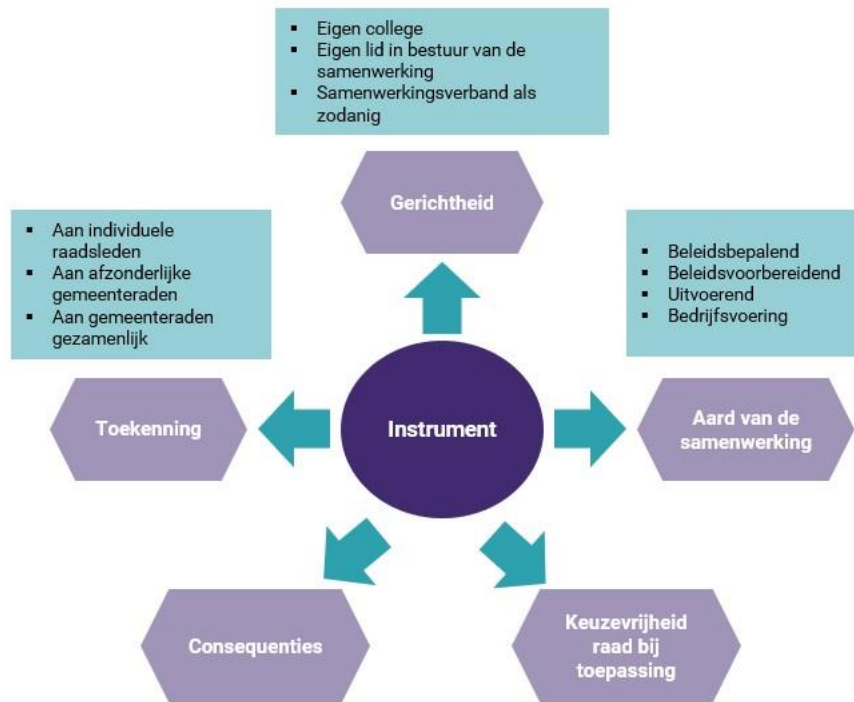
De afweging tussen versterking van de positie van gemeenteraden enerzijds en effectieve en efficiënte regionale samenwerking anderzijds, kan op verschillende punten gemaakt worden. Wanneer over een nieuw instrument (of de uitbreiding van een bestaand instrument) wordt nagedacht, dan gelden daarbij naar ons oordeel vijf vragen:

- 1.) Aan wie moet het instrument worden **toegekend**?
- 2.) Aan wie moet het instrument worden **gericht**?
- 3.) Speelt de **aard van de samenwerking** een rol?
- 4.) In welke mate moet de gemeenteraad **keuzevrijheid** hebben bij de toepassing van het instrument?
- 5.) Wat zijn de **consequenties** van het instrument voor de effectiviteit van de samenwerking?

²⁰ Raadslid.Nu, *Raad & Regionale Samenwerking 2017*.

²¹ Vgl. Studiegroep openbaar bestuur, *Maak verschil*, Den Haag 2016, p. 32.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Ad. 1) Toekenning

Bij de toekenning van een instrument lijkt het voor de hand te liggen dat het om toekenning aan de gemeenteraad gaat. Doel van het onderzoek is immers te kijken of via nieuwe instrumenten de positie van de gemeenteraad versterkt kan worden. Dat zou naar ons oordeel echter een te beperkte blik zijn. Om redenen van effectiviteit zou immers ook overwogen kunnen worden een instrument toe te kennen aan gemeenteraden gezamenlijk (waarbij de raden het dan unaniem eens moeten zijn of een bepaalde meerderheid van de raden kan besluiten). Daarmee krijgt men dan mogelijk wel een nieuw instrument, maar wordt ook recht gedaan aan de samenwerkingsgedachte. Anderzijds moet vanuit het democratiebeginsel ook gekeken worden naar de mogelijkheden van raadsminoriteiten, zo blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis. Ter versterking daarvan zouden van reeds bestaande raadsinstrumenten nieuwe instrumenten kunnen worden afgeleid voor individuele raadsleden. Ook daar speelt de effectiviteit echter een rol: het toekennen van instrumenten aan individuele raadsleden moet er niet toe leiden dat besluitvorming als het ware 'gefilibusterd' kan worden (door eindeloze beraadslagingen kan er niet besloten worden) of dat een Poolse landdag ontstaat (dat vergaderingen door een te groot aantal aanwezigen een ongeregelde bende worden).

Ad. 2) Gerichtheid

De tweede vraag is tot wie een instrument zich moet richten. Zoals we in de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk beschreven richten raadsinstrumenten zich binnen de Gemeentewet met name op het eigen college en de eigen burgemeester. De Wgr voegt daar met name instrumenten aan toe ten aanzien van het eigen lid in het algemeen bestuur. In sommige gevallen richt de Wgr instrumenten ook rechtstreeks tot het bestuur van het

samenwerkingsverband. Uitgangspunt voor dit onderzoek is zoals eerder beschreven dat de kaders zoveel mogelijk intact blijven gelet op de brief van minister Ollongren.

Ad. 3) Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking lijkt in eerste instantie een vreemde eend in de bijt. Toch speelt deze een belangrijke rol. Bij samenwerkingsverbanden waarin regionaal beleid wordt vastgesteld, vaak gemengde regelingen met raden of raadsregelingen, is bijvoorbeeld verordenende bevoegdheid of de bevoegdheid kaderstellende plannen vast te stellen overgedragen aan het bestuur van het openbaar lichaam (bij een gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie is dit niet toegestaan). Dat betekent formeel dat de gemeenteraad hier dan niet meer over gaat (privatieve werking van delegatie). Toch zal de gemeenteraad naar onze verwachting juist dan meer invloed willen, omdat dit rechtstreeks aan de verantwoordelijkheden van de raad raakt.²² Datzelfde geldt ons inziens bij samenwerkingsverbanden die zich (mede) op beleidsvoorbereiding richten, zoals bij sommige collegeregelingen. Hoewel het beleid daar formeel na de gemeenschappelijke voorbereidingscyclus (regionale afstemming) alsnog binnengemeentelijk wordt vastgesteld, wordt de gemeenteraad daar feitelijk vaak voor voldongen feiten gesteld omdat de regionale afspraken politiek gezien nageleefd moeten worden. Ook dan zullen raden actiever betrokken willen zijn, om te voorkomen dat ze alleen achteraf 'mogen tekenen bij het kruisje', zo is ons gebleken uit het workshops bij tientallen gemeenteraden in het kader van handreiking *Grip op regionale samenwerking*. Bij uitvoeringssamenwerking of bedrijfsvoeringssamenwerking zal de gemeenteraad normaliter minder moeite hebben om meer op afstand te staan. Bij net opgerichte samenwerkingsverbanden wil dit overigens weleens anders zijn, dan is de aandacht van de raad vaak juist wel op de uitvoering gericht zo blijkt uit recent onderzoek van Berenschot in een aantal regio's. Het gaat daarbij om verantwoordelijkheden die ook binnen de gemeente primair aan het college toekomen. Slechts wanneer er iets misgaat zal de raad daar actiever bovenop duiken. Om de effectiviteit van samenwerkingsverbanden niet te ondergraven zou dus gekeken kunnen worden naar differentiatie bij de toekenning van dit soort instrumenten. Dat ligt ook in lijn met de differentiatie die bijvoorbeeld de VNG Denktank in 2016 voorstelde.

Ad. 4) Keuzevrijheid

Bij de invoering van de Gemeentewet stelde de wetgever dat de gemeenteraad uiteindelijk zelf de keuzevrijheid moet hebben om zich proactief op te stellen, bijvoorbeeld door concreet invulling te geven aan zijn kaderstellende rol, of om zich juist reactief op te stellen en zich zodoende meer te richten op controle achteraf. In dat licht is het volgende citaat uit de memorie van antwoord bij de invoering van de Gemeentewet 1994 interessant:

"In het wetsvoorstel wordt het in belangrijke mate aan de raad overgelaten te bepalen of en in hoeverre hij gebruik wil maken van zijn beleidsbepalende taken. Ook de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de controlerende bevoegdheden, staat te zijner beoordeling. Eén van de wezenlijke aspecten van de grondwettelijke regel dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, is naar onze mening dat deze daadwerkelijk zelf kan bepalen op

²² Vgl. *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, Den Haag: VNG 2015.

welke wijze hij omgaat met het ter beschikking gestelde instrumentarium. [...] Voor de raad is het echter wel van belang dat hem in de Gemeentewet voldoende taken worden toebedeeld, opdat er daadwerkelijk voor een eigen gemeentelijke structuur kan worden gekozen. [...] De raad krijgt het instrumentarium om zowel beleidsbepalend als controlerend op te treden, maar kan deze bevoegdheden naar eigen inzichten gebruiken. Het dualistische element in de verhouding tussen raad en college van burgemeester en wethouders wordt versterkt, als de raad zich voornamelijk beperkt tot het uitoefenen van zijn controlerende bevoegdheden en weinig inhoud geeft aan de beleidsbepalende taken. Het monistische element wordt versterkt, als de raad zich intensief met het bepalen van het beleid bezig houdt.”²³

Anders gezegd (en doorvertaald naar samenwerking): de gemeenteraad heeft het recht ervoor te kiezen zich op afstand te stellen en de sturing op samenwerkingsverbanden vooral aan het college en/of de burgemeester te laten. In dat licht terughoudend om moeten worden gegaan met wettelijke verplichtingen tot het gebruik van instrumenten van kaderstelling en controle. Dat geldt overigens niet voor instrumenten voor informatieverstrekking aan de raad, die de raad juist in de gelegenheid moet stellen deze keuze te kunnen maken. Wanneer dan toch een wettelijke plicht wordt ingesteld, dan moet de gemeenteraad binnen de wettelijke kaders zoveel mogelijk ruimte worden gelaten om eigen afwegingen te maken.

Ad. 5) Consequenties

In deze restcategorie wordt bekeken welke risico's er eventueel kunnen zijn bij de toepassing van het instrument zodat deze in de afweging betrokken kunnen worden.

In hoofdstuk 3 worden de verschillende instrumenten langs dit toepassingskader gelegd.

²³ *Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 52-53.*

PRO

3. Analyse raadsinstrumenten

DOOF

3. Analyse raadsinstrumenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de raadsinstrumenten behandeld die mogelijkheden bieden voor de versterking van democratische controle door raden ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden. De vraag is daarbij enerzijds of bepaalde instrumenten binnen het huidige kader van de Wgr en de Gemeentewet passen, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Anderzijds is de vraag hoe instrumenten kunnen bijdragen aan versterking van de democratische controle zonder afbreuk te doen aan (of althans zo min mogelijk afbreuk te doen aan) de effectiviteit van samenwerking.

De navolgende paragrafen bevatten steeds een korte omschrijving van het betreffende instrument, waarna elk van de vijf elementen uit het toetsingskader wordt besproken. Daarbij wordt steeds ingegaan op de afweging tussen versterking van de democratische controle door gemeenteraden ten aanzien van samenwerkingsverbanden enerzijds, en de efficiëntie en effectiviteit van regionale samenwerking anderzijds.

Zoals in de inleiding al is aangegeven, is een toelichting op elk raadsinstrument, inclusief uitgebreide verwijzingen naar de parlementaire geschiedenis, relevante wetsartikelen en andere bronnen, opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

3.2 Reguliere raadsbevoegdheden

3.2.1 Recht van initiatief

Toekenning

Bij de dualisering van het gemeentebestuur is het initiatiefrecht van individuele raadsleden vastgelegd in de Gemeentewet.

Gerichtheid

Het initiatiefrecht van raadsleden richt zich op verordeningen of andere voorstellen van de gemeenteraad. Het is dus een voorbode voor besluitvorming in de gemeenteraad. Een eventuele delegatie van raadsbevoegdheden aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam maakt dus dat raadsleden het recht van initiatief verliezen. De gemeenteraad gaat door de delegatie immers niet meer over de bevoegdheid, en dus kan ook geen voorstel voor behandeling door de raad meer worden gedaan.

Het initiatiefrecht voor besluiten van het algemeen bestuur (ook bij overgedragen bevoegdheden) komt thans toe aan het dagelijks bestuur. Een initiatiefrecht van leden van het algemeen bestuur is niet expliciet geregeld, maar, net als onder de werking van de monistische Gemeentewet die model stond voor de Wgr, moet aangenomen worden dat in het reglement van orde van het algemeen bestuur wel degelijk een initiatiefrecht aan individuele leden van het algemeen bestuur kan worden toegekend. De Wgr zou dit, net als thans in de Gemeentewet, kunnen verduidelijken. Daarmee zou feitelijk een initiatiefrecht aan de deelnemer worden toegekend, nu ieder lid van het algemeen bestuur immers het hem aanwijzende bestuursorgaan vertegenwoordigt.

Blijft staan de vraag of ook individuele raadsleden een initiatiefrecht zouden moeten krijgen ten aanzien van besluiten van het algemeen bestuur. Of anders geformuleerd: dat hun initiatiefrecht niet verloren mag gaan door delegatie van de bevoegdheid. Bij het initiatiefrecht in de gemeenteraad beperkt dit instrument zich tot raadsbesluiten. Het is daarmee een afgeleide van de raadsbevoegdheid verordeningen vast te stellen of andere besluiten te nemen. In die hoedanigheid kan het ook hier gebruikt worden. Het recht van initiatief ten aanzien van besluiten van het algemeen bestuur zou (via het lid in het algemeen bestuur) kunnen worden toegekend aan de gemeenteraad. Daarmee krijgt ieder raadslid automatisch de bevoegdheid een initiatief tot dat raadsbesluit (het initiatief t.a.v. het besluit van het algemeen bestuur) te nemen. Dat hoeft dan niet afzonderlijk geregeld te worden.

Aard van de samenwerking

Een initiatiefrecht van het lid van het algemeen bestuur past naar ons oordeel bij ieder type samenwerking. Bij bedrijfsvoerings- of uitvoeringssamenwerking, vaak collegeregelingen, vertegenwoordigt het lid van het algemeen bestuur immers primair het college, dus het initiatiefrecht komt dan feitelijk toe aan ieder afzonderlijk college. Het college heeft op gemeentelijk niveau ook de bevoegdheid zijn eigen besluiten te initiëren. De gemeenteraad kan dan via politieke instrumenten (moties, toezeggingen) sturen op het eigen college. Dat past ook goed bij een collegeregeling, waar het primair om collegebevoegdheden en dus ook verantwoordelijkheden van het college gaat. De gemeenteraad zou bij samenwerking niet ineens weer over bevoegdheden moeten beschikken die hij binnengemeentelijk niet heeft. Dat zou de dualiseringsgedachte uithollen. Dit geldt ook ten aanzien van burgemeestersregelingen en gemengde regelingen *zonder raden*.

Bij meer beleidsrijke samenwerking, vaak gemengde regelingen *met raden* of evt. raadsregelingen, past ook meer invloed van de gemeenteraad. Het gaat daar immers (mede) om uitoefening van raadsbevoegdheden. Een initiatiefrecht van een individueel lid van het algemeen bestuur leidt er daar feitelijk toe dat de afzonderlijke gemeenteraad het initiatiefrecht krijgt, nu dit lid in dat geval de gemeenteraad vertegenwoordigt. Wanneer dat recht ook juridisch verankerd wordt, wordt het ook echt een raadsbesluit om het initiatief mee te geven aan het lid van het algemeen bestuur. Dat betekent dat een individueel raadslid vervolgens het recht heeft om voorstellen hiertoe in de raad in te dienen (en dus niet zelf in het algemeen bestuur).

Keuzevrijheid en consequenties

Om een balans te vinden met de effectiviteit van samenwerking (er bestaat een risico dat bij omvangrijke samenwerkingsverbanden met veel deelnemers immers vele initiatieven worden ingediend) zou kunnen worden bepaald dat deze mogelijkheid alleen bestaat indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet en dat in de gemeenschappelijke regeling beperkingen kunnen worden gesteld aan dit recht (bijvoorbeeld dat een initiatief minimaal gesteund moet worden door ten minste een derde van de deelnemende raden).

Bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling moet hier dan over worden nagedacht: het recht bestaat alleen indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet. De keuze is dus aan de gemeenteraden gezamenlijk. Dat versterkt de keuzevrijheid van de gemeenteraden. Het in de gemeenschappelijke regeling bepalen van de beperkingen heeft een voordeel ten aanzien van bijvoorbeeld regeling in het reglement van orde van het algemeen bestuur: de gemeenteraden beslissen dan mee. Als het in het reglement wordt

geregeld kan het algemeen bestuur in beginsel, zonder tussenkomst van de raden, de voorwaarden veranderen. Ons inziens doet een dergelijk instrument geen afbreuk aan het stelsel van de Wgr, maar versterkt het dit juist. Het blijft het algemeen bestuur dat beslist of een initiatief wordt overgenomen, dus er is geborgd dat er regionale afwegingen plaatsvinden. Daarnaast wordt echter de mogelijkheid van inbreng door afzonderlijke raden (en indirect ook raadsleden) vergroot. Dat verruimt de mogelijkheden van (politieke) sturing.

3.2.2 Recht van amendement

Toekenning

Bij de dualisering van het gemeentebestuur is het recht van amendement van individuele raadsleden vastgelegd in de Gemeentewet.

Gerichtheid

Het recht van amendement van raadsleden richt zich op ontwerpverordeningen of andere ontwerpbeslissingen van de gemeenteraad. Het is dus een voorbode voor besluitvorming in de gemeenteraad. Een eventuele delegatie van raadsbevoegdheden aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam maakt dus dat raadsleden het recht van amendement verliezen. Er vindt door de delegatie immers geen besluitvorming meer plaats in de gemeenteraad, dus kan ook geen voorstel voor amendering door de raad meer worden gedaan.

Het recht van amendement voor besluiten van het algemeen bestuur (ook bij overgedragen bevoegdheden) is niet expliciet geregeld, maar net als onder de werking van de monistische Gemeentewet moet aangenomen worden dat in het reglement van orde van het algemeen bestuur wel degelijk een recht van amendement aan individuele leden van het algemeen bestuur kan worden toegekend. De Wgr zou dit, net als thans in de Gemeentewet, kunnen verduidelijken. Daarmee zou feitelijk een recht van amendement aan de deelnemer worden toegekend, nu ieder lid van het algemeen bestuur immers het hem aanwijzende bestuursorgaan vertegenwoordigt.

Blijft staan de vraag of ook individuele raadsleden een recht van amendement zouden moeten krijgen ten aanzien van besluiten van het algemeen bestuur. Of anders geformuleerd: dat hun recht van amendement niet verloren mag gaan door delegatie van de bevoegdheid. Bij het amenderingsrecht in de gemeenteraad beperkt dit instrument zich tot raadsbesluiten. Het is daarmee een afgeleide van de raadsbevoegdheid verordeningen vast te stellen of andere besluiten te nemen. In die hoedanigheid kan het ook hier gebruikt worden. Het recht van amendement voor (ontwerp)besluiten van het algemeen bestuur zou (via het lid in het algemeen bestuur) kunnen worden toegekend aan de gemeenteraad. Daarmee krijgt ieder raadslid automatisch de bevoegdheid een amendement op het ontwerpbesluit (het beoogde amendement t.a.v. het besluit van het algemeen bestuur) te nemen. Dat hoeft dan niet afzonderlijk geregeld te worden.

Aard van de samenwerking

Een recht van amendement van het lid van het algemeen bestuur past naar ons oordeel bij ieder type samenwerking. Bij bedrijfsvoerings- of uitvoeringssamenwerking, vaak collegeregelingen, vertegenwoordigt het lid van het algemeen bestuur immers primair het college, dus het recht van amendement komt dan feitelijk toe aan ieder afzonderlijk college.

Het college heeft op gemeentelijk niveau ook de bevoegdheid zijn eigen ontwerpbesluiten te wijzigen. De gemeenteraad kan dan via politieke instrumenten (moties, toezeggingen) sturen op het eigen college. Dat past ook goed bij een collegeregeling, waar het primair om collegebevoegdheden en dus ook verantwoordelijkheden van het college gaat. De gemeenteraad zou bij samenwerking niet ineens weer over bevoegdheden moeten beschikken die hij binnengemeentelijk niet heeft. Dat zou de dualiseringsgedachte uithollen. Dit geldt ook ten aanzien van burgemeestersregelingen en gemengde regelingen *zonder raden*.

Bij meer beleidsrijke samenwerking, vaak gemengde regelingen *met raden* of evt. raadsregelingen, past ook meer invloed van de gemeenteraad. Het gaat daar immers (mede) om uitoefening van raadsbevoegdheden. Een recht van amendement van een individueel lid van het algemeen bestuur leidt er daar feitelijk toe dat de afzonderlijke gemeenteraad het amenderingsrecht krijgt, nu dit lid in dat geval de gemeenteraad vertegenwoordigt. Wanneer dat recht ook juridisch verankerd wordt, wordt het ook echt een raadsbesluit om het amendement mee te geven aan het lid van het algemeen bestuur. Dat betekent dat een individueel raadslid vervolgens het recht heeft om voorstellen hiertoe in de raad in te dienen en de in de raad te behandelen voorstellen te amenderen (en dus niet zelf in het algemeen bestuur). Dit betekent echter wel dat het de raadsmeerderheid is die beslist of een amendement wordt meegegeven. Het kan zo zijn dat een initiatief dat gemeentelijk niet gesteund wordt, maar regionaal mogelijk wel voldoende draagvlak heeft, niet meegaat naar het algemeen bestuur. Dat zou opgelost kunnen worden door ieder raadslid een amenderingsrecht *in het algemeen bestuur* te geven. Het algemeen bestuur beslist dan zelf hoe dat amendement behandeld wordt, en of het wordt overgenomen.

Keuzevrijheid en consequenties

Om een balans te vinden met de effectiviteit van samenwerking (er bestaat een risico dat bij omvangrijke samenwerkingsverbanden met veel deelnemers immers vele amendementen worden ingediend) zou kunnen worden bepaald dat deze mogelijkheid alleen bestaat indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet en dat in de gemeenschappelijke regeling beperkingen kunnen worden gesteld aan dit recht (bijvoorbeeld dat een amendement minimaal gesteund moet worden door ten minste een derde van de deelnemende raden).

Bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling moet hier dan over worden nagedacht: het recht bestaat alleen indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet. De keuze is dus aan de gemeenteraden gezamenlijk. Dat versterkt de keuzevrijheid van de gemeenteraden. Raadsminderheden krijgen hierdoor niet direct meer invloed. Het in de gemeenschappelijke regeling bepalen van de beperkingen heeft een voordeel ten aanzien van bijvoorbeeld regeling in het reglement van orde van het algemeen bestuur: de gemeenteraden beslissen dan mee. Als het in het reglement wordt geregeld kan het algemeen bestuur, zonder tussenkomst van de raden, de voorwaarden veranderen. Ons inziens doet een dergelijk instrument geen afbreuk aan het stelsel van de Wgr, maar versterkt het dit juist. Het blijft het algemeen bestuur dat beslist of een amendement wordt overgenomen, dus er is geborgd dat er regionale afwegingen plaatsvinden. Daarnaast wordt echter de mogelijkheid van inbreng door afzonderlijke raden (en indirect raadsleden) vergroot. Dat verruimt de mogelijkheden van (politieke) sturing.

3.2.3 Deelname aan de beraadslagingen

Toekenning

De gemeenteraad heeft primair twee zaken te doen tijdens zijn vergaderingen: (1) beraadslagen en (2) besluiten. Zo geldt bijvoorbeeld voor bepaalde besluiten dat daarover niet in een besloten vergadering mag worden besloten, maar dat ook de beraadslaging niet in beslotenheid mag plaatsvinden. De quorumeis voor raadsvergaderingen ziet ook op zowel beraadslaging als beslissing, nu een vergadering simpelweg niet mag worden geopend als het quorum niet bereikt is. Deze zaken gelden ook voor het algemeen bestuur.

Toch zijn er ook verschillen tussen beraadslaging en besluitvorming. Aan de beraadslaging kunnen ook anderen deelnemen dan raadsleden: de wethouders en de burgemeester hebben bijvoorbeeld een wettelijk recht om aan de beraadslaging deel te nemen. De beraadslaging kan deels ook worden opgedragen aan raadscommissies waarbij ook niet-raadsleden (de zgn. burgercommissieleden, schaduwraadsleden of duoraadsleden) aan de beraadslaging kunnen deelnemen. De besluitvorming is echter voorbehouden aan (de leden van) de raad zelf.

Een dergelijk onderscheid kan ook worden gemaakt voor het algemeen bestuur. De leden beraadslagen en besluiten. Feitelijk heeft de deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling dus de mogelijkheid om aan de beraadslaging deel te nemen en mee te besluiten (stemmen). Uitsluitend de leden mogen besluiten, zij hebben immers stemrecht, maar ook anderen kunnen aan de beraadslaging deelnemen. Thans kan dat al geregeld worden in de gemeenschappelijke regeling of het reglement van orde van de gemeenteraad. Er zou een wettelijk recht kunnen worden opgenomen voor raadsleden om aan de beraadslaging te mogen deelnemen. Zo kunnen zij invloed uitoefenen en zitten zij eerste rang bij de informatievoorziening.

Gerichtheid

Een recht om aan de beraadslaging deel te nemen door individuele raadsleden richt zich in beginsel tot het algemeen bestuur (tot het samenwerkingsverband). Zij doen hun inbreng om de leden van het algemeen bestuur te overtuigen van hun ideeën. Wanneer bijvoorbeeld het recht van initiatief of recht van amendement wordt toegekend aan gemeenteraden, dan ligt het voor de hand dat de raadsleden die binnen de raad het initiatief namen ook het recht krijgen aan de beraadslaging deel te nemen. Zij moeten hun voorstellen dan ook kunnen toelichten en verdedigen, zoals bijvoorbeeld leden van de Tweede Kamer (de initiatiefnemers) dat ook kunnen bij de behandelingen van initiatiefvoorstellen in de Eerste Kamer.

Aard van de samenwerking

Een recht voor individuele raadsleden aan de beraadslaging deel te nemen ligt uitsluitend voor de hand bij raadsregelingen en gemengde regelingen *met raden*. Daar kunnen raadsleden immers ook zitting nemen in het algemeen bestuur en deze regelingen zien (mede) op de uitoefening van raadsbevoegdheden. Met een recht aan de beraadslaging deel te nemen kunnen ook geluiden van raads minderheden gehoord worden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het feit dat de leden van het algemeen bestuur (ook wanneer zij raadsleden zijn) de besluiten van de raadsmeerderheid moeten uitvoeren.

Bij collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen *zonder raden* ligt een recht op deelneming aan de beraadslaging door individuele raadsleden niet voor de hand. Raadsleden hebben immers ook geen recht aan de beraadslagingen van het college deel te nemen. Raadsleden moeten niet op de stoel van het bestuur gaan zitten.

Keuzevrijheid en consequenties

In de Wgr zou een bepaling kunnen worden opgenomen die het recht om aan de beraadslagingen van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ingesteld bij raadsregeling of gemengde regeling deel te nemen regelt. Dat beschermt de positie van raadsminoriteiten tegen een blokkade van de raadsmeerderheid. De termijn van de inbreng kan bij de gemeenschappelijke regeling of in het reglement van orde van het algemeen bestuur worden geregeld. Zo kan met spreektijden, beperking spreekrecht tot één lid per fractie e.d., voorkomen worden vergaderingen van het algemeen bestuur verworden tot een Poolse landdag.

3.2.4 Griffier

Bij de dualisering van het gemeentebestuur is ook de positie van de griffier ingevoerd. Daarmee heeft de gemeenteraad zijn eigen ambtelijke ondersteuner gekregen. Daarmee is ook direct een beperking gegeven aan de positie van de griffier: deze kan voorbereidend werk doen, ondersteunen en faciliteren en procedures bewaken, *máár* de griffier moet zich niet in politieke discussies mengen. De griffier ondersteunt alle raadsleden, niet alleen de raadsmeerderheid. De griffier is dan ook niet een echt instrument voor de gemeenteraad, maar kan de gemeenteraad helpen bij de inzet van zijn instrumenten. Om die reden past de 'griffier' ook niet in het afwegingskader.

In de praktijk zoeken griffiers al veelvuldig contact met elkaar om raden beter te faciliteren bij hun (gezamenlijke) kaderstellende en controlerende rol. Overwogen zou ook kunnen worden om als griffies gezamenlijk iemand aan te stellen die (de ondersteuning van de griffies ten aanzien van) de sturing op verbonden partijen en samenwerking coördineert. Dat kan een van de griffiers in een regio zijn, een aparte regiogriffier (zoals bij de Drechtsteden, al ondersteunt deze formeel de Drechtraad, niet de gemeenteraden) of een aparte functionaris die voor meerdere griffies werkt. Zo wordt kennis gebundeld, en hoeft niet iedere griffie op een achternamiddag nog een uurtje te vinden voor verbonden partijen. Voor een coördinator hoeft de wet niet gewijzigd te worden. Dit kan reeds geregeld worden, zo men wil via een centrumregeling van de gemeenteraden. Ook een regiogriffier kan reeds worden ingevoerd, al valt die dan formeel onder de directeur en het dagelijks bestuur en is deze niet zoals bij een raadsgriffier onafhankelijk van de rest van het ambtelijk apparaat. Indien men die onafhankelijkheid wenst is wetswijziging noodzakelijk. Een dergelijke regiogriffier past minder goed bij collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen zonder raden.

3.3 Raadscommissies

Raadscommissies bestonden al voor de invoering van de huidige Gemeentewet, al zijn ze bij de dualisering van het gemeentebestuur expliciet(er) benoemd. Raadscommissies zijn er

vooral voor bedoeld om het raadswerk te ondersteunen, raadsbesluiten voor te bereiden en vroegtijdig invloed uit te kunnen oefenen op beleidsvorming binnen het gemeentebestuur.

Toekenning

De bevoegdheid een raadscommissie in te stellen berust bij de gemeenteraad. In sommige gevallen heeft de gemeenteraad bijvoorbeeld een commissie verbonden partijen ingesteld. De gemeenteraad van Houten heeft sinds enige tijd een dergelijke raadscommissie en heeft na een eigen evaluatie besloten deze definitief in te voeren. Ook de gemeenteraad van Hilversum experimenteert met een dergelijke raadscommissie. De gemeenteraad van Haarlem schafte eerder een dergelijke raadscommissie juist af. Deze raadscommissie ondersteunt de gemeenteraad bij de sturing op verbonden partijen. Iedere afzonderlijke raad kan een dergelijke commissie instellen, dat valt onder de keuzevrijheid van de gemeenteraad.

Binnen de Wgr bestaat niet iets wat met de raadscommissie vergelijkbaar is. Wel kan het algemeen bestuur vaste commissies van advies aan het algemeen bestuur instellen. Deze commissies kunnen ook uit (uitsluitend) raadsleden bestaan. Het algemeen bestuur beslist daaromtrent. Dergelijke commissies kunnen functioneren als 'raadscommissie' op regionaal niveau. Het nadeel is echter dat zij dan uitsluitend functioneren als voorportaal van het algemeen bestuur. Een dergelijke adviescommissie vergroot de beïnvloedingsmogelijkheden van de raadsleden die er in participeren maar richt zich dus tot het algemeen bestuur en niet tot de besluitvorming in de gemeenteraad.

Gemeenteraden kunnen ook een intergemeentelijke raadscommissie instellen. Dat betekent echter wel dat zij een gemeenschappelijke regeling moeten treffen waarbij zij een gemeenschappelijk orgaan (de intergemeentelijke commissie) instellen. Dit is dan een raadsregeling. Het gemeenschappelijk orgaan kan als voorportaal voor de verschillende gemeenteraden gelden. Het kan, via zijn leden (de raadsleden die in het orgaan zitten hebben immers al een vragenrecht t.a.v. andere samenwerkingsverbanden), inlichtingen vragen. De raden zouden ook mogelijk kunnen maken dat het gemeenschappelijk orgaan met leden van het college kan overleggen, zoals bij een raadscommissie, waardoor ook leden van het algemeen bestuur ter verantwoording kunnen worden geroepen. Strikt genomen is hiervoor geen wetswijziging noodzakelijk. Wel zou deze mogelijkheid kunnen worden verduidelijkt of kan het mogelijk worden gemaakt dat een dergelijk gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling waarbij ook het te controleren samenwerkingsverband wordt ingesteld (thans verzet de Wgr zich er tegen dat een gemeenschappelijk openbaar lichaam en gemeenschappelijk orgaan in één gemeenschappelijke regeling worden gecombineerd).

Gerichtheid

De raadscommissie is formeel een voorportaal voor de besluitvorming in de gemeenteraad. Zijn taak is de besluitvorming van de gemeenteraad voorbereiden en overleggen met het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester. De commissie kan zodoende de raad bij zowel zijn kaderstellende als controlerende rol ondersteunen.

De bevoegdheid van de raadscommissie om te overleggen zou ook kunnen worden uitgebreid zodat ook overleg mogelijk is met het dagelijks bestuur of de voorzitter van een openbaar lichaam. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dat niet past in het stelsel van verantwoordingslijnen zoals dat thans geldt, omdat de controle van de raad zich nu richt op

de eigen leden in het algemeen bestuur (en college en burgemeester als het gaat om gemeenschappelijke regelingen waaraan de raad niet deelneemt).

Aard van de samenwerking

Het inzetten van een gemeentelijke (raads)commissie verbonden partijen is een algemeen middel dat, indien ingezet, zich tot alle vormen van samenwerking kan uitstrekken. Het gaat immers om voorbereiding van raadsbesluiten (kaderstellend dan wel controlerend). De raad(scommissie) kan zelf bepalen of bepaalde gemeenschappelijke regelingen geprioriteerd moeten worden in de controle.

Het inzetten van een gemeenschappelijk orgaan (intergemeentelijke raadscommissie) kan ook in algemene zin worden ingezet ten aanzien van de samenwerkingsverbanden waar de deelnemende partijen in deelnemen. Dit middel past niet bij raadsregelingen, omdat de raad daar zelf vertegenwoordigd is in het algemeen bestuur. Bij gemengde regelingen *met* raden kan het wel worden ingezet, omdat daar vaak ook beleidsbepaling en beleidsvoorbereiding plaatsvindt. Voor zover bij collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen *zonder* raden *beleidsvoorbereiding* plaatsvindt, past het inzetten van het middel ook daar, zodat gemeenteraden vroegtijdig en gezamenlijk op de beleidsvorming kunnen sturen. Dat is waar de oorspronkelijke raadscommissie voor bedoeld was. De raden zijn immers verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het beleid. Bij pure uitvoeringssamenwerking (bijv. belastingsamenwerking) of bedrijfsvoeringsamenwerking (bijv. ICT-samenwerking) ligt het inzetten van een dergelijk middel niet voor de hand.

Keuzevrijheid

Een gemeentelijke of intergemeentelijke raadscommissie moet ons inziens niet verplicht worden gesteld. Een dergelijk instrument heeft alleen zin wanneer de personen die er in zitten zelf ook de meerwaarde zien. Anders wordt het alleen een verplicht nummer, een vinkje in het proces. Daarvoor is het instrument te tijdsintensief. Maar wanneer raadsleden zich wel actief inzetten kan het tot meer grip leiden in de zin van een bijdrage aan zowel de kaderstellende als controlerende rol, en wel degelijk bijdragen aan betere democratische legitimatie.

Consequenties

Op voorhand kan de angst bestaan dat het instellen van een raadscommissie vooral leidt tot langere, ineffectieve samenwerking, maar wij denken dat het uiteindelijk ook kan bijdragen aan effectievere samenwerking en besluitvorming. Indien de raden vroegtijdig betrokken worden, is de kans veel kleiner dat zij achteraf het gevoel hebben dat ze alleen bij het kruisje mogen tekenen of dat zij op het allerlaatste moment alsnog op de rem gaan staan.

3.4 Nota verbonden partijen

Bij de invoering van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) is ook stilgestaan bij de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Het begrip verbonden partij heeft een eigen definitie, wat betekent dat niet ieder samenwerkingsverband in de zin van de Wgr een verbonden partij is. Centrumregelingen en regelingen zonder meer zijn per definitie *geen* verbonden partij, nu de gastgemeente daarbinnen geen bestuurlijk belang heeft. Het gemeenschappelijk openbaar

lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn normaliter wél verbonden partijen.

Veel gemeenteraden hebben sedertdien een nota verbonden partijen opgesteld waarbinnen kaders worden geschetst omtrent de wensen rond de sturing op verbonden partijen. Vaak is deze echter wel financieel getint, wat ook niet gek is gelet op de oorsprong in het BBV. Bij de wijziging van het BBV in 2016 heeft de regering ook stilgestaan bij de nota verbonden partijen als afwegingskader ten aanzien van verbonden partijen. Er rijst echter nog weleens de vraag wat de status is van de nota verbonden partijen. De gemeenteraad mag immers niet beslissen over de uitoefening van collegebevoegdheden (zoals het besluit tot oprichting van privaatrechtelijke verbonden partijen of collegeregelingen), maar kan zelf wel beleid voeren bij zijn 'toezichtsinstrumenten' (wensen en bedenkingen t.a.v. privaatrechtelijke verbonden partijen; toestemming bij oprichting collegeregeling).

Toekenning

Aan de gemeenteraad zou de verplichting kunnen worden opgelegd eens in de vier jaar (aan het begin van de raadsperiode bijvoorbeeld om de raad direct kaders mee te laten geven; of juist halverwege de periode zodat er door de raadsleden eerst al enige ervaring op is gedaan en men niet volledig hoeft af te gaan op het collegevoorstel) een nota verbonden partijen (of zo men wil nota samenwerkingsverbanden) vast te stellen. Het betreft hier een kaderstellend plan, waaraan de overige gemeentelijke bestuursorganen dus ook gebonden zijn. De gemeenteraad toetst er aan bij de totstandkoming van gemeenschappelijke regelingen of bij de wensen en bedenkingenprocedures bij oprichting van privaatrechtelijke constructies.

Gerichtheid

Het instrument van de gemeenteraad richt zich primair tot het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Dat laat onverlet dat het instrument de raad ook bij zijn afwegingen ten aanzien van verbonden partijen kan helpen.

Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking speelt primair geen rol. Het instrument kan ten aanzien van alle samenwerkingsverbanden worden ingezet. Wel kan natuurlijk in de nota zelf een vorm van differentiatie worden aangebracht.

Keuzevrijheid

De gemeenteraad heeft nu al de mogelijkheid een nota verbonden partijen vast te stellen. Met een wettelijke grondslag wordt verduidelijkt wat de status van dit document is. Het instrument kan ook verplicht worden gesteld, waarbij de concrete invulling aan de gemeenteraad wordt overgelaten. Zo wordt de gemeenteraad gedwongen een afwegingskader te maken dat hem kan helpen bij de beoordeling van samenwerkingsverbanden. Bij het artikel waarmee de verplichting in het leven wordt geroepen kunnen ook zaken worden meegegeven die geregeld moeten worden, zodat zowel bestuurlijke als financiële afwegingen in het kader terugkomen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft eerder al eens een handreiking laten opstellen in het kader van artikel 160 lid 2 Gemeentewet. Deze zou kunnen worden betrokken bij het wetsvoorstel.

Consequenties

De verplichting tot het vaststellen van een nota verbonden partijen én een verplichte actualisatie aan het begin van de raadsperiode maken dat de gemeenteraad periodiek moet nadenken over zijn (algemene) beleid ten aanzien van samenwerkingsverbanden. Dat geeft richting aan het college en het ambtelijk apparaat. Het geeft ook houvast aan de raad bij de totstandkoming van gemeenschappelijke regelingen of oprichting van privaatrechtelijke verbonden partijen.

3.5 Zienswijzeprocedure

Het instrument van de zienswijzeprocedure is op verschillende manieren in te zetten. Het instrument kan verplicht worden opgenomen in de Wgr (zoals thans al geldt voor de ontwerpbegroting, instellen van bestuurscommissies of het beslissen tot oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen) of de inzet van de zienswijzeprocedure kan aan samenwerkingsverbanden zelf worden overgelaten, waarbij zij ervoor kunnen kiezen om de procedure in de betreffende gemeenschappelijke regeling op te nemen. Uiteraard kunnen beide methoden ook naast elkaar bestaan.

Voor de inzet van de zienswijzeprocedure is het belangrijk steeds een goede afweging te maken tussen democratische legitimatie en effectiviteit. Met goed ingezette zienswijzeprocedures waarvan door raden ook gebruik wordt gemaakt, kan de betrokkenheid van raden bij samenwerkingsverbanden worden vergroot. De keerzijde van de medaille is dat zienswijzeprocedures een aanzienlijke vertraging in de besluitvorming met zich mee kunnen brengen. Dit kan in bepaalde gevallen opwegen tegen de verbeterde democratische legitimatie. Een gerichte inzet is daarmee van groot belang om de slagvaardigheid van het samenwerkingsverband niet onnodig lam te leggen.

Toekenning

Ook in de toekenning speelt voornoemde afweging een rol. Gezien de historie en de politieke verhoudingen ligt het toekennen van zienswijzen aan raden het meest voor de hand. Toekenning aan individuele raadsleden of aan raden gezamenlijk lijkt op problemen in de uitvoering te stuiten, waarmee ook de democratische legitimatie niet wordt verhoogd. Immers, in geval van toekenning aan individuele raadsleden wordt het bestuur van het samenwerkingsverband mogelijk met zeer veel, al dan niet tegenstrijdige, zienswijzen geconfronteerd en moet de politieke afweging door dat bestuur plaatsvinden in plaats van op het niveau van de gemeente. Ten aanzien van een gezamenlijke zienswijze van de raden is het in de eerste plaats de vraag of het binnen het huidige politieke stelsel goed mogelijk is dit te realiseren. De raad is immers al verdeeld in vele fracties. Als één raad al tot overeenstemming komt over een zienswijze, is het de vraag of raden gezamenlijk ook tot een eensluidend oordeel kunnen komen. En dan moet het algemeen bestuur nog oordelen over het overnemen van de zienswijze. Dit maakt ook dat indien hiervoor wordt gekozen er een nog langere termijn moet worden gekozen dan de huidige acht weken waarin de Wgr nu voorziet. Dit heeft behoorlijke impact op de slagvaardigheid van het bestuur.

Gerichtheid

Bij de gerichtheid ligt het richten van zienswijzen tot het samenwerkingsverband als zodanig het meest voor de hand. Dit is ook het uitgangspunt bij de reeds verankerde zienswijzeprocedures. Het geven van een zienswijze door de raad aan het college of door de raad aan het collegelid dat de gemeente vertegenwoordigt in het samenwerkingsverband, betreft de interne verhoudingen binnen de gemeente. De Gemeentewet, waarin deze verhoudingen zijn verankerd, biedt ruimte voor het geven van dergelijke zienswijzen. Daarvoor hoeven dus geen specifieke zienswijzeprocedures in het leven te worden geroepen.

Aard van de samenwerking

Ook ten aanzien van de aard van de samenwerking speelt weer de afweging tussen extra democratische legitimatie en efficiëntie een rol. Bij raadsregelingen kan worden gezegd dat de extra democratische legitimatie die de zienswijzeprocedure oplevert mogelijk niet opweegt tegen de efficiëntie. De raad participeert immers in het bestuur en kan haar visie daar uitdragen. Bij collegeregelingen ligt dit anders. Daar participeert de raad niet in het bestuur. Bij gemengde regelingen ligt het genuanceerd anders. Daar participeert de raad formeel ook in het bestuur, doordat er sprake is van een gemeenschappelijke regeling van zowel raden als colleges. Veelal gaat het hier om samenwerkingsverbanden die vooral taken van colleges uitvoeren en waarbij er een enkele taak van de raad wordt ingebracht. Het college en de raad worden dan op bestuursniveau in het samenwerkingsverband vaak vertegenwoordigd door het college. Ondanks het gedeeld eigenaarschap kan hier toch een gebrek aan betrokkenheid door de raad worden gevoeld. Zienswijzen kunnen een bijdrage leveren aan het overbruggen van deze gevoelde afstand.

Keuzevrijheid

Een zienswijze kan verplicht worden gesteld, zoals o.a. bij de ontwerpbegroting, of vrijwillig worden gelaten (zoals bij de MRDH). Ons inziens draagt een zienswijze alleen bij indien het gaat om besluiten waar de raad ook echt invloed wenst. Het wettelijk voorschrijven van dit instrument bij bepaalde besluiten (die ook moeilijk bepaalbaar zijn gelet op verschillende soorten samenwerkingsverbanden) ligt ons inziens minder voor de hand. Als algemene norm zou aangesloten kunnen worden bij artikel 169 lid 4 Gemeentewet ('ingrijpende gevolgen') indien de wetgever de gemeenteraden wel wil verplichten er over na te denken.

Consequenties

Een zienswijzeprocedure leidt vooral tot langere besluitvormingsprocedures én een zwaardere belasting van de gemeenteraden. Dat is vanzelfsprekend niet erg wanneer het tot substantiële verbetering van de democratische legitimatie leidt. Ons inziens is daarvan alleen sprake als de gemeenteraad dit informele instrument (een zienswijze is immers niet bindend) ook actief wenst te gebruiken. Anders is het vooral een nieuwe administratieve last.

3.6 Kaartprocedure

In het verlengde van de zienswijzenprocedure kan aan de raden een facultatief herroepingsrecht, bij wijze van spreken een gele kaart, worden toegekend met betrekking tot bepaalde (categorieën van) besluiten die worden genomen door besturen van gemeenschappelijke regelingen. Dit houdt in dat wanneer de gele kaart wordt getrokken, het

bestuur van het samenwerkingsverband gehouden is om het betreffende besluit te heroverwegen. Indien het besluit ondanks de gele kaart wordt doorgezet, moet het bestuur dat uitvoerig onderbouwen.

Een stap verder is om de gemeenteraden ook de bevoegdheid tot goedkeuring van bepaalde besluiten te geven. Daarmee krijgt de raad preventief de mogelijkheid om een rode kaart uit te delen. Zonder goedkeuring treedt het besluit immers niet in werking. Thans verzet de Awb zich tegen een dergelijk middel, hoewel het soms in oude gemeenschappelijke regelingen nog wel voorkomt. Artikel 10:26 Awb bepaalt namelijk dat besluiten slechts aan goedkeuring kunnen worden onderworpen in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen. Een dergelijk goedkeuringsrecht kan bijvoorbeeld wel in het leven worden geroepen bij binnengemeentelijke decentralisatie via bestuurscommissies.

Men kan nog een stap verder gaan en aan de raden een (voordrachts)recht tot vernietiging toekennen. Dit betekent dat raden bij wijze van spreken een rode kaart kunnen inzetten met betrekking tot bepaalde (categorieën van) besluiten die worden genomen door besturen van gemeenschappelijke regelingen. De rode kaart kan ofwel de vorm aannemen van een vernietigingsrecht, ofwel van een voordrachtsrecht tot vernietiging met schorsende werking. De Awb verzet zich nu tegen toekenning aan de raad van een (voordrachts)recht tot vernietiging van bepaalde (categorieën van) besluiten. Artikel 10:34 Awb bepaalt namelijk dat een vernietigingsbevoegdheid slechts kan worden verleend bij de wet. Anders dan bij goedkeuring is deze rode kaart niet preventief, maar repressief. Het besluit is al inwerking getreden en wordt daarna geschorst of vernietigd. Een dergelijk middel bestaat bijvoorbeeld ook ten aanzien van binnengemeentelijke decentralisatie via bestuurscommissies.

De Europese Unie kent al een gele (en oranje) kaartprocedure, die nationale parlementen de mogelijkheid geeft om bij nieuwe voorstellen voor Europese wetgeving aan te geven dat het onderwerp van een wetsvoorstel niet op Europees niveau, maar op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau thuis hoort. Bij deze subsidiariteitstoets geldt dat wanneer een derde van de nationale parlementen aangeeft dat een onderwerp niet Europees behandeld moet worden, de gele kaart wordt getrokken en de Europese Commissie het voorstel moet heroverwegen. Wanneer de helft van de parlementen bezwaar maakt, dan is sprake van een oranje kaart. De Europese Commissie kan zowel bij een gele, als bij een oranje kaart besluiten het voorstel door te zetten, maar dan moet ze dat besluit wel uitgebreid onderbouwen.

In het rapport 'Voorop in Europa', over de rol van nationale parlementen in de Europese Unie, beschrijft oud-Kamerlid René Leegte (VVD) ook de mogelijkheid van een rode kaartprocedure op Europees niveau. Die procedure houdt in dat nationale parlementen aan het einde van het besluitvormingstraject een toets uitvoeren, waarna een meerderheid van parlementen kan besluiten tot het verwerpen van een bereikt onderhandelingsakkoord tussen Raad en Europees Parlement. Dit lijkt dus op een preventieve rode kaart, de goedkeuring.

Toekenning

Een gele of rode kaartprocedure kan worden toegekend aan afzonderlijke raden of aan raden gezamenlijk. Hierbij speelt de afweging tussen democratische controle en effectiviteit een rol.

Nadruk op het vergroten van democratische controle leidt logischerwijs tot toekenning van een gele of rode kaartprocedure aan afzonderlijke raden. Het nadeel hiervan is dat dit kan leiden tot stroperige besluitvorming, aangezien elke raad afzonderlijk kan zorgen voor oponthoud in de besluitvorming of de besluitvorming achteraf kan teruggedraaien. Toekenning aan raden gezamenlijk maakt dat raden elkaar actief moeten opzoeken om van de kaartprocedure gebruik te kunnen maken. De raden moeten het dan bovendien eens worden over de inzet van het instrument. Dit maakt effectieve democratische controle via de kaartprocedure lastiger, maar zorgt wel voor efficiëntere besluitvormingsprocedures. Het middel geldt dan als noodstop: alleen wanneer een meerderheid van raden op de rem wil gaan staan wordt het besluit teruggedraaid.

Gerichtheid

Het instrument richt zich primair tot het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. De besluitvormingsprocedures worden immers uitgebreid (gele kaart) of gemeenteraden kunnen hun besluiten niet in werking laten treden (goedkeuring) of ongedaan maken (vernietiging).

Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking – houdt het samenwerkingsverband zich bezig met het bepalen van beleid, het voorbereiden van beleid, de uitvoering van beleid of met bedrijfsvoering – kan een rol spelen bij de eventuele toekenning van een kaartprocedure aan raden.

Eenzijds zou de kaartprocedure kunnen worden toegekend aan raden met betrekking tot alle genoemde typen samenwerkingen. Een kaart kan dan bijvoorbeeld, in lijn met hoe deze binnen de EU wordt ingezet, worden getrokken indien een bedrijfs- of uitvoeringsregeling zich ten onrechte bezig houdt met beleidsbepaling of -voorbereiding. Dit lijkt op de hierboven beschreven subsidiariteitsgedachte, die ten grondslag ligt aan de Europese gele kaartprocedure.

Anderzijds ligt de inzet van een kaartprocedure bij beleidsrijke samenwerking meer voor de hand dan bij samenwerkingsverbanden die louter op bedrijfsvoering zijn gericht. Beleidsrijke samenwerkingen worden immers vaak vormgegeven via raadsregelingen of gemengde regelingen, waarbij raadsbevoegdheden worden overgedragen aan de regeling. Indien wordt gekozen voor een kaartprocedure, ligt het voor de hand dat dit stevige instrument alleen aan de raad wordt toegekend met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen met bevoegdheden die de raad voorheen zelf bezat.

Keuzevrijheid

Wat betreft de keuzevrijheid van de raad bij het toepassen van een kaartprocedure, geldt dat de raad mag bepalen of de kaart wordt getrokken, en dus of het instrument al dan niet wordt ingezet.

Consequenties

Wat betreft de gevolgen van toepassing van een kaartprocedure, geldt dat deze ingrijpend zijn. Dat geldt voor de gele (en oranje) kaartprocedure, maar uiteraard nog sterker voor de rode kaartprocedure. Hierbij speelt de afweging tussen democratische controle en efficiency een rol. Een kaartprocedure geeft raden zoals gezegd een stevig instrument in handen om hun controlerende taak met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen waar te maken,

maar kan ook zorgen voor vertraging van besluitvormingsprocedures, hetgeen de efficiëntie van de samenwerking niet ten goede komt.

3.7 Rekenkameronderzoek

De rekenkamer(functie) is ingevoerd bij de Wet dualisering gemeentebestuur, ter versterking van de controlerende positie van de gemeenteraad. De gemeentelijke rekenkamer heeft in de eerste plaats de taak om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het financiële beheer, van de gemeentelijke organisatie en van het gevoerde beleid. De rekenkamer heeft in de tweede plaats de taak om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van de genoemde onderwerpen.

De gemeentelijke rekenkamer doet zelfstandig onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van financieel beheer, het beleid en de organisatie van het gemeentebestuur. Dergelijk onafhankelijk onderzoek draagt bij aan de kwaliteit van het bestuur en het afleggen van rekenschap aan de burger over die kwaliteit.

Toekenning

Een rekenkamer worden ingesteld door iedere afzonderlijke gemeenteraad of door gemeenteraden gezamenlijk. Deze laatste moet dan worden vormgegeven middels een gemeenschappelijke regeling, waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld. Voor dit gemeenschappelijk orgaan gelden de reguliere benoemingswijze voor leden van het gemeenschappelijk orgaan en de daarbij behorende verantwoordingsrelaties *niet*. Deze passen immers niet bij de onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen. De raad kan ook anderszins in de rekenkamerfunctie voorzien, bijvoorbeeld door een rekenkamercommissie.²⁴

Gerichtheid

Rekenkameronderzoek ziet op het handelen van het gehele gemeentebestuur. Het college is meestal onderwerp van onderzoek, omdat het college verantwoordelijk is voor het financiële beheer, het gemeentelijke beleid en de organisatie van het gemeentebestuur.

Een gemeentelijke rekenkamer mag daarnaast onderzoek doen bij derden die een band hebben met de gemeente. Hieronder vallen de openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen die zijn ingesteld krachtens de Wgr en waarin de gemeente deelneemt.

Bij een onderzoek bij derden gaat het in eerste instantie om onderzoek op basis van de jaarrekening en daarop betrekking hebbende documenten die bij de gemeente berusten. Als die onvoldoende informatie bieden, kan het college om nadere inlichtingen worden gevraagd. Indien een of meer documenten ontbreken, kan de rekenkamer van de betrokken instelling de overlegging daarvan vorderen. Het onderzoek op basis van bij de gemeente aanwezige documenten kan aanleiding zijn voor de rekenkamer(commis­sie) om bij de desbetreffende

²⁴ Vooral nog bestaat de mogelijkheid om anderszins in de rekenkamerfunctie te voorzien, maar deze mogelijkheid zou kunnen verdwijnen. Het voorstel voor de Wet versterking decentrale rekenkamers, dat recent in consultatie is geweest, beoogt namelijk de rekenkamercommissie af te schaffen. Zie memorie van toelichting bij de Wet versterking decentrale rekenkamers, 4 juni 2018.

rechtspersoon of het gemeenschappelijk orgaan zelf een onderzoek in te stellen. Die bevoegdheid omvat primair de mogelijkheid nadere inlichtingen in te winnen of ontbrekende stukken op te vragen bij de rechtspersoon of het gemeenschappelijk orgaan. Vervolgens kan ook ter plaatse een onderzoek worden ingesteld. Uit de parlementaire geschiedenis lijkt naar voren te komen dat rekenkamers stukken kunnen opvragen bij verbonden partijen om zo onderzoek te kunnen doen naar het gemeentebestuur. De verbonden partij *moet* deze informatie dan leveren. Of ook daadwerkelijk onderzoek naar de verbonden partij zelf kan worden gedaan is niet geheel duidelijk, al geschiedt dit in de praktijk zeer zeker. De verbonden partij werkt gelet op de verplichting tot medewerking dan ook mee. De Gemeentewet zou zo kunnen worden aangepast dat de rekenkamer ten aanzien van een verbonden partij hetzelfde kan als bij de gemeente zelf. Het Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers ziet op uitbreiding van rekenkameronderzoek naar contractrelaties die gemeenten zijn aangegaan, maar ziet (nog) niet op het hier gesignaleerde punt.

Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking speelt bij het onderzoeksrecht geen rol. Het onderzoeksrecht kan in beginsel worden ingezet ten aanzien van ieder van de genoemde typen samenwerkingen, van beleidsbepalend tot gericht op bedrijfsvoering.

Keuzevrijheid

Over de beleidsvrijheid van de raad bij de keuze om wel of geen rekenkamer in te stellen, is bij de invoering van de rekenkamer(functie) via de Wet dualisering gemeentebestuur uitgebreid gediscussieerd. Dit is echter verplicht gesteld: rekenkamer, gezamenlijke rekenkamer of rekenkamerfunctie. De vrijheid is dus beperkt. Op de vraag of ook daadwerkelijk onderzoek naar de verbonden partij wordt ingesteld zit wel vrijheid. De rekenkamer(functie) beslist zelf daaromtrent, al kan de raad wel een verzoek tot onderzoek indienen.

Consequenties

Wat betreft de consequenties van het uitvoeren van rekenkameronderzoek, geldt dat de rekenkamer haar bevindingen en haar oordeel vastlegt in rapporten. Aan de raad, het college en, indien van toepassing, de betrokken instelling, deelt de rekenkamer de opmerkingen en bedenkingen mee die zij van belang acht. Aan de raad of het college kan de rekenkamer ter zake voorstellen doen. Dit betekent dat het rekenkameronderzoek – net als het raadsonderzoek – weliswaar zware (politieke) gevolgen kan hebben, maar dat de uitkomsten van een rekenkameronderzoek juridisch niet bindend zijn.

3.8 Lokaal enquêterecht

De gemeenteraad kan een onderzoekscommissie instellen om onderzoek te doen naar het door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester gevoerde bestuur.

Een gemeentelijke onderzoekscommissie is bevoegd tot het verkrijgen van inzage in, het nemen van een afschrift van of het anderszins kennisnemen van bescheiden die in het bezit zijn van raadsleden, burgemeesters, wethouders, rekenkamer(commissie)leden, raadscommissieleden, leden van door college of burgemeester ingestelde commissies en

ambtenaren. Daarnaast is de onderzoekscommissie bevoegd tot het horen van specifieke categorieën personen.

Toekenning

Het onderzoeksrecht, ook wel lokaal enquêterecht genoemd, is nu toegekend aan een onderzoekscommissie, in te stellen door iedere afzonderlijke gemeenteraad. Het is onder de huidige wetgeving niet mogelijk dat gemeenteraden een gezamenlijke onderzoekscommissie instellen.

Aanpassing van het onderzoeksrecht kan inhouden dat het instrument niet alleen wordt toegekend aan afzonderlijke gemeenteraden, maar ook aan gemeenteraden gezamenlijk. Daarbij speelt de afweging tussen democratische controle en effectiviteit een rol. Een keuze voor meer democratische controle impliceert dat wordt gekozen voor toekenning aan iedere afzonderlijke raad. Een keuze voor meer efficiëntie leidt tot toekenning aan de raden gezamenlijk. Toekenning aan iedere raad afzonderlijk vergroot in theorie immers de kans dat een onderzoek wordt ingesteld naar het handelen van het eigen college binnen een samenwerkingsverband, waarvan de uitkomst kan leiden tot frustratie van de samenwerking. Tegelijkertijd is het de vraag hoe reëel dit risico in de praktijk is; het raadsonderzoek is een tamelijk zwaar instrument dat ook bij toekenning aan individuele gemeenteraden naar verwachting niet te pas en te onpas zal worden ingezet.

Gerichtheid

Onder de gerichtheid van het onderzoeksrecht vallen twee aspecten: het onderwerp waarop het onderzoek zich richt en de personen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek.

Voor het eerste aspect geldt dat slechts het handelen van het eigen college of de burgemeester onderwerp van onderzoek kan zijn. Het onderzoeksrecht kan dus niet worden ingezet met betrekking tot het handelen van raadsleden binnen raadsregelingen of gemengde regelingen. Dat zou betekenen dat de raad zichzelf controleert. Onder de huidige wetgeving is het bovendien niet mogelijk dat de door een gemeenteraad ingestelde onderzoekscommissie onderzoek doet naar het reilen en zeilen binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Het onderzoeksrecht zou kunnen worden uitgebreid naar gerichtheid op ook het handelen van het samenwerkingsverband als zodanig.

Voor wat betreft het tweede aspect van de gerichtheid, de personen die verplicht zijn medewerking te verlenen bij het raadsonderzoek, geldt allereerst dat medewerking kan worden gevorderd van (oud-)politici van de eigen gemeente. De tweede categorie personen op wie de verplichting tot medewerking rust, zijn andere personen die bij het bestuur van de eigen betrokken zijn, zoals (raads-, bestuurs- en onderzoeks)commissieleden en rekenkamers. De derde categorie bestaat uit ambtenaren die door of vanwege het gemeentebestuur zijn aangesteld of daaraan ondergeschikt zijn. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook ambtenaren die bij een centrumgemeente werken, voor zover zij in mandaat taken uitoefenen namens het college of de burgemeester van een gastgemeente. Ambtenaren werkzaam bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie in de zin van de Wgr zijn in beginsel niet ondergeschikt aan een deelnemend gemeentebestuur, tenzij zij rechtstreeks bevoegdheden gemandateerd krijgen door het college of de burgemeester.

De gerichtheid van het onderzoeksrecht zou kunnen worden uitgebreid door ook het handelen van bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen als mogelijk onderwerp van onderzoek te kwalificeren. Een andere denkbare uitbreiding is de toevoeging van bestuursleden van samenwerkingsverbanden en personen die door of vanwege het bestuur van het samenwerkingsverband zijn aangesteld of daaraan ondergeschikt zijn, als categorieën personen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan het raadsonderzoek.

Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking speelt geen grote rol bij de uitoefening van het onderzoeksrecht, omdat het onderzoeksrecht in beginsel kan worden ingezet ten aanzien van ieder type samenwerking, van beleidsbepalend tot beleidsuitvoerend. Wel ligt toepassing van het onderzoeksrecht meer voor de hand wanneer het gaat om een beleidsrijke samenwerking waarbij raadsbevoegdheden zijn overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling, dan bij een beleidsuitvoerend samenwerkingsverband waaraan uitsluitend collegebevoegdheden zijn toegekend. Een samenwerkingsverband dat beleid bepaalt vergt immers meer democratische controle via raadsinstrumenten dan een samenwerkingsverband dat beleid uitvoert. Zoals gezegd laat dat onverlet dat het instrument ook bij andere samenwerkingsverbanden van belang kan zijn, bijvoorbeeld wanneer er sprake is geweest van financieel wanbeleid.

Keuzevrijheid

Wat betreft de keuzevrijheid van de raad bij toepassing van het onderzoeksrecht geldt dat het aan de raad is om te bepalen of dit instrument al dan niet wordt ingezet. De raad is dus zeer vrij wat de toepassing van het onderzoeksrecht betreft.

Consequenties

















De genoemde uitbreidingen van de gerichtheid van het raadsonderzoek zorgen voor een versterking van de positie van de raad waar het gaat om de democratische controle van samenwerkingsverbanden. Aan de andere kant kunnen de uitbreidingen leiden tot minder efficiënte samenwerking. Wanneer onderzoek mogelijk is naar het handelen van bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen en wanneer aan een dergelijk onderzoek medewerking moet worden verleend vanuit de gemeenschappelijke regeling, kan dat onderzoek immers (politieke) gevolgen hebben die de samenwerking frustreren.




























Met betrekking tot de gevolgen van toepassing van het onderzoeksrecht geldt dat een door de gemeenteraad ingesteld onderzoek zware (politieke) gevolgen kan hebben, maar dat de uitkomsten van een dergelijk onderzoek juridisch niet bindend zijn. Aangezien het instrument pas achteraf wordt ingezet, naar aanleiding van door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester gevoerd bestuur, heeft het instellen van een raadsonderzoek geen gevolgen voor besluitvormingsprocedures.

4. Conclusie

4. Conclusie

De conclusies uit voorgaande paragrafen zijn hieronder schematisch weergegeven. Een groen vinkje betekent dat het instrument momenteel al op deze manier bestaat, een rood kruis betekent dat invoering van het instrument niet goed past binnen de systematiek van de Wgr en bij hetgeen in parlementaire geschiedenis is overwogen en een wolkje betekent dat invoering van het instrument kan worden overwogen binnen de in het onderzoek aangehouden kaders. Het schema gaat op de volgende pagina verder.

| Instrument | | Raadsregeling | Gemengde regeling met raden | Collegeregeling | Burgemeestersregeling | Gemengde regeling zonder raden |
|--|------------------------|---|---|--|---|---|
| Nota verbonden partijen | | | | | | |
| | Raadslid (niet-AB-lid) | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | Gezamenlijk |  |  |  |  |  |
| Initiatiefrecht (voor besluiten van het algemeen bestuur) | | | | | | |
| | Raadslid (niet-AB-lid) |  |  | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Gezamenlijk | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Amenderingsrecht (ten aanzien van besluiten van het algemeen bestuur) | | | | | | |
| | Raadslid (niet-AB-lid) |  |  | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Gezamenlijk | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Recht op deelname aan beraadslaging (in het algemeen bestuur) | | | | | | |
| | Raadslid (niet-AB-lid) |  |  | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Gezamenlijk | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Raadscommissie | | | | | | |
| | Raadslid (niet-AB-lid) | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | Gezamenlijk |  |  |  |  |  |

| Instrument | | Raadsregeling | Gemengde regeling met raden | Collegeregeling | Burgemeestersregeling | Gemengde regeling zonder raden |
|--|------------------------|---|---|--|---|---|
| Raadscommissie | | | | | | |
| | Raadslid (niet-AB-lid) | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | Gezamenlijk |  |  |  |  |  |
| Zienswijze (t.a.v. besluiten van het algemeen bestuur) | | | | | | |
| | Raadslid | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | Gezamenlijk |  |  |  |  |  |
| Gele kaart (t.a.v. besluiten van het algemeen bestuur) | | | | | | |
| | Raadslid | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad |  |  | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Gezamenlijk |  |  |  |  |  |
| Goedkeuring (rode kaart) (t.a.v. besluiten van het algemeen bestuur) | | | | | | |
| | Raadslid | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Gezamenlijk |  |  | ✗ | ✗ | ✗ |
| Vernietiging (rode kaart) (t.a.v. besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband) | | | | | | |
| | Raadslid | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Gezamenlijk |  |  | ✗ | ✗ | ✗ |
| Rekenkameronderzoek (t.a.v. het bestuur van het samenwerkingsverband) | | | | | | |
| | Raadslid | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | Gezamenlijk | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Raadsonderzoek (t.a.v. het bestuur van het samenwerkingsverband) | | | | | | |
| | Raadslid | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | Raad | ✗ | ✗ |  |  |  |
| | Gezamenlijk | ✗ | ✗ |  |  |  |

