D66

Raadswerk in beweging

Uitdagingen voor het werk van gemeenteraden

Consequenties per 1 januari 2024 van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen

Raadswerk in beweging

Uitdagingen voor het werk van gemeenteraden

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is gewijzigd per 1 juli 2022. De kern van de veranderingen betreft maatregelen die de gemeenteraden in een betere positie moeten brengen om hun kaderstellende en controlerende taken goed uit te oefenen. Bij de inwerkingstelling van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 was het uitoefenen van die taken in het geval van samenwerkingen tussen gemeenten nog niet (goed) geregeld.

In 2023 worden de voorbereidingen getroffen die nodig zijn om met ingang van 1 januari 2024 de aanpassingen van de Wgr door te voeren. Daarmee wordt beoogd de democratische legitimatie van de besluitvorming rondom gemeentelijke samenwerkingen te versterken.

Deze notitie bevat een analyse en uitwerking van de bepalingen van de Wgr, gevolgd door een aantal aanbevelingen.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding en samenvatting 4
   Waar maken we ons druk om? 4
   De Wet gemeenschappelijke regelingen vraagt om actie 5
2. Ga er maar aan staan 6
   Politiek is niet voor bange mensen 6
   De raad 6
   Het college 7
   De griffie 7
   Het ambtelijk apparaat 7
   Behoefte aan helderheid en structuur 8
3. De burger in beeld 9
   Slechte opkomst bij verkiezingen 9
   Wie is de burger 9
   Afgehaakt Nederland 9
   Burgerlijke onvrede 10
   Wie steekt zijn nek uit voor de politiek 10
   Handreikingen naar de burger 11
4. Het raadswerk 13
   Taken van de raad 13
   Taken van het college 13
   De raad regelt zijn eigen functioneren 14
   Hoe zwaar is het raadswerk nu eigenlijk? 14
   Commissies 15
   Vergoedingen 16
5. Kaders en beleid 17
   Het begrip kaderstelling 17
   Kaders en portefeuilles 18
6. Intergemeentelijke samenwerking 19
   'Dansen op schalen' 20
   Andere vormen van intergemeentelijke samenwerking 20
7. Gemeenschappelijke regelingen 21
   Hoe komt een Gemeenschappelijke regeling tot stand 21
   Inrichting en samenstelling van besturen 22
   Commissies 22
   Kaderstelling en toezicht door de raad 23
8. Wat kunnen we verbeteren? 25
   Handreikingen naar de burger (hst. 3) 25
   De raad regelt zijn eigen functioneren (hst. 4) 25
   Helder zicht op kaders, beleid en portefeuilles (hst. 5) 25

Vormen van intergemeentelijke samenwerking (hst. 6) 26
Toezicht op Gemeenschappelijke regelingen (hst. 7) 26

1. Inleiding en samenvatting

Waar maken we ons druk om?

Misschien wel de belangrijkste zorg voor de lokale politiek is de relatief beperkte betrokkenheid van de 'gewone burger' bij de gemeentelijke politiek, door een verhoudingsgewijs geringe deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen: onlangs minder dan 50% van de stemgerechtigden.

En als de samenstelling van de raad gebaseerd is op een (te) beperkte deelname van stemmers, is de raad dan wel een voldoende representatieve vertegenwoordiging?

Is de gemeenteraad wel voldoende toegerust om zijn belangrijkste taak van hoogste bestuursorgaan goed te vervullen? Beschikt hij over de juiste en voldoende instrumenten daarvoor? Heeft de raad voldoende zicht én invloed op de uitvoering van zijn beleid?

Het zijn serieuze vragen, waar wij in deze notitie nader op ingaan en wij doen suggesties voor verbetering van het functioneren van de lokale politiek op een aantal punten.

In hoofdstuk 2 vertellen we in het kort iets over de mensen die het gemeentelijke politieke werk doen: de raad en het college van burgemeester en wethouders – de voorbereiding en daadwerkelijke uitvoering wordt gedaan door het ambtelijk apparaat.

Hoofdstuk 3 probeert een beeld te schetsen van de achtergrond waartegen het politieke werk zich afspeelt. De politiek is er voor de inwoner maar de inwoner moet de politiek wel bereiken en de politiek moet de inwoner bereiken. Zonder dat, verliest de politiek zijn democratische legitimatie.

Hoofdstuk 4 gaat in op de inhoud van het raadswerk. Veel inwoners hebben nauwelijks een beeld wat de rol is van de gemeenteraad of van de wethouders. Van de burgemeester hebben ze iets meer beeld, maar weten vaak ook daarvan niet hoe diens rol past tussen andere rollen.

Met de introductie van de zogenoemde 'Dualiteit in het lokale bestuur' in 2002 is een nadruk komen te liggen op de drie hoofdtaken

die de gemeenteraad uitoefent: de volksvertegenwoordiging, de kaderstelling en de controle op de uitvoering. Zie hoofdstuk 5.

Sommige gemeentelijke bestuurstaken gaan de capaciteit van individuele gemeenten te boven en worden daarom uitgevoerd in samenwerking met andere gemeenten; hoofdstuk 6 geeft daarvan een algemene beschrijving.

Die samenwerking kan zodanig intensief zijn, dat daarvoor zogenoemde 'Gemeenschappelijke regelingen' in het leven worden geroepen. In hoofdstuk 7 staat beschreven welke vormen van gemeenschappelijke regelingen er zijn en door wie deze bestuurd worden.

Hoofdstuk 8 beschrijft een meer technisch aspect van het raadswerk, namelijk de toegankelijkheid van de informatie rondom kaderstelling en beleid waar de gemeenteraad gebruik van maakt. Deze vertoont vaak tekortkomingen, waar suggesties voor worden gedaan voor verbetering.

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven stand van zaken vormt tevens aanleiding om nog maar eens goed te kijken naar alle mogelijkheden die de gemeenteraad heeft om zijn algemene functioneren te ondersteunen. De diverse suggesties voor verbeteringen die dit oplevert zijn opgenomen in hoofdstuk 9.

De Wet gemeenschappelijke regelingen vraagt om actie

Met ingang van 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen aangescherpt, in het bijzonder met het doel de democratische legitimatie te versterken van de kaderstelling en beleid van de taken die door meerdere gemeenten (eventueel ook met provincie of waterschap) gezamenlijk worden uitgevoerd. Een belangrijk deel van deze aanscherpingen treedt in werking op 1 januari 2024.

Raden en colleges van burgemeester en wethouders zullen in de loop van 2023 besluiten moeten nemen hoe de door deze wetswijziging opgelegde veranderingen zullen worden geïmplementeerd. Wij hopen daaraan met deze notitie reeds een constructieve bijdrage te kunnen leveren.

D66 Heusden
oktober 2023

2. Ga er maar aan staan

Politiek is niet voor bange mensen

Wie politiek werk verricht, staat voortdurend in het brandpunt van de belangstelling. Alles wat je doet of zegt of schrijft, wordt steeds kritisch bekeken, door het algemeen publiek, de pers, de raad, het college, door andere bestuursorganen.

Maar het is ook mooi werk. Je bouwt altijd mee aan het verbeteren van je wijk, je dorp, je gemeente, de sociale samenhang. Aan de natuur en het milieu, het onderwijs, het algemeen welzijn. En tegenwoordig zelfs ook aan de energievoorziening.

Op politiek terrein zijn binnen de gemeente de belangrijkste spelers de raad en het college. Zij hebben elk hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

De raad

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Maar het is ook een *lekenbestuur:* de raadsleden zitten er niet omdat zij een specifieke bestuursdeskundigheid bezitten, maar omdat zij een politieke partij vertegenwoordigen waarvan zij de uitgangspunten en belangen uitdragen en verdedigen. Zij zijn gekozen als vertegenwoordiger van de inwoners van hun gemeente.

Dat zij een lekenbestuur vormen wil niet zeggen dat zij slechts 'amateur-bestuurder' zijn. Zij zijn de uiteindelijke beleidsbepalers van de gemeente. Voor het uitvoerend bestuur hebben zij het college van burgemeester en wethouders aangesteld (ja, ook de burgemeester, via een voordracht die in het algemeen als bindend wordt beschouwd).

Met de pseudo-ondergeschiktheid van het college dient de raad respectvol om te gaan, net zoals van het college gevraagd mag worden respectvol om te gaan met de raad en zijn positie. De leden van het college en de ambtenaren zijn geen loopjongens van de raad, raadsleden zijn dat evenmin van het college.

Het college

Colleges van burgemeester en wethouders bestaan in het algemeen uit dappere mensen. Waar individuele raadsleden nog een beetje in de luwte kunnen opereren, is dat voor de collegeleden niet weggelegd. Vrijwel alles wat zij doen, doen zij in de openbaarheid. De taken zijn veelomvattend en veeleisend. Speelruimte voor eigen initiatief is er wel, maar altijd binnen de grenzen van de door de gemeenteraad vastgestelde kaders en beleid.

Het college is altijd op zoek naar consensus: met de andere collegeleden, met de raad, met het ambtelijk apparaat, met andere gemeenten en de provincie, met andere bestuursorganen, met het publiek.

En dat met gelijktijdige inachtneming van een enorme hoeveelheid aan wetten en regelingen, kaders en nota's, schriftelijke en mondelinge afspraken, uitgesproken en niet-uitgesproken verwachtingen. En burgers die verwachten dat aan hun wensen voldaan wordt. En wel direct.

De griffie

De griffier wordt aangesteld door de raad, die ook zijn werkgever is. De griffier vervult een brugfunctie tussen de raad enerzijds, en het college en het ambtelijk apparaat anderzijds. De (schriftelijke) communicatie loopt als regel via de griffier, die de vragen aan het college of ambtenaren doorleidt naar de juiste plek en die de antwoorden ook weer aan de raad doorgeeft. De communicatie tussen die organen wordt door de griffier in goede banen geleid.

Dat is een soms kwetsbare rol: de griffier is sterk met het ambtelijk apparaat – met name vertegenwoordigd door de gemeentesecretaris – en het college – met name ook via de burgemeester – verbonden. Tegelijkertijd moet de griffier voldoende de onafhankelijkheid weten te bewaren, om zijn rol als vertegenwoordiger namens de raad goed te vervullen.

Het ambtelijk apparaat

Het ambtelijk apparaat bestaat uit professionals, elk op zijn eigen terrein. De ambtenaren zijn belast met de uitvoering van het gemeen-

telijk beleid. Zij leggen primair verantwoording af aan het eigen management, waarvan de gemeentesecretaris de hoogste in rang is.

Dat gemeentelijk beleid is voortdurend aan verandering onderhevig en de uitvoering wordt nauwlettend gevolgd door zo'n beetje alle inwoners van de gemeente, maar in het bijzonder door de leden van de raad en hun burgerraadsleden (fractie-ondersteuners). Het is voor ambtenaren soms lastig opereren, in zo'n omgeving. De relatieve onbekendheid bij raadsleden met technische details en randvoorwaarden kan er toe leiden dat in de ogen van het ambtelijk apparaat soms onmogelijke vragen worden gesteld. Van de politieke ambtsdragers mag daarvoor begrip worden gevraagd: niet alles kan, niet overal, niet altijd, niet onmiddellijk.

Behoefte aan helderheid en structuur

Met de introductie van het begrip 'Dualiteit in het gemeentebestuur' in 2002, zijn verwachtingen gewekt ten aanzien van een vorm van omgang tussen de raad en het college die een nieuwe helderheid zou brengen. De raad stelt de kaders van beleid en samen met het college wordt het beleid uitgewerkt in concretere ideeën omtrent de vorm van uitvoering.

De portefeuilleverdeling van de werkzaamheden van het college in portefeuilles zegt al veel over de complexiteit. Bovendien omvatten veel portefeuilles nog meerdere belangrijke taakvelden, waaromtrent door de gemeenteraad beleid moet worden vastgesteld.

De complexiteit is zodanig groot, dat het zowel voor de raad als voor het college allengs steeds moeilijker wordt om de uitvoering te toetsen aan dat beleid. Daarmee komt de controlerende taak van de gemeenteraad in het gedrang.

Deze notitie draagt hulpmiddelen aan voor verbeteringen aan afspraken, alsmede aan helderheid en structuur, waarmee het college en de raad de kwaliteit van hun werk beter kunnen ondersteunen.

3. De burger in beeld

Slechte opkomst bij verkiezingen

De deelname door stemgerechtigde inwoners aan gemeenteraadsverkiezingen lag recentelijk beneden de 50%.

De slechte verkiezingsresultaten worden in elk presidium besproken, in het overleg tussen de fractievoorzitters en het college. Er zijn wel degelijk zorgen over de slechte opkomst, maar nog weinig of geen concrete ideeën wat er aan gedaan kan worden.

Wie is de burger

De eerste reflex is om te kijken naar 'de burger': waarom laat die het afweten? Heeft die überhaupt interesse in wat er op lokaal niveau gebeurt in de politiek? En als er geen interesse is, waar ligt dat dan aan, is dat het gevolg van het lamlendige gedrag van de burger, of doen we het als politiek zo ontzettend goed dat de burger het gevoel heeft dat hij er helemaal niet naar hoeft om te kijken? Of wat doen wij fout?

Wat weten we eigenlijk van die burger? Wat weet de burger van het functioneren van de lokale politiek? Weet hij het verschil tussen de rol die een raadslid heeft en de rol van een lid van het college? Tot wie moet hij zich eigenlijk wenden als hij een vraag heeft, of een klacht?

Hoe kun je je als burger informeren over wat de raad doet en wat het college doet? Wie leest de gemeentelijke mededelingen in het plaatselijke nieuwsblad? Wie ziet de plaatselijke digitale informatiekanalen?

Waar en wanneer nodigt de raad de burger uit om te komen praten over wat hem bezig houdt, of gaat bij hem op bezoek?

Afgehaakt Nederland

In december 2021 werd een rapport uitgebracht, tot stand gekomen met financiering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en geschreven door de onderzoekers Josse de Voogd & René Cuperus, met als titel *'Atlas van afgehaakt Nederland'*.

Het rapport beschrijft hoe verschillende bevolkingsgroepen zich

verhouden tot de maatschappij en hoe dit zich uit in de mate waarin zij en de wijze waarop zij gebruik maken van hun democratische rechten.

Burgerlijke onvrede

Het lijken volkomen gescheiden werelden:

- de binnenwereld van de politiek: het college, de raad, de vergaderingen, het ambtelijk apparaat, de procedures, de ambtelijke taal, de complexiteit van vraagstukken; de rol van de gemeente tegenover de provincie en het rijk, het 'verdwijnscherm' van de gemeenschappelijke regelingen.
- de wereld van de gewone burger. Het ophalen van het vuilnis. Waar kan ik mijn grof vuil kwijt als ik geen auto heb. Overlast van jongeren op straat, parkeeroverlast, slecht openbaar vervoer. Gebrekkig onderhoud van stoepen waardoor ik moeilijk boodschappen kan doen. Klachten die niet worden afgehandeld of althans niet snel genoeg. Bereikbaarheid van gemeentelijke diensten. Gemeentelijke brieven waar voor de niet-ingewijde burger nauwelijks een touw aan vast te knopen is, laat staan voor mensen die moeite hebben met lezen.

Wie steekt zijn nek uit voor de politiek

Niet alleen is het moeilijk om kiezers naar de stembus te lokken. Alle partijen, lokale partijen zowel als de lokale afdelingen van landelijke partijen, hebben de grootste moeite om mensen te vinden die bereid zijn om op een kieslijst te gaan staan of die op andere wijze politiek actief willen zijn.

Relatief weinig mensen zijn lid van een politieke partij. En van de leden komen er slechts weinigen naar de ledenvergaderingen. Het is telkens maar een klein groepje mensen dat bereid is een bestuursfunctie te vervullen.

Nog moeilijker is het om betrokken burgers te vinden, die bereid zijn om veel inspanning en avonden op te offeren om hun partij bij te staan in het uitvoerende werk van de gemeenteraad, hetzij als raadslid, danwel als burgerraadslid (fractie-ondersteuner).

Handreikingen naar de burger

Het gezegde 'Als Mozes niet naar de berg komt, dan moet de berg naar Mozes komen' is hier wellicht van toepassing. Als de burger moeite heeft met de toegang naar 'zijn' lokale overheid, dan moet die lokale overheid wellicht meer doen om met die burger in gesprek te komen, om hem bij de behandeling van de lokale vraagstukken te betrekken.

Mogelijkheid: Burgerberaad

Recentelijk zijn in diverse gemeenten proeven gedaan met het fenomeen Burgerberaad. In een aantal gevallen onder leiding van de organisatie G1000. Flinke aantallen burgers uit de wijk of gemeente konden zelf aangeven over welke onderwerpen zij het wilden hebben. Welke wensen zij hebben. Welke knelpunten zij zien. Welke oplossingen zij voorstellen.

De deelnemers mochten zelf deskundigen aandragen die over hun onderwerp verder konden informeren en helpen de kennis te verdiepen. De conclusies werden uiteindelijk in de vorm van concrete voorstellen voorgelegd aan het college van de betreffende gemeente. Het college had zich er vooraf aan verbonden die voorstellen dan ook echt te gaan uitvoeren, of anders duidelijk te maken waarom zij die niet (of niet volledig) wil of kan uitvoeren.

In het algemeen werd geconcludeerd dat de proef is geslaagd. De betrokkenheid van inwoners van de wijk was groot, het denken werd allengs positiever, men voelde zich gehoord.

Deelnemers die het proces ingingen met een hoorbaar grote scepsis en negatieve verwachtingen, bleken zich constructief op te stellen en waren bereid mee te denken over oplossingen voor de onderwerpen die hen na aan het hart lagen.

Het Burgerberaad is een nieuw instrument voor contact met de burger, voor uiteenlopende en ook complexe vraagstukken. Als relatief nadeel moet worden gezien dat deze vorm van raadpleging toch een incidenteel karakter houdt. De betrokkenheid van de burger bij de lopende gang van zaken in de gemeente wordt er niet structureel mee

ondersteund.

Suggestie: Gerichte ontmoetingsdagen

Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat het gemeentebestuur van tijd tot tijd een soort markt organiseert, bijvoorbeeld in een zalencomplex, waar een 'Ontmoetingsdag' plaatsvindt. Zo'n markt zou een hele dag kunnen duren, en kan wellicht ook een avondprogramma omvatten.

In dat programma dienen alle belangrijke op dat moment spelende vraagstukken aan de orde te komen. Denk bijvoorbeeld aan de effecten van verkeersmaatregelen. Gevolgen van de energietransitie voor de kernen en voor het buitengebied. Het woningbouwprogramma. Het woningtoewijzingsproces. De openbare veiligheid. Elk collegelid kan ongetwijfeld een aantal zaken benoemen dat hij zou kunnen bespreken.

En elke partij kan mensen afvaardigen naar die gesprekken om daar te laten horen wat zij vinden van wat er over het onderwerp naar voren wordt gebracht door de betreffende wethouder(s) of burgemeester.

En laat ook vooral een onderdeel zijn gesprekken en presentaties waarin het werken van de lokale democratie helder wordt uitgelegd en verbeeld.

Een dergelijke bijeenkomst kan tevens een mooie aanleiding vormen om groepen vanuit de samenleving de gelegenheid te bieden om wat hun op het hart ligt over de bühne te brengen.

En tenslotte kunnen ook evenementjes worden ingevoegd waarin scholen, clubs en sportverenigingen iets van zichzelf kunnen laten zien.

Kortom: we kunnen actief zoeken naar mogelijkheden om op een aantrekkelijke manier de burger meer bij het reilen en zeilen van zijn gemeente te betrekken.

4. Het raadswerk

Raadsleden zijn als zodanig geen beroepsmatige bestuurders: het uitvoerend bestuur van de gemeente is het werk van het college, daarin bijgestaan door de gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat.

Taken van de raad

De raad is het *hoogste bestuursorgaan van de gemeente* en is daarmee eindverantwoordelijk voor het goed functioneren van de gemeente. En dit ondanks dat de raad 'slechts' een *lekenbestuur* is!

Het handelen van de raad en zijn bevoegdheden zijn gebaseerd op en geregeld in de Gemeentewet (Gw).

Het allerbelangrijkst is wel dat de raad de verantwoording heeft voor het vaststellen van verordeningen, reglementen, bestemmingsplannen, uitvoeringsregels, kaders en beleidsplannen, begrotingen en jaarrekeningen en de terbeschikkingstelling van financiële middelen in het kader van de jaarbegroting en bijzondere kredieten.

Taken van het college

Het college is het *hoogste uitvoerend bestuursorgaan* van de gemeente. Het college voert de opdrachten uit die de raad stelt en doet dit door leiding te geven aan het gemeentelijk ambtelijk apparaat. De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van dit apparaat.

Het handelen van het college en zijn bevoegdheden zijn eveneens gebaseerd op en geregeld in de Gemeentewet.

Alle regels en verordeningen, kaders en beleidsplannen en alle verdere besluiten die de raad moet nemen zoals beschreven in de vorige paragraaf, moeten – met inachtneming van wat de raad eerder al aan kaders en beleid heeft geformuleerd – gedegen worden voorbereid, door middel van onderzoek, het bedenken en schrijven van teksten, overleg met relevante personen en instanties en toetsing aan het recht en de wet, voordat zij aan de gemeenteraad kunnen worden voorgelegd voor de besluitvorming.

Na goedkeuring door de raad middels een raadsbesluit, kan het

college overgaan tot de uitvoering.

Het kan in uitzonderlijke gevallen ook voorkomen dat vanuit de raad een *'initiatiefvoorstel'* voor besluitvorming wordt ingediend.

De raad regelt zijn eigen functioneren

Om zijn functie goed te vervullen heeft de raad de bevoegdheid om zijn eigen ondersteuning te regelen. De raad kan zelf de maatregelen nemen om zijn functioneren verder te ondersteunen en daarmee zijn belangrijke taken goed en volledig te vervullen.

De raadsvoorstellen voor de meeste raadsbesluiten doorlopen de volgende stappen:

- Raadsvoorstel
- Raadsinformatiebrief (toelichting op het raadsvoorstel)
- Onderbouwing van het voorstel (vaak deskundigenrapporten, bestemmingsplannen, teksten van regelingen die moeten worden vastgesteld)
- Informatievergadering (inhoudelijke toelichting op het voorstel)
- Raadsvergadering (politiek debat en besluitvorming).

Raadsfracties laten zich bijstaan door burgerraadsleden, ook andere benamingen zoals fractie-ondersteuner komen voor. Deze kunnen hun fractie aanvullende expertise leveren ter beoordeling van de raadsvoorstellen.

Hoe zwaar is het raadswerk nu eigenlijk?

Het aantal raadsvergaderingen dat jaarlijks wordt gehouden hangt sterk samen met de grootte van de gemeente. Daarnaast zijn er informatievergaderingen, commissievergaderingen en thema-bijeenkomsten. En ook worden er in een jaar nog eens vele andere bijeenkomsten gehouden voor raadsleden: regionale bijeenkomsten, evenementen en dergelijke.

Dat zijn bij elkaar vele tientallen vergaderingen in even zo vele avonden. Zelfs al bij een relatief kleine gemeente zoals Heusden is het tijdsbeslag voor het werk van een raadslid van een omvang die over-

eenkomt met ruim zes normale werkweken, vrijwel steeds in de avonduren.

Ter voorbereiding op de vergaderingen werden in de gemeente Heusden in 2022 in totaal 554 documenten naar elk van de raadsleden gestuurd, dat is gemiddeld 60 documenten per raadsvergadering. Het aantal pagina's waar die documenten uit bestaan loopt in de vele duizenden.

Als een raadslid al die documenten wil lezen, en het goed lezen van elk document kost 10 minuten, dan zijn dat 600 minuten of 10 uur per raadsvergadering aan voorbereiding, dus 90 uur voor 9 vergaderingen. En bij elke raadsvergadering zit wel een lijvig stuk dat je nog een uur extra kost aan voorbereiding. Voor 9 raadsvergaderingen is dat nog eens 9 uur.

Kortom: aan vergadertijd en aan het lezen van stukken is een raadslid al gauw het equivalent van bijna 10 normale werkweken kwijt. Daarnaast hebben raadsleden nog het onderling overleg met hun fractie en fractie-ondersteuners, gesprekken met partijleden, verkiezingscampagnes, contacten met burgers, instellingen en bedrijven.

Commissies

De raad kan *Raadscommissies* instellen, ter voorbereiding van besluitvorming door de raad (Art. 82 Gw), zoals Informatievergaderingen.

De raad, het college of de burgemeester kan *Bestuurscommissies* instellen, die bevoegdheden uitoefenen die hun door de raad, het college, dan wel de burgemeester zijn overgedragen (Art. 83 Gw).

De raad, het college of de burgemeester kan *Andere Commissies* instellen (Art. 85 Gw).

Voor raadsleden wordt er van uitgegaan dat deelname aan commissies behoort tot het reguliere werk van een raadslid. Zij ontvangen voor die deelname geen extra vergoedingen. Voor een *Bijzondere commissie* kan daarvan door de gemeenteraad worden afgeweken bij het instellen van die commissie.

Vergoedingen

De vergoeding voor raads- en commissieleden is voor de provincies en gemeenten vastgelegd in het landelijk vastgestelde *Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers*. De hoogte van de beloning hangt af van het aantal inwoners van de gemeente.

Aan de vergoedingen voor werkzaamheden zijn geen andere vergoedingen verbonden die voor werkzaamheden in loondienst normaal zijn, zoals vakantietoeslag of dertiende maand.

Voor het lidmaatschap van een vertrouwenscommissie of de rekenkamerfunctie geldt een afzonderlijke toelage per maand.

De reiskostenvergoeding voor raadsleden geldt voor de reiskosten voor het bijwonen van vergaderingen van de gemeenteraad en commissies en de reis- en verblijfkosten voor reizen zowel binnen de gemeente als daarbuiten gemaakt voor de uitoefening van de functie.

Raadsleden ontvangen jaarlijks nog een tegemoetkoming in kosten van voorzieningen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden, indien opgenomen in een door de raad vastgestelde verordening, 1 maandvergoeding, en een tegemoetkoming kosten ziektekostenverzekering.

<u>Commissieleden</u>

Aan een commissielid wordt per bijgewoonde vergadering van de commissie een vergoeding toegekend die eveneens afhankelijk is van het aantal inwoners van de gemeente.

De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat de vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de commissie naar boven afwijkt, wanneer van een commissielid bijzondere beroepsmatige deskundigheid wordt gevraagd of de vergoeding niet geacht kan worden in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van de taak en de omvang van de te verrichten arbeid.

De reiskostenvergoeding voor commissieleden geldt voor de reiskosten voor het bijwonen van vergaderingen van de commissie en de reis- en verblijfkosten voor reizen zowel binnen de gemeente als daarbuiten gemaakt voor de uitoefening van de functie.

5. Kaders en beleid

Het begrip kaderstelling

Met de introductie van het begrip 'Dualiteit in het lokaal bestuur' is als uitgangspunt gekozen dat de gemeenteraad de kaders stelt voor het gemeentelijk beleid, op een zodanige manier dat de gemeenteraad de uitvoering van dat beleid kan toetsen aan de gestelde kaders. Die kaders moeten aan het college voldoende houvast geven om zijn taak te vervullen en daarover verantwoording af te leggen.

Als de kadernota zou bestaan uit uitsluitend zeer strikt geformuleerde voorwaarden, dan levert dat voor degenen die ze moeten uitvoeren flinke beperkingen op. Niet alles wat zich in de praktijk voordoet kan immers worden voorzien: 'de praktijk is harder dan de leer'. Daarom dient de kadernota niet alleen de strikt geformuleerde voorwaarden te bevatten, maar tevens een beschrijving te geven van de beleidsoverwegingen die ten grondslag liggen aan die voorwaarden.

Een van de onduidelijkheden in de hantering van de begrippen kaderstelling en beleid is dat ze door elkaar en zelfs min of meer als synoniem worden gebruikt. Dit wordt mede in de hand gewerkt doordat in de gloed van de dagelijkse besluitvorming en uitvoering door – of althans in overleg met – de raad beleidswijzigingen of nadere uitwerkingen van beleid worden afgesproken, zonder dat die hun weg hebben gevonden in een aanpassing van de geldende kadernota (die soms ook de gedaante heeft van een beleidsnota met daarin – al dan niet expliciet – opgenomen kaderstelling).

Een belangrijk nadeel van die verschuivingen in beleid is dat in de loop van de tijd het allengs voor alle betrokkenen, raad, college en ambtelijk apparaat, steeds moeilijker wordt om nog nauwkeurig te weten wat de precieze gemaakte afspraken waren: welke 'harde' kaders gelden er, welke expliciete beleidsafspraken en beleidsuitwerkingen zijn er gemaakt. Want wat voor de een (de raad) een min of meer terloopse opmerking of bespiegeling kan zijn geweest, kan door de ander (het college) zijn opgevat als een mandaat voor een beleidsaanpassing.

Kaders en portefeuilles

De raad stelt de kaders van beleid vast, het college moet het beleid tot uitvoering brengen. Het college van burgemeester en wethouders verdeelt onderling de taken, door ze in portefeuilles op te delen. Wanneer een door de raad vastgesteld kader meerdere werkterreinen omvat, kan het zijn dat de uitvoering in meer dan een portefeuille terecht komt. Op die manier kan de directe binding tussen de beleidsuitvoering en de kaderstelling onhelder worden.

Wanneer de directe binding tussen kaderstelling en uitvoering niet helder waarneembaar is, dan:

- kan de uitvoering niet (goed) aan de daaraan ten grondslag liggende kaderstelling worden getoetst, en
- worden beleidswijzigingen – al dan niet voetstoots – doorgevoerd alsof er een besluit tot wijziging van een eerder vastgesteld kader of een eerder vastgesteld beleid is genomen, echter zonder dat de kadernota inclusief de daarin opgenomen nadere uitwerking van het beleid wordt aangepast.

Het is dan ook aan te bevelen dat het stellen van kaders en beleid door de raad aan strenger gehanteerde protocollen wordt onderworpen. Suggesties daarvoor worden gedaan in het laatste hoofdstuk.

6. Intergemeentelijke samenwerking

Het gemeentelijk beleid bestrijkt een enorm werkterrein. Het overzicht over regelgeving, kaderstelling, beleidsvaststelling en mandatering van leidinggevende en uitvoerende taken heeft daaronder te lijden, voor alle betrokkenen. De complexiteit van vraagstukken is bovendien zodanig groot dat die de capaciteiten van de individuele gemeenten te boven (kunnen) gaan. De uitvoering kan dan in handen worden gelegd van onderlinge samenwerkingsvormen van meerdere gemeenten, eventueel ook met provincies of waterschappen: de 'Gemeenschappelijke regelingen'.

Het min of meer directe contact, dat de raad in de eigen gemeente nog kan hebben met de uitvoering van de vastgestelde kaders en beleid, gaat deels verloren via de overdracht van uitvoerende taken aan Gemeenschappelijke regelingen.

De *Wet gemeenschappelijke regelingen* is ingesteld in december 1984 en heeft sindsdien een aantal wijzigingen ondergaan. Met de sedert 1 juli 2022 ingevoerde wijzigingen worden aan de gemeenteraden meer mogelijkheden en bevoegdheden toegekend, waarmee dat contact enigszins wordt hersteld. Voor een deel worden die wijzigingen pas per 1 januari 2024 van kracht.

Het basisprincipe dat de uitvoering van beleid is gestoeld op door de raad gestelde kaders, waarop door de raad een effectief toezicht kan worden uitgeoefend, is bij Gemeenschappelijke Regelingen in het gedrang.

De noodzaak, om gemeentelijke taken die de draagkracht van de individuele gemeenten te boven gaan – in het bijzonder de kleinere gemeenten, met pakweg minder dan 100.000 inwoners – onder te brengen in gemeenschappelijke regelingen, is evident en is door de recente decentralisatie van rijkstaken alleen maar groter geworden.

Onder meer dit besef heeft geleid tot de wetswijziging van 1 juli 2022, waarbij als belangrijkste overweging is vermeld:

Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Het gaat daarbij om de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij de uitvoering van taken in gemeenschappelijke regelingen. Om de versterking te bereiken, wordt een aantal bestaande instrumenten van de volksvertegenwoordiging aangepast en aangevuld. Daarnaast richt het wetsvoorstel zich op het vergroten van participatiemogelijkheden van burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.

'Dansen op schalen'

In de beleving van gemeentebesturen zijn er veel werkterreinen waarop het wenselijk is om met minder, of juist met meer, of juist met geheel andere gemeenten samen te werken. De schaal waarop wordt samengewerkt, en de samenstelling van die samenwerking, kan per onderwerp verschillen. In de gemeente Heusden wordt dit aangeduid met '*dansen op schalen*'.

De positief klinkende benaming 'dansen op schalen' kan niet verhelen dat voor de raad het bestuurlijk overzicht en de transparantie te lijden kan hebben onder de veelheid aan varianten.

Andere vormen van intergemeentelijke samenwerking

Naast de formeel op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingestelde samenwerkingsverbanden kan er sprake zijn van andere vormen van intergemeentelijk overleg, van een informeler karakter. Wanneer dergelijke vormen van overleg uitmonden in onderling bindende afspraken tussen gemeenten, dan moet de raad daarin gekend worden, voorafgaand aan de besluitvorming. Voor dergelijke situaties dient de raad nadere afspraken vast te leggen met het college, eventueel in een lokale verordening.

7. Gemeenschappelijke regelingen

Hoe komt een Gemeenschappelijke regeling tot stand

Het initiatief tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling (hierna ook: GR) tussen twee of meer gemeenten kan worden genomen door

- de raden,
- de colleges van burgemeester en wethouders,
- de burgemeesters

van die gemeenten.

Er zijn verschillende rechtsvormen waarin de gemeenschappelijke regeling wordt ingesteld:

1. als *Openbaar lichaam* (rechtspersoon);
2. een *Gemeenschappelijk orgaan*;
3. een *Bedrijfsvoeringsorganisatie* (rechtspersoon).

De raden kunnen binnen acht weken na ontvangst van het ontwerp voor de regeling hun zienswijzen inbrengen. De GR komt pas tot stand na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts onthouden worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

De regeling geeft aan welke bevoegdheden aan het orgaan worden overgedragen. De betreffende besturen kunnen hun bevoegdheden niet zelf uitbreiden.

De regeling moet onder meer bepalingen inhouden omtrent bestuursbesluiten waarover de raden vooraf een zienswijze naar voren moeten kunnen brengen. Ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden moeten betrokken worden bij de voorbereiding, de uitvoering en evaluatie van beleid van de regeling.

Wanneer de regeling eenmaal is aangegaan, zijn de deelnemers verplicht de besluiten van die regelingen ook uit te voeren.

Inrichting en samenstelling van besturen

De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat een GR in de vorm van een Openbaar lichaam een bestuur heeft dat bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

Hoe het bestuur van een Openbaar lichaam en dat van een Gemeenschappelijk orgaan wordt samengesteld, is afhankelijk van wie de regeling heeft ingesteld: de raden, de colleges van burgemeester en wethouders, of de burgemeesters van de deelnemende gemeenten.

Voor de samenstelling van het bestuur bepaalt de Wet gemeenschappelijke regelingen het volgende:

Samenstelling bestuur gemeenschappelijke regelingen			
Ingesteld door	**Openbaar lichaam**	**Gemeenschappelijk orgaan**	**Bedrijfsvoeringsorganisatie**
Raden	Alleen raadsleden		Collegeleden
Mede door raden	Raadsleden en wethouders		
Colleges	Collegeleden		
Burgemeesters	Burgemeesters		

Een bijzonderheid is nog dat – terwijl bestuursbesluiten in het algemeen genomen worden als collectieve besluiten – artikel 16 van de Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt, dat *de raad een door hem aangewezen bestuurslid ter verantwoording kan roepen over het door hem gevoerde beleid en de wijze waarop de informatie moet worden verstrekt*. De regeling dient bepalingen te bevatten die hierin voorzien.

Commissies

Paragraaf 3 van de Wet gemeenschappelijke regelingen behandelt de commissies waarvan een GR gebruik kan maken. Het bestuur van

een *Openbaar lichaam* kan deze zelf instellen. Het kan dan gaan om algemene commissies van advies, of vaste commissies van advies (aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter).

Daarnaast stelt het algemeen bestuur *op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten* een gemeenschappelijke adviescommissie in.

Deze kan:
- het algemeen bestuur van advies voorzien;
- de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten m.b.t. de regeling voorbereiden;
- de raden van advies adviseren.

Deze gemeenschappelijke adviescommissie bestaat uit leden die per gemeente door de raad uit zijn midden worden aangewezen.

Tenslotte kan het openbaar bestuur van een Openbaar lichaam commissies instellen met het oog op de behartiging van bepaalde belangen; in voorkomend geval kunnen aan een dergelijke commissie tevens bevoegdheden worden overgedragen.

Kaderstelling en toezicht door de raad

Het belangrijkste eerste moment voor de deelnemende raden om de kaders van beleid vast te leggen is het moment van instelling van de GR. Daarna gaat de regeling in uitvoering. Nadat de GR van start is gegaan, treedt een Planning & Control-cyclus in werking.

In het voorjaar zendt, vóór 30 april, het dagelijks bestuur van de GR aan de deelnemende raden de voorlopige jaarrekening van de GR, vergezeld van de algemene financiële en beleidsmatige kaders.

Voor zover de jaarrekening en de daarbij toegepaste uitgangspunten een feitelijke weergave vormen van de werkelijkheid, valt daar voor de raden op dat moment weinig of niets aan te doen. De Wet GR geeft ook geen regels waarop de raden zich kunnen baseren om nog invloed uit te oefenen op het resultaat of het verslag. De uiteindelijke vaststelling van de jaarrekening geschiedt door het bestuur van de be-

treffende GR, daar heeft de gemeenteraad geen rol in. Wel kan de jaarrekening vanzelfsprekend aanleiding vormen voor wijzigingen of aanscherpingen van beleid.

Met de begroting ligt het anders dan met de jaarrekening. Twaalf weken voor de vaststelling door het bestuur van de GR zendt zij de ontwerp-begroting naar de raden van de deelnemende gemeenten.

Deze raden kunnen op de ontwerp-begroting hun zienswijze geven en dienen deze in bij het bestuur van de GR. Daarna stelt het bestuur van de GR, voorafgaand aan het vaststellen van de begroting, de raden schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze, alsmede van de conclusies die het daaraan verbindt.

Nadat de begroting is vastgesteld zendt het bestuur van de GR (zo nodig, als er wijzigingen zijn opgetreden ten opzichte van het ontwerp) de begroting aan de raden van de gemeenten, die ter zake bij *Gedeputeerde staten* hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

Anders dan bij de jaarrekening, zegt de Wet gemeenschappelijke regelingen niets over algemene en financiële en beleidsmatige kaders, in relatie tot de begroting. *Dat betekent dat de raad er zelf alert op moet zijn de door hem gewenste aanpassingen in de in te dienen zienswijzen op te nemen.*

De mogelijkheid tot het stellen van financiële kaders ligt dus wel vast in het kunnen geven van zienswijzen op de begroting, maar ten aanzien van de vaststelling van nieuwe of gewijzigde beleidsmatige kaders is geen eenvoudig herkenbare procedure ingeruimd. De deelnemende raden moeten die ruimte zelf zoeken. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door aan de goedkeuring van de begroting – en als afgeleide daarvan de terbeschikkingstelling van financiële middelen – de voorwaarde te verbinden dat het beleid wordt aangepast als aangegeven in de zienswijzen. Om deze rol gestalte te geven zullen de raden van de deelnemende gemeenten zelf initiatieven moeten ontplooien.

8. Wat kunnen we verbeteren?

Handreikingen naar de burger (hst. 3)

1. De in diverse gemeenten eerste uitgevoerde Burgerberaden zijn i.h.a. zeer positief ontvangen. Onze aanbeveling is om dit middel vaker in te zetten en daarvoor ook de mogelijkheden echt op te zoeken.
2. In het verleden zijn in veel gemeenten al vaker een soort 'ontmoetingsdagen' georganiseerd. Wij stellen een meer frequent gebruik en brede opzet voor van deze mogelijkheid de inwoners meer bij het werk van de gemeente te betrekken.

De raad regelt zijn eigen functioneren (hst. 4)

1. De gemeenteraad kan van meer faciliteiten gebruik maken om zijn werkzaamheden te ondersteunen en uit te voeren:
   - ambtelijke ondersteuning;
   - betaalde fractiemedewerkers;
   - opdrachten tot onderzoek;
   - het stellen van verordeningen voor de beleidsuitvoering.
2. De raad kan commissies instellen:
   - raadscommissies ter onderbouwing van besluitvorming: ook andere dan de gebruikelijke informatievergaderingen;
   - bestuurscommissies, ter uitoefening van bepaalde bevoegdheden (denk bijvoorbeeld aan mandatering van bevoegdheden in de sfeer van toezicht op uitvoeringsorganen);
   - andere commissies, ter beoordeling door de raad.
3. Eventuele andere ondersteuningsfaciliteiten: de raad bepaalt.

Helder zicht op kaders, beleid en portefeuilles (hst. 5)

- Kaders worden vastgelegd in specifiek als zodanig aangeduide 'Kadernota's';
- Kaders behoren helder en duidelijk geformuleerd te zijn en bieden in beginsel geen interpretatievrijheid;
- Het beleid voor de uitvoering van een kader is vastgelegd in de betreffende kadernota en duidt de interpretatie van het kader;
- Kaderstelling en beleid worden in kadernota's helder onderschei-

den, zodat geen misverstand kan bestaan omtrent het verschil tussen beide;
- Kadernota's kunnen van tijd tot tijd, inclusief het in die nota's vastgelegde beleid, integraal worden herzien;
- Tussentijdse wijzigingen van kaders en/of beleid volgen een besluitvormingsprotocol en worden vastgesteld door de raad – de aldus gewijzigde (versie van de) kadernota bevat het geldende beleid.
- De aan leden van het college toebedeelde portefeuilles kennen duidelijke binding met en verwijzing naar de daaraan ten grondslag liggende kadernota('s).

Vormen van intergemeentelijke samenwerking (hst. 6)
- Intergemeentelijke samenwerkingen die een 'Gemeenschappelijke Regeling' (GR) vormen, dienen te voldoen aan een aantal wettelijk vastgelegde voorschriften (zie hierna);
- Intergemeentelijke samenwerkingen die geen GR zijn, dienen nader te worden geprotocolleerd, in die zin dat bindende afspraken tussen gemeenten slechts tot stand kunnen komen na verkregen goedkeuring van de raad (denk bijvoorbeeld aan afspraken t.a.v. woningbouw, bedrijventerreinen of willekeurig welke andere regelingen dan ook).

Toezicht op Gemeenschappelijke regelingen (hst. 7)
- Wat hiervoor gezegd is over kaders en beleid is van overeenkomstige toepassing op GR-en;
- Elke GR die mede is ingesteld door raden, dan wel colleges of burgemeesters, moet zijn voorzien van een toezichthoudend orgaan bestaande uit vertegenwoordigers namens de raden van de deelnemers;
- De hier bedoelde toezichthoudende organen – die de vorm van een bestuurscommissie kunnen hebben – hebben in beginsel de zelfde functie als gemeenteraden ten opzichte van hun college, met dien verstande dat hun bevoegdheden zijn beperkt door het mandaat dat hen door hun gemeenteraden is toegekend;
- De kaders en beleid van GR-en moeten van tijd tot tijd worden geëvalueerd door de gemeenteraden van de deelnemers (gemeenten)

en zo nodig opnieuw worden vastgesteld;
- Commissies die een GR monitoren, beoordelen of daarover adviseren, kunnen ook worden ingesteld op het niveau van de samenwerking met andere partijen (gemeenten, waterschappen, provincie, rijk);
- De raad zou kunnen besluiten om zich professioneel te laten assisteren bij het toezicht op kaderstelling en beleidsafspraken van Gemeenschappelijke regelingen.

Verantwoording

Deze notitie, geschreven door Jos van Oyen, secretaris van D66 Heusden, is bestemd voor iedereen die geïnteresseerd is in het werk van de gemeenteraad en de dynamische ontwikkeling van dat werk.

Sommige uitvoeringstaken worden door gemeenten uitgevoerd samen met andere gemeenten, provincies of waterschappen, in zogenoemde 'gemeenschappelijke regelingen'. Het toezicht dat gemeenteraden moeten uitoefenen op de uitvoering van het gemeentelijk beleid, was nog niet goed geregeld voor dit soort samenwerkingsverbanden.

De nieuwe bepalingen van de sinds 1 juli 2022 gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen moeten dit jaar worden geïmplementeerd.

Op basis daarvan is de gemeenteraad beter in staat om zijn democratische rol te vervullen binnen de context van de gezamenlijk met andere gemeenten (of ook wel met provincie of waterschappen) uit te voeren taken.

De nieuwe bepalingen vormen tevens aanleiding om nog maar eens goed te kijken naar alle mogelijkheden die de gemeenteraad heeft om zijn algemene functioneren te ondersteunen.

Wij hopen met deze aanzet een zinvolle en structurele bijdrage te kunnen leveren.

Heusden, oktober 2023
D66 Heusden