

Nog grotere rol voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Staat de democratie buitenspel?

Steeds vaker smeden gemeenten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hoe zit het met de democratische controle hierop vanuit de gemeenteraden? Ook de interne democratische invloed vanuit de medezeggenschap is beperkt. Veel (voorgenomen) besluiten vallen immers onder het 'primaat van de politiek'. Moet daar iets aan veranderen?

Door Servaas Beunk en Sander van Riel

Al vele jaren is er een haast onzichtbare, maar ingrijpende verandering gaande in het gemeentelijke landschap: de vorming van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Onderdelen van het ambtelijk apparaat gaan over de gemeentegrenzen heen samenwerkingen aan die op diverse manieren (wettelijk) worden vormgegeven. Soms is het een voorloper voor herindeling. Ook wordt samengewerkt vanwege het feit dat het een 'goede' manier van werken is. Daarbij is sprake van veel vrijheid als het gaat om het zoeken en vinden van samenwerkingspartners. Het zijn ook niet altijd dezelfde partners; er hoeven zelfs geen gemeentegrenzen gemeenschappelijk te zijn. In de komende jaren, met alle grote transitieprojecten, de uitbesteding van rijkstaken naar gemeenten, zullen deze intergemeentelijke verbanden een (nog) grotere rol gaan spelen.

Op zich niets mis mee.

Efficiënt, lean, pragmatisch, goedkoper: allemaal termen die

hierbij van belang zijn. Eén aspect is echter lang uit het zicht van velen gebleven en lijkt nu toch wel de kop op te steken: waar blijft de democratische controle en, nog belangrijker, de democratische invloed?

Rol gemeenteraad

De meeste intergemeentelijke samenwerkingsverbanden krijgen een zelfstandige status en de uitvoeringsorganisaties opereren behoorlijk autonoom. Hebben gemeen-

teraden hierop nog wel invloed? Hebben ze een idee van wat er wordt besloten binnen die samenwerkingsverbanden? Is er wel sprake van een eerlijk democratisch proces, waarbij alle gemeenten (evenveel) invloed kunnen uitoefenen? In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen is de discussie over deze invloed verder losgebarsten. Hierover bestaan uiteraard diverse meningen, maar het statement 'De gemeenteraad staat buitenspel' komt, naar onze mening terecht, toch vaak voor.

Rol medezeggenschap

Er lijkt dus een gebrek te zijn aan een (daadwerkelijke en evenwichtige) democratische controle op deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Terwijl er ook intern in deze organisaties vaak geen sprake is van

(democratische) invloed door de medezeggenschap. Dit hangt samen met het 'primaat van de politiek'. Kortweg komt het er op neer dat er geen sprake is van me-

dezeggenschap bij (voorgenomen) besluiten van de ondernemer met betrekking tot de publiekrechtelijke vaststelling van taken, het beleid daarbij dan wel de uitvoering daarvan.

De wettekst waarin het primaat van de politiek wordt geregeld alsmede de jurisprudentie daarover, zorgt voor onduidelijkheid over dit leerstuk. Dient bij een dergelijke, haast homeopathische verdunning van de democratie nog wel een beroep te kunnen

worden gedaan op het primaat van de politiek in de zin van artikel 46d WOR?

De juridische context

De Hoge Raad bevestigde in zijn arrest van 20 mei 2005 dat het instellen van een 'shared service center HRM' voor personeels- en salarisadministratie ten behoeve van de verschillende ministeries en de Belastingdienst onder het primaat van de politiek viel. De Hoge Raad overwoog dat het niet alleen van belang was te bezien welk (soort) orgaan het besluit had genomen. Maar ook 'de aard van het betrokken besluit' moest worden beoordeeld. Als het besluit was genomen in een 'politieke context' en/of was ingegeven door 'politieke overwegingen', kon het on-

'De gemeenteraad staat buitenspel'



der het primaat van de politiek vallen, ongeacht welk orgaan het besluit had genomen. Het arrest had als gevolg dat het begrip 'primaat van de politiek' voor onduidelijkheden zorgde: welke (voorgenomen) besluiten vallen nu wel en niet onder het primaat? Of er daadwerkelijk een democratische controle heeft plaatsvonden is bij de beoordeling van (een beroep op) het politiek primaat niet van belang: *het gaat louter om 'de aard' van het besluit*. Hiermee kunnen ongeveer alle besluiten genomen door de (overheids)ondernemer onder politieke primaat worden geschaard. Want welk besluit binnen de overheid is nou niet ingegeven door politieke overwegingen of genomen in een politieke context?

Opening

Toen de Ondernemingskamer zich in de 'Mirandabad-zaak' (zie OR informatie nummer 12 van 2013, p. 36) over het primaat van de politiek moest uitspreken, leek er een opening te ontstaan voor de mede-

zeggenschap. De OK overwoog immers in het arrest van 31 oktober 2012 dat de omstandigheid dat het ging om een besluit van een democratisch gekozen orgaan, op zichzelf niet voldoende was om te concluderen dat het besluit de publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan of het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken, betrof. De ondernemer moest volgens de OK concrete omstandigheden stellen, waaruit (bijvoorbeeld) zou blijken dat het besluit gepaard ging met een verschuiving van politieke taken of verantwoordelijkheden en/of was ingegeven door politieke overwegingen. Een standaard beroep, zonder enige motivering, dat een besluit onder het bereik zou vallen van het primaat van de politiek, leek dus voortaan te zijn uitgesloten.

Jammer dat de vraag niet speelt of er sprake is van democratische controle

Terug bij af

De Hoge Raad oordeelde echter anders en overwoog, in tegenstelling tot de Ondernemingskamer, dat het (voorgenomen) besluit onmiskenbaar van dien aard was dat het een politieke afweging vergde van de daaraan verbonden voor- en nadelen. Alleen al daarom is er sprake van een besluit dat onder het politieke primaat valt.

Niet voor niets wordt naar aanleiding van dit arrest van de Hoge Raad gesteld dat 'we weer terug bij af zijn'. De opening die de Ondernemingskamer gaf, is door de Hoge Raad

weer volledig van tafel geveegd. Dit is naar onze mening jammer, nu nog steeds niet behoeft te worden aangegeven of het besluit daadwerkelijk is genomen vanuit een politieke context of overwegingen en om die reden de medezeggenschap moet wijken.

Tijd voor aanpassing

Op zichzelf is de gedachte van de wetgever begrijpelijk, dat als een besluit al is onderworpen aan democratische besluitvorming de medezeggenschap daar dan niet aan moet tornen ('politiek gaat voor medezeggenschap'). Toch valt het in de praktijk op dat hier met enige regelmaat 'misbruik' van wordt gemaakt en maar al te snel wordt geroepen dat het een 'politieke aangelegenheid' betreft. Jammer is ook dat bij de beoordeling de vraag of er daadwerkelijk sprake is geweest van een ('externe') democratische controle, geen rol speelt. Dit zou naar onze mening wel moeten.

Bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is er een gebrek aan democratisch gehalte, zowel extern als intern. De wetgever is uiteraard niet bedacht geweest op dit soort samenwerkingsverbanden en de toepassing van de WOR daarbij. Dat politiek voor medezeggenschap gaat, is op zichzelf logisch. Maar of dit nog steeds gewenst is en of er niet een daadwerkelijke controle moet plaatsvinden bij een beroep op het politiek primaat, is de vraag. Wat ons betreft is het tijd voor een aanpassing van artikel 46d WOR! 

Servaas Beunk is zelfstandig trainer/adviseur, verbonden aan Merlijn Medezeggenschap.

Sander van Riel is advocaat arbeidsrecht bij Maes Staudt Advocaten N.V.

