

Democratische legitimatie

Een gemeenschappelijke regeling is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Lokale bestuursorganen spreken af om in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een of meerdere taken gezamenlijk uit te voeren. Samenwerken tussen overheidsorganisaties is zeker de laatste drie jaar weer een belangrijk onderwerp in de voortdurende discussie over de organisatie en vormgeving van de uitvoering van overheidstaken. Vorig jaar is die discussie nog eens versterkt in het licht van de grote decentralisaties op de terreinen van werk, inkomen, zorg en jeugdzorg. Daarnaast zien we ook dat gemeenten steeds vaker gaan samenwerken door gedeelten van of in sommige gevallen zelfs heel hun organisaties onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling.

Door gemeenteraden wordt de samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling vaak bekritiseerd vanwege het gebrek aan democratische legitimatie. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling wordt niet direct door de bevolking gekozen en wanneer het een collegeregeling is kiest niet de gemeenteraad maar het college de leden van het algemeen bestuur. De democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is daarom gebaseerd op de democratische controle van colleges, maar zeker ook van de gemeenteraden, op het bestuur van het samenwerkingsverband. Het verbeteren van deze controle zal de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen versterken. Met de wijziging van de Wgr per 1 januari 2015 zijn de mogelijkheden voor met name de gemeenteraden om sturing te geven aan en grip te houden op het samenwerkingsverband verder versterkt. Met name de inlichtingen- en verantwoordingsplicht almede de wijziging in de regels over de totstandkoming van de begroting dragen daaraan bij.

Het is van belang dat voor gemeenteraden dat zij ervan doordrongen worden dat iedere vorm van samenwerking automatisch een beperking van het individuele budgetrecht van de raad inhoudt, zeker bij college- en burgemeestersregelingen. Wanneer gezamenlijk taken worden uitgevoerd zullen die gezamenlijke partijen ook zaken gezamenlijk willen regelen. Er ontstaat dan toch een soort van gemene deler waarbinnen taken worden uitgevoerd

Zoals gesteld is met ingang van 1 januari 2015 de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd en een belangrijke doelstelling van deze wetswijziging is de gemeenteraden meer invloed te geven op de gemeenschappelijke regelingen.

In het kader van de discussie over de uitbreiding van de Gemeenschappelijke Regeling Omnibuzz, hierna te noemen de GR Omnibuzz, bestond er behoefte vanuit de stuurgroep om geïnformeerd te worden op welke wijze de gemeenteraden sturing konden geven aan en grip (controle) konden houden op een gemeenschappelijke regeling en in het bijzonder op de GR Omnibuzz. Het moet voor de gemeenteraadsleden een "niet te ver van mijn bed show" worden.

Hierna zal dan ook worden stilgestaan bij de GR Omnibuzz als collegeregeling in de vorm van een openbaar lichaam op grond van artikel 8, eerste Wgr. Een collegeregeling wil zeggen dat de colleges van de deelnemende gemeenten de regeling hebben getroffen. Dit houdt tevens in dat er geen raadsleden in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling plaats kunnen nemen.

Het openbaar lichaam Omnibuzz kent drie bestuursorganen: het algemeen-, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Belangrijk is te vermelden dat er vanuit de voorzitter c.q. het dagelijks bestuur geen verantwoordingsrelatie ligt naar de deelnemende gemeenteraden. Bij de laatste wijziging van de Wgr

is dit in de Memorie van Toelichting nadrukkelijk bepaald (Kamerstukken II, 33 597, nr. 3, pag. 16). Daar een lid van het dagelijks bestuur ook lid is van het algemeen bestuur, tenzij hij een extern lid is van het dagelijks bestuur, kan hij wel als lid van dat algemeen bestuur ter verantwoording worden geroepen door de college en gemeenteraad van zijn eigen gemeente.

Artikel 19a Wgr voorziet in een nieuwe verantwoordingsplicht voor (leden van) het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk, zijn voortaan op grond van artikel 19a, eerste lid Wgr verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur over het door het door hen gevoerde bestuur. Het dagelijks bestuur moet het algemeen bestuur daarnaast alle inlichtingen verschaffen die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft (art. 19a lid 2 WGR). Deze actieve informatieplicht kennen we ook in artikel 169 Gemeentewet. Tot slot zien we de vertrouwensregel terug in artikel 19a, derde lid Wgr. Op grond van dit artikel kan het algemeen bestuur een lid van het dagelijks bestuur ontslaan, indien dit lid niet langer het vertrouwen van het algemeen bestuur geniet. Dit is nieuw ten opzichte van de oude Wgr.

Op grond van artikel 18 j° artikel 16 Wgr moet in de gemeenschappelijke regeling een bepaling worden opgenomen waarin de verantwoordingsrelatie van het algemeen bestuur naar de red en de colleges is geregeld. Op grond van artikel 18 Wgr moeten de leden van het algemeen bestuur die zijn aangewezen door de colleges bij een collegeregeling verantwoording afleggen aan het betreffende college en op grond van artikel 19, derde lid Wgr moeten de leden van het algemeen bestuur ook verantwoording afleggen aan de raden van hun eigen gemeente. In de GR Omnibuzz zijn deze verplichtingen van (de leden van) het algemeen bestuur vastgelegd in artikel 12. Naast deze verantwoordingsplicht van een lid van het algemeen bestuur aan college en raad heeft de gemeenteraad altijd nog de mogelijkheid om op grond van de Gemeentewet het vertrouwen in wethouder c.q. lid van het algemeen bestuur op te zeggen. Dit is wel het meest vergaande middel dat de gemeenteraad kan inzetten.

Ten aanzien van de informatievoorziening vanuit de GR Omnibuzz kan worden opgemerkt dat vanuit het dagelijks bestuur tweemaal per jaar een voortgangsrapportage aan de deelnemende gemeenten wordt verzonden. Dit is een (financiële) update tot op dat moment.

Tot aan 1 januari 2015 hadden de gemeenteraden en beperkte zeggenschap bij vaststelling van een begroting van een gemeenschappelijke regeling. In de nieuwe Wgr heeft de wetgever beoogd de (financiële) banden tussen gemeenten en de gemeenschappelijke regeling te versterken en de invloed van de gemeenteraden op de begroting te vergroten. Zo bepaalt artikel 17, eerste lid van de GR Omnibuzz dat het dagelijks bestuur al voor 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting geldt, de algemene financiële en beleidsmatige kaders alsmede de voorlopige jaarrekening aan de gemeenteraden moet zenden. Dit artikel vindt zijn basis in artikel 34b Wgr, welk artikel per 1 januari 2015 van kracht is geworden. De algemene financiële en beleidsmatige kaders moeten een indicatie geven over de hoogte van de eigen bijdrage, de beleidsvoornemens en de prijscompensatie, zo stelt de memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 33 597, nr. 3, pag. 21). Dat zo vroeg in het jaar deze cijfers aan de raden en colleges moeten worden gestuurd, heeft alles te maken met de gedachte dat de gemeenteraden zich tijdig moeten kunnen voorbereiden op de ontwerpbegroting die de gemeenteraden kort daarna van de GR Omnibuzz krijgen voorgelegd.

De begrotingsprocedure, die in overeenstemming is met de thans geldende Wgr, zoals opgenomen in de GR Omnibuzz start met het opstellen van een ontwerpbegroting door het dagelijks bestuur

Omnibuzz. Deze moet de ontwerpbegroting aan de colleges en raden sturen van de gemeenten die deelnemen in de GR Omnibuzz. De raden kunnen aan het dagelijks bestuur van Omnibuzz hun zienswijze op de begroting kenbaar maken. Artikel 10, eerste lid van de GR Omnibuzz kent daarvoor een periode van acht weken, die overeenkomt met de zienswijzeprocedure als opgenomen in artikel 35, eerste lid Wgr. De gemeenteraden moeten hun zienswijze op de begroting kenbaar maken bij het dagelijks bestuur van de GR Omnibuzz. Het dagelijks bestuur biedt de ontwerpbegroting met de ingebrachte zienswijzen aan het algemeen bestuur aan. Veelal zal het dagelijks bestuur hetgeen de gemeenteraden als zienswijzen hebben ingebracht in de ontwerpbegroting verwerken. Niet het dagelijks bestuur maar het algemeen bestuur, waarin alle deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd, bepaalt in hoeverre de ingebrachte zienswijzen van de raden wordt opgenomen in de definitief vast te stellen begroting. Deze definitieve begroting moet daartoe uiterlijk voor 1 augustus van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting geldt bij gedeputeerde staten zijn ingediend. Dit op grond van artikel 34, tweede lid Wgr.

De jaarrekening van de GR Omnibuzz wordt door het algemeen bestuur vastgesteld. In artikel 20 van de GR Omnibuzz zijn nadere regels gesteld omtrent de vaststelling van de jaarrekening. Hierbij kan worden opgemerkt dat ook hierbij aan de gemeenteraden weer bevoegdheden zijn toegekend. De gemeenteraden kunnen namelijk voor 1 juni bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de voorlopige jaarrekening en het jaarverslag indienen bij het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur bundelt deze zienswijzen en biedt die aan het algemeen bestuur aan die daarna overgaat tot vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag. Ook zal een daartoe aangewezen accountant de juistheid van de jaarrekening moeten beoordelen. Tot slot is het van belang te vermelden dat artikel 35, zesde lid WGR stelt dat de artikelen 186 tot en met 213 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing zijn voor zover daar bij of krachtens de Wgr niet is afgeweken. Dit houdt in dat het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van overeenkomstige toepassing is.

De kosten die voortkomen uit de deelname aan een gemeenschappelijke regeling vormen voor de deelnemende gemeente een verplichte uitgave. Om die reden wil de gemeenteraad graag een vinger aan de pols houden. Met het hierboven geschetste kader, mag gesteld worden dat de Wgr en de GR Omnibuzz daartoe de nodige handvatten aanreiken. Nu is het zaak daar ook gebruik van te maken.

Geleen, 20 november 2015.