

Column: De raad en de gemeenschappelijke regeling

In het voorjaar van 2012 heeft er een ‘internetconsultatie’ plaatsgevonden over een voorgenomen wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het is een uitvoerig en tamelijk gecompliceerd (voorlopig) wetsvoorstel, waar ik een paar punten uit wil lichten die voor de gemeenteraden en dus voor ons als griffiers van belang kunnen zijn indien het voorstel wetgeving wordt.

Gemeenschappelijke regelingen blijven monistisch

Sinds het dualisme in de lagere overheden is doorgevoerd, wordt er al gediscussieerd over de vraag of ook gemeenschappelijke regelingen dualistisch zouden moeten worden opgezet. Dus: met dagelijks bestuursleden die niet tegelijk algemeen bestuurslid kunnen zijn. Hiervoor is niet gekozen. Merkwaardig genoeg ontbreekt in de Memorie van Toelichting een inhoudelijke motivering van dit besluit.

Sinds de dualisering is de bevoegdheidstoedeling aan de bestuursorganen van een gemeenschappelijke regeling niet helemaal duidelijk. In de Wgr is in verband daarmee een soort vangnetartikel opgenomen (artikel 33 Wgr), waarin wordt aangegeven hoe de bevoegdheden van de (monistische) gemeenschappelijke regeling aan de (dualistische) Gemeentewet / Provinciewet worden gekoppeld. Het artikel leverde, zoals gezegd, nogal eens onduidelijkheid op. Daarvoor in de plaats komen enkele artikelen waarin de bevoegdheidsverdeling tussen het algemeen en het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling helder worden neergezet. Verder zijn er nieuwe regelingen voor schorsing/vernietiging van besluiten van de gemeenschappelijke regeling, voor taakverwaarlozing en bestuurlijk toezicht. Kortom, een aantal zaken dat nu via artikel 33 in de Gemeentewet is geregeld, wordt in de Wgr zelf geregeld.

De toestemming van de raad blijft nodig

Artikel 1 van de Wgr blijft gelijk. De gemeenteraden moeten toestemming geven voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, voor het wijzigen of opheffen daarvan en voor toetreding en uittreding. Dit geldt voor alle bestuursorganen (de raad zelf, het college en de burgemeester).

Verder zijn er enkele verbeteringen in de positie van de gemeenteraden te signaleren.

Tijdig de financiële en beleidsmatige hoofdlijnen overleggen

Om te beginnen schrijft de voorgenomen wetgeving voor dat de gemeenschappelijke regeling vóór 1 april van ieder jaar ‘de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende jaar en de voorlopige jaarrekening’ aan de raden moet sturen. Dit komt tegemoet aan de wens van veel raden en hun griffiers om op een vroeger moment over deze gegevens te kunnen beschikken. Dit maakt het ook mogelijk dat er een betere afstemming plaatsvindt met de voorbereiding van de jaarstukken van de deelnemende gemeenten.

Iets langere termijn voor het geven van de zienswijze op de begroting

Een tweede wens van veel raden en griffiers die in vervulling gaat is verlenging van de termijn waarbinnen door de raad een zienswijze kan worden ingediend op de begroting van het volgende jaar. Veel is het niet (acht weken in plaats van zes weken), maar het geeft wat extra lucht, vooral voor gemeenten waarvan de raad niet wekelijks of tweewekelijks vergadert. Het is echter maar de vraag of die periode voldoende tijd biedt om in voorkomende gevallen af te stemmen met andere deelnemende gemeenten, teneinde gezamenlijk een reële invloed op de begroting uit te kunnen oefenen.

Want het financiële principe van nu blijft recht overeind: de raden kunnen weliswaar een zienswijze indienen, maar het (Algemeen) Bestuur van de gemeenschappelijke regeling hoeft zich daar in principe niets aan gelegen te laten liggen. Als de begroting van de gemeenschappelijke regeling eenmaal door een meerderheid van het bestuur is vastgesteld, dan is de individuele gemeentelijke bijdrage een verplichte uitgaaf. Zelfs als er onvoldoende geld op de begroting staat of als de gemeente eigenlijk op de gemeenschappelijke regeling had willen bezuinigen.

Deelnemen van de GR in privaatrechtelijke rechtspersonen

Een openbaar lichaam bezit in de bestaande Wgr al rechtspersoonlijkheid. In de voorgenomen wetgeving wordt het ook mogelijk om een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid in te stellen. Deze rechtspersonen kunnen vrijelijk deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, en dus ook deelnemen in stichtingen, vennootschappen, coöperaties en dergelijke. Daardoor kan het overgedragen gemeentelijke beleid op nog grotere afstand komen te staan.

Die mogelijkheid wordt echter in de voorgenomen wet ingeperkt. Oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen mag alleen als daarin in de regeling is voorzien. Ook moet ieder voornemen daartoe tevoren aan de deelnemende raden worden voorgelegd in een soort voorhangprocedure, analoog aan wat een college moet doen als het in privaatrechtelijke rechtspersonen wil deelnemen (artikel 160 lid 2 Gemeentewet).

Doordelegeren aan bestuurscommissies

Zoals een gemeente bestuurscommissies kan instellen waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen (artikel 83 Gemeentewet), is dit ook bij gemeenschappelijke regelingen mogelijk. Dit mag echter alleen als de regeling daarin voorziet. Bovendien moet een voornemen tot instelling van een bestuurscommissie aan de deelnemende raden worden voorgelegd. De raden hebben echter niet veel marge, want de goedkeuring mag alleen worden geweigerd wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Veranderingen in overgedragen bevoegdheden

In de huidige Wgr staat in artikel 10 lid 2 een (behoorlijk goed verstopte) mogelijkheid om als bestuur van een gemeenschappelijke regeling wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheden die door de gemeenten zijn overgedragen. De consequentie hiervan is, dat het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling, waar alle deelnemende gemeenten in zijn vertegenwoordigd, in meerderheid kan besluiten tot overdracht van bevoegdheden, zonder dat de bestuursorganen die deze bevoegdheid bezitten daartoe hebben besloten!

Ondanks dat de deelnemende raden hiermee instemden door het aangaan van de gemeenschappelijke regeling, gaat dit de wetgever bij nader inzien kennelijk toch te ver. In het voorstel wordt de betreffende mogelijkheid geschrapt, behalve als het gaat om ondergeschikte punten (zoals bij wijziging van de wetgeving waarop de overgedragen bevoegdheid is gebaseerd).

Denk vooraf goed na!

Ik kan het niet genoeg benadrukken: gemeenten doen er verstandig aan tevoren goed na te denken voordat zij een gemeenschappelijke regeling in het leven roepen en daaraan bevoegdheden overdragen. Het is zeker waar dat het verschijnsel 'gemeenschappelijke regeling' een mooie uitvinding is die prima samenwerkingsverbanden mogelijk maakt. Maar ook is het zo dat de individuele deelnemende overheden sterk inleveren op hun invloed op het betreffende beleidsterrein. Een bevoegdheid die is overgedragen kan niet meer door het oorspronkelijke bestuursorgaan worden uitgeoefend. Je bent als raad dus overgeleverd aan de meerderheidsbeslissingen van het bestuur waarin je een beperkte invloed hebt. Inclusief de financiële gevolgen daarvan. Op besluiten die in delegatie worden genomen heb je geen invloed, maar je moet ze als raad wel aan je kiezers uitleggen.

De invloed van de gemeenteraad op een gemeenschappelijke regeling is niet groot. De Wgr biedt de raden echter een paar momenten waarop zij toestemming moeten geven voor bestuurlijke handelingen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen, en op dat moment dus in beginsel een veto kunnen uitspreken. De rol van de griffier als adviseur kan hierbij van groot belang zijn.



Krijn van der Heijden,
Raadsgriffier Zutphen.