Bijlage 3: Hoofdpunten en argumenten voor wijzigingsvoorstellen om de positie van de gemeenteraden te versterken

Zienswijzeprocedure begroting

Voor de ontwerpbegroting van een GR geldt al een zienswijzeprocedure, waarvan nu de termijn wordt verlengd van acht naar twaalf weken. Dit om de raden meer tijd te geven om de begroting te beoordelen.

Afhankelijk van het moment van toezending van de ontwerpbegroting aan de gemeenteraden zal de zienswijzetermijn eindigen voor of in het zomerreces. Tijdens de werkconferentie ging voorkeur uit naar afronding van de zienswijzetermijn voor het zomerreces.

Voor de GR-en houdt dit in om de ontwerpbegroting toe te zenden aan de gemeenteraden op een zodanig moment, dat de zienswijzetermijn voor het zomerreces kan worden afgerond. In de GR van VRIJ was al opgenomen, dat de ontwerpbegroting voor 1 april wordt toegezonden aan de raden. Dit blijft zo.

In de praktijk betekent dit, dat de ontwerpbegroting beschikbaar is voor de gemeenten bij de opstelling en behandeling van hun voorjaarsnota. Aantekening hierbij is dat af en toe als de zomervakantie van de scholen vroeg begint, zich de situatie kan voordoen dat de GR-begroting pas na de vakantie kan worden vastgesteld.

Artikel 12: Werkwijze algemeen bestuur

Conceptvoorstel is om aan dit artikel toe te voegen:

1. het algemeen bestuur kan andere voorgenomen besluiten dan die waarvoor de wet of deze regeling dat voorschrijft om een zienswijze voorleggen aan de gemeenteraden. Het dagelijks bestuur biedt de raden dan een termijn van minimaal acht weken voor het naar voren brengen van een zienswijze.
2. Tegelijkertijd met de toezending van het definitieve bestuursvoorstel stelt het dagelijks bestuur de raden van de gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis van het oordeel over de zienswijzen alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

Toelichting

In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over voorgenomen besluiten, waarop het bestuur van de regeling een zienswijze aan de raden vraagt. Het staat de deelnemers vrij om af te spreken dat geen voorgenomen besluiten vatbaar zijn voor het geven van een zienswijze door de raden.

Tijdens de werkconferentie kwam naar voren, dat het indienen van zienswijzen zinvol kan zijn als het gaat om voorgenomen besluiten over:

- meerjarenbeleid/plannen, belangrijke beleidswijzigingen en/of financieel effect;
- strategische keuzes of grote financiële keuzes.

In deze gevallen is het van belang om de zienswijzetermijn in overleg af te spreken.

Veiligheidsregio IJsselland moet op grond van verschillende wettelijke regels tenminste zestien voorgenomen besluiten/documenten al voorleggen/toesturen aan de gemeenteraden. De voorbeelden, genoemd tijdens de werkconferentie, maken daar onderdeel van uit.

Dat brengt de veiligheidsregio tot het voorstel om daar nu geen andere voorgenomen besluiten aan toe te voegen. Wel wordt opgenomen, dat het algemeen bestuur andere voorgenomen besluiten om een zienswijze kan voorleggen aan de gemeenteraden.

Nieuw artikel 18a: Participatie
Conceptvoorstel is om op te nemen, dat ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden

1. een verzoekschrift kunnen indienen bij het dagelijks bestuur;
2. in een openbare vergadering van het algemeen bestuur het woord kunnen voeren over onderwerpen die geagendeerd zijn.

Toelichting
De wet verlangt een afspraak over participatie. De gedachte is, dat inwoners ook bij gemeenschappelijke regelingen in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun mening over beleid of de uitvoering daarvan op een eenduidige wijze kenbaar te maken. Net zoals dat bij gemeenten gebeurt, waar inwoners bijvoorbeeld bij hun gemeenteraad vaak laagdrempelig een petitie kunnen aanbieden of kunnen inspreken bij een commissie- en/of raadsvergadering.

Tijdens de werkconferentie was er voorzichtigheid/twijfel over de wenselijkheid van invulling van (formele) participatie via de GR-en. Want dat zou komen naast de participatieactiviteiten van de gemeenten. Een suggestie was om te kiezen voor lichte vormen.

Als lichte vormen gelden, dat ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden

1. een verzoekschrift kunnen indienen bij het dagelijks bestuur;
2. in een openbare vergadering van het algemeen bestuur het woord kunnen voeren over onderwerpen die geagendeerd zijn.

Ingeval gemeenten daar behoefte aan hebben kan de gemeenschappelijke regeling bij vraagstukken op haar werkterrein deelnemen aan gemeentelijke participatie-initiatieven.

Nieuw artikel 18b: Evaluatie
Conceptvoorstel is om op te nemen, dat het algemeen bestuur kan besluiten om de regeling of één of meer onderdelen daarvan te evalueren. Bijvoorbeeld als meerdere deelnemers daarom verzoeken. Het dagelijks bestuur zal dan een evaluatievoorstel aan de deelnemende colleges voorleggen.

Toelichting
In de GR moeten afspraken worden opgenomen over het evalueren van de gemeenschappelijke regeling. Dat kan ook de afspraak zijn, dat evaluatie niet nodig is. Indien behoefte bestaat aan periodieke evaluatie kunnen de deelnemers daar zelf invulling aan geven. Er zijn geen wettelijke voorschriften voor de inhoud van evaluatie.

De werkconferentie leverde geen duidelijke uitspraken op dat beslist behoefte bestaat aan periodieke evaluatie bij de vier GR-en. Bij Veiligheidsregio IJsselland speelt ook een rol, dat specifieke wetgeving voor de veiligheidsregio al verplicht tot het periodiek uitvoeren van bepaalde evaluatie- en beoordelingstrajecten.

De voorgestelde evaluatiebepaling is bedoeld en geformuleerd als een open bepaling. Dat wil zeggen: deze biedt ruimte voor verschillende aanleidingen en/of verzoeken van één of meer raden, colleges of andere bestuursorganen (inspecties, ministeries, provincie) om te evalueren. Het algemeen bestuur zal daarop een besluit nemen om de regeling of één of meer onderdelen daarvan al dan niet te evalueren. Als het AB tot evaluatie besluit zal het dagelijks bestuur een evaluatievoorstel aan de deelnemende colleges voorleggen.
Het is goed om te benadrukken, dat ook elke gemeenteraad (of meerdere raden gezamenlijk) een evaluatieverzoek kan (kunnen) richten aan het algemeen bestuur van de GR. Dit kan in de praktijk via het College verlopen, wat goed past binnen de bestuurlijke verhoudingen en de principes van ‘verlengd lokaal bestuur’, maar ook een rechtstreeks verzoek is mogelijk. De concrete vorm en diepgang van de evaluatie worden aan het algemeen bestuur overgelaten. De insteek is wel, dat een evaluatie zo spoedig mogelijk daarna gaat starten, maar de duur ervan hangt af van onderwerp, breedte, diepgang en vorm, die samen met de colleges worden ingevuld.

<u>Nieuw artikel 28a: Actieve informatieverstrekking</u>
Conceptvoorstel is om op te nemen, dat het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen geven die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. Deze inlichtingen worden schriftelijk of digitaal verstrekt.

Toelichting
Er moeten afspraken worden gemaakt over de wijze, waarop de gemeenschappelijke regeling inhoud gaat geven aan de actieve informatieplicht: het uit eigen beweging informatie verschaffen aan de raden.

De gespreksrondes tijdens de werkconferentie maakten duidelijk, dat de gemeenteraden goed zijn aangehaakt als het gaat om informatie, die gemeenten van de GR-en ontvangen. Als aandachtspunten werden genoemd het juiste moment van verstrekken informatie en duiding daarvan. Ook was er behoefte, dat van te voren bekend is welke informatie de raden wanneer kunnen verwachten.

Het voorstel betreft een opdracht aan het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter om de raden actief informatie te geven. In het kader van die opdracht kunnen zij van te voren bekend maken welke informatie de raden wanneer kunnen verwachten en de duiding daarvan.

<u>Artikel 37: Uittreding</u>
Conceptvoorstel is om de regels voor uittreding in artikel 37 te wijzigen op basis van de volgende hoofdpunten:

1. een gemeente kan een proces tot uittreding alleen in gang zetten als de wettelijke aanwijzing en indeling van verplicht deelnemende gemeenten is gewijzigd;
2. na ontvangst van een voornemen tot uittreding

    a. laat het dagelijks bestuur een inventarisatie uitvoeren van o.a. de gevolgen van de uittreding, de wijze waarop met deze gevolgen kan of moet worden omgegaan en de voorwaarden voor uittreding. De uitkomsten vormen de basis voor een conceptuittredingsplan.
    b. wijst het algemeen bestuur een onafhankelijke adviseur aan, die in opdracht van het dagelijks bestuur een concept-uittredingsplan voorbereidt.
3. het uittredingsplan bevat de financiële, juridische, personele en organisatorische consequenties, die gedurende een periode van vijf jaren het directe gevolg van de uittreding zijn. Het noemt de financiële verplichtingen (o.a. de te betalen uittreedsom) voor de uittredende gemeente. Aangegeven moet worden hoe de uittreedsom zo laag mogelijk gehouden kan worden, bijvoorbeeld door overname van personeel, activa en contracten. Ook de financiële gevolgen voor de andere gemeenten worden in beeld gebracht.
4. uitgangspunten voor uittreding:
    a. de uittredende gemeente draagt alle kosten, onder aftrek van eventuele baten, die gedurende 5 jaren het rechtstreekse gevolg zijn van de uittreding;
    b. de kosten voor de werkzaamheden aan het uittredingsplan komen voor rekening van het college dat voornemens is uit te treden;
5. het concept-uittredingsplan wordt om een reactie voorgelegd aan de gemeente, die wil uittreden. Na ontvangst daarvan stelt het algemeen bestuur het uittredingsplan vast.
6. nadat het uittredingsplan is vastgesteld neemt de betrokken gemeente een definitief besluit over uittreding. Na een opzegtermijn van 1 jaar gaat de uittreding in op 1 januari van het volgende kalenderjaar. De financiële verplichtingen gaan dan ook in.

Toelichting
De wettelijke regels voor GGD en de veiligheidsregio wijzen aan welke gemeenten onder deze regio's vallen. Deze regionale samenwerking kent daarmee een verplichtend karakter. Uittreding op eigen initiatief is wettelijk gezien niet mogelijk. Echter, op het moment dat er wetswijzigingen optreden die gevolgen hebben voor de indeling van gemeenten binnen de regio's kan formele uittreding wel aan de orde zijn. Daarom is het noodzakelijk om, zoals de Wgr aangeeft, voorschriften op te nemen over uittreding voor het geval dit in de toekomst alsnog aan de orde is.

Met de wetswijziging van 2022 wordt verder verduidelijkt wat onder gevolgen moet worden verstaan. In elk geval moeten in de gemeenschappelijke regeling worden geregeld (dit kan niet doorgeschoven worden naar een overeenkomst of uittreedregeling):

- De voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden;
- De gevolgen voor het vermogen van het samenwerkingsverband;
- De gevolgen voor het vermogen van de deelnemende gemeenten (zowel de uittreder als de overblijvende gemeenten).

De vier GR-en in IJsselland hebben de voorgestelde uittreedregeling gebouwd rondom de nieuwe wettelijke regels.

Hoofdpunten en argumenten voor wijzigingsvoorstellen om de GR VRIJ up-to-date te maken

De laatste wijziging van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio IJsselland dateert van 2017. De veiligheidsregio onderzocht welke andere wijzigingen nodig zijn om de regeling up-to-date te maken en onderdeel te laten zijn van het aanpassingstraject. Daarbij is onderscheid gemaakt in inhoudelijke aanpassingen en in technische en/of tekstuele verbeteringen/actualiseringen.

<u>Inhoudelijke aanpassingen</u>

a. Artikel 7: Andere taken en bevoegdheden van VRIJ
   In lid 1 de tekst bij de letters b en c veranderen in
   b. het voeren van regie op de samenwerking en de versterking van een uniforme multidisciplinaire aanpak op het gebied van bevolkingszorg.
   c. het op verzoek adviseren van gemeenten over veiligheid van evenementen.

Toelichting
Het nieuwe punt b van lid 1 vloeit voort uit de evaluatie van de Wet Vr's. Landelijk is afgesproken, dat in de wet een regierol voor de veiligheidsregio zal worden vastgelegd voor bevolkingszorg en voor samenwerking en versterking van een uniforme multidisciplinaire aanpak daarbij. Dit betekent niet dat de veiligheidsregio verantwoordelijkheden overneemt van de colleges van B&W, maar samenwerking initieert binnen de hoofdstructuur van het stelsel crisisbeheersing en deze monitort en zo nodig signaleert. Landelijk is afgesproken, dat deze regierol wordt opgepakt voorafgaand aan de wetswijzing.

De veiligheidsregio adviseert de gemeenten op verzoek over de veiligheid van evenementen. Dit gebeurt al jaren en wordt nu vermeld in lid 1, punt c.

b. Artikel 30: Inrichting ambtelijke organisatie en rechtspositie
   In lid b de woorden 'die ambtenaar zijn, alsmede van het personeel, werkzaam op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht' verwijderen. De nieuwe tekst wordt dan: het dagelijks bestuur regelt de rechtspositie van de medewerkers van de veiligheidsregio.

Toelichting
In het geval de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) van toepassing wordt op de veiligheidsregio's dient de gemeenschappelijke regeling te worden aangepast. Dit betreft met name technische aanpassingen. Concreet gaat het bij Veiligheidsregio IJsselland om de volgende bepalingen:
1. Artikel 20: de toelichting noemt de wettelijke bevoegdheden van het dagelijks bestuur wat betreft ambtelijke organisatie en ambtenaren. Dit hoeft niet aangepast te worden. Als de wet wijzigt gelden de nieuwe regels direct voor de veiligheidsregio. Dat kan later in de toelichting worden verwerkt.
2. Artikel 30: Lid a kan zo blijven want Veiligheidsregio IJsselland houdt een ambtelijke organisatie. In lid b kan worden volstaan met: het dagelijks bestuur regelt de rechtspositie

van de medewerkers van de Veiligheidsregio. Op deze manier is de GR al voorbereid op het eventueel van toepassing worden van de Wnra.

c. Artikel 31: Instructies
   Conceptvoorstel is om dit artikel in te trekken.

Toelichting
Volgens artikel 31 stelt het algemeen bestuur instructies vast voor de secretaris, de commandant van de brandweer, de directeur publieke gezondheid en van de aangewezen coördinerend functionaris gemeenten. Bij de start van de veiligheidsregio is dat alleen gebeurd voor de coördinerend functionaris gemeenten.
Deze bepaling is niet meer nodig. Veiligheidsregio IJsselland beschikt nu over uitgebreide functieprofielen, ook voor de genoemde functies.

d. Artikel 33, lid 2: Begroting
   Conceptvoorstel is om in lid 2 op te nemen, dat het algemeen bestuur besluiten tot wijziging van de begroting, die niet leiden tot een verhoging van de gemeentelijke bijdrage, niet om een zienswijze hoeft voor te leggen aan de raden. Het algemeen bestuur stelt de raden zo spoedig mogelijk na vaststelling op de hoogte van deze begrotingswijzigingen.

Toelichting
Artikel 35 Wgr geeft aan, dat de wettelijke procedureregels ook van toepassing zijn op besluiten tot wijziging van de begroting. Maar ook dat in de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.
Tot nu toe gaan alle begrotingswijzigingen van de veiligheidsregio voor een zienswijze naar de raden, ook die waarbij sprake is van kleine en technische wijzigingen en die waarbij geen sprake is van gevolgen voor de gemeentelijke bijdragen. In de praktijk geven door Veiligheidsregio IJsselland voorgelegde begrotingswijzingen nauwelijks aanleiding om een zienswijze in te dienen. Toch geeft behandeling ervan de gemeenten en de GR-en veel werk. Doel is om deze hoeveelheid werk te beperken. Dat kan door in de gemeenschappelijke regeling op te nemen, dat besluiten tot wijziging van de begroting, die niet leiden tot een verhoging van de gemeentelijke bijdrage, niet om een zienswijze voorgelegd hoeven te worden aan de raden. Uitgangspunt daarbij is, dat de dienstverlening en uitvoering van taken op koers blijven.
Aan de raden worden dus altijd voorgelegd begrotingswijzigingen waarbij sprake is van verhoging van de gemeentelijke bijdrage.

e. Artikel 35 Jaarstukken
   Conceptvoorstel is om lid 6 als volgt te wijzigen:
   Het algemeen bestuur stelt de jaarstukken vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking hebben. Het dagelijks bestuur zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

Toelichting
In de GR stond dat de jaarstukken voor 1 juli worden vastgesteld. Dit is lastig voor de

vergaderplanning van het algemeen bestuur omdat de begroting door de nieuwe zienswijzetermijn in de eerst helft van juli wordt vastgesteld. Door de datum van 1 juli los te laten kunnen de jaarstukken in dezelfde bijeenkomst van het AB worden vastgesteld als de begroting. Het college van Gedeputeerde Staten dienen de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling maar uiterlijk 15 juli te ontvangen.

f. Nieuw artikel 35a Rekeningresultaat

Conceptvoorstel is om in dit nieuwe artikel vast te leggen, dat het algemeen bestuur beslist of een batig saldo van de jaarrekening:

a. noodzakelijk is voor de gemeenschappelijke regeling en zal worden toegevoegd aan reserves; of

b. geheel of gedeeltelijk aan de gemeenten zal worden uitgekeerd.

Het algemeen bestuur beslist of een nadelig saldo van de jaarrekening geheel of gedeeltelijk ten laste van

a. het volgende dienstjaar zal worden gebracht; of

b. bestaande reserves zal worden gebracht; of

c. de gemeenten zal worden gebracht.

Toelichting

In de GR VRIJ staan nu geen afspraken over de besluitvorming van het algemeen bestuur over het rekeningresultaat, dat wordt bepaald bij vaststelling van de jaarrekening. De financiële verordening geeft aan, dat het dagelijks bestuur de jaarstukken en het bestemmingsvoorstel van het rekeningresultaat ter vaststelling voorlegt aan het algemeen bestuur. Deze bepaling beoogt de bestaande praktijk met de besluitvorming van het algemeen bestuur over het rekeningresultaat vast te leggen.

<u>Technische en/of tekstuele verbeteringen/actualiseringen</u>

Algemeen

a. Het woord ‘Veiligheidsregio’ in de hele GR vervangen door ‘veiligheidsregio’.

b. Het woord ‘Wet gemeenschappelijke regelingen’ in de hele GR afgekort als ‘Wgr.’.

c. De toelichting bij meerdere artikelen geactualiseerd met recente informatie.

Specifieke artikelen

d. Artikel 3: tekst in overeenstemming brengen met de toelichting: voor ‘commissies’ invoegen: indien ingesteld.

e. Artikel 6: toevoegen van Wet gemeenschappelijke regelingen en Omgevingswet. De Wgr noemt bevoegdheden om aan het rechtsverkeer deel te nemen. De Omgevingswet treeft op 1 januari 2024 in werking. Het op die wet gebaseerde Omgevingsbesluit zegt (artikel 4.33), dat veiligheidsregio’s wettelijk adviseur zijn voor vergunningaanvragen voor bepaalde milieubelastende activiteiten.

f. Artikel 6: verwijderen van de tijdelijke Wet Ambulancezorg. Deze is vervangen door de Wet ambulancevoorzieningen. De bevoegdheden van de veiligheidsregio staan nu in de Wet veiligheidsregio’s.

g. Artikel 6: opnemen van de meldkamerfunctie in de toelichting. Door wijziging van de Wet veiligheidsregio’s zijn de veiligheidsregio’s verantwoordelijk voor hun meldkamerfunctie (i.p.v. voor de hele meldkamer).

h. Artikel 11: functie leidinggevende Politie veranderen in: districtschef van het district IJsselland van de Politie, directeur veiligheidsregio koppelen aan commandant brandweer (dit ook in artikel 31), nieuwe term van regionaal militair commandant opnemen.
i. Artikel 33: in lid 1b wordt de nieuwe wettelijke termijn van 12 weken opgenomen, waarin de raden een zienswijze bij de begroting kunnen inbrengen. De leden 1c en 1d
zijn overgenomen uit de Wgr. en geven aan wat het dagelijks bestuur moet doen met een zienswijze. In lid 1f is de nieuwe datum opgenomen, waarvoor het dagelijks bestuur de begroting moet toezenden aan gedeputeerde staten.
j. Artikel 35: in lid 4 is de nieuwe datum (30 april) opgenomen, waarvoor het dagelijks bestuur volgens de Wgr. de jaarstukken aan de raden moet zenden.
k. Artikel 36: verwijzen naar geldende Archiefwet.