Aan

Colleges van B&W die deelnemen aan GR Omnibuzz

Van

Rob de Greef & Maartje de Rond

PROOF Adviseurs BV.
Postbus 2704
3000 CS Rotterdam

info@proofadviseurs.nl
(+31)850471007
proofadviseurs.nl

Rabo NL43RABO0303425660
btw NL8550.87.250.B01
KvK 63089068

Plaats/datum

Rotterdam, 12 juli 2022

Betreft

Nieuwe procedure wijziging GR

1 Achtergrond

Vanuit Omnibuzz en een werkgroep van gemeentelijke ambtenaren is een wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Omnibuzz (hierna: GR Omnibuzz) voorbereid. Deze ziet op de financieringswijze van Omnibuzz, welke gewijzigd gaat worden. Het algemeen bestuur van Omnibuzz heeft uitgesproken dat men deze wijziging op 1 januari 2023 in wil laten, en niet pas op 1 januari 2024. In dit memo gaan we niet inhoudelijk in op de wijziging, maar gaan we uitgebreid in op de (nieuwe) wijzigingsprocedure.

Op 1 juli jl. is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden.[1] Eén van de wijzigingen in de Wgr is dat voor wijziging van een collegeregeling[2], zoals de GR Omnibuzz, de raden meer invloed krijgen op de wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Deze wijzigingsprocedure is per 1 juli 2022 direct ingegaan[3]. De wens om op 1 januari a.s. de gemeenschappelijke regeling te wijzigen brengt dan ook een complicatie met zich mee. Andere wijzigingen uit de wetswijziging hoeven pas op 1 juli 2024 doorgevoerd te worden.[4]

In dit memo gaan we eerst in op het juridische kader van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen ten aanzien van de wijziging van collegeregelingen. Vervolgens zetten we in paragraaf 3 uiteen wat de praktische problematiek is rondom de wijziging van de GR Omnibuzz. Tenslotte gaan we in paragraaf 4 nog in op de uitwerking van de nieuwe financieringssystematiek in de begroting van Omnibuzz.

[1] Wet van 15 december 2021, *Stb.* 2022, nr. 18. Zie voor de inwerkingtreding KB 21 maart 2022, *Stb.* 2022, nr. 128.
[2] Een collegeregeling is een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen. De raden (noch burgemeesters) zijn deelnemers.
[3] Vgl. KB 21 maart 2022, *Stb.* 2022, nr. 128, p. 2 t.a.v. de begrotingscyclus.
[4] NB. In het geval van Omnibuzz komt er daarom een tweede wijzigingsvoorstel komend jaar, om de wijzigingen van de Wgr in de eigen gemeenschappelijke regeling te verwerken. Die wijzigingen vergen ook politieke keuzes, en daarvoor is meer tijd nodig.

2 Juridisch kader Wgr

De nieuwe Wgr bepaalt dat voor het wijzigen van de regeling colleges van burgemeester en wethouders voortaan het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling eerst toezenden aan de gemeenteraden (art. 1 lid 5 jo. lid 2 Wgr). De gemeenteraden kunnen dan bij hun colleges binnen acht weken *na ontvangst* van de ontwerpregeling hun **zienswijze** over de ontwerpregeling geven (art. 1 lid 5 jo. lid 3 Wgr). De raad mag ook van de mogelijkheid tot het geven van zienswijzen afzien (art. 1 lid 5 jo. lid 3 Wgr). De bedoeling van de wetgever bij deze nieuwe procedure is als volgt:

> "Om de raad een meer sturende positie te geven bij het treffen van een regeling tussen colleges wordt raden het recht gegeven een zienswijze naar voren te brengen bij een ontwerpregeling van […] colleges van burgemeesters en wethouders. Indien de raden hier geen gebruik van wensen te maken dienen zij de colleges van burgemeester en wethouders […] hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen, zodat de besluitvorming niet onnodig vertraagd wordt."[5]

Voor deze zienswijzenprocedure geldt dus dat het college de ontwerpregeling voor zienswijzen aan de raad zendt. Dit wijkt af van de zienswijzeprocedure op de ontwerpbegroting (zie par. 4). Het is dus niet logisch dat het college bij deze nieuwe zienswijzeprocedure een concept-zienswijze voorbereidt. Immers, het college gaat dan over zijn eigen voorstel adviseren terwijl aangenomen moet worden dat het college hier onverkort mee instemt. Het college heeft al via zijn lid in het algemeen bestuur van Omnibuzz het belang van de gemeente behartigd en de nodige invloed kunnen uitoefenen.

De nieuwe zienswijzenprocedure lijkt daarmee meer op de wensen en bedenkingen-procedures zoals geregeld in de artikelen 160 lid 2 Gemeentewet (oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen door de colleges) en 169 lid 4 Gemeentewet (o.a. rond privaatrechtelijke rechtshandelingen met ingrijpende gevolgen). Bij deze procedures legt het college ook een ontwerpbesluit voor aan de raad en vraagt vervolgens om wensen bedenkingen. Die wensen en bedenkingen worden normaliter dan ook niet vanuit het college voorbereidt.

Nadat de raad eventuele zienswijzen heeft ingediend vervolgt de procedure zoals deze voor 1 juli 2022 ook gold (zie ook par. 3). Dit betekent dat het college een voorlopig besluit neemt omtrent de ontwerpregeling, en vervolgens de **toestemming** vraagt aan de gemeenteraad (art. 1 lid 5 jo. lid 4 Wgr) voor het wijzigen van de regeling. Op die toestemming is afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing (art. 10:32 lid 1 Awb).[6] Dat betekent dat de gemeenteraad 13 weken heeft om te beslissen omtrent de toestemming. De termijn van 13 weken begint te lopen vanaf het moment van verzending door het college (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 1 Awb). Dit is natuurlijk een maximumtermijn, de raad *mag* het ook sneller doen. Mocht de raad er binnen 13 weken niet uit kunnen komen, dan kan de raad beslissen de toestemmingstermijn te verlengen (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 2 Awb). Beslist de raad onverhoopt niet tijdig, dan is de toestemming van rechtswege verleend (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 4 Awb). De raad kan toestemming overigens alleen onthouden wegens strijd met het recht, of strijd met het algemeen belang (art. 1 lid 5 jo. lid 4 Wgr).[7]

Nadat de raad besloten heeft over de toestemming, moet dit besluit worden toegezonden aan het college. De griffier wordt verzocht dit direct na de betreffende raadsvergadering te doen.

---

[5] *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 3, p. 10.
[6] Dat artikel 10:32 Awb van toepassing is op deze toestemming is op te maken uit de Aanpassingswet derde tranche Awb I (Wet van 6 november 1997, *Stb.* 1997, 510). Artikel 1 lid 2 Wgr-1985 sprak eerst van een verklaring van geen bezwaar van de raad. Bij de genoemde Aanpassingswet is de term verklaring van geen bezwaar vervangen door de term toestemming. Volgens de memorie van toelichting wordt daarmee benadrukt dat artikel 10:32 Awb van toepassing is (*Kamerstukken II* 1996/97, 25280, 3, p. 76 in samenhang met p. 62-63, zie voorts p. 64-65).
[7] *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 3, p. 10.

Publicatie van het raadsbesluit tot toestemming is *niet* vereist, althans de bekendmaking geschiedt via de toezending aan het college (vgl. art. 10:32 lid 2 jo. art. 10:31 lid 1 Awb[8]).

Het college neemt ten slotte het definitieve besluit tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Nadat alle colleges besloten hebben moet bekeken worden of de benodigde meerderheid is behaald. De wijziging is tot stand gekomen indien drievierde van de colleges hiertoe besloten hebben, natuurlijk met de benodigde toestemming van hun raden (art. 23 lid 3 GR Omnibuzz). De wijziging gaat dan voor alle deelnemende gemeentebesturen gelden, ook voor eventuele tegenstemmers. Het nemen van een wijzigingsbesluit bij (gekwalificeerde) meerderheid van de deelnemende colleges is op grond van artikel 9 lid 1 Wgr toegestaan.[9]

Het besluit van het college moet wél **bekendgemaakt** worden alvorens het in werking treedt (art. 3:40 Awb). Dat moet via publicatie in het Gemeenteblad (art. 3:42 Awb jo. art. 6 Bekendmakingswet). Het eventueel niet bekendmaken van dit besluit lijkt overigens geen gevolgen te hebben voor de rechtsgeldigheid van de gemeenschappelijke regeling[10], dat zou een college dat niet instemt namelijk de mogelijkheid geven de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen drievierde meerderheid te omzeilen.

Nadat alle colleges besloten hebben, moet de gemeenschappelijke regeling zelf (of althans het wijzigingsbesluit) bekendgemaakt worden in het Gemeenteblad van de plaats van vestiging, in casu Sittard-Geleen (art. 26 lid 4 jo. lid 1 Wgr jo. art. 2 lid 2 GR Omnibuzz).[11] De gemeenschappelijke regeling kan niet **in werking treden** voordat deze laatste bekendmaking heeft plaatsgevonden (art. 26 lid 4 jo. lid 3 Wgr). Dit moet dus hebben plaatsgevonden uiterlijk op 31 december 2022 om de wijziging per 1 januari 2023 in te laten gaan. Besluitvorming in het algemeen bestuur of dagelijks bestuur van Omnibuzz is daarvoor niet noodzakelijk na de besluitvorming in de colleges.[12]

3 Praktische kant

Wie de maximale termijnen uit de vorige paragraaf optelt komt al snel tot de conclusie dat een afgeronde wijzigingsprocedure voor 1 januari 2023 moeilijk wordt. Toch is de bestuurlijke wens nadrukkelijk dat de nieuwe financieringssystematiek per 1 januari 2023 ingaat. Om deze wens werkelijkheid te laten worden, is er afstemming nodig tussen Omnibuzz, gemeentelijke ambtelijke apparaten, college en raad/griffie. Alleen dan kunnen we proberen om de procedure sneller te doorlopen, waarbij we geen afbreuk doen aan de mogelijkheden van raden/raadsleden om invloed uit te oefenen.

Naar ons oordeel is dit mogelijk. We willen in elk geval geen tijd afknibbelen van de **zienswijzeprocedure** omdat dit nu juist hét moment is voor de raad om politiek invloed uit te oefenen op de wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Om die reden stellen wij voor dit te agenderen tijdens de raadsvergadering van september of begin oktober, terwijl de voorstellen en de benodigde informatie nog voor het zomerreces aan de raden worden toegezonden. Iedere raad kan zelf uitlijnen welke (voor)procedure (commissievergadering, BOB-cyclus o.i.d.) gevolgd moet worden. De colleges moeten hiertoe nog voor het zomerreces een besluit nemen tot het

[8] Vgl. ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3965, ro. 6.1.
[9] Vgl. *Handelingen I* 1984/85, p. 403.
[10] *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 22. Overigens toetsen rechters tot op heden niet of dit ook gebeurd is, men kijkt slechts naar de bekendmaking van de gemeenschappelijke regeling zelf (zie bijv. Hof 's-Hertogenbosch 26 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4674).
[11] Tot 1 juli 2021 moest dit in de Staatscourant, maar met de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties is dit vervangen door het gemeenteblad van de plaats van vestiging.
[12] Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 29-30.

vragen van zienswijzen. Via het lidmaatschap in het algemeen bestuur van Omnibuzz heeft elk college al invloed kunnen uitoefenen op de ontwerpregeling (de wijziging).

Naar aanleiding van de zienswijzen zullen de colleges via het bestuur van Omnibuzz bekijken of de ontwerpregeling nog **aangepast** moet worden. De (eventueel gewijzigde) ontwerpregeling gaat opnieuw via een collegebesluit naar alle raden, maar dit keer om **toestemming** te vragen. In het collegevoorstel kan beschreven worden wat met de zienswijzen is gedaan. Dat hoeft in dit geval niet apart, aldus de memorie van toelichting:

> "Omdat de raden toestemming moeten verlenen voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is afgezien van de verplichting voor het college om schriftelijk te reageren op de zienswijze van een gemeenteraad. Als naar het oordeel van de raad onvoldoende is gedaan met een uitgebrachte zienswijze of onvoldoende is uitgelegd waarom een zienswijze geheel of deels niet is overgenomen, kan de raad toestemming onthouden."[13]

Afhankelijk van het aantal zienswijzen en het al dan niet opvolgen daarvan kan ingeschat worden of een ontwerpregeling (nog) gevoelig ligt in de raad. Wanneer dat niet zo is, zou de te verlenen toestemming misschien zelfs wel als **hamerstuk** op de agenda kunnen worden gezet (natuurlijk via de daartoe in de gemeente geldende procedure; hiertoe zou echter al bij de raadsvergadering rond de zienswijze kunnen worden besloten). De raad is dan immers alleen nog maar bezig met de **binaire vraag**: wel óf geen toestemming. Inhoudelijke wijzigingen hadden in principe immers al bij de zienswijzeprocedure kunnen worden ingebracht. De raden en griffies wordt dan ook verzocht om het besluit tot toestemming in de vergadering in november, dan wel uiterlijk in december te nemen. De colleges kunnen dan direct daarna het definitieve besluit nemen en bekendmaken. Tot slot kan het college van Sittard-Geleen tussen kerst en oudjaar zorgdragen voor de bekendmaking van de gemeenschappelijke regeling. Geadviseerd wordt ook op voorhand al af te stemmen met de bevoegde instanties over de bekendmaking, want tussen kerst en oudjaar is het daar vaak heel druk.

Voor de volledigheid: de raad heeft geen recht van **amendement** op de ontwerpregeling, nu de regeling als zodanig geen raadsbesluit, maar een collegebesluit is (vgl. art. 147b Gemeentewet[14]). Het raadsbesluit behelst alleen de toestemming, dus het amendement zou hoogstens het voorstel van het college om toestemming te verlenen kunnen vervangen door een besluit dit niet te doen (gemotiveerd op welke grond dit dan afgewezen wordt). Gedeeltelijke toestemming lijkt niet tot de mogelijkheden te behoren, nu de wijziging/de ontwerpregeling natuurlijk wel in alle gemeenteraden colleges met dezelfde inhoud moet worden vastgesteld (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:29 lid 1 Awb). Evenmin mogen (formele) voorwaarden aan de toestemming worden verbonden (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:29 lid 2 Awb). Natuurlijk staat het de raad altijd vrij een **motie** in te dienen om het college op te roepen later alsnog een voorstel tot wijziging o.i.d. te doen. Een dergelijke motie heeft echter geen rechtsgevolgen, en tast de toestemming dus niet aan.[15]

Al met al is er dus sprake van een zeer krappe planning om het doel van inwerkingtreding per 1 januari 2023 te bewerkstelligen. Toch heeft het algemeen bestuur besloten hier wel naar te willen streven. Dat vergt dus de nodige samenwerking en goede wil tussen betrokken actoren.

---

[13] *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 3, p. 10.
[14] Vgl. ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9692, ro. 2.27.2.
[15] Vgl. ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9692, ro. 2.27.2.

4 Begrotingswijziging

Alsof de bovenstaande procedure niet al krap én ingewikkeld genoeg is, moet ook de begroting voor 2023 nog gewijzigd worden. In de reguliere procedure kan nog niet vooruit worden gelopen op de eventuele wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Dat betekent dat de (ontwerp)begroting voor 2023 vooralsnog geënt is op de oude financieringssystematiek. Om de nieuwe financieringssystematiek te verwerken is dus een **begrotingswijziging** nodig.

De procedure voor een begrotingswijziging is grotendeels hetzelfde als die voor de reguliere begroting, tenzij in de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat voor bepaalde categorieën van wijzigingen de procedure met zienswijzen niet doorlopen hoeft te worden (art. 35 lid 6 Wgr). De Gemeenschappelijke regeling Omnibuzz kent dergelijke beperkingen niet (art. 19 lid 6 GR Omnibuzz). Dit betekent dat de, op 1 juli jl. herziene, begrotingsprocedure van de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing is.

Het dagelijks bestuur van Omnibuzz zendt de ontwerpwijziging twaalf weken voordat deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden aan de gemeenteraden (art. 35 lid 6 jo. lid 1 Wgr). De gemeenteraden kunnen vervolgens bij het dagelijks bestuur hun **zienswijze** over ontwerpbegroting naar voren brengen. Dat moet binnen die *12 weken*. Het dagelijks bestuur moet de commentaren van de raden die in de zienswijzen zijn vervat met de ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur aanbieden (art. 35 lid 6 jo. lid 3 Wgr). Het dagelijks bestuur moet schriftelijk en gemotiveerd reageren op de zienswijzen van de raden, vóórdat het algemeen bestuur tot definitieve vaststelling van de wijziging overgaat (art. 35 lid 6 jo. lid 4 Wgr). Het algemeen bestuur beslist vervolgens over de wijziging van de begroting (vgl. art. 34 lid 1 jo. art. 35 lid 4 jo. lid 1 Wgr). Begrotingswijzigingen voor het boekjaar 2023 kunnen worden vastgesteld tot uiterlijk 31 december 2023 (art. 35 lid 7 Wgr jo. art. 192 lid 1 Gemeentewet).

Om te voorkomen dat de gemeenteraden begin 2023 voor de derde keer naar de nieuwe financieringssystematiek moeten kijken, wordt de ontwerp-begrotingswijziging **gelijktijdig** met de wijziging van de gemeenschappelijke regeling in procedure gebracht. Althans, de raden wordt gevraagd uiterlijk in de november dan wel december vergadering over de ontwerp-begrotingswijziging zienswijzen naar voren te brengen. Voordeel is dat de raden dan bij de wijziging van de gemeenschappelijke regeling ook al direct inzicht hebben in de concrete afrekening voor 2023 en dat er geen licht kan ontstaan in de zienswijzen over de begrotingswijziging en de besluitvorming over de gemeenschappelijke regeling. Omdat deze zienswijze echter, anders dan de zienswijze en de toestemming op de gemeenschappelijke regeling, niet gevraagd wordt door het college maar door het dagelijks bestuur van Omnibuzz is ook hier afstemming tussen Omnibuzz, ambtelijke apparaten en griffies noodzakelijk om het proces goed uitgelijnd te krijgen. In sommige gemeenten moet het college mogelijk ook nog een concept-zienswijze voorbereiden op de ontwerpbegroting van het dagelijks bestuur.

Het algemeen bestuur van Omnibuzz zal dan in de eerste vergadering van 2023 de wijziging daadwerkelijk vaststellen, als ook de nieuwe gemeenschappelijke regeling in werking is getreden. Daarmee is de begrotingswijziging op het moment van vaststellen dan ook volledig in overeenstemming met de dan geldende gemeenschappelijke regeling. Mocht de wijziging van de gemeenschappelijke regeling onverhoopt niet (of later) worden vastgesteld, dan zal het

algemeen bestuur ook niet hoeven besluiten over de begrotingswijziging. Het dagelijks bestuur kan het voorstel dan intrekken.

NB. Wij hebben hieronder voor de volledigheid nog het totaaloverzicht van de planning op hoofdlijnen opgenomen.

Planning

PLANNING	Juli				Augustus			Septemer				Oktober				November		December			
WEEK	27	28	29	30	31 t/m 34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44 t/m 48	49	50	51	52		
Proces besluitvorming																					
Vergadering algemeen bestuur inzake GR-wijziging	6-jul																				
Toesturen ontwerp GR-wijziging aan colleges		**11-jul**																			
Zienswijzeprocedure raden ontwerp GR-wijziging			tenminste 8 weken																		
Voorlopige besluitvorming colleges																					
Vergadering dagelijks bestuur inzake begrotingswijziging										**28-sep**											
Toesturen begrotingswijziging en bijbehorende stukken gemeenten																					
Proces toestemming raden												*Afstemmen met griffie intern*									
Zienswijzeprocedure raden begrotingswijziging										*tenminste 12 weken*											
Vaststellen begrotingswijziging algemeen bestuur																					
Definitieve besluitvorming colleges																					
Bekendmaking gewijzigde GR																					
Vakantie en zomerreces																					
Vakanties																					
Zomerreces colleges en raden																					