

REGIONAAL AFSTEMMINGSKADER WIJZIGING WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN 2022

ACHTERGROND

Op 1 juli 2022 is de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden.

Lokale overheden werken steeds meer en intensiever met elkaar samen. Dat gebeurt op verschillende niveaus en op verschillende manieren. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt (publiekrechtelijke) samenwerking mogelijk tussen provincies, gemeenten en waterschappen.

In gemeenschappelijke regelingen draagt het lokale bestuur in meer of mindere mate taken en/of bevoegdheden over aan (het bestuur van) een regionaal, interbestuurlijk samenwerkingsverband. De afgelopen jaren is uit verschillende onderzoeken gebleken dat volksvertegenwoordigers (gemeenteraden en -raadsleden) een te grote afstand ervaren tot gemeenschappelijke regelingen. Daardoor komt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen onder druk te staan. Met deze wetwijziging wordt door de wetgever beoogd de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers (gemeenteraden, provinciale staten en besturen van waterschappen) bij het bestuur van een samenwerkingsverband te verbeteren. Zo kunnen zij meer invloed op besluiten van een gemeenschappelijke regeling krijgen.

Het algemeen bestuur van een college-GR wordt gevormd uit burgemeesters en/of wethouders van de deelnemers. Indien ook de provincie deelneemt in GR, is tevens een gedeputeerde lid van het algemeen bestuur. Bij de veiligheidsregio is wettelijk voorgeschreven dat de burgemeesters zitting hebben in het algemeen bestuur. Bij een gemengde-GR kunnen naast burgemeesters en wethouders ook raadsleden zitting hebben in het algemeen bestuur. De eigenaarsrol van de GR ligt bij dit algemeen bestuur. De wet introduceert nieuwe instrumenten waarmee gemeenteraden en Provinciale Staten hun controlerende en kaderstellende taken richting dit algemeen bestuur beter kunnen uitvoeren. De toepassing van deze nieuwe instrumenten komt in deze notitie aan de orde.

De wetgever is zich ervan bewust geweest dat er gemeenschappelijke regelingen zijn in veel verschillende soorten en maten. Dit is de reden dat in veel gevallen ervoor gekozen is om geen harde inhoudelijke bepalingen in de nieuwe wet op te nemen, maar alleen de verplichting om met elkaar daarover in de GR afspraken te maken. Dit betekent dat er voor verschillende onderwerpen nog veel ruimte is voor de GR'en en hun bestuur om een eigen invulling aan te geven.

Het deel van de wet dat rechten geeft aan volksvertegenwoordigers is per 1 juli 2022 direct ingegaan (hieronder gemarkeerd met *). Voor het andere deel (verplichtingen om bestaande gemeenschappelijke regelingen aan te passen, om zo scherpere afspraken te maken over bijvoorbeeld uittreding of evaluatie) geeft de wet een implementatieperiode van twee jaar. De wetwijziging dient dus vóór 1 juli 2024 te zijn geïmplementeerd in de eigen GR.

De belangrijkste wijzigingen in de gewijzigde Wgr zijn als volgt:

1. Invoering zienswijzeprocedure bij treffen/wijzigen/toetreden/uittreden regeling: de raden krijgen het recht bij het treffen/wijzigen/toetreden/uittreden van een regeling door colleges en/of burgemeesters een zienswijze naar voren te brengen op de ontwerpregeling. Burgemeester en colleges dienen schriftelijk en gemotiveerd te reageren op deze zienswijze (art 1 / art 51 Wgr) (* per 1 juli 2022).
2. Verplichting om in de GR afspraken te maken over besluiten die voor een zienswijze worden voorgelegd aan de raden van de deelnemers: op dit moment bestaat alleen een verplichte zienswijzeprocedure bij de begroting. Met de gewijzigde Wgr het is mogelijk, maar niet verplicht, om de procedure ook bij andere besluiten toe te passen. Het is verplicht om in de GRte regelen in welke gevallen de zienswijzeprocedure wordt toegepast (art 10 lid 5 jo. lid 6 Wgr).

3. Mogelijkheid regionale gemeenschappelijke raadscommissie in te stellen bij een openbaar lichaam: de raden gezamenlijk kunnen het voorstel doen een dergelijke commissie in te stellen, het algemeen bestuur is vervolgens verplicht de commissie in te stellen. De adviescommissie bestaat uit raadsleden en ondersteunt de gemeenteraden bij de voorbereiding van besluitvorming met betrekking tot de GR en adviseert zowel de gemeenteraden als het algemeen bestuur. De bedoeling is het voor de deelnemers eenvoudiger te maken het functioneren van een GR tijdig bij te sturen. De instelling van een raadscommissie is niet verplicht. (art 24a Wgr) (* per 1 juli 2022).
4. Mogelijkheid tot participatie (inspraak) bij besluiten GR: de wijziging van de Wgr introduceert de mogelijkheid burgers (ingezetenen van de deelnemers en andere belanghebbenden) te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van de GR (art 10 Wgr). In een GR moet worden opgenomen of burgers betrokken worden en zo ja, op welke wijze en bij welke beslissingen. Dat laatste zal afhangen van de mate waarin het door de gemeenschappelijke regeling gevoerde beleid de belangen van ingezetenen en andere belanghebbenden raakt.
5. Opnemen van een actieve informatieplicht: het bestuur van een GR krijgt een actieve informatieplicht richting raden over alles wat in de GR speelt. De informatieplicht is dus niet beperkt tot te nemen of genomen besluiten (* per 1 juli 2022). In de GR moet worden vastgelegd op welke wijze de inlichtingen worden verstrekt (art 17 Wgr).
6. Introductie gemeenschappelijk recht van enquête: als sprake is van unanimititeit onder de raden, dan kunnen zij een gemeenschappelijke enquêtecommissie instellen in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan. Deze commissie kan onderzoek doen naar eventuele misstanden bij een GR als geheel (artikelen 155 g en h Gemeentewet) (* per 1 juli 2022).
7. Verduidelijking van de controle mogelijkheid van rekenkamers: met de wijziging van artikel 184 Gemeentewet wordt verduidelijkt dat lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, bevoegd zijn onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een GR. Toegevoegd is dat een rekenkamer de andere rekenkamers van de deelnemers informeert op het moment dat een dergelijk onderzoek wordt ingesteld (* per 1 juli 2022).
8. Afspraken over evaluatie in de GR: iedere GR moet een bepaling bevatten over de evaluatie van de regeling. De bepaling kan inhouden dat niet wordt geëvalueerd. Wordt wel geëvalueerd dan zullen de bepalingen gaan over wat wordt geëvalueerd, hoe vaak en op welke wijze (artikel 11a Wgr).
9. Aanpassen regels uittreden uit een GR: in de GR moeten afspraken worden gemaakt over de uittreedvoorwaarden, het is niet meer mogelijk te volstaan met een bepaling dat het algemeen bestuur de gevolgen van uittreding regelt. Deze verplichting gaat ook gelden voor tijdelijke regelingen (art 52 jo. art 9 Wgr).
10. Veranderingen in de begrotingscyclus: er komt een aanpassing van de termijnen voor het indienen van de kadernota, de ontwerpbegroting en de begroting. De bedoeling van de wetgever is dat de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen daarmee beter aansluit op die van gemeenten. Door deze betere afstemming zou het voor de gemeenteraden makkelijker moeten worden om te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven in een GR op de begroting van de eigen gemeente (art 34, 34b en 35 Wgr) (* per 1 juli 2022).

REGIONAAL PROCES

De regio Zuidooost-Brabant telt 21 gemeenten; deze nemen deel aan diverse gemeenschappelijke regelingen. Aan een viertal gemeenschappelijke regelingen nemen alle 21 gemeenten deel, namelijk Metropoolregio Eindhoven (MRE), Omgevingsdienst Zuidooost-Brabant (ODZOB), Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (VRBZO) en Gemeentelijke gezondheidsdienst Brabant-Zuidoost (GGD). De ODZOB kent een extra deelnemer, namelijk de provincie Noord-Brabant.

Alle GR'en en hun besturen zullen een proces doorlopen, waarin zij bespreken hoe zij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen naar hun eigen GR vertalen. De algemeen besturen van de GR'en, en dus hun dagelijks bestuur ter voorbereiding, zijn nu aan zet om de implementatie vorm te geven.

In dit proces zijn veel stakeholders:

- Zo zijn er de dagelijks en algemeen besturen als bestuurders van de GR'en;
- De colleges van B&W (en voor ODZOB tevens Gedeputeerde Staten) als deelnemers en eigenaren van de GR'en;
- Het Waterschap als adviseur van GR'en;
- De gemeenteraden en Provinciale Staten (PS) die meer bevoegdheden krijgen ten aanzien van collegeregelingen;
- De gemeenteraden als deelnemers en eigenaren in de GR Metropoolregio Eindhoven;
- De collega GR'en in hetzelfde vakgebied (m.u.v. GR Metropoolregio Eindhoven).

Dit maakt duidelijk dat afstemming hierin zeker wenselijk en misschien wel noodzakelijk is. Door een gezamenlijk kader te hanteren waarlangs de besluitvorming binnen de verschillende GR'en kan gaan plaatsvinden kunnen uitgangspunten en argumenten als bouwstenen geüniformeerd worden. Dit creëert eenduidigheid en overzicht bij de deelnemers. Dit laat onverlet dat op basis van dezelfde uitgangspunten en argumenten per GR andere keuzes kunnen worden gemaakt, omdat iedere GR nu eenmaal zijn eigen werkingsgebied, achtergrond en dynamiek kent. Op basis van de gemeenschappelijke bouwstenen is dan voor deelnemers gemakkelijker te duiden en te motiveren waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

UITGANGSPUNTEN

1. Versterking eigenaarschap bestuurder

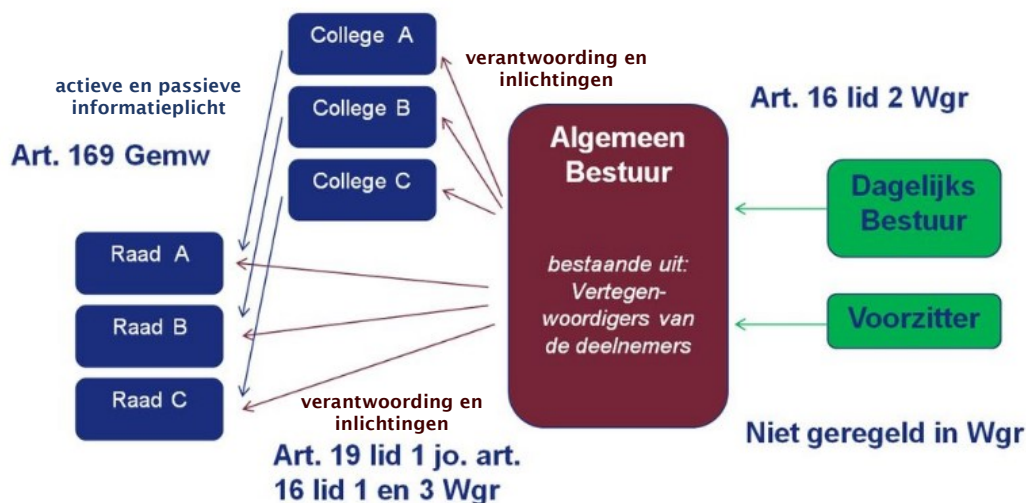
De GR'en zijn veelal collegeregelingen. Dat wil zeggen dat zij zijn ingesteld door de colleges van burgemeester en wethouders of door Gedeputeerde Staten met als doel een overheidstaak uit te voeren, waarvan de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid bij de gemeente of provincie ligt. De GR is een vorm van verlengd lokaal bestuur.

Bij een collegeregeling ligt de bevoegdheid om te beslissen over deze regelingen daarom in de eerste plaats bij de colleges. De rol van de raad is het kaderstellen en controleren. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat het algemeen bestuur van de GR wordt gevormd door leden van Gedeputeerde Staten of leden van de colleges van burgemeesters en wethouders van de deelnemers. Het dagelijks bestuur wordt gekozen uit het algemeen bestuur en bestaat dus ook uit leden van die colleges.

Voor de veiligheidsregio's geldt dat wettelijk is bepaald dat het algemeen bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de deelnemers.

In de GR Metropoolregio Eindhoven werken zowel de colleges als de raden samen. Dit is daarom geen collegeregeling maar een gemengde regeling. Dit geeft de raden een iets andere rol. Het algemeen bestuur wordt gevormd door collegeleden en/of raadsleden van de deelnemende gemeenten. De GR Metropoolregio Eindhoven is overigens de enige GR in deze regio die een gemengde regeling is.

In onderstaand schema is de verantwoordingsstructuur voor een collegeregeling geschetst.



1. Het collegelid heeft op grond van de Gemeentewet/Provinciewet een actieve en passieve informatieplicht naar de gemeenteraad/PS (art 169 Gemeentewet, 167 Provinciewet). Dit geldt ook voor het handelen als AB-lid van een GR.
2. De raad/PS (als geheel) kan het eigen AB-lid ter verantwoording roepen (art 16 lid 1 Wgr)
3. Leden van de raad/PS kunnen het AB van de GR om inlichtingen vragen (art 17 Wgr) waarop de GR verplicht is te antwoorden. Deze verplichting richt zich niet alleen op informatie over te nemen besluiten, maar betreft alles dat de raad behoort te weten om zijn taak goed te kunnen vervullen.

Deze structuur brengt tot uitdrukking dat het eerste aanspreekpunt voor de raad/PS ten aanzien van het reilen en zeilen in de GR, het eigen AB-lid/de eigen betreffende portefeuillehouder is. Voor alle GR'en geldt dat bij de verantwoording de nadruk gelegd wordt op het lokale gesprek, collegeleden overleggen met hun eigen raad. De wetswijziging brengt geen verandering in deze verantwoordelijkheidslijnen.

Uitgangspunt 1: Het eerste aanspreekpunt voor de raad/PS ten aanzien van aangelegenheden van de GR is het eigen AB-lid/ de eigen betreffende portefeuillehouder.

2. Uniformiteit versus verscheidenheid

Naar verwachting bestaat er bij de deelnemers de wens om uniformiteit in de aanpassingen in de GR'en om ambtelijke en bestuurlijke drukte te beperken. Het is begrijpelijk dat een gemeente die met meerdere GR'en te maken heeft, uniformiteit wil in het besturen van die GR'en. Ditzelfde geldt voor de provincie die te maken heeft met meerdere GR'en over Brabant heen (zoals de Omgevingsdiensten). Daarnaast is er vaak de wens om ook binnen een vakgebied (bv de GGD'en, Veiligheidsregio's) eenzelfde set met afspraken te maken.

De wetgever heeft er juist voor gekozen, vanwege de verscheidenheid aan GR'en om geen uniforme afspraken in de wet op te nemen. Er zijn wezenlijke verschillen tussen de GR'en waardoor er verschillende modellen denkbaar of zelfs nodig zijn.

- Er zijn landelijk GR'en met slechts 2 of 3 deelnemers, maar ook met 25 (de voor deze memo beschouwde GR'en bestaan uit 21 (GGD, VRBZO, MRE) of 22 (ODZOB) deelnemers;

- Er zijn GR'en die naar aard verschillend zijn. Zo zijn er regelingen met een beleidsmatige inhoud en GR'en van meer uitvoerende aard;
- Er zijn GR'en met een grote impact op de burgers of juist met weinig tot geen impact.
- Er zijn GR'en waarbij op basis van andere wetgeving afgeweken wordt van de Wgr. Dit speelt met name bij de veiligheidsregio's.

Totale uniformiteit is dus niet mogelijk en ook niet wenselijk. Dit brengt ons tot de conclusie dat per GR bekeken moet worden wat voor die GR een passende uitwerking en toepassing is van de wetswijziging.

Uitgangspunt 2: De afspraken binnen de GR dienen te passen bij de omvang, taak en bevoegdheden van die GR.

3. Vergroten inhoudelijke betrokkenheid

De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen geeft de gemeenteraden meer sturingsmogelijkheden. Wat we zien is dat deze sturingsmogelijkheden vrij formeel van aard zijn. Het gaat vooral om extra instrumenten. Ook in de voorbereiding van de wetswijziging is de vraag al geopperd of deze instrumenten er echt toe bijdragen dat de raad meer invloed heeft op de GR. Er ontstaat meer bestuurlijke drukte en het risico van dubbeling van werk. Er komt nog meer een focus op financiën, terwijl er zowel bij de GR'en als bij de raden juist behoefte is aan meer het inhoudelijke debat met elkaar voeren. Daar willen we meer op investeren en de bestaande richtlijnen en verantwoordingslijnen ongemoeid laten. Met elkaar spreken over welke taken wil je dat deze GR voor jou uitvoert? Wat vind je als raad belangrijk dat er tot stand komt in jouw gemeente? De output van de GR is immers het belangrijkste.

Uitgangspunt 3: De nieuwe instrumenten vooral inzetten waar deze meerwaarde hebben om inhoudelijke betrokkenheid te vergroten in verbinding met de financiële kaders.

4. De P&C-cyclus

Een belangrijk proces binnen de GR is uiteraard de planning- en controlcyclus. Door het vaststellen van de begroting wordt immers bepaald hoe de middelen van de GR het komende jaar besteed gaan worden. Hiervoor zijn in de Wet gemeenschappelijke regelingen al veel afspraken opgenomen, zoals het toezenden aan de deelnemers en de zienswijzetermijn. Deze leiden op dit moment soms tot problemen.

Parallel aan onderhavig proces tot aanpassing van de gemeenschappelijke regelingen heeft de werkgroep controllers 4GR¹ de integrale 'Beleidsnotitie kaders P&C documenten' herijkt op basis van de wijzigingen in de Wgr.

Uitgangspunt 4: Voor de P&C-cyclus is het uitgangspunt de minimale wettelijke termijnen, waarbij voor de praktische invulling de GR en raden afwijkende (ruimere) afspraken kunnen maken.

CONCRETE IMPLEMENTATIE VAN DE WETSWIJZIGING

In lijn met de hierboven genoemde uitgangspunten willen we de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen gaan doorvoeren.

A. Mogelijkheid tot het instellen van een adviescommissie

Als de raden van alle deelnemers gezamenlijk aan het AB van de GR vragen om een adviescommissie in te stellen, dient het AB deze in te stellen. De adviescommissie kan het bestuur van een GR adviseren omtrent voorgenomen besluiten, zelf aandacht voor een onderwerp vragen en (gezamenlijke) standpunten van de raden van de deelnemers op het punt van de regeling

¹ Bestaande uit de vier controllers van de ODZOB, GGD, MRE en VRBZO, de controller van gemeente Eindhoven en een afgevaardigd gemeentesecretaris.

voorbereiden en daaromtrent adviseren. Daarmee kunnen de raden eerder en nauwer betrokken worden dan op dit moment het geval is. Er is geen sprake van delegatie van bevoegdheden aan de gemeenschappelijke adviescommissie. Deze nieuwe commissie heeft geen (formele) rol in het besluitvormingsproces en zienswijzen blijven door raden gegeven worden, eventueel voorbereid door de adviescommissie.

Dit nieuwe instrument kent een paar haken en ogen. Het kost tijd van de raadsleden (reden waarom hiervoor de mogelijkheid is geopend om een extra vergoeding te geven) en brengt extra bestuurlijke drukte met zich mee. Ook de politieke implicaties dienen goed in ogenschouw genomen te worden. Eén raadslid wordt aangewezen om deel te nemen in de adviescommissie. Kan deze persoon het standpunt van de hele raad weergeven?

Bij dit nieuwe instrument moet zeker afgewogen worden voor welk type GR is een dergelijke adviescommissie zinvol. Ook vanwege de tijdsinvestering die dit van raadsleden vraagt, dient alleen gekozen te worden voor een dergelijke commissie waar dat nodig is vanuit de kaderstellende rol van de gemeenteraden. Dit past binnen uitgangspunt 1. De aard en taak van de GR is bepalend of een adviescommissie een passend instrument is. In de Metropoolregio Eindhoven is reeds een regionale Raadstafel21 ingesteld om de betrokkenheid van de raadsleden te vergroten. Informatieuitwisseling, kennisdeling en vervullen van de ambassadeursrol naar de eigen gemeenteraad zijn de belangrijkste functies die de leden vervullen. De Raadstafel21 heeft geen besluitvormende bevoegdheden en is (nog) geen adviescommissie als bedoeld in de Wgr. Voor GR'en die veel meer uitvoerend zijn dan beleidsmatig (zoals de Omgevingsdienst, Veiligheidsregio en GGD) zien wij minder het nut van een adviescommissie. Daarnaast kan ook gekeken worden naar het effect dat het werk van de GR heeft op de inwoners van de regio.

Met toepassing van uitgangspunt 3 zou de adviescommissie zich niet moeten buigen over besluiten waar al een formeel proces (zoals de P&C-cyclus) voor is vastgesteld, maar zouden zij een toegevoegde waarde kunnen hebben bij het creëren van meer inhoudelijke betrokkenheid. Als een adviescommissie wordt ingesteld is het juist interessant voor de raad en de GR om het met elkaar over inhoudelijke onderwerpen te hebben. Daar kan een toegevoegde waarde gecreëerd worden.

Wij stellen daarom voor kritisch te beoordelen voor welke GR een adviescommissie een zinvolle aanvulling is. Daarbij de opdracht aan de commissie vooral te richten op inhoudelijke verdieping.

Daarnaast vinden we het ook hier belangrijk om vooral te kijken naar wat werkt voor deze GR? Het betrekken van de raad bij een GR hoeft niet altijd via een formele adviescommissie te lopen. Er kan ook gewerkt worden (zoals nu ook al gebeurt) met bijvoorbeeld afgevaardigdenuit de raden die zich specifiek richten op een bepaald inhoudelijk terrein en de daarbij horende GR. Ook kunnen afspraken over extra informatievoorziening helpen om de raad meer te betrekken. Het advies is daarom om vooral met elkaar te zoeken naar de meest passende afspraak tussen GR en raad die voor beide partijen voldoet aan de behoefte.

Advies: De mogelijkheid tot het instellen van een adviescommissie is geregeld in de wet en kan op enig moment worden geïnitieerd door de raden van de deelnemers. Het AB dient op verzoek de bevoegdheden, de taken en de werkwijze van de commissie vast te leggen in een (aparte) regeling. Het is niet noodzakelijk de GR hierop aan te passen. Wij adviseren een eventueel initiatief voor een adviescommissie kritisch te bevragen op de verwachte meerwaarde ten opzichte van andere (informele) instrumenten om de (inhoudelijke) betrokkenheid van raadsleden te vergroten.

B. Aanwijzen van besluiten waarvoor een zienswijze-procedure geldt

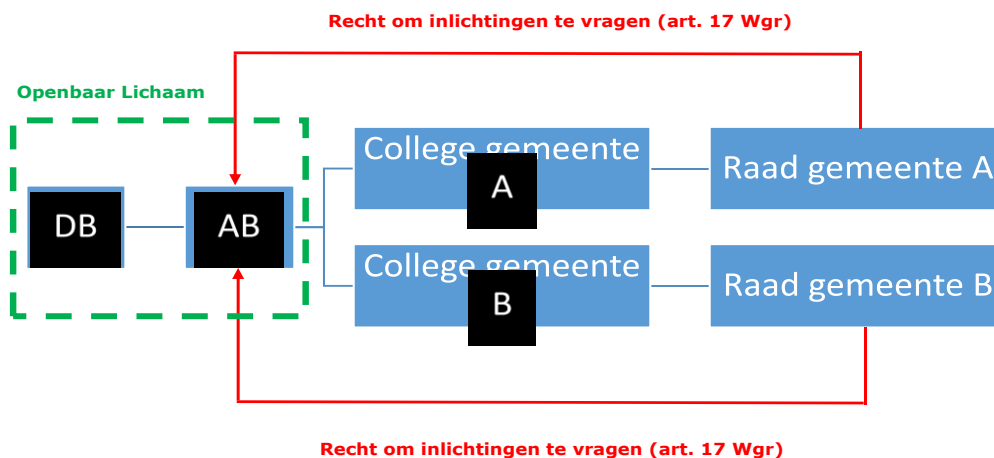
In sommige GR'en is nu ook al opgenomen dat voor bepaalde besluiten een zienswijzeprocedure nodig is. Dit moet dan gaan om zwaarwegende besluiten, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes (MvT). Voor sommige GR'en is er wettelijk bepaald voor welke besluiten een zienswijzeprocedure nodig is (met name voor de VR). Voor de gemengde GR Metropoolregio Eindhoven gaat de inhoudelijke besluitvorming sowieso via de gemeenteraden.

Advies: Uniformiteit bereiken op dit onderdeel is niet goed mogelijk. Het bestuur van de GR zal daarom bekijken voor welke andere besluiten dan het vaststellen van de begroting een zienswijzeprocedure zinvol is met oog voor de toename van de bestuurlijke drukte en de tijdsdruk die een extra zienswijze stap met zich mee brengt in de al vaak tijd kritische procedures.

C. Invulling geven aan de actieve informatieplicht

Bij de wetswijziging wordt naast de al bestaande informatiestromen tussen raad en algemeen bestuur van de GR een nieuwe mogelijkheid toegevoegd namelijk de actieve informatieplicht. Hiermee wordt bepaald dat het algemeen bestuur van de GR aan de raden alle inlichtingen geeft die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.

De huidige informatiestromen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:



1. Zoals al benoemd onder uitgangspunt 1 heeft het collegelid c.q. de burgemeester als lid van het algemeen bestuur actieve en passieve informatieplicht naar de gemeenteraad.
2. Leden van de raad kunnen het AB van de GR om inlichtingen vragen (art 17 Wgr) waarop de GR verplicht is te antwoorden. Deze verplichting richt zich niet alleen op informatie over te nemen besluiten, maar betreft alles dat de raad behoort te weten om zijn taak goed te kunnen vervullen.
3. Aan artikel 17 is een nieuw lid toegevoegd dat regelt dat het bestuur van de GR de raden alle inlichtingen geeft die zij nodig hebben. Een actieve informatieplicht dus.

Het is lastig te bepalen om welke informatie het dan zou gaan, want het gaat om het brede begrip 'voor de uitoefening van hun taken'. Het moet gaan om een aanvulling op de al bestaande informatiestromen. Ook moet duidelijk blijven dat het hier niet gaat over een verantwoordingsplicht. De formele besluitvormings- en verantwoordingslijnen blijven ongewijzigd. De eerste verantwoordelijkheid voor het informeren van de raad blijft bij het AB-lid.

Met in achtneming van uitgangspunt 1 en 3 kunnen wij ons voorstellen dat de informatie die de raden op grond van de Wgr al ontvangen wordt aangevuld met informatie over inhoudelijke onderwerpen, passend bij de controlerende en kaderstellende rol van de raden. Welke frequentie daarbij passend is, is organisatieafhankelijk. Dit sluit aan bij het uitgangspunt om de formele verantwoordingslijnen intact te houden. Over de exacte informatie die verstrekt wordt is geen algemene afspraak te maken en zou per GR bekeken moeten worden. Wat past en is logisch voor deze GR?

De actieve informatieplicht is dus geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar de uitwerking daarvan dient opgenomen te worden in de eigen GR. *'De regeling houdt bepalingen in*

omtrent de wijze waarop de inlichtingen, bedoeld in het tweede lid, worden verstrekt.' Als er meer zicht is op welke informatie verstrekt wordt, kan ook beter de wijze waarop bepaald worden.

Advies: Gelet op de diversiteit van de GR'en qua omvang, aard en taak dient per GR een keuze te worden gemaakt hoe de actieve informatieplicht wordt ingevuld in de eigen GR.

D. Invulling geven aan de participatie van burgers en belanghebbenden

Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen taken en bevoegdheden met grote maatschappelijke relevantie zijn belegd. Op gemeentelijk niveau kan bijvoorbeeld via inspraak bij de gemeenteraad door inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties aandacht voor een bepaald onderwerp worden gevraagd. Die mogelijkheid bestaat niet wanneer een bevoegdheid of taak bij een gemeenschappelijke regeling is belegd, tenzij de regeling een procedure voor inspraak bevat. Deze wijziging ziet erop dat in elke regeling wordt afgesproken hoe om te gaan met participatie. Dat kan nog steeds inhouden dat deze mogelijkheid niet geboden wordt, maar dat is dan een bewuste keuze, waar de gemeenteraad mee dient in te stemmen. Er kan ook voor worden gekozen deze inspraak te laten lopen via gemeenteraden als direct gekozen vertegenwoordiger van de burger.

Advies: Voor de invulling van de participatie van burgers en belanghebbenden is het van belang te kijken naar de taak en bevoegdheden van de GR. Daar waar de GR gaat over onderwerpen waar inspraak van burgers en belanghebbenden gewenst is, kan hier een bepaling over worden opgenomen in de GR. De GR GGD kent bijvoorbeeld al een cliëntenraad voor de ambulancezorg. Gaat het om een taak die vooral uitvoering is van door de gemeente/provincie reeds vastgesteld beleid, dan is het meer voor de hand liggend om de inspraak nog steeds via de raad/PS te laten verlopen. Deze optie voldoet het meest aan de wens om de inspraak te laten verlopen via het orgaan met de meeste democratische legitimiteit. Op basis van uitgangspunt 2 is het wenselijk om per GR te bekijken wat voor die betreffende GR passend is. Een algemeen advies is participatie laagdrempelig mogelijk te maken door in het reglement van orde van het algemeen bestuur een insprekrecht voor burgers te regelen, voor onderwerpen die de burger direct betreffen, voor zover dat niet al is vastgelegd.

E. Veranderende termijnen in de P&C-cyclus

Parallel aan onderhavig proces tot aanpassing van de gemeenschappelijke regelingen heeft de werkgroep controllers 4GR de integrale 'Beleidsnotitie kaders P&C documenten' herijkt op basis van de wijzigingen in de Wgr. Die notitie is leidend voor de implementatie van de nieuwe termijnen in iedere GR. Onderstaand volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

Door de wetswijziging veranderen de termijnen van de P&C-cyclus. Dit heeft de meeste impact op de vaststelling van de begroting van een GR.

Gemeenteraden (en provinciale staten) krijgen meer tijd voor het indienen van zienswijzen. De wettelijke termijn hiervoor wordt namelijk verruimd van 8 naar 12 weken. Dit betekent concreet dat er minimaal 12 weken moeten zitten tussen het beschikbaar stellen van de ontwerpbegroting door het DB aan gemeenteraden (en provinciale staten) en het aanbieden van de begroting aan het AB. Deze termijn is verruimd zodat de gemeenteraden (en provinciale staten) minder onder tijdsdruk een zienswijze kan formuleren.

Tevens is de termijn voor het indienen van de begroting bij de financieel toezichthouder (afhankelijk van de regeling is dat Gedeputeerde Staten of het ministerie van Bzk) verschoven naar 15 september. Deze nieuwe termijnen blijken in de praktijk niet zondermeer aan te sluiten bij de bedoelingen van de wetgever.

De 12 weken zienswijzeperiode betreft formeel de periode tussen het verzenden van de ontwerp-begroting door (het dagelijks bestuur) naar de deelnemers en het moment van vaststelling van de definitieve begroting (door het algemeen bestuur). In 4GR-verband werd tot nu toe een termijn van 10 weken gehanteerd, te weten van 15 maart tot en met 20 mei. Deze termijn heeft echter enkel betrekking op de periode tussen het verzenden van de ontwerp-begroting (door het dagelijks bestuur) en het indienen van de zienswijzen (bij het dagelijks bestuur).

Na 20 mei start tot op heden het proces van het verwerken van de ingekomen zienswijzen. Hoewel er rond deze datum inderdaad een aanvang gemaakt kan worden, leert de praktijk dat lang niet alle deelnemers van de 4GR er in slagen om hun eventuele zienswijzen tijdig aan te leveren. Vandaar dat, ondanks het werken met concept zienswijzen (deze zijn nog niet formeel vastgesteld), de ontvangstermijn in de praktijk vaak verruimd wordt richting 1 juni. Daarmee beslaat het eerste deel van deze procedure nu al ruim 12 weken.

Hoewel bij iedere regeling het verwerken van de ontvangen zienswijzen net iets anders is ingericht, zijn de processtappen identiek:

1. GR: ontvangen zienswijzen deelnemers
2. GR: meningsvorming directie over ontvangen zienswijzen, opstellen reactienota
3. Financiële commissie: opstellen advies over opgestelde reactienota
4. DB: vaststellen reactienota op ontvangen zienswijzen
5. DB: bijstellen ontwerpbegroting wegens ontvangen zienswijzen (eventueel)
6. DB: definitieve begroting verzenden naar leden algemeen bestuur
7. AB: begroting vaststellen

Het is gebruikelijk dat de begrotingen van de 4GR in de laatste week voor het zomerreces worden vastgesteld. De informele richtdatum hiervoor is 5 juli (deze datum valt nooit in het zomerreces).

De hierboven genoemde processtappen beslaan gemiddeld 5 weken (volgend op de 12 weken voor het indienen van de zienswijzen). De wijze waarop momenteel in 4GR-verband invulling gegeven wordt aan de zienswijzeprocedure leidt ertoe dat de verruimde wettelijke termijn nauwelijks impact heeft. Anders gezegd; in regio Zuidoost-Brabant wordt al gewerkt in de geest van de gewijzigde bepalingen uit de Wgr betreffende de termijn van de zienswijzeprocedure.

Een andere wezenlijke wijziging in de nieuwe Wgr betreft de uiterste datum waarop de vastgestelde begroting van een GR moet worden ingediend bij de financieel toezichthouder. Deze termijn verschuift van 1 augustus naar 15 september van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient. Hierdoor zou de indruk kunnen ontstaan dat de gehele procedure rond de totstandkoming en vaststelling van de begroting van een GR beduidend later in het jaar kan plaatsvinden. In de praktijk is dat echter niet het geval.

Het zomerreces beslaat in Nederland 8 weken; de laatste drie weken van juli, de gehele maand augustus en de eerste week van september. Dat leidt er toe dat pas in de tweede week van september geen beletsel bestaat om een vergadering van het algemeen bestuur te organiseren, waarin de begroting van de gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld. Er dient enkel rekening mee gehouden te worden dat na de vaststelling de toezichthouder moet worden geïnformeerd.

Waar in de nieuwe Wgr in onvoldoende mate rekening is gehouden, is de rol en positie van het dagelijks bestuur. Het is immers aan het dagelijks bestuur om de reactienota op de ontvangen zienswijzen op te stellen en deze voor te leggen aan het algemeen bestuur. Een gedegen voorbereiding door het dagelijks bestuur op de vergadering van het algemeen bestuur komt onder druk te staan. Hierdoor is het praktisch nauwelijks haalbaar om tussen het zomerreces en de deadline van 15 september zowel een vergadering van het dagelijks als van het algemeen bestuur te organiseren.

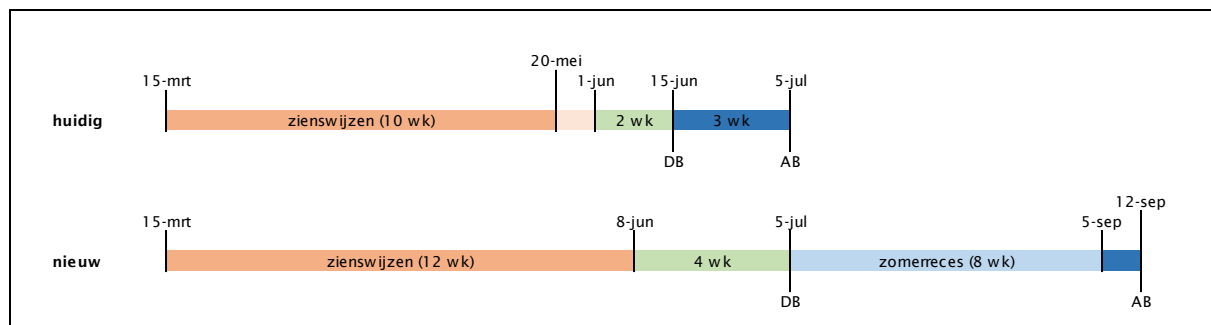
Gevolg hiervan is dat de vergadering van het dagelijks bestuur, die in het teken staat van de voorbereiding van de AB-vergadering waarin de begroting wordt vastgesteld, niet ná maar vóór het zomerreces gehouden moet worden. Indicatief: rond 5 juli. In de weken hieraan voorafgaand kan de reactienota op de zienswijzen worden voorbereid door de gemeenschappelijke regeling.

Gelet op het voorgaande lijkt het aan te bevelen om de zienswijzeprocedure op de ontwerpbegroting te laten eindigen op 8 juni van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient.

De zienswijzeprocedure kan dan, met inachtneming van de termijnen uit de Wgr, starten op 15 maart. Deze startdatum wordt momenteel ook al gehanteerd.

Advies: De zienswijzeprocedure op de ontwerpbegroting loopt van 15 maart tot 8 juni van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient. De planning vanaf 8 juni kan per GR en per jaar anders zijn. Dit is mede afhankelijk van het zomerreces.

Schematisch ziet de maximale doorlooptijd er als volgt uit:



F. Evaluatie van de regeling

Over het algemeen is het goed om een eenmaal afgesproken regeling om de zoveel tijd te evalueren. Wetgeving en omgeving kunnen immers veranderen. Toch is een gemeenschappelijke regeling niet vaak aan verandering onderhevig. Zeker als een GR ervoor kiest alleen in de regeling op te nemen wat er wettelijk gezien in geregeld moet zijn. Dit o.a. vanwege de tijdrovende wijzigingsprocedure. Wij kunnen ons daarom voorstellen dat er afgesproken wordt geen evaluatiemoment af te spreken. Verandert de wet (zoals nu) dan moet ook de GR aangepast worden en is wachten tot het evaluatiemoment ook niet wenselijk. Mocht toch gekozen worden voor een afspraak tot evaluatie dan stellen wij een langere periode voor, bijvoorbeeld 4 jaar, hetgeen zou kunnen aansluiten op de cyclus van de gemeenteraadsverkiezingen. Het proces tot aanpassing van een GR is immers een langdurig proces, aangezien alle colleges en gemeenteraden afzonderlijk met de wijziging moeten instemmen.

Advies: Geen periodiek evaluatiemoment opnemen in de GR (zoals bijvoorbeeld iedere vier jaar) maar in de regeling opnemen dat een evaluatie wordt geïnitieerd door een besluit van het algemeen bestuur (bijvoorbeeld op instigatie van de deelnemers) waarbij dan tevens de concrete vraagstelling en reikwijdte wordt bepaald.

G. Opstellen uitredingsvoorwaarden

Deze aanvulling in de wet is een vrij technische wijziging en zal met financieel experts doorgenomen moeten worden. Uit de praktijk en de jurisprudentie kunnen hier richtlijnen voor gedestilleerd worden. Ook hiervoor kunnen wij ons voorstellen dat enige uniformiteit in de regio's wenselijk is. Voor sommige GR'en is de mogelijkheid van uittreden wettelijk beperkt (bijv. VRBZO).

Advies: Er is meer onderzoek nodig om tot een gedegen financiële uittredingsregeling te komen. Geadviseerd wordt om hierin gezamenlijk op te trekken om tot een zoveel mogelijk uniforme regeling te komen. De uittredingsregeling wordt voorgelegd bij het vaststellen van de ontwerp GR.

AFSLUITING

Met bovenstaand kader hopen wij een leidraad te geven voor het implementeren door de verschillende GR'en van de wijzigingen die voortvloeien uit de wijziging van de Wgr in hun eigen GR.

BIJLAGE: PLANNING

ACTIVITEIT	TIJDSPAD
1. Het formuleren van het kader:	
a. Gemeenschappelijk kader wordt afgestemd tussen de 4GR	september/oktober 2022
b. Eventuele afstemming door de GR'en met hun collega's in hetzelfde taakveld (GGD'en – Veiligheidsregio's, Omgevingsdiensten)	3 ^e kwartaal 2022
c. Gemeenschappelijk kader wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de DB's/AB's	4 ^e kwartaal 2022 ODZOB: AB 8 december 2022 VRBZO: AB 15 december 2022 GGD: AB 16 december 2022 MRE: AB 21 december 2022
2. Per GR concrete invulling geven aan het kader en keuzes maken t.a.v.:	1 ^e kwartaal 2023
a. Bepalingen omtrent de voorwaarde waaronder kan worden uitgetreden;	
b. Bepalingen over de besluiten van het bestuur waarover de raden en PS een zienswijze kunnen indienen;	
c. Bepalingen omtrent de wijze waarop belanghebbende worden betrokken;	
d. Bepalingen omtrent evaluatie;	
e. Bepalingen omtrent de wijze waarop de actieve informatieplicht wordt ingevuld;	
f. Het regelen van de bevoegdheden, de taken en de werkwijze en eventuele vergoeding van een gemeenschappelijke adviescommissie.	
3. Schrijven van ontwerpteksten	1 ^e + 2 ^e kwartaal 2023
a. Ontwerpregeling voorleggen aan het DB	
4. Vaststellen ontwerperegeling door het AB van de GR	3 ^e kwartaal 2023 MRE: AB 5 juli 2023 VRBZO: AB 6 juli 2023 ODZOB: AB 7 juli 2023 GGD: AB 12 juli 2023
5. Ontwerpregeling voorleggen aan de deelnemers voor zienswijzeprocedure (voor MRE geen wettelijk verplichte stap):	4 ^e kwartaal 2023
a. Het DB legt de ontwerpregeling voor aan de colleges van B&W, ingeval van ODZOB tevens aan GS.	
b. Colleges nemen een voorgenomen besluit tot wijziging	
c. De colleges leggen de regeling voor aan de raden voor zienswijze (let op: gemengde regeling niet verplicht)	
d. zienswijzetermijn is 8 weken	

e. de colleges nemen ten aanzien van de zienswijzen een standpunt in en maken deze kenbaar bij het bestuur van de GR.	
6. Ontwerpregeling voorleggen aan de deelnemers ter vaststelling: definitieve regeling	
a. het DB overweegt welke zienswijzen leiden tot wijziging van de ontwerpregeling; b. de definitieve ontwerpregeling wordt vastgesteld door het AB; c. de ontwerpregeling wordt door het DB aangeboden aan de colleges ter vaststelling; d. colleges vragen toestemming aan de raad voor wijziging van de GR; e. na besluitvorming van colleges gaat de wijziging van de GR in (let op de bepalingen in je eigen GR, 2/3 meerderheid of alle deelnemers) f. door publicatie van de gewijzigde regeling treedt deze in werking	1^e/2^e kwartaal 2024 (uiterlijk 1 juli 2024) ODZOB: AB maart 2024 VRBZO: AB 4 april 2024 GGD: AB maart 2024 MRE: AB februari 2024