

Notitie gevolgen wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Kenmerk: D2023-02-002541

Inleiding

Sinds 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna Wgr) en de Gemeentewet gewijzigd. In deze notitie worden de gevolgen van deze wijzigingen beschreven en de keuzes die daarbij gemaakt kunnen worden.

Omdat alle gemeenschappelijke regelingen vóór 1 juli 2024 moeten voldoen aan de Wgr, zullen de komende tijd zeven ontwerpregelingen met nieuwe afspraken aan de raad voor zienswijzen worden voorgelegd.

Deze notitie sorteert daarop voor door u per wijziging inzicht te geven in de te maken keuzes en de aandachtspunten die daarbij zijn.

Doel wijziging Wgr

De wijziging van de Wgr heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Dit vindt plaats door een versterking van de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen. In het vervolg van deze notitie spreken we voor het gemak alleen over gemeenteraden.

De wijzigingen omvatten zowel nieuwe bevoegdheden voor gemeenteraden als onderwerpen waarover in de (gemeenschappelijke) regelingen afspraken gemaakt moeten worden. De inhoud van deze afspraken wordt aan de betrokken partijen overgelaten, passend bij de aard, taken en omvang van een samenwerkingsverband.

De voorgestelde wijzigingen betreffen:

- *Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen*
 - a. Zienswijzen bij treffen/wijzigen college- en/of burgemeestersregeling
 - b. Reactie op zienswijzen ontwerpbegroting
 - c. Zienswijzemoogelijkheid voor andere besluiten dan ontwerpbegroting
 - d. Actieve informatieplicht van het bestuur naar de raden
 - e. Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid (participatie)
 - f. Mogelijkheid instellen van een regionale raadsadviescommissie;
- *Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling*
 - a. Langere termijnen P&C-cyclus
 - b. Uitbreiding verplichte afspraken rondom uittreding in de regeling
 - c. Verplichte afspraken rondom evaluatie in de regeling;
- *Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden*
 - a. Regionaal enquêterecht
 - b. Versterking positie rekenkamer(funcctie)

De aanvullende controle-instrumenten (onder 3) staan in de gewijzigde Gemeentewet.

Inwerkingtreding

De gewijzigde Wgr is per 1 juli 2022 in werking getreden. Gemeenschappelijke regelingen hebben twee jaar de tijd om de regeling te wijzigen, dus vóór 1 juli 2024.

Wetswijzigingen die geen aanpassing van de gemeenschappelijke regeling vergen, zijn per direct ingegaan. Bij strijd met de tekst van de gemeenschappelijke regeling geldt de wet.

Welke verbonden partijen

De wetswijziging heeft gevolgen voor 7 gemeenschappelijke regelingen waaraan wij als gemeente deelnemen.

1. VGGM (Veiligheid- en Gezondheidsregio Gelderland Midden)
2. ODRA (Omgevingsdienst regio Arnhem)
3. Groene metropoolregio
4. MGR Sociaal Domein Centraal Gelderland
5. Park Lingezegen
6. DRAN (Doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen)
7. Recreatieschap Over-Betuwe

NB Euregio Rijn-Waal is een samenwerkingsverband naar Duits recht, waarop de Wet gemeenschappelijke regelingen niet van toepassing is.

In bijlage 1 is per gemeenschappelijke regeling aangegeven wat de aard van de regeling is - collegeregeling, raadsregeling of gemengde regeling- of sprake is van mandaat of delegatie en welke taken worden uitgevoerd. Dit is van belang voor de te maken keuzes.

Wijzigingen die geen afweging vergen (direct geldend per 1 juli 2022)

1. Zienswijze bij treffen en wijzigen van college- en/of burgemeestersregelingen
2. Begrotingscyclus
3. Regionaal enquêterecht
4. Bevoegdheden rekenkamer(commissie)
5. Regionale raadsadviescommissie

Ad. 1 Zienswijze bij treffen en wijzigen van college-en of burgemeestersregelingen

Er geldt een nieuwe verplichte zienswijzeprocedure voor de raden bij het treffen of wijzigen van, dan wel toe- of uittreden uit een gemeenschappelijke regeling. Doel is om de raad een meer sturende positie te geven. Deze procedure vindt plaats voorafgaand aan de gebruikelijke toestemmingsprocedure¹. Deze procedure geldt alleen voor gemeenschappelijke regelingen waaraan de raad zelf niet deelneemt. Voor Overbetuwe geldt dat voor alle gemeenschappelijke regelingen, m.u.v. het Recreatieschap Over-Betuwe.

¹ De raad kan de toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht, of strijd met het algemeen belang. Van strijd met het recht is sprake wanneer de gemeenschappelijke regeling in strijd is met (hoger) geschreven of ongeschreven recht. Van strijd met het algemeen belang kan sprake zijn als er onverantwoorde financiële risico's worden genomen, als de gemeenteraad vindt dat er teveel zeggenschap verloren gaat of wanneer blijkt dat niets of niet afdoende met de ingediende zienswijzen is gedaan.

De raad heeft 8 weken de tijd voor het indienen van zienswijzen bij het college van burgemeester en wethouders nadat het college de ontwerpregeling heeft toegezonden. De raad kan ook afzien van het indienen van zienswijzen en moet dat dan z.s.m. aan het college laten weten om onnodige vertraging van de besluitvorming te voorkomen.

De zienswijzeprocedure en toestemmingsprocedure kunnen niet worden samengevoegd. Zienswijzen (van andere raden) kunnen immers tot aanpassing van de ontwerpregeling leiden.

Ad. 2 Langere termijnen P&C-cyclus

De termijnen voor toezending van de kadernota, voorlopige jaarrekening en ontwerpbegroting aan de raden worden verruimd. Dit geldt ook voor de toezending van de vastgestelde begroting aan gedeputeerde staten van de provincie (financieel toezicht).

Daarnaast moet het dagelijks bestuur voortaan verplicht schriftelijk en gemotiveerd reageren op de door de raden ingediende zienswijzen en daarbij laten weten wat het van de zienswijzen vindt en tot welke conclusie dat heeft geleid. Die 'terugkoppeling' moet aan de raden worden gegeven vóórdat het algemeen bestuur de begroting vaststelt.

Handeling²	Uiterste datum voor 1 juli 2022	Uiterste vanaf 1 juli 2022	Wgr
(Dagelijks) bestuur zendt algemene financiële en beleidsmatige kaders aan raden (kadernota)	15 april	30 april	34b
(Dagelijks) bestuur zendt ontwerpbegroting aan raden	8 weken voor aanbieding aan het (algemeen) bestuur	12 weken voor aanbieding aan het (algemeen) bestuur	35 lid 1
Raden kunnen zienswijzen indienen bij het (dagelijks) bestuur	8 weken na aanbieding door (dagelijks) bestuur	12 weken na aanbieding door (dagelijks) bestuur	35 lid 3
(Dagelijks) bestuur zendt reactie op zienswijzen aan raden	n.v.t.	voor vaststelling van de begroting door het (algemeen) bestuur	35 lid 4
(Dagelijks) bestuur zendt vastgestelde begroting aan gedeputeerde staten	Binnen 2 weken na vaststelling, maar vóór 1 augustus	Binnen 2 weken na vaststelling, maar vóór 15 september	35 lid 5
(Dagelijks) bestuur zendt voorlopige jaarrekening naar gemeenteraden	15 april	30 april	34b
(Dagelijks) bestuur zendt vastgestelde jaarrekening aan gedeputeerde staten	Binnen 2 weken na vaststelling, maar vóór 15 juli	Binnen 2 weken na vaststelling, maar vóór 15 juli	34 lid 4

² Het DB moet de jaarstukken rechtstreeks toezenden aan de raden en niet aan de colleges, zoals in de praktijk nog weleens gebeurt. Dit laat onverlet dat het college een concept-zienswijze zal opstellen ter voorbereiding van het raadsbesluit.

Het gaat om uiterste termijnen. In de gemeenschappelijke regeling kan hiervan worden afgeweken door een eerdere uiterste datum op te nemen, maar in ieder geval geen latere.

In een aantal gemeenschappelijke regelingen worden reeds afwijkende termijnen gehanteerd mede na een verzoek daartoe van de griffierskring namens de raden in 2016 en 2018. Daarin werd verzocht de kadernota uiterlijk de eerste helft van maart toe te zenden en de ontwerpbegroting en voorlopige jaarrekening eind maart/voor 1 april.

Aandachtspunt

In de praktijk zal het voordeel van de verruimde termijnen voor de raad beperkt zijn door het zomerreces. Gelet op het vergaderschema zullen de jaarstukken nog steeds in de laatste raadsvergadering voor het zomerreces (eind juni) behandeld moeten worden om tijdig een zienswijze te kunnen indienen. Nu de uiterste datum van toezending van de jaarstukken aan de raden naar achteren is verplaatst (van 15 naar 30 april), kunnen deze nieuwe termijnen een goede en tijdige behandeling van de jaarstukken door de raden juist frustreren.

Aangeraden wordt om bij toezending van de ontwerpvergaderingen aan de raden aan de uiterste data in deze regelingen aandacht te besteden en zonodig de zienswijze te benutten om mogelijke te krappe termijnen in verhouding tot het vergaderschema aan te kaarten.

De gemeenteraad hoeft formeel niets met de kadernota en voorlopige jaarrekening te doen, anders dan deze voor kennisgeving aan te nemen. Dat laat onverlet dat de raad er wel over kan debatteren en erop kan reageren, maar dat moet de raad dan wel tijdig kunnen doen. Als de ontwerpbegroting reeds is toegezonden, heeft reageren op de kadernota weinig zin meer. Dat betekent veelal dat de kadernota eerder dan 30 april moet worden toegezonden voor een tijdige reactie. Dat geldt temeer als raden de kadernota willen aanmerken als een besluit waartegen zij zienswijzen willen indienen (zie hierna).

Ad. 3 Regionaal enquêterecht

Deze bevoegdheid volgt direct uit de gewijzigde Gemeentewet (artikel 155g Gw). De gemeenschappelijke regeling hoeft hierop niet te worden aangepast.

De nieuwe regionale onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur, voor zover de raad zelf geen (mede)deelnemer is. Dat wil zeggen naar het handelen van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de voorzitter of een adviescommissie of bestuurscommissie bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, het handelen van een gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie³. Een regionale onderzoekscommissie kan slechts worden ingesteld als de bij het samenwerkingsverband betrokken gemeenteraden hiertoe unaniem beslissen. De commissie kan alleen uit raadsleden bestaan. Het instellingsbesluit moet het onderwerp van het onderzoek omschrijven en toelichten⁴.

³ Het verschil met het reeds bestaande instrument gemeentelijke onderzoekscommissie is dat deze commissie alleen onderzoek kan doen naar door het college en/of de burgemeester gevoerd bestuur of de vertegenwoordiging van college of burgemeester in het bestuur van een collegeregelings, burgemeestersregeling of gemengde regeling tussen uitsluitend colleges en burgemeesters (artikel 155a Gw).

⁴ Het instellingsbesluit zelf is een gemeenschappelijke regeling, waarbij de onderzoekscommissie formeel als gemeenschappelijk orgaan wordt geduid.

Aandachtspunt

De regionale onderzoekscommissie is een zwaar instrument en met name nuttig wanneer er bij een samenwerkingsverband grote problemen worden ervaren vanuit de gemeenteraden.

Ad. 4 Bevoegdheden rekenkamercommissie

Voor 1 juli 2022 mocht de rekenkamer strikt formeel gezien géén onderzoek doen naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur als zodanig. In de praktijk gebeurde dat veelvuldig op vrijwillige basis. Met de wijziging van de Gemeentewet is nu expliciet voorzien in die mogelijkheid (artikel 184, derde lid Gw).

Ad. 5 Gemeenschappelijke raadscommissie

De Wgr geeft gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling unaniem te verzoeken een regionale raadsadviescommissie in te stellen. Het algemeen bestuur moet deze vervolgens instellen. Dit kan alleen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, omdat instelling bij een bedrijfsvoeringsorganisatie (zoals de DRAN) of een gemeenschappelijk orgaan afbreuk zou doen aan het ongelede bestuur van die rechtsvormen. Deze optie volgt rechtstreeks uit de wet en vergt geen aanpassing van de gemeenschappelijke regeling.

De commissie kan het algemeen bestuur van advies voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling voorbereiden (bijv. overleg over gezamenlijke zienswijzen) of de raden van advies voorzien. Verder kan de commissie een voorbereidende rol hebben in de beleidscyclus. Besluitvorming en sturing blijft bij de individuele raden liggen.

Alleen raadsleden kunnen commissielid zijn, maar een raad kan ervoor kiezen niet te participeren in de commissie. Het raadslid dat plaatsneemt in de commissie zal namens de raad advies moeten geven zonder politieke kleur. Dit vraagt vertrouwen.

Aandachtspunt

De wenselijkheid van een gemeenschappelijke adviescommissie zal per gemeenschappelijke regeling moeten worden beoordeeld. In het algemeen zal een gemeenschappelijke adviescommissie meer aangewezen zijn bij raadsregelingen, waarbij regelgevende bevoegdheden zijn overgedragen en minder bij collegeregelingen, waarbij collegebevoegdheden worden uitgevoerd. Bij deze keuze is het goed om als raad te beseffen: wat is mijn rol/waar ben ik van en waar wil ik invloed op uitoefenen. Het gevaar van verschillende raadsadviescommissies is dat een gemeenteraad overvraagd wordt. Ook voor een gemeenschappelijke regeling is het niet te doen wanneer voor elk besluit eerst de raadsadviescommissie om advies moet worden gevraagd. In de VNG handreiking Wijziging Wgr wordt ook verwezen naar de optie van een ad hoc commissie, zie pagina. 21

Onze gemeente participeert in zes collegeregelingen en één gemengde regeling (college en raad). Dat is het Recreatieschap Over-Betuwe.

Wijzigingen die een afweging vergen, maar meer technisch van aard zijn (aanpassing regeling voor 1 juli 2024)

Uittreding

In de gemeenschappelijke regeling moeten uitgebreidere afspraken over uittreding worden opgenomen, namelijk:

- Voorwaarden voor uittreding
Bijv. opzegtermijn, het besluitvormingsproces, procedurele afspraken, voorwaarden over verplicht overnemen van personeel.
- Gevolgen van de uittreding, waaronder de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon en de deelnemende gemeenten
Het gaat om de financiële kant van uittreding (berekening uittreedsom), alsook contractovername (bijv. huurovereenkomsten, arbeidsovereenkomsten, inkoopcontracten e.d.). Veel voorkomend uitgangspunt is dat de uittreder de kosten van de uittreding betaald, waarbij gekeken kan worden naar hoe lang het samenwerkingsverband nodig heeft om zich aan de uittreding aan te passen. De jurisprudentie gaat uit van maximaal 5 jaar. De uittreedsom mag geen boete zijn om uittreding praktisch onmogelijk te maken. Het is niet noodzakelijk dat een expliciet bedrag genoemd wordt. Dat kan ook per deelnemer en periode verschillen. Daarnaast komen kosten boven een genoemde uittreedsom voor rekening van het samenwerkingsverband en daarmee overblijvende deelnemers.

De essentialia van de uittreding moeten dus in de gemeenschappelijke regeling staan, zodat op voorhand meer duidelijkheid wordt verschaft over de gevolgen van uittreding.

De deelnemers en niet het algemeen bestuur besluit hierover. In de gemeenschappelijke regeling kan dus niet meer worden bepaald dat het algemeen bestuur middels een vaststellingsovereenkomst de voorwaarden van uittreding vaststelt.

Wijzigingen die een afweging vergen, en direct aan de positie van de gemeenteraad raken (voor 1 juli aanpassing regeling)

1. Zienswijzen omtrent besluiten
2. Evaluatie
3. Burgerparticipatie
4. Actieve informatieplicht

Ad. 1 Zienswijzen omtrent besluiten

Vanaf 1 juli 2022 moet er expliciet in de gemeenschappelijke regeling een afweging worden gemaakt of en voor welke besluiten vooraf een zienswijzen aan de raden wordt gevraagd (artikel 10, vijfde en zesde lid Wgr). In de regeling kan ook worden bepaald dat de raad niet om zienswijzen wordt gevraagd over voorgenomen besluiten.

Het gaat niet om de besluiten waarvoor op grond van de Wgr al een zienswijzeverplichting geldt: de ontwerp-begroting, instelling bestuurscommissie of oprichting of deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen.

Het gaat met name om bevoegdheden die direct aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad raken. Het past in die procedure overigens niet het college de zienswijze te laten geven: artikel 10 Wgr schrijft niet voor niets voor dat het om zienswijzen van de gemeenteraden gaat. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moet reageren op de zienswijzen, zodat raden ook weten wat ermee gebeurd is.

Besluiten waarvoor zienswijzen kunnen worden gebruikt zijn:

- kadernota
- voorlopige jaarrekening
- strategische plannen of meerjarenplannen
- door het algemeen bestuur vast te stellen verordeningen die algemeen verbindende voorschriften inhouden
- door het algemeen bestuur vast te stellen nota's of protocollen als uitwerking van zogenaamde kapstokbepalingen (afspraken op hoofdlijnen) in de gemeenschappelijke regeling, welk afspraken volgens de Wgr verplicht in de regeling moeten worden opgenomen

Kapstokbepalingen bieden flexibiliteit om in te springen op actualiteit of gewijzigde omstandigheden zonder dat de gemeenschappelijke wijziging voor elke kleine wijziging aangepast moet worden en de nieuwe lange besluitvormingsprocedure doorlopen moet worden. Omdat de nadere uitwerking normaliter in de gemeenschappelijke regeling zou staan waarbij de raad de mogelijkheid heeft hierover zienswijzen in te dienen, zou dit aanleiding kunnen zijn om besluiten tot vaststelling van deze nadere uitwerking in een nota of protocol aan zienswijzen te onderwerpen. Het kan daarbij gaan om één van de nieuw te regelen onderwerpen die hierna nog behandeld worden: evaluatie, burgerparticipatie of (actieve) informatieplicht.

Aandachtspunt

In de praktijk wordt nog weleens gestuurd op de financiële of bedrijfsmatige kant, maar sturing op de beleidscyclus is veel belangrijker omdat de samenwerking daar de raadsverantwoordelijkheid raakt. Dat een gemeenschappelijke regeling uitvoerend van aard is (zoals bij collegeregelingen), betekent niet dat het pakket zich louter beperkt tot bedrijfsvoerings- of uitvoeringstaken. Het samenwerkingsverband bereidt immers vaak verschillende beleidsafwegingen voor en die moeten inzichtelijk worden gemaakt voor college en raden. Deze beleidscyclus leidt, zeker bij uitvoeringsregelingen of gemeenschappelijke regelingen die met mandaat werken, vaak tot een formeel raadsbesluit zoals het vaststellen of wijzigen van een verordening, de gemeentelijke begroting of een kaderstellend plan zoals een bestemmings/omgevingsplan. Om hun kaderstellende rol te kunnen pakken en politieke beleidskeuzes te kunnen maken is het van belang dat gemeenteraden vroegtijdig betrokken zijn in deze beleidscyclus en daarbij eventueel ruimte laten voor burgerparticipatie. Vroegtijdige sturing moet vooral in de fase van planvorming en in de overloop naar besluitvorming plaatsvinden. In de fase van uitvoering en monitoring kan de raad zich wat meer op afstand en controlerend opstellen. Als uit deze laatste fase blijkt dat bijsturing nodig is, begint de beleidscyclus opnieuw. Voor vroegtijdige betrokkenheid kan onder meer het instrument zienswijze worden ingezet. om wensen en bedenkingen te geven

bij conceptvoorstellen voor bijv. nieuwe verordeningen, kaderstellende plannen of wijzigingen in die besluiten worden voorbereid.

De kadernota is één van die besluiten waarbij het interessant kan zijn om deze aan een zienswijze te onderwerpen. In verschillende gemeenschappelijke regelingen is dit reeds een optie. Daarvoor zal de kadernota veelal eerder dan 30 april, moet worden toegezonden. Het is goed de uiterste data in de gemeenschappelijke regeling voor toezending van de kadernota en ontwerpbegroting naast ons vergaderschema te leggen om te bezien of het indienen van een zienswijze reëel is dan wel in te passen is in ons vergaderschema om de vaststelling ervan aan een zienswijze te onderwerpen. Het kan tevens aanleiding zijn om een eerdere toezendingsdatum voor de kadernota te bepleiten in de zienswijze tegen de ontwerpregeling.

Ad. 2 Evaluatie

In de regeling moeten afspraken worden gemaakt omtrent de evaluatie van de regeling. In de regeling kan ook worden bepaald dat er geen evaluatie plaatsvindt.

Een tussenvorm is een kapstopbepaling, waarbij in de regeling wordt bepaald dat evaluatie van de regeling plaatsvindt en dat in een door het algemeen bestuur vast te stellen evaluatienota nader wordt uitgewerkt wanneer, over welke onderwerpen en de wijze waarop. De vaststelling van een evaluatienota of het besluit van het bestuur om te gaan evalueren kan door de raad onderworpen worden aan een zienswijzeprocedure (zie hiervoor).

Een periodieke evaluatie van de gemeenschappelijke regeling ligt voor de hand. Dat kan dan een beperkte evaluatie van de regeling zelf zijn, maar ook een meer omvattende evaluatie naar het functioneren van de samenwerking en het samenwerkingsverband. Zijn doelstellingen wel bereikt, en waar zitten nog verbeterpunten?

Een mooi moment van zo'n evaluatie is in het laatste jaar van een raadsperiode. De evaluatie kan dan nog worden uitgevoerd met de colleges en raden die kennis over de gang van zaken bezitten, terwijl het uiteindelijke rapport en advies dan direct aan het begin van de nieuwe raads- en collegeperiode betrokken kunnen worden bij eventuele nieuwe beleidskeuzes. Dat maakt sturing makkelijker.

Aandachtspunt

Risico van een evaluatie in het laatste jaar van een raadsperiode is dat wanneer alle gemeenschappelijke regelingen dit doen, de gemeenteraad in zijn eerste jaar overspoeld wordt met evaluatierapporten en daardoor door de bomen het bos niet meer ziet. Het is dan ook verstandig de periodes voor evaluatie van de verschillende gemeenschappelijke regelingen enigszins op elkaar af te stemmen.

Ad. 3 Burgerparticipatie

De gemeenschappelijke regeling moet voorzien in afspraken omtrent de wijze waarop ingezetenen én belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. De Wgr loopt daarmee feitelijk vooruit op de aanstaande wijzigingen van de Gemeentewet.

In de regeling kan niet worden bepaald dat geen burgerparticipatie plaatsvindt. Dit na een amendement⁵ van de Tweede Kamer. Inwoners moeten op een eenvoudige wijze hun mening over beleid of uitvoering daarvan kenbaar kunnen maken, net zoals ze dat lokaal kunnen doen bij een commissie of raadsvergadering via een petitie of inspreken. Dat past bij verlengd lokaal bestuur, aldus het amendement.

In de gemeenschappelijke regeling zal moeten worden bepaald:

- op welke wijze burgerparticipatie plaatsvindt, anders is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing;
- over welke besluiten.

Er kan worden gekozen voor afspraken op hoofdlijnen, waarna uitwerking plaatsvindt in een door het algemeen bestuur vast te stellen nota. De vaststelling van deze nota kan door de raad onderworpen worden aan een zienswijzeprocedure (zie hiervoor).

Aandachtspunt

Het kan wenselijk zijn de inspraak niet via het bestuur van het samenwerkingsverband, maar juist via de gemeenteraden te laten lopen. Zeker bij meer uitvoeringsgerichte gemeenschappelijke regelingen, omdat de uiteindelijke beleidskeuzes bij colleges en raden ligt. Het is dan niet wenselijk als inspraak buiten de raad om, bij de gemeenschappelijke regeling wordt geregeld. Als via delegatie verordenende bevoegdheden zijn overgedragen aan het samenwerkingsverband (raad is niet meer beslissingsbevoegd), dan ligt inspraak bij de gemeenschappelijke regeling meer voor de hand.

Ad. 4 Actieve informatieplicht

In de Wgr wordt naast een passieve informatieplicht een actieve informatieplicht geïntroduceerd voor het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, van een bedrijfsvoeringsorganisatie of voor het gemeenschappelijk orgaan. De afweging om actief informatie te delen ligt bij het orgaan dat een besluit neemt, oftewel het algemeen bestuur, dagelijks bestuur of de voorzitter. In de gemeenschappelijke regeling kunnen kaders worden gegeven omtrent welke informatie in elk geval actief moet worden gedeeld/toegezonden.

Het is van belang goede afspraken te maken over:

- het moment van informatievoorziening;
- de wijze van informatievoorziening;
- het onderwerp van informatievoorziening.

Het kan gaan om

- vergaderstukken en verslagen van algemeen bestuur of bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of geen gemeenschappelijk orgaan
- agenda's en besluitenlijsten van het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam.

⁵ Regelmatig worden taken van provincies, gemeenten en waterschappen ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen. De taken die de gemeenschappelijke regelingen uitvoeren raken met enige regelmaat de directe belangen van inwoners van de betrokken overheden. Waar inwoners bij bijvoorbeeld hun gemeenteraad vaak laagdrempelig een petitie kunnen aanbieden of kunnen inspreken bij een commissie- en/of raadsvergadering, is een vorm van burgerparticipatie bij veel gemeenschappelijke regelingen niet geregeld. Indiener is van mening 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 kunnen maken. Door dit expliciet in de wet vast te leggen wordt geborgd dat ook in het zogenoemde verlengd lokaal bestuur de burgerparticipatie een vaste plek krijgt.

Naast structurele informatievoorziening vindt incidentele informatievoorziening. De raadsleden kunnen ook zelf om inlichtingen vragen (artikel 17 lid 1 Wgr). De gevraagde inlichtingen moeten aan alle raden verstrekt worden (evt. onder geheimhouding als een uitzonderingsgrond op grond van de Wet open overheid zich voordoet). In de gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden gemaakt over hoe snel en op welke wijze de informatie wordt verstrekt.

Aandachtspunt

Met de inwerkingtreding van de Wet open overheid zullen op termijn vergaderstukken, verslagen en besluitenlijsten van het bestuur, voor zover openbaar, gepubliceerd moeten worden. Dit is geen vorm van actief informeren. Het is derhalve de vraag of de raad publicatie voldoende vindt of toezending van deze stukken nodig acht.

Het is wenselijk dat vaker kort en krachtig op hoofdlijnen wordt geïnformeerd en slechts eenmaal per jaar, bijv. bij het jaarverslag, op meer gedetailleerd niveau. Dat vermindert de werklast voor zowel het samenwerkingsverband als de raadsleden. De hoofdlijnen moeten zich vooral beperken tot:

- welke beleidswijzigingen worden voorbereid en de politieke keuzes daarbij;
- hoe zijn beleidskeuzes die afgelopen jaar zijn gemaakt uitgevoerd, en ligt dit op schema;
- dat bij afwijkingen van de afgesproken beleidslijnen moet direct en actief geïnformeerd worden waarom er een afwijking plaatsvindt en wat hieraan gedaan kan worden om bij te sturen.

Het is cruciaal dat deze informatie kort en bondig, maar met inzicht in de te maken keuzes, wordt gepresenteerd. Per beleidsveld kan de frequentie van informeren worden bepaald, maar zodanig dat raden niet achteraf met onvoorziene tekorten worden geconfronteerd. Maatwerk is van belang. Zaken die meer going concern zijn kunnen jaarlijks terugkomen in de jaarrekening en het jaarverslag.

Planning en vervolg

De gemeenteraad krijgt met de wetswijziging nieuwe instrumenten in handen. Voor raden wordt het belangrijk om met de collega-raden in een samenwerkingsverband afstemming te zoeken over de gewenste inzet van deze instrumenten om daarmee – waar mogelijk – tot een gezamenlijke lijn te komen. Dit is met name van belang omdat besluitvorming over de wijziging van een gemeenschappelijke regeling bij meerderheid van stemmen plaatsvindt.

Elke regeling vraagt om een eigen afweging van de te maken keuze, waarbij de aard van de regeling een rol speelt (gaat het om raads- en/of college- en/of burgemeesterbevoegdheden) of taken zijn gemandateerd of gedelegeerd alsook de aard van de uitbestede taken (verordenende bevoegdheden, beleidsrijk, uitvoeringsgericht, impact op inwoners). Bij deze keuze is het goed om als raad te beseffen: wat is mijn rol/waar ben ik van en waar wil ik invloed op uitoefenen.

Ten gevolge van de wetswijziging moeten zeven gemeenschappelijke regelingen worden aangepast. De ontwerpregelingen zullen volgens de nieuwe verplichte zienswijzeprocedure rond de zomer via het college aan de raden worden voorgelegd voor zienswijzen. Dat is het moment waarop de raad zijn rol kan pakken en wensen en bedenkingen kan uiten over mogelijke keuzes in de ontwerpregeling.

Regionaal wordt geprobeerd de processen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, zodat de raden niet worden overvraagd en zo synchroon mogelijk worden geïnformeerd. Over dit proces worden colleges en raden in de week van 6 februari per brief nader geïnformeerd. Er volgt op 6 maart een webinar om geïnteresseerden te informeren over de wetswijziging. Op 20 of 27 maart (datum is nog niet definitief) volgt er een raadsinformatiebijeenkomst, waarbij ook de besturen van de gemeenschappelijke regelingen aanwezig zijn. De bedoeling is om per gemeenschappelijke regeling de mogelijk keuzes te bespreken om input op te halen voor de ontwerpregeling. De notitie sorteert hierop voor.

Meer informatie is ook te vinden in de VNG-Handreiking Wijziging Wgr. In bijlage 2 is een schematisch overzicht van de wijzigingen en gevolgen opgenomen.

Bijlage 1 Overzicht gemeenschappelijke regelingen gemeente Overbetuwe

VGGM Collegeregeling	Delegatie	Wettelijke gemeentelijke taken op het gebied van openbare gezondheidszorg, jeugdgezondheidszorg, preventie, veilig thuis, epidemiologie, hulpverlening op het gebied van de brandweer, geneeskundige hulpverlening bij rampen, ambulancehulpverlening, bevolkingszorg, GGD en de meldkamerfunctie van brandweer en ambulancedienst.
ODRA Collegeregeling (met provincie)	Mandaat	Behartiging van de belangen van de deelnemers ter zake van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering in het kader van het omgevingsrecht (voor Overbetuwe alleen milieutaken). Onder de belangen van de deelnemers wordt tevens begrepen het belang van een goede samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Gelderland.
Groene Metropoolregio Collegeregeling (met provincie)	Mandaat	De regeling wordt getroffen om de positie van de Regio Arnhem-Nijmegen te versterken en een kwalitatieve groei van de regio – met behoud van de typische balans tussen levendige verstedelijking en ontspannen leefkwaliteit – te bewerkstelligen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling (waaronder wonen, landschap, verkeer en mobiliteit) en sociaaleconomische ontwikkeling (waaronder werkgelegenheid, bedrijvigheid, recreatie, toerisme, leefbaarheid en cultuur) op de schaal van de regio, en waarbij integraliteit, innovatie, duurzaamheid en circulariteit belangrijke uitgangspunten zijn.
MGR Sociaal Domein Centraal Gelderland Collegeregeling	Mandaat	Het samenwerkingsverband behartigt de belangen van de deelnemers binnen het sociaal domein op het gebied van inkoop van dienstverlening dan wel goederen binnen het sociaal domein, de Leerplichtwet 1969 en RMC-functie, de dienstverlening aan werkgevers in relatie tot het plaatsen van de doelgroepen waarvoor zij een re-integratieverantwoordelijkheid hebben, het formele werkgeverschap voor medewerkers met een arbeidsovereenkomst i.h.v. de Wet sociale werkvoorziening en inburgering
Park Lingezegen Collegeregeling	Delegatie	De realisatie en coördinatie van het beheer Park Lingezegen
Doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen (DRAN) Collegeregeling	Delegatie	De samenwerking heeft als doel het aanvullend openbaar vervoer, het leerlingenvervoer en het gemeentelijk maatwerkvervoer slimmer, efficiënter en klantvriendelijker te organiseren en beter af te stemmen op de mogelijkheden van de inwoners.
Recreatieschap Over-Betuwe Gemengde regeling (raad en colleges)	Delegatie	De belangen van de deelnemende gemeenten ten aanzien van openlucht recreatie en toerisme, het landschapsschoon en de natuurbescherming, voor zover de behartiging van de belangen op bovenlokaal niveau betreft. NB Er is sprake van een lichte regeling, uitsluitend ter sturing en control. De uitvoerende werkzaamheden liggen bij Uiterwaarde B.V.

NB De Euregio Rijn-Waal is een samenwerkingsverband naar Duits recht, waarop de Wgr niet van toepassing is.

Bijlage 2

Schematisch overzicht wijzigingen Wgr

A = verplichte wijziging, B = facultatieve wijziging college (en raden), C = verplicht dat alle raden hierover een besluit nemen.

Art.	Wijziging	Aandachtspunten	Gevolgen	Type
1	Verplichte zienswijzeprocedure bij treffen collegeregeling. Het ontwerpbesluit tot het treffen, wijzigen van en toe- en uittreden uit een GR moet aan de raad worden gestuurd. De raad KAN binnen 8 weken een zienswijze naar voren brengen.	Artikel 1, tweede lid blijft bestaan. Dit betekent dat na de zienswijze procedure weer naar de raad moet voor toestemming.	Langere doorlooptijd besluitvorming voor aangaan, wijzigen enz. van een GR.	A
9	Nieuwe tekst: <i>de regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding, de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden en de gevolgen van uittreding waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon... en de deelnemende gemeente met inachtneming van artikel 1.</i>	Het AB mag niet meer eenzijdig de hoogte van de afkoopsom bepalen. Dit moet op voorhand al meer duidelijkheid verschaffen wat de consequenties zijn bij uittreding. Denk hierbij aan afspraken over huisvesting, personeel, contracten en investeringen.	De GR hierop aanpassen.	A
10, lid 5 en 6	Facultatieve zienswijzeprocedure omtrent besluiten. In de GR moet worden opgenomen of en zo ja, bij welke besluiten een voorafgaande zienswijze van de raden wordt gevraagd. Een gemotiveerde schriftelijke reactie van het DB op de zienswijze is noodzakelijk richting AB én raden.	De gemotiveerde schriftelijke reactie moet gebeuren <u>VOORDAT</u> besluitvorming plaatsvindt. Nu gebeurt nog vaak dat de zienswijzen worden meegenomen <u>MET</u> de besluitvorming	1. Langere doorlooptijd voor besluiten die zijn aangewezen. 2. Deelnemers moeten bepalen welke besluiten hiervoor in aanmerking komen. 3. De GR hierop aanpassen.	B
10, lid 7.	Participatie van ingezetenen en belanghebbenden.	Ingezetenen en belang-hebbenden kunnen partici-peren over de totstand-koming en uitvoering van beleid. De mogelijkheid tot participatie is geen verplichting, maar de raden moeten dit dan wel besluiten.	Zo nodig de GR hierop aanpassen.	C
11a	Opnemen evaluatie GR	De tekst is summier: <i>een regeling houdt bepalingen in omtrent de evaluatie van de regeling.</i> Is een keuze van de deelnemers: bepalen zelf waar de evaluatie op gericht is. Kunnen er ook voor kiezen om niet te evalueren.	De GR hierop aanpassen.	A
17.	Er komt een ACTIEVE informatie-plicht van bestuur aan raden. Richt zich niet alleen op informatie over te nemen besluiten, maar betreft alles wat raden moeten weten om hun taak goed te kunnen vervullen (vergelijk art. 169 GW).	De GR bepaalt op welke wijze de <u>informatie</u> wordt aangeleverd. LET OP: het wetsvoorstel kent geen <u>verantwoordingsplicht</u> van bestuur GR aan de raden. Formele besluitvormings- en verantwoordingsrelatie wordt niet gewijzigd.	De GR hierop aanpassen (art. 17, lid 2/3, nieuw)	A

24a.	Instellen gemeentelijke adviescommissie.	Als dit gewenst is, moeten <u>alle raden</u> (dus niet de deelnemers) van de deelnemende gemeenten hiermee instemmen. Taken: het algemeen bestuur van advies voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden of de raden van advies voorzien.	Raden moeten besluiten of zij een dergelijke adviescommissie willen instellen. Deze afweging per GR. Met beschrijving van taken en bevoegdheden. Eventueel: GR hierop aanpassen. NB: voor elke GR apart instellen indien gewenst.	C
34. 34b. 35.	Aansluiten bij gemeentelijke begrotingscyclus. Aanpassing termijnen voor indiening van kadernota, ontwerpbegroting en begroting: - Kadernota: voor 30 april (i.p.v. 15 april) - Ontwerpbegroting: uiterlijk 12 weken voor besluitvorming voor zienswijze aan gemeenteraden aanbieden (i.p.v. 8 weken) - Begroting moet uiterlijk 15 september naar GS (i.p.v. 1 augustus)	Het DB moet schriftelijk aangeven wat met de zienswijzen is gebeurd voordat besluitvorming in AB plaatsvindt. Dit kan betekenen dat besluitvorming begroting ook bijvoorbeeld in augustus kan (of moet) plaatsvinden?	GR hierop aanpassen. Langere doorlooptijd o.a. ontwerpbegroting i.v.m. actief terugkoppelen wat met de zienswijzen is gedaan voordat besluitvorming plaatsvindt. Spoorboekje aanpassen?	A
WIJZIGING GEMEENTEWET				
155 g/h	Nieuw artikel. Instelling gemeenschappelijke onderzoekscommissie (enquêterecht)	Het functioneren van de GR als geheel kan worden onderzocht. Vergelijkbaar met artikel 155a Gemeentewet. Alle raden moeten instemmen met en deelnemen aan de enquête. Unanimiteit van de raden is vereist. Alleen collegeregelingen.	Deelnemers/raden moeten bij wijziging bepalen of zij deze mogelijkheid in de regeling willen opnemen.	C

Resumé:

Verplichte wijziging	Artikelen	1, 9, 11a, 17 en 34/34b/35
Facultatieve wijziging door colleges en/of raden	Artikelen	10, lid 5 en 6
Verplicht dat alle raden hierover een besluit nemen	Artikelen	10, lid 7 en 24a en 155g/h Gemeentewet

- Artikel 1, lid 2 en 3 (proces zienswijze raden ontwerpregeling)
- Artikel 9, lid 1 (uittreding)
- Artikel 10, lid 5 en 7 (besluiten versus zienswijzen raden of inspraak ingezetenen)
- Artikel 10, lid 6 en 8 (proces zienswijze raden of inspraak ingezetenen bijbesluiten)
- Artikel 11a (evaluatie regeling)
- Artikel 17, lid 2 (raden ontvangen inlichtingen nodig voor hun taak)
- Artikel 17, lid 3 (wijze verstrekken inlichtingen raden nodig voor hun taak)
- Artikel 24a (proces gemeenschappelijke adviescommissie)
- Artikel 34, lid 2 (termijn begroting naar GS)
- Artikel 34b (termijn kaders en voorlopige jaarrekening naar de raden)
- Artikel 35, lid 1 en 4 (termijn zienswijze naar raden en proces zienswijzeafhandeling)
- Artikel 26 (bekendmaking)