Memo

Aan:	MT, directieraad, bestuur
Van:	F.TJ. van Veluw, W.W. Meijer en P.V. de Lijster
Datum:	7 juni 2023
Zaaknr. / Doc.nr:	99990000028542 / 99990000124652
Onderwerp:	Memo wijziging gemeenschappelijke regeling Meerinzicht

Inleiding
Het wetsvoorstel ‘’Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen’’ is op 1 juli 2022 in werking getreden. Deze wet versterkt de positie bij besluitvorming en de controlerende rol van gemeenteraden door hen meer inspraak te geven bij het treffen van gemeenschappelijke regelingen (GR-en) en bij het nemen van besluiten door de besturen daarvan.

Het deel van de wet dat rechtstreeks rechten geeft aan de gemeenteraad is per direct ingegaan op 1 juli 2022. 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 2 jaar (dus voor 1 juli 2024). Ook deze veranderingen kunnen meer rechten geven aan de gemeenteraad.

In dit memo gaan we in op welke wijzigingen de wet kent en welke gevolgen deze wijzigingen hebben of kunnen hebben voor de gemeenschappelijke regeling Meerinzicht.

Meerinzicht is een bedrijfsvoeringsorganisatie die belast is met bedrijfsvoeringstaken en uitvoeringstaken op het gebied van het sociaal domein. Meerinzicht stelt zelf geen beleid vast. Dit is voorbehouden aan de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten. Voor de volledigheid hebben we in de bijlage de geldende versie van de gemeenschappelijke regeling Meerinzicht (hierna: de regeling) opgenomen. Daarnaast is de versie opgenomen, zoals die is aangepast aan de gewijzigde Wgr. Hierin zijn ook enkele bestuurlijke keuzes opgenomen, die we hierna behandelen.

Er zijn drie soorten wijzigingen in de gewijzigde Wgr te onderscheiden:
A. wijzigingen die geen afweging vergen (deze wijzigingen vloeien direct voort uit de wet; de gemeenschappelijke regelingen zelf hoeven niet gewijzigd te worden);

B. wijzigingen die een afweging vergen, maar meer technisch van aard zijn;
C. wijzigingen die een afweging vergen en meer politiek van aard zijn.

Hieronder gaan we nader in op de wijzigingen. Daarbij zullen we aangeven in hoeverre die hebben geleid tot een voorstel tot aanpassing van de tekst van de gemeenschappelijke regeling of een nadere bestuurlijke afweging vragen. Het is aan de deelnemende colleges om deze voorstellen in samenspraak met de raden (al dan niet) over te nemen. In de bijgevoegde concept-regeling (als vijfde wijziging aangeduid) zijn de aanpassingen verwerkt. De was-wordt tabel maakt de voorgestelde wijzigingen van de regeling inzichtelijk.

Naast de wijzigingen van de Wgr die geïmplementeerd moeten worden in de regeling, wordt dit moment ook aangegrepen om de archiefbepalingen in de regeling te actualiseren. In onderdeel D van deze memo lichten wij deze actualisatie verder toe.

A. Wijzigingen die geen afweging vergen

1. *Treffen en wijzigen van college- en/of burgemeestersregelingen (artikel 1 Wgr);*
   Het betreft hier wijziging van art 1 Wgr: bij de totstandkoming of wijziging van de GR moet in dit geval aan de gemeenteraad om een zienswijze gevraagd. Dit geldt overigens ook voor deze aanpassing van de regeling aan de gewijzigde Wgr: dat betekent een langere doorlooptijd voordat de besluitvorming definitief is. Voordat het college definitief tot besluitvorming kan overgaan, heeft de raad eerst de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. Die zienswijze neemt het college dan mee in zijn besluitvorming, waarna de raad eerst toestemming moet verlenen, waarna het college definitief kan besluiten (zie ook proces hierna). Deze procedure geldt dus voor het treffen van de regeling, maar ook voor het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling. De regeling is hierop aangepast (onder meer de artikelen 24, 25 en 26 van de regeling).

2. *Wijziging planning- en control-cyclus (de zienswijzeperiode voor de raad is verlengd van 8 naar 12 weken);*
   Deze wijzigingen gelden al (artikelen 34 t/m 35 Wgr). In de planning van de jaarrekening en begroting 2024 wordt hier ook rekening mee gehouden. Ook is de gemeenschappelijke regeling in de bijgevoegde concept tekst hierop aangepast (artikel 20 van de regeling).

3. *Regionaal enquêterecht (art. 155g van de Gemeentewet);*
   Het gaat hier om de mogelijkheid tot het instellen van een regionale onderzoekscommissie. Dit is een bevoegdheid die de raden hebben. Deze commissie kan ook onderzoek doen naar het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur. Eerder kon alleen naar het handelen van de eigen wethouder of burgemeester in het (algemeen) bestuur van de gemeenschappelijke regeling onderzoek worden gedaan. Het is een zwaar instrument dat waarschijnlijk niet snel gebruikt wordt. Hiervoor hoeft de tekst van de GR niet te worden aangepast en vergt op deze plaats ook geen nadere afweging. Het is een wettelijke bevoegdheid die de raden hebben.

4. *Bevoegdheden rekenkamercommissie (art. 182 e.v. Gemeentewet);*
   Ook dit is een wettelijk recht, waarvoor de GR zelf niet hoeft te worden aangepast. De rekenkamer heeft nu de bevoegdheid om onderzoek te doen naar rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur als zodanig. Dit gebeurde in de praktijk al wel op vrijwillige basis, maar nu is dit ook geformaliseerd.

5. *Regionale raadsadviesco*mmissie *(geldt alleen voor een openbaar lichaam, dus niet voor GR Meerinzicht).*
   De Wgr geeft gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur te verzoeken een regionale adviescommissie in te stellen. Hiervoor hoeft de GR niet aangepast te worden. Dit recht bestaat alleen bij gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een openbaar lichaam. In de toelichting door de VNG wordt aangegeven dat dit niet past bij een bedrijfsvoeringsorganisatie, omdat dit afbreuk zou doen aan het ongelede bestuur van die rechtsvorm (een GR light). De vraag is wel of ook op een andere manier meer verbinding gezocht kan worden met raadsleden, waardoor het gevoel van meer grip ontstaat (een regionale klankbordgroep of informeel platform). Ook gelet op de aanbeveling van de rekenkamer zoals gedaan in het onderzoek naar Meerinzicht van december 2021 (rekenkamercommissies Ermelo-Harderwijk en Vallei en Veluwerand) zou dit verder onderzocht kunnen worden. *Het voorstel is om hier nu in formele zin niets mee te doen en dit mee te nemen bij de nog te plannen raadsbijeenkomsten die het gevolg zijn van de aanbevelingen van de rekenkamer en begeleid worden door Berenschot (kpi´s voor Meerinzicht).*

B. Wijzigingen die een afweging vergen en technisch van aard zijn

1. Uittreding (artikel 9, lid 1 Wgr)
In de regeling moet in ieder geval geregeld worden:
- de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden;
- de gevolgen voor het vermogen van het samenwerkingsverband
- de gevolgen voor het vermogen van de deelnemende gemeenten (van zowel de uittreder als de overblijvende gemeenten)

Voorbeelden van elementen die hierbij geregeld kunnen worden zijn:
- Opzegtermijn
- Besluitvormingsproces
- Verbod eerste jaren uit te treden
- Verplichting tot overnemen personeel, mits instemming via daartoe geëigende wegen
- Overname van contracten (huur, inkoop)
- Hoe bereken je uittredingskosten en welke kosten zijn toerekenbaar aan uittredende partij

De bedoeling van de wetgever is geweest om geschillen over de afrekening bij uittreding te voorkomen door dit aan de voorkant goed te regelen. De vraag is hoe gedetailleerd dit dan moet. De huidige bepaling in de regeling over uittreding is te beperkt. Wij hebben ervoor gekozen om in dit kader aan te sluiten bij de uittredingsbepalingen van andere verbonden partijen zoals de

Veiligheidsregio Noord-Oost Gelderland (VNOG), waarmee de colleges van Ermelo en Harderwijk al hebben ingestemd. In de bijgevoegde regeling hebben we die bepaling verwerkt. In deze bepaling komen de elementen uit artikel 9, eerste lid, Wgr terug. Zo is geregeld dat de uittredende gemeente de rechtstreekse kosten van uittreding moet dragen en dat de overige deelnemende gemeenten geen financieel nadeel mogen ondervinden van de uittreding. Ook aan personele en overige gevolgen wordt aandacht besteed door te bepalen dat hier expliciet onderzoek naar gedaan moet worden. Als uitgangspunt is opgenomen dat de uittredende gemeente ook deze kosten van onderzoek draagt. Verder is ook het besluitvormingsproces geregeld.

We hebben ook onderzocht of het wenselijk is om een nog meer gedetailleerde bepaling op te nemen en personele uitgangspunten (zoals het mens-volgt-werk principe) specifiek in de regeling op te nemen. Het is echter niet mogelijk gebleken om alle gevolgen van een eventuele uittreding op dit moment al inzichtelijk te hebben en in de regeling vast te leggen. Daar is juist als de situatie zich voordoet het onderzoek, zoals bedoeld in artikel 25 van de regeling, voor bedoeld.

C. Wijzigingen die een afweging vergen en meer politiek van aard zijn

1. Zienswijzen raden (art. 10. lid 5 en 6 Wgr)
Dit artikel bepaalt het volgende:

¨Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in omtrent de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan, waarover de raden van de deelnemende gemeenten een zienswijze naar voren kunnen brengen voorafgaand aan het nemen van het besluit, met uitzondering van het besluit tot het vaststellen of wijzigen van de begroting, bedoeld in artikel 35, en besluiten als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, en de wijze waarop de zienswijze gegeven kan worden¨.

Het gaat hierbij om een nieuw instrument voor zover het niet gaat om besluiten tot vaststellen van de begroting en tot het deelnemen aan een rechtspersoon. Daarvoor is de zienswijze al geregeld in de huidige regeling. Het gaat nu om andere besluiten (dan vaststelling begroting en oprichting rechtspersoon) van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. In onze optiek zijn alle andere besluiten van het bestuur minder verstrekkend en lijkt het daarom ook niet nodig om een zienswijze van de raad te vragen. De invloed van een zienswijze op dergelijke andere besluiten is dan immers ook beperkter dan bij de vaststelling van de begroting en deelneming aan andere rechtspersonen. *Het voorstel is - gelet op het voorgaande - om geen bepaling op te nemen om voor andere besluiten van het bestuur van Meerinzicht dan vaststelling van de begroting en deelneming aan andere rechtspersonen een zienswijze aan de raden te vragen.* Daarmee blijven ook de doorlooptijden van die besluiten beperkt. Dit leidt tot de volgende voorgestelde bepaling die is verwerkt in de tekst van de regeling (artikel 14a):

Voorgesteld artikel 14a van de regeling:
Anders dan besluiten waarover bij of krachtens de wet de gemeenteraden een zienswijze naar voren kunnen brengen, zijn er geen besluiten van het bestuur waarvoor aan de raden vooraf zienswijze dient te worden gevraagd, zoals bedoeld in artikel 10, vijfde en zesde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen.

2. Evaluatie (art. 11a Wgr: een regeling dient een bepaling omtrent de evaluatie te bevatten)

Een regeling houdt bepalingen in omtrent de evaluatie van de regeling. We hebben al de planning en control cyclus, waarbij jaarlijks door Meerinzicht op financieel gebied aan de colleges en de raden verantwoording wordt afgelegd. Daarnaast kunnen de raden ook een rekenkameronderzoek instellen, zoals ook onlangs gebeurd is. Niettemin zou het goed zijn als de gemeenschappelijke regeling Meerinzicht ook breder periodiek geëvalueerd wordt. Bij de behandeling van het rekenkameronderzoek hebben we gezien dat dit toegevoegde waarde heeft. Er ontstaat op deze manier meer verbinding tussen de raden en Meerinzicht als bedrijfsvoeringsorganisatie, waardoor de raden ook het gevoel van nabijheid en meer grip hebben op de organisatie kunnen ervaren. Wij stellen voor om een evaluatiebepaling op te nemen in de gemeenschappelijke regeling (artikel 14b):

Voorgesteld artikel 14b van de regeling:
1. Deze regeling wordt eens in de vier jaar geëvalueerd.
2. De evaluatie vindt plaats halverwege een raadsperiode.
3. Het bestuur regelt de wijze waarop de evaluatie plaatsvindt.
4. Het bestuur kan bepalen dat een aanvullende evaluatie plaatsvindt die afwijkt van de in het eerste en tweede lid genoemde termijnen.

3. Burgerparticipatie (art. 10 lid 7 en 8 Wgr)
Participatie bij beleid wordt steeds belangrijker gevonden in bestuurlijk en politiek Nederland. Om die reden is bepaald in de Wgr dat voorzien moet worden in afspraken omtrent de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. De Wgr loopt daarmee feitelijk vooruit op aanstaande wijzigingen van de Gemeentewet. Artikel 10, zevende en achtste lid, schrijft het volgende voor:

¨Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van deze regeling betrokken worden¨.

Meerinzicht is een uitvoeringsorganisatie en kan geen beleid vaststellen. Dat gebeurt door de gemeentebesturen (raden en colleges). Daarbij wordt de inspraakverordening van de desbetreffende gemeente gevolgd. Het is goed om deze werkwijze vast te leggen in de regeling met onderstaande bepaling (artikel 14c):

Voorgesteld artikel 14c:
Nu Meerinzicht een (uitvoeringsgerichte) bedrijfsvoeringsorganisatie is, waarbij het beleid door de deelnemende gemeenten wordt vastgesteld, worden de ingezetenen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid betrokken volgens de geldende inspraakmogelijkheden van de desbetreffende deelnemende gemeente.

4. Actieve informatieplicht (art. 17 lid 2 en 3 Wgr)
Er gold voorheen een passieve informatieplicht op basis van de Wgr. Met de wijziging van de Wgr moet de regeling nu bepalingen bevatten over het moment van informatievoorziening, de wijze van en het onderwerp daarvan. De Wgr bepaalt in artikel 17 het volgende:

1. *De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk*

orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.

2. *Het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan geeft de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.*
3. *De regeling, bedoeld in artikel 8, eerste, tweede of derde lid, houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop de inlichtingen, bedoeld in het tweede lid, worden verstrekt.*

De huidige bepaling van de GR Meerinzicht (artikel 14) volstaat in onze optiek. De enige aanpassing die in dit artikel wordt gedaan is expliciet vastleggen dat de inlichtingen *schriftelijk* worden verstrekt (artikel 14 van de regeling)

Voorgesteld artikel 14:

1. De leden van het bestuur zijn aan de colleges die dit lid heeft aangewezen verantwoording schuldig voor het door hem gevoerde beleid. Dit lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de gemeenteraad van de eigen gemeente.
2. Het bestuur en de afzonderlijke leden van het bestuur verstrekken aan de colleges, de gemeenteraden of aan leden van de gemeenteraad van de gemeenten, gevraagd en ongevraagd *schriftelijk* alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur uit te voeren en uitgevoerde werkzaamheden nodig is, alsmede alle overige inlichtingen waarom door één of meer leden van de colleges wordt verzocht.
3. Het reglement van orde voor de vergaderingen van het bestuur regelt de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het in de vorige leden bepaalde.

D. Overige wijzigingen (archiefbepaling)

Om het archiefbeheer bij een gemeenschappelijke regeling goed te regelen, moet in de regeling in ieder geval een archiefparagraaf worden opgenomen (artikel 4, Archiefwet 1995). Ten aanzien van de zorg moet hierin worden geregeld:

- wie de zorgdrager is voor het archief van het samenwerkingsverband;
- welke archiefbewaarplaats voor het archief is aangewezen;
- wie verantwoordelijk is voor het beheer;
- welke archivaris aangewezen wordt om toezicht te houden op het niet overgebrachte archief;
- hoe de verantwoording over de archiefzorg en het informatie- en archiefbeheer is geregeld;
- welke dossiers van deelnemers ter beschikking worden gesteld voor het uitvoeren van de taken.

De bepaling in de huidige regeling is te summier op dat vlak. In de voorgestelde regeling zijn in artikel 23 nu de modelbepalingen gevolgd (op advies van het streekarchivariaat).