Toelichting bij de Gemeenschappelijke regeling GBLT

1. Aanleiding

Op 1 juli 2022 is de herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. Gemeenten en waterschappen hebben tot 1 juli 2024 de tijd om hun gemeenschappelijke regelingen aan te passen. De kern van de herziening houdt in, dat de gemeenteraden en algemene besturen over meer inhoudelijke sturingsmogelijkheden kunnen komen te beschikken. Sommige wettelijke bepalingen zijn onmiddellijk van kracht, maar andere thema's vragen een afweging door met name de raden en algemene besturen: zij dienen voor iedere gemeenschappelijke regeling aan te geven of, en op welke wijze zij gebruik willen maken van een mogelijkheid.

Gemeenteraden en algemene besturen is verzocht uiterlijk 15 augustus eventueel een zienswijze uit te brengen over het ontwerp tegenover het eigen dagelijks bestuur en college.

2. Voorbereidingsproces

- Het bestuur van GBLT besloot om het proces voor de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling (GR) te faciliteren. Het algemeen bestuur installeerde een ambtelijke werkgroep, die was samengesteld uit deskundigen van alle deelnemers en ook van GBLT. Zij kreeg de opdracht om met voorstellen tot een aanpassing van de GR te komen.
- De werkgroep wees uit haar midden enkele juristen aan om de gedachtewisselingen te verwerken in de tekst van de GR.
- De ambtelijke werkgroep kwam tweemaal bijeen. In de eerste bijeenkomst besprak zij op hoofdlijnen de inhoudelijke vraagstukken. Tijdens de tweede bijeenkomst hakte de werkgroep enkele knopen door die door de juristen waren voorbereid. Vervolgens verwerkten de juisten de conclusies in een voorstel.
- Op 20 februari 2023 vond er een Strategisch overleg plaats. Dit overleg nam op hoofdlijnen de voorstellen van Werkgroep over, hakte op het punt van participatie de knoop door (die hieronder bij punt 5.3) en vroeg aandacht voor de goede communicatie in de richting van gemeenteraden en algemeen bestuursleden.
- Veiligheidshalve werd een fiscaal-juridische check gedaan door het gespecialiseerde bureau Van den Bosch en Partners.
- Gedurende het proces werden het dagelijks en algemeen bestuur van GBLT geïnformeerd over de vorderingen.
- Op 19 april en 9 mei organiseerden GBLT een tweetal interactieve sessies ten behoeve van raadsleden, algemeen-bestuursleden en ambtelijke ondersteuners, ter ondersteuning van de formele besluitvormingsprocedures.

3. Inhoud

De herziening van de Wgr bracht met zich mee dat gemeenten en waterschappen die deelnemen aan GBLT diverse onderwerpen moesten bespreken: vijf inhoudelijke thema's en vijf min of meer technische vraagstukken.

Inhoudelijke thema's

1. Komt er wel of niet een Gemeenschappelijke adviescommissie voor het algemeen bestuur, bestaande uit raadsleden en leden van de algemene besturen?
2. Komen er extra mogelijkheden voor de raden voor het geven van een zienswijze aan het bestuur van GBLT?
3. Welke participatiemogelijkheden komen er voor belanghebbenden?
4. Hoe wordt inhoud gegeven aan de actieve informatieplicht van het algemeen en dagelijks Bestuur en ook van de voorzitter van GBLT in de richting van de raden en algemene besturen?
5. De uitwerking en concretisering van de financiële voorwaarden voor een eventuele uittreding.

Technische aanpassingen

1. De *uiterste* termijnen waarop de zogeheten kadernota en ontwerpbegroting aan de raden en algemene besturen worden aangeboden, en waarop de begroting moet worden vastgesteld en ingezonden aan de colleges van gedeputeerde staten, schuiven op. Die termijnen zijn in het ontwerp van de GR opgenomen (artikel 36, eerste, tweede en derde lid, en artikel 37, derde lid). Verder is het dagelijks bestuur nu wettelijk verplicht de raden en algemene besturen voorafgaande aan het vaststellen van de begroting schriftelijk en gemotiveerd in kennis te stellen van zijn oordeel over de ontvangen zienswijzen met betrekking tot de ontwerpbegroting. Ook deze plicht is in het ontwerp verwerkt in artikel 36 (zesde lid). Voortaan stuurt het dagelijks bestuur voor 30 april de voorlopige jaarrekening aan de raden en algemene besturen (artikel 39, tweede lid)
2. Raden en algemene besturen hebben voortaan het wettelijk recht eerst een zienswijze aan het eigen college en dagelijks bestuur uit te brengen voordat zij om toestemming worden gevraagd voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling. Deze wettelijke verplichting was al meegenomen in de wijziging van de GR in 2022 (artikel 46).
3. Een gemeenschappelijke regeling moet aandacht besteden aan de vraag of en hoe er geëvalueerd: ook aan dat thema was al aandacht besteed in de wijziging van de regeling van 2022 (artikel 52).
4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele wetstechnische en redactionele verbeteringen aan te brengen in het ontwerp.
5. Op advies van Van den Bosch en Partners kent de gemeenschappelijke regeling een bijlage met alle aan de GBLT overgedragen bevoegdheden (artikel 6). Zo kan hierover geen misverstand bestaan. Het is denkbaar dat een deelnemer in de toekomst een nieuwe bevoegdheid wil overdragen aan GBLT. Omwille van de flexibiliteit regelt dit artikel dat in dat geval niet de gemeenschappelijke regeling hoeft te worden gewijzigd. Het verzoek van de betreffende deelnemer behoeft de instemming van het algemeen bestuur.

   De bijlage bij het door het bestuur op 5 april 2023 vastgestelde ontwerp, bevatte nog niet de door de gemeente Ommen over te dragen bevoegdheden. In de bijlage bij het definitieve ontwerp, vastgesteld door het bestuur op 6 september, is dit toegevoegd. Doordat de gemeente Dalfsen ons heeft laten weten de forensenbelasting in te gaan voeren voor 2024 zijn ook deze bevoegdheden toegevoegd aan de bijlage.

4. Afwegingskader inhoudelijke thema's

De vijf inhoudelijke thema's vragen om een afweging. Het is namelijk van belang of een gemeenschappelijke regeling inhoudelijke beleidstaken heeft, verordenende bevoegdheden uitoefent en beschikt over gedelegeerde bevoegdheden van raden en algemene besturen. Is dat het geval, dan ligt het in de rede om raden en algemene besturen voor te stellen zo veel mogelijk gebruik te maken van de nieuwe sturingsmogelijkheden zodat zij hun kaderstellende rol optimaal kunnen vervullen. GBLT is echter een uitvoeringsorganisatie, die alleen beschikt over bevoegdheden van colleges en dagelijkse besturen en die in beginsel zelf geen beleid maakt.

De werkgroep en het overleg van Strategen hebben nadrukkelijk stil gestaan bij dit onderscheid. Ze concludeerden dat GBLT een 'beleidsarme' uitvoeringsorganisatie is. Dat is het uitgangspunt. Toch is het denkbaar om de raden en algemene besturen enkele nieuwe sturingsmogelijkheden te bieden. Daarvoor bestaan de volgende argumenten.

- Gemeenschappelijke regelingen zijn zeker bij gemeenteraden altijd een punt van aandacht, ongeacht de aard van de samenwerking.
- Waterschappen zijn in grote mate financieel afhankelijk van de werkzaamheden van GBLT.
- Ook een uitvoeringsorganisatie als GBLT kan in zekere zin in beleid maken ('uitvoerings-beleid').
- De betrokkenheid van belanghebbenden ('participatie') kan de kwaliteit van de werkzaamheden van ook een uitvoeringsorganisatie als GBLT ten goede komen.
- Niet valt uit te sluiten dat nieuwe maatschappelijke of fiscaal-juridische ontwikkelingen ertoe gaan leiden dat de werkzaamheden van GBLT beleidsrijker worden. Dan zal tegen die tijd misschien de gemeenschappelijke regeling moeten worden aangepast. Maar in de tussentijd kunnen de raden en algemene besturen toch al de behoefte hebben om over meer mogelijkheden te beschikken.

In het ontwerp is dat als volgt opgelost. Er zijn in de tekst van de gemeenschappelijke regeling toch enkele nieuwe sturingsmogelijkheden opgenomen. Die kunnen worden ingezet wanneer het bestuur van GBLT zelf daartoe aanleiding ziet; of wanneer het daartoe is opgeroepen door een college, dagelijkse bestuur, gemeenteraad en algemeen bestuur. We lichten dat hieronder per thema toe (paragraaf 5). Zo bouwen we een optimale flexibiliteit in en kunnen GBLT en deelnemers steeds naar bevind van zaken handelen, al naar gelang de wensen en behoeften op dat moment.

5. De inhoudelijke keuzes

5.1 Een gemeenschappelijke adviescommissie

In de ontwerptekst van de gemeenschappelijke regeling is geen gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden en algemeen bestuursleden opgenomen. Dit in verband met het beleidsarme en uitvoerende karakter van GBLT. Echter, wanneer de algemene besturen en raden unaniem van mening zijn dat een dergelijke commissie er wel moet komen, dan dient het algemeen bestuur van GBLT het proces daartoe te starten: de nieuwe Wgr geeft dat recht rechtstreeks aan de raden en algemene besturen, ongeacht de inhoud van de gemeenschappelijke regeling.

5.2 Extra zienswijzen
De gemeenschappelijke regeling van GBLT kent al een extra verplichting voor GBLT om gemeenteraden en algemene besturen een zienswijze te vragen, namelijk bij het concept van de Bijdrageverordening (artikel 35, vierde lid). Die mogelijkheid liep als het ware vooruit op de recente herziening van de Wgr. Die mogelijkheid blijft gehandhaafd. Daar zou het bij kunnen blijven, gelet op het beleidsarme en uitvoerende karakter van GBLT. Toch is voorstelbaar dat zich in de toekomst een vraagstuk voordoet waarover het bestuur van GBLT eerst de 'achterbannen' zou willen raadplegen, voordat het overgaat tot besluitvorming, bijvoorbeeld om het draagvlak te peilen of om alternatieven op te halen. Daarom is in de ontwerptekst opgenomen dat het algemeen bestuur van GBLT, wanneer het daartoe aanleiding ziet, het dagelijks bestuur kan opdragen de raden en algemene besturen om een zienswijze te vragen. Maakt het algemeen bestuur gebruik van die mogelijkheid, dan kan het pas tot besluitvorming overgaan nadat het dagelijks bestuur de raden en de algemene besturen en ook het algemeen bestuur van GBLT op de hoogte heeft gebracht van de ontvangen zienswijzen en van de conclusies die het daaraan verbindt (artikel 13).

5.3 Participatiemogelijkheden
De Wgr schrijft voor dat in de tekst van een gemeenschappelijke regeling aandacht wordt besteed aan participatie. Daarmee loopt de Wgr vooruit op vergelijkbare aanpassingen van de Gemeentewet en de Waterschapswet. Hebben de overige aanpassingen van de Wgr tot doel om meer sturingsmogelijkheden aan raden en algemene besturen te bieden, met de participatie worden mogelijkheden geboden aan inwoners en belanghebbenden. Na ampel beraad in de werkgroep en in het overleg van Strategen, is het voorstel dat het bestuur van GBLT, wanneer het daartoe aanleiding ziet, inspraak kan organiseren bij de voorbereiding of evaluatie van beleid. Langs deze weg kan het bestuur bijvoorbeeld ontvangen klachten benutten voor verbeteringen (artikel 12).

5.4 Actieve informatieplicht
Voorgesteld is dat het dagelijks bestuur het verslag van het algemeen bestuur en ook de openbare besluitenlijsten van het dagelijks bestuur en van de voorzitter, aan de raden en algemene besturen zendt (artikel 25, derde lid). Daarmee is weliswaar voldaan aan de wettelijke plicht tot actieve informatieverstrekking, maar voor een goede informatiepositie van de raden en algemene besturen komt er meer bij kijken. Te denken valt aan het gericht inzetten van de website, het aanbieden van nieuwsbrieven en het periodiek en persoonlijk bezoeken van de directie van GBLT van alle raden en algemene besturen. Omwille van de flexibiliteit en actualiteit is voorgesteld dit niet in de tekst van de gemeenschappelijke regeling uit te werken; het bestuur van GBLT zal dit later concreet uitwerken met een Informatienota.

5.5 Voorwaarden en financiële gevolgen bij een eventuele uittreding
De Wgr schrijft voor de voorwaarden te regelen waaronder kan worden uitgetreden. In de tekst van de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat opzegging pas tegen het einde van het derde kalenderjaar na toetreding kan, waarna uittreding na nog eens twee kalenderjaren plaatsvindt. Uittreding is dus altijd na minimaal vijf jaar na toetreding (artikel 48, tweede en derde lid).
Tot dusverre vermeldde de gemeenschappelijke regeling dat, in geval van een uittreding, het algemeen bestuur kon bepalen welke bijdragen de uittredende deelnemer gedurende twee jaren na de uittreding diende te betalen, namelijk eerst *maximaal* 60% van de jaarbijdrage, en vervolgens nog

eens *maximaal* 30%. De Wgr schrijft nu voor dat in de tekst van de regeling exact duidelijkheid wordt geboden over de gevolgen van een eventuele uittreding voor het vermogen van zowel de uittredende deelnemer, de achterblijvende deelnemers als van GBLT. In de tekst van het ontwerp is daarom de tussenkomst van het algemeen bestuur verwijderd, en zijn de *maximale* percentages omgezet naar *vaste* percentages (artikel 48, vierde lid).

6. Toetreding gemeente Ommen

De gemeente Ommen heeft kenbaar gemaakt te willen toetreden tot GBLT. Het algemeen bestuur van GBLT heeft in zijn vergadering van d.d. 14 oktober 2022 de werkgroep gevraagd te bekijken of voor een efficiënte besluitvorming deze mogelijke toetreding kan worden gecombineerd met de procedure vanwege de wijziging van de Wgr.
Dat is als volgt opgelost. Om raden en algemene besturen niet te belasten met twee, min of meer gelijktijdig lopende procedures is Ommen al als deelnemer vermeld in het ontwerp. Maar het zijn nadrukkelijk twee afzonderlijke thema's: de regeling aanpassen vanwege de herziening van de Wgr, en de instemming van de huidige deelnemers met het toetreden van de gemeente Ommen.

7. Besluitvorming AB GBLT en zienswijzen

Op voorstel van het dagelijks bestuur, stemde het algemeen bestuur van GBLT op 5 april 2023 in met het ontwerp. Daarop verzond het dagelijks bestuur het ontwerp aan de colleges en dagelijkse besturen met het verzoek om de wettelijke voorgeschreven procedure te starten: alle gemeenteraden en algemene besturen dienden uiterlijk 15 augustus te besluiten al of niet een zienswijze jegens het college uit te brengen.

Alle algemene besturen en gemeenteraden besloten af te zien van het uitbrengen van een zienswijze.

8. Besluitvorming na de zomer

Het algemeen bestuur GBLT besloot, op voorstel van het dagelijks bestuur, op 6 september het ontwerp ongewijzigd aan te bieden aan de deelnemers, met het verzoek aan de colleges en dagelijkse besturen om hun raden en algemene besturen om toestemming te vragen voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling, inclusief de toetreding van de gemeente Ommen. Ter ondersteuning van de besluitvorming voorzag het bestuur van GBLT het verzoek van modelbesluiten. De deelnemers werd gevraagd om, gelet ook op de brede steun voor het ontwerp tijdens de zienswijzeprocedure, de besluitvorming voor 1 januari 2024 af te ronden.