Memorandum

Aan
geïnteresseerden

Registratienummer / datum
/versie juni 2022

Opgesteld door, telefoonnummer
Suzanne Vloet, 21 76

Extra afschriften voor

Onderwerp
Overzicht toekomstige wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen

Achtergrond wijziging Wgr

De Wet gemeenschappelijke regelingen (verder Wgr) is gewijzigd met als doel de versterking van de politieke controle en democratische legitimiteit. De wet is hier te vinden. De kamerstukken zijn hier te vinden.

Het wetsvoorstel bevat een 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. Voor een aantal onderwerpen geldt dat deelnemers deze nu ook al vrijwillig kunnen inzetten als zij daarover afspraken maken in hun regeling.

Proces

De inwerkingtreding van de gewijzigde Wgr is gepland voor 1 juli 2022. Hiervoor is nog een inwerkingredingswet nodig. Het deel van de wet dat rechten geeft aan volksvertegenwoordigers gaat dan direct in. Voor het andere deel (verplichtingen om bestaande regelingen aan te passen) geeft de wet een implementatieperiode van 2 jaar.

Wijzigingen

De voorgestelde wijzigingen zijn in te delen in drie categorieën:

1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen (o.a. verruiming zienswijzen, introductie gemeenschappelijke adviescommissie);
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden (o.a. gemeenschappelijk onderzoeksrecht);
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling (o.a. betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus).

Hieronder zijn de wijzigingen kort toegelicht.

Opgesteld door Suzanne Vloet, 21 76, s1.vloet@nijmegen.nl

Memorandum

Zienswijzeprocedure bij het treffen of wijzigen van een regeling
Voortaan is het voor de colleges verplicht om bij het treffen van een nieuwe regeling of het wijzigen van een bestaande regeling, vooraf aan de raden een zienswijze te vragen. De colleges zenden een ontwerp van een regeling aan de raden voor een zienswijze. De raden kunnen binnen 8 weken een zienswijze inbrengen. Indien de raden geen zienswijze naar voren willen brengen, laten ze dit z.s.m. weten, zodat de besluitvorming niet onnodig vertraagd wordt. Een zienswijze vragen is niet verplicht als de raad zelf (ook) deelnemer is aan de regeling. De bevoegdheid van de raden om (verder in het proces, net voordat de regeling wordt vastgesteld) toestemming te geven voor een (wijziging van) een regeling, blijft behouden.

Gevolgen:
Hiervoor hoeven regelingen niet te worden gewijzigd. Deze bevoegdheid vloeit rechtstreeks voort uit de Wgr. Wel kan dit leiden tot andere afspraken en processen in de samenwerking. Het is mogelijk dat in lagere regelgeving, zoals een Infomatieprotocol of een kadernota, nog wordt verwezen naar het oude proces. Wij zullen voor toekomstige wijzigingen dan toch gewijzigde Wgr moeten volgen. T.z.t. kunnen andere documenten worden geactualiseerd.

Kansen:
- Op welke wijze een raad kan laten weten geen behoefte te hebben aan een zienswijzeprocedure aan de voorkant. Wellicht kunnen we hier regiobreed een afspraak over maken.
- In welke fase wordt een ontwerp regeling voorgelegd aan de raden? Hoe groen/rijp moet het ontwerp zijn? Mogen er nog keuzes in de regeling zitten? Of vragen we een zienswijze bij het eerste schetsontwerp van een regeling?

Zienswijzeprocedure bij besluiten van het AB
In de regeling worden afspraken gemaakt over welke besluiten van het bestuur van de regeling vooraf een zienswijze aan de raden moet worden gevraagd. Ook worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de zienswijze kan worden gegeven. De verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden geldt nu nog alleen voor de begrotingsprocedure. Deze procedure kan ook gaan gelden voor bijvoorbeeld besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. De Wgr schrijft niet dwingend voor welke besluiten die moeten zijn. Het is aan de deelnemers en de raden om hierin een keuze te maken.
Deze wijziging is niet van toepassing op gevallen waarin op grond van afdeling 3.4 Awb een zienswijzeprocedure is voorgeschreven.
Het is mogelijk om in de regeling op te nemen dat ‘geen besluiten van het bestuur vatbaar zijn voor het geven van een zienswijze door raden’.

Expliciet is bepaald dat de zienswijzen worden gevraagd door het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur informeert vóór het nemen van het besluit de raden en het algemeen bestuur over haar oordeel over de zienswijze en de conclusies die het daaraan verbindt. Het is vervolgens aan het algemeen bestuur om het besluit te nemen. Daarbij mag afgeweken worden van ingebrachte zienswijzen. NB, dit is een wijziging ten opzichte van de huidige werkwijze inzake de zienswijze procedure bij de begroting, waar in de regel de raden na de besluitvorming over de begroting actief en rechtstreeks worden geïnformeerd over de ingebrachte zienswijzen. Ook voor de zienswijzeprocedure voor een begroting worden de raden vooraf geïnformeerd (artikel 35, lid 4 Wgr nieuw).
Nog onduidelijk: of je ook een open norm mag opnemen in de regeling. Dus voor ‘besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten en beleidsmatige keuzes’, moeten een zienswijze worden gevraagd.

Gevolgen:

Binnen twee jaar de regeling wijzigen. Hierbij overwegen of en zo ja welke besluiten in aanmerking komen voor een zienswijzeprocedure.

Kansen:

- Per samenwerkingsverband inventariseren of er besluiten zijn die voor deze nieuwe procedure in aanmerking komen.
- Voor jaarrekeningen en kadernota's vragen we in de praktijk altijd een zienswijze. Maar dit volgt niet uit de Wgr. Voor deze besluiten volgen we deze procedure dus eigenlijk al. Geldt dat voor alle samenwerkingsverbanden?
- Welke afspraken willen we maken over de wijze waarop de zienswijze kan worden gegeven?

Participatie

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. In de regeling worden afspraken gemaakt over de wijze waarop inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken.
Uit dit artikel vloeit dus een verplichting voort om afspraken te maken omtrent participatie. Er komt geen verplichting voor participatie. Er kan natuurlijk ook voor worden gekozen om participatie te laten lopen via gemeenteraden of via een –eventueel aanwezige- cliëntenraad. De inbreng van eventuele insprekers bij de gemeenteraad, kan de raad meenemen bij de zienswijze. Als in de regeling wordt bepaald dat participatie wordt verleend via inspraak, dan wordt hiervoor afdeling 3.4 van de Awb gebruikt, tenzij de regeling anders bepaald.

Gevolgen:
Binnen twee jaar de regeling wijzigen. Hierbij per regeling overwegen of en zo ja op welke wijze ruimte wordt gegeven voor participatie.

Kansen:

- Willen we ruimte geven voor participatie? Welke onderwerpen waarop wij regionaal samenwerken, lenen zich daarvoor? Op welke wijze willen we participatie vormgeven?

Regionale gemeenschappelijke adviescommissie

Door middel van het invoegen van een nieuw artikel 24a in de Wgr wordt de mogelijkheid gecreëerd voor een gemeenschappelijke adviescommissie, op voorstel van de raden. De gemeenschappelijke adviescommissie kan het bestuur van een openbaar lichaam adviseren omtrent voorgenomen besluiten, zelf aandacht voor een onderwerp vragen en (gezamenlijke) standpunten van de raden van de deelnemende gemeenten op het punt van de regeling voorbereiden en daaromtrent adviseren (zoals zienswijzen).
De gemeenschappelijke adviescommissie wordt ingesteld ter behartiging van de belangen van de raden van de deelnemende gemeenten bij het openbaar lichaam. Zij fungeert daarmee als 'vooruitgeschoven post' van de gemeenschappelijke raden. Deze nieuwe commissie heeft geen (formele) rol in het besluitvormingsproces en zienswijzen blijven door raden gegeven worden, eventueel voorbereid door de adviescommissie.

Een adviescommissie wordt ingesteld door het AB op voorstel van de raden. Tevens regelt het AB de bevoegdheden, taken en de werkwijze van de commissie, waarbij de raden vooraf om een zienswijze wordt gevraagd. Alle raden dienen in te stemmen met het voorstel tot instellen van een commissie. De commissie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden zijn gekozen. Een gemeenteraad is

echter niet verplicht een raadslid af te vaardigen. Een lid behartigt het belang van het bestuursorgaan gemeenteraad. Zij opereren zonder last of ruggespraak.

De leden van de gemeenschappelijke adviescommissie kunnen een vergoeding ontvangen voor het bijwonen van vergaderingen van de commissie. De vergoeding voor deze commissie is in overeenstemming met de vergoeding voor raadsleden voor deelname aan bijzondere commissies, zoals opgenomen in artikel 3.1.4. van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Deze vergoeding komt ten laste van de gemeenschappelijke regeling en wordt geregeld bij verordening van het AB.

Gevolgen:
Hiervoor hoeven regelingen niet te worden gewijzigd tenzij je gebruik wilt maken van deze mogelijkheid. Niet alle regelingen kennen al een vorm van een adviescommissie. De GM en de MGR hebben al wel vergelijkbare adviescommissie met dat verschil dat de leden van deze commissies geen vergoeding ontvangen. Overwogen kan worden om de huidige commissies te wijzigen in een gemeentelijke adviescommissie zoals bedoeld in de gewijzigde Wbr. In dat geval moet onderzocht worden of hiervoor een wijziging van de regeling nodig is. Of dat, op verzoek van de raden, een wijziging van het instellingsbesluit van de commissie door het AB kan volstaan.

Kansen:
- Is er behoefte om van deze nieuwe mogelijkheid, een nieuw soort commissie, gebruik te maken? Dat is een besluit van de raden. Is een adviescommissie een zinvol instrument bij alle regelingen of alleen bij de regelingen waar dat nodig is vanuit de verantwoordelijkheid en rol van de raad?
- Willen we van de mogelijkheid gebruik maken om commissieleden een vergoeding te laten ontvangen?

Actieve informatieplicht
Door middel van een wijziging van artikel 17 van de Wgr wordt een informatieverplichting in het leven geroepen voor het bestuur van een openbaar lichaam, om de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen te verschaffen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. 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. In de gemeenschappelijke regelingen moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd. Er wordt hier geen nieuwe informatie-relatie gecreëerd, maar een bestaande uitgebreid.
Daarbij is van belang dat het voorstel geen verantwoordingsplicht van het bestuur van de regeling aan gemeenteraden betreft. De formele besluitvormings- en verantwoordingslijnen worden niet gewijzigd.

Gevolgen:
Binnen twee jaar de regeling wijzigen. Een actieve informatieplicht vloeit rechtstreeks voort uit de wet. Maar een regeling moet wel bepalingen bevatten over de wijze waarop deze inlichtingen worden verstrekt. Mogelijk is in sommige regelingen als iets geregeld voor informatie op verzoek. En kan deze actieve informatieplicht daar ook onder vallen. Wellicht moeten Informatieprotocollen hierop worden aangepast.

Kansen:
- Hoe willen we omgaan met deze nieuwe informatieplicht. Welke afspraken maken we hierover?

Recht van onderzoek
De raden van de deelnemende gemeenten kunnen gezamenlijk een gemeenschappelijke onderzoekscommissie instellen. Het functioneren van de gemeenschappelijke regeling als geheel kan worden onderzocht. Het gemeenschappelijk recht van onderzoek geeft de gezamenlijke raden dezelfde onderzoeksbevoegdheden als de individuele raden op basis van de Gemeentewet reeds hebben ten aanzien van het gemeentebestuur. Het

enquêterecht is nu nog op grond van de Gemeentewet beperkt tot de gemeentelijke inbreng in, c.q. het gemeentelijk handelen als onderdeel van een gemeenschappelijke regeling, omdat het een recht tot onderzoek van de raad jegens het door het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester gevoerde bestuur betreft. Met de introductie van het gemeenschappelijk recht van enquête krijgen de gezamenlijke gemeenteraden de mogelijkheid om onderzoek te doen naar eventuele misstanden bij een gemeenschappelijke regeling als geheel, door een gezamenlijke enquête uit te voeren naar de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling.
De gemeenteraden zullen het gezamenlijk eens moeten worden over de inzet ervan en kunnen enkel een gemeenschappelijke onderzoekscommissie instellen als alle raden hiermee instemmen.
Voor deelname aan een gemeenschappelijke onderzoekscommissie kunnen raadsleden een vergoeding ontvangen. Het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers wordt hiervoor gewijzigd conform de al bestaande vergoeding voor raadsleden voor het lidmaatschap van een onderzoekscommissie.
Deze mogelijkheid is er alleen voor een OL, GO en BVO. En geldt niet voor zuivere raadsregelingen en gemengde regelingen.

Gevolgen:
Het recht van onderzoek vloeit voort uit de Gemeentewet. Aanpassing van een regeling lijkt niet nodig. Het is wel goed om inzichtelijk te maken voor welke regelingen een gezamenlijke onderzoekscommissie kan worden ingesteld.

Lokale rekenkamers
De Gemeentewet wordt verduidelijkt in de zin dat lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, onderzoek kunnen doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Gebleken is dat in de praktijk onduidelijkheid bestond over de vraag of rekenkamers deze mogelijkheid op grond van de huidige wet al hebben. Ook is toegevoegd dat een rekenkamer de andere rekenkamers van de deelnemers informeert op het moment dat een dergelijk onderzoek wordt ingesteld.

Gevolgen:
De bevoegdheid vloeit voort uit de Gemeentewet. Aanpassing van de regeling is niet nodig.

Evaluatie
In de regeling worden afspraken gemaakt over de evaluatie van een gemeenschappelijke regeling. In de Wgr wordt niet bepaald waar de evaluatie specifiek op gericht moet zijn, hoe vaak die moet plaatsvinden en op welke wijze. Er kan dus ook worden gekozen voor de afspraak om de regeling niet te evalueren.
Dit geldt voor alle regelingen (OL, GO, BVO en centrum).

Gevolgen:
Regelingen moeten binnen 2 jaar worden aangepast. Niet alle regelingen zullen al een bepaling bevatten over evaluatie.

Kansen:
- Invullingen geven aan de evaluatie van samenwerkingsverbanden.

Veranderingen in de begrotingscyclus
De termijnen voor de begrotingscyclus worden verruimt. Er kan in de regeling worden gekozen voor kortere termijnen, niet voor langere.
-de kadernota en voorlopige jaarrekening moet voor 30 april naar gemeenteraden worden gestuurd (ipv 15 april);

- de begroting van een regeling moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd (ipv 1 augustus);
-de ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voordat deze aan het AB wordt voorgelegd, aan de gemeenteraden worden aangeboden (in plaats van 8 weken).[1]
Daarnaast wordt geregeld dat het dagelijks bestuur de raden van de deelnemende gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van zijn oordeel over de ingebrachte zienswijzen alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt voorafgaande aan de vaststelling van de begroting.

Commentaar [PvD1]: Zie ook overzicht van Rob de Greef, net gemaild

Gevolgen:
De wijzigingen vloeien rechtstreeks voort uit de Wgr. De wet geeft uiterste termijnen. In het geval een regeling strenger is, doordat bijvoorbeeld de ontwerpbegroting eerder aangeboden wordt aan de raden, dan geldt deze strengere termijn. Wellicht is er behoefte om de termijnen in de regeling aan te passen.
Ook moeten we rekening houden met de nieuwe termijnen bij het inrichten van de cyclus 2023.

Regels gevolgen uittreding
Een regeling moet bepalingen bevatten met betrekking tot de gevolgen van uittreding voor het vermogen van het openbaar lichaam en de deelnemende gemeente alsmede de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden.
De gevolgen voor het vermogen van het openbaar lichaam omvatten zowel de gevolgen van de uittreding voor de verplichtingen op grond van aangegane verbintenissen als de gevolgen van de uittreding voor de goederen (zaken en vermogensrechten) van de betreffende rechtspersoon.
Deze verplichting gold al voor regelingen voor onbepaalde tijd. Maar gaat nu ook gelden voor regelingen voor bepaalde tijd.

Gevolgen:
Regelingen moeten binnen 2 jaar worden aangepast. We zullen nog moeten nagaan welke bepalingen nu zijn opgenomen en wat nodig is aan wijziging.

Secretaris als AB lid
Van een openbaar lichaam ten behoeve van opleiding en vorming van ambtenaren, konden secretarissen als lid van het AB worden aangewezen. Een dergelijke regeling hebben wij niet in de regio. Deze mogelijkheid vervalt.
Een secretaris kan wel als lid van het AB worden aangewezen bij een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Gevolgen: geen.

[1] NB, in de MvT wordt geredeneerd dat de ontwerp begroting aan de raden moet worden gezonden uitelrijk 12 weken voordat de begroting naar GS moet worden verzonden. Dan zou de begroting nog medio juni naar de raden kunnen, zodat de raden nog voor het zomerreces over een zienswijze kunnen besluiten. Los van het feit dat deze laatste redenering niet klopt, is dit niet terug te vinden in de Wijzigingswet. Immers in artikel 35 Wgr wordt ‘acht weken’ gewijzigd in ‘twaalf weken’. Artikel 35 Wgr gaat uit van ‘acht weken voordat de ontwerp begroting aan het AB wordt aangeboden’.