

INPUT GRIFFIERS NHN BIJ IMPLEMENTATIE NIEUWE WGR

Samenwerkingsverband Kop van Noord Holland

WESTFRIESLAND

regioalkmaar

Inleiding

Geachte gemeenteraden,

Per 1 juli 2022 zijn diverse wijzigingen doorgevoerd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De bedoeling van deze wetswijzing is dat gemeenteraden meer invloed hebben op de gemeenschappelijke regelingen. De gewijzigde wetgeving heeft een invoeringstermijn van twee jaar. Dit betekent dat uiterlijk 1 juli 2024 alle gemeenschappelijke regelingen moeten zijn aangepast aan de wetswijziging.

De nieuwe wet bevat een aantal verplichte wijzigingen (zienswijze bij treffen regeling, recht van onderzoek, onderzoeksmogelijkheid door lokale rekenkamers, deadlines P&C-cyclus). Ook bevat de nieuwe wet een aantal wijzigingen die verplicht zijn, maar waarvan moet worden bepaald op welke wijze daaraan uitvoering wordt gegeven (participatie, actieve informatieplicht, wijze van evalueren GR, afspraken over uittreding). Tot slot bevat de nieuwe wet een aantal keuzeopties waar gemeenteraden gebruik van kunnen maken (instellen adviescommissie vanuit de raden, extra zienswijzeprocedures op bijv. meer inhoudelijke stukken van GR-en).

Het betreft hier een forse operatie waarbij een groot aantal regionale spelers is betrokken. U heeft daarom recent een plan van aanpak vastgesteld waarin is besloten om dit traject in regionaal verband (schaal Noord-Holland Noord) op te pakken via de Regietafel Noord-Holland, die in de aflopen jaren al de nodige processen rondom de werkwijze t.a.v. gemeenschappelijke regelingen heeft gestroomlijnd.

Via de regietafel wordt nu gewerkt aan een kaderstellend document waarin een voorstel voor uw raden wordt voorbereid hoe per GR kan worden omgegaan met de nieuwe wetgeving. Een eerste concept wordt naar verwachting kort voor het zomerreces met u besproken, een definitief voorstel volgt dan in het najaar.

Gelet op het uitgangspunt van de nieuwe wet, het in positie brengen van uw raden, hebben we als griffiers gemeend ook een rol te moeten pakken bij de implementatie van de nieuwe Wgr. Daarom zijn we bij elkaar gaan zitten om na te denken over hoe de nieuwe instrumenten die de nieuwe Wgr biedt zo in te zetten dat uw raden enerzijds meer grip krijgen en anderzijds de werkdruk niet enorm toeneemt. Meer grip is immers ook meer werk, dus het is zoeken naar de balans om zowel het bestaande als het nieuwe instrumentarium zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

Het resultaat daarvan is dit stuk geworden. Het stuk is als input aangeboden aan de regietafel Noord-Holland Noord. Via deze weg bieden we het stuk ook aan u aan. Wellicht kan het u behulpzaam zijn in het komende traject. Met vragen of opmerkingen kunt u uiteraard terecht bij uw griffier.

Met vriendelijke groet,

De griffiers van Westfriesland, de Kop van Noord-Holland en de Regio Alkmaar

Overzicht wijzigingen

Wijziging	Grondslag	Soort wijziging
Zienswijze bij treffen, wijzigen, toe- en uittreden regeling	Art. 1 Wgr	Verplichte wijziging → pagina 3
Facultatieve zienswijzeprocedure besluiten	Art. 10 lid 5 Wgr	Keuzebepaling → uitgewerkt op pagina 4
Mogelijkheid tot instellen gemeentelijke adviescommissie	Art. 24A Wgr	Keuzebepaling → uitgewerkt op pagina 6
Afspraken over participatie van ingezetenen en belanghebbenden	Art. 10 lid 7 Wgr	Verplichte wijziging, keuzeruimte in wijze van invulling → uitgewerkt op pagina 9
Actieve informatieplicht	Art 17 Wgr	Verplichte wijziging, keuzeruimte in wijze van invulling → uitgewerkt op pagina 10
Recht van onderzoek	Art 155g Gemeentewet	Verplichte wijziging → pagina 13
Rekenkameronderzoek	Art. 184 Gemeentewet	Verplichte wijziging → pagina 16
Afspraken over wijze evaluatie opnemen in GR	Art. 11a	Verplichte wijziging, keuzeruimte in wijze van invulling → uitgewerkt op pagina 17
Afspraken over uittreding opnemen in GR	Art. 9 Wgr	Verplichte wijziging, keuzeruimte in wijze van invulling → uitgewerkt op pagina 19
Aanpassen begrotingscyclus	Art. 34, 34b en 35 Wgr	Verplichte wijziging, vraagt nader afspraken met GR-en → uitgewerkt op pagina 21

Zienswijze bij treffen, wijzigen, toe- en uittreden regeling

Deze wijziging betreft een verplichte wijziging. Nadere advisering is daarmee niet nodig.

Nieuwe wettekst (Artikel 1)

1. *De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.*
2. *De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters zenden het ontwerp van de regeling toe aan de raden van de deelnemende gemeenten, met uitzondering van het ontwerp van een regeling die getroffen of mede getroffen wordt door de raden.*
3. *De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van hun gemeente binnen acht weken na ontvangst van het ontwerp hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren brengen. Indien de raden geen zienswijze naar voren wensen te brengen stellen zij de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte.*
4. *De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.*
5. *Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.*

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

Het treffen van een nieuwe regeling is bij uitstek het moment waarop raden hun opvatting kunnen geven over de overdracht c.q. uitvoering van gemeentelijke taken aan een bestuur dat op afstand staat van het lokale bestuur. Onder het treffen van een regeling wordt mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling (artikel 1, derde lid). Om de raad een meer sturende positie te geven bij het treffen van een regeling tussen colleges wordt raden het recht gegeven een zienswijze naar voren te brengen bij een ontwerpregeling van burgemeesters of colleges van burgemeesters en wethouders. Indien de raden hier geen gebruik van wensen te maken dienen zij de colleges van burgemeester en wethouders of de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen, zodat de besluitvorming niet onnodig vertraagd wordt. Vervolgens hebben de raden nog als laatste stok achter de deur de mogelijkheid om hun toestemming tot het treffen van de regeling te onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 1, tweede lid, van de Wgr). Onder de weigeringsgrond «strijd met het recht» valt strijd met zowel het geschreven als het ongeschreven recht. Onder de weigeringsgrond «strijd met het algemeen belang» vallen die gevallen waarin de grond voor onthouding van toestemming niet nauwkeurig in de wet kan worden gespecificeerd, waarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de raad meent dat het ondoelmatig is om ten aanzien van de desbetreffende belangen samen te werken met andere gemeenten, dat de bevoegdheid zich niet leent voor gezamenlijke behartiging of dat de raad meent dat de eigen betrokkenheid bij een gemeenschappelijke regeling onvoldoende is geborgd in de regeling. Omdat de raden toestemming moeten verlenen voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is afgezien van de verplichting voor het college om schriftelijk te reageren op de zienswijze van een gemeenteraad. Als naar het oordeel van de raad onvoldoende is gedaan met een uitgebrachte zienswijze of onvoldoende is uitgelegd waarom een zienswijze geheel of deels niet is overgenomen, kan de raad toestemming onthouden.

Facultatieve zienswijzeprocedure besluiten

Inleiding
In de nieuwe Wgr wordt een verplichting geïntroduceerd om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over welke besluiten van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling voor zienswijzen aan de raden worden voorgelegd naast de conceptbegroting. Hierdoor wordt het voor gemeenteraden mogelijk hun opvatting (zienswijze) te geven over een voorgenomen besluit van een GR.

Advies
In onze regio NHN is nu al afgesproken dat de gemeenteraden een zienswijze kunnen afgeven op de kadernota's van de gemeenschappelijke regelingen om zo vroegtijdig te kunnen sturen op de uitgangspunten van de begroting. Dat kan nu formeel worden vastgelegd in de teksten van de gemeenschappelijker regelingen. Hetzelfde geldt voor de zienswijzeprocedure op de jaarrekeningen. Dit met inachtneming van afspraken over de nieuwe termijnen. De vraag is of een zienswijzeprocedure op de jaarrekeningen nog steeds wenselijk is als dat qua termijnen niet meer zou kunnen samenvallen met de zienswijzeprocedure op de begrotingen of de kadernota's en een derde besluitvormingscyclus in de raden nodig is.

Daarnaast biedt deze optie de kans om naast financieel ook meer een meer inhoudelijk sturing formeel te borgen. Dat lijkt ons een goede zaak. Om dat ook agendatechnisch voor de raden behapbaar te houden, lijkt het daarbij zinnig goed te kijken bij welke GR-en dat het meest relevant zou kunnen zijn. Dat zou afgewogen kunnen worden op basis van criteria als de hoogste bijdrage, het grootste risico, het dichtste bij de inwoner, meest beleidsmatig, etc. In de regio Kop van Noord-Holland is hier bijvoorbeeld een start mee gemaakt, waarbij alleen de drie 'grootste' GR-en zijn geselecteerd: de Veiligheidsregio NHN, GGD HN en de Omgevingsdienst NHN.

Wanneer aanvullend met de GR kan worden afgesproken dat de raden ook aan de voorkant worden betrokken bij de totstandkoming van dergelijke stukken (zie ook bijlage 6 'uitgangspunten majeure beleidsprocessen gemeenschappelijke regelingen' van de 'notitie informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen' van de griffiers uit 2018), kan dat meerwaarde bieden voor een meer inhoudelijke aansturing van GR-en.

Het is voor ons wat lastiger te overzien om welke stukken het precies zou moeten gaan per GR omdat we daar wat minder zicht op hebben. Te denken valt aan stukken die majeure beleidsprocessen bevatten of stukken als meerjarenuitvoeringsplannen, etc.

Nieuwe wettekst (artikel 10, vijfde lid Wgr):

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.

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

Met dit voorstel wordt de verplichting geïntroduceerd om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over besluiten van een bij gemeenschappelijke regeling opgericht samenwerkingsverband, waarop door het bestuur van de regeling een zienswijze aan de raden wordt gevraagd. Hiermee wordt bereikt dat gemeenteraden hun opvatting kenbaar kunnen maken over bepaalde voorgenomen besluiten voordat het besluit is genomen. De verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden geldt nu alleen voor de begrotingsprocedure. Het is denkbaar dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. De regering heeft er evenwel voor gekozen om niet dwingend voor te schrijven voor welke besluiten een zienswijze aan de raden moet worden gevraagd, maar dit over te laten aan de deelnemers en de raden. De voorgestelde wijziging is bedoeld om een bewuste afweging hierover te bevorderen. Deze wijziging is niet van toepassing in die gevallen waarin reeds op grond van afdeling 3.4 Awb een zienswijzeprocedure is voorgeschreven.

Mogelijkheid tot instellen gemeentelijke adviescommissie

Inleiding
De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten krijgen de mogelijkheid om bij gemeenschappelijke regelingen die de vorm hebben van een openbaar lichaam een gemeenschappelijke adviescommissie in te laten stellen bestaande uit raadsleden van de deelnemende gemeenten. Door middel van deze adviescommissie kunnen gemeenteraden in een vroeg stadium worden betrokken bij geplande besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam. Daarnaast kan de adviescommissie het bestuur adviseren omtrent voorgenomen besluiten en (gezamenlijke) standpunten van de raden van de deelnemende gemeenten ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) voorbereiden. De gemeenschappelijke adviescommissie is onderdeel van een gemeenschappelijke regeling en wordt daarom ingesteld door het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) is verplicht om de commissie in te stellen als alle raden hierom vragen. Daarbij is dus unanimiteit van alle raden vereist.

Advies
Het advies is om in dit stadium geen gebruik te maken met de instelling van adviescommissies. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag:

- Werken met een beperkte afvaardiging per raad (als een soort raadsrapporteurs) levert in de praktijk veelal gecompliceerde situaties op, waaronder het goed organiseren van de terugkoppeling (zowel vooraf als achteraf). Hierdoor kan een groot verschil in kennis en achtergrond binnen de raden ontstaan. Opties waarbij deze informatie breder wordt gedeeld hebben dan de voorkeur.
- Meer grip betekent ook meer werk: een adviescommissie moet afzonderlijk bemenst worden, voorbereid en een aantal keer per jaar bij elkaar komen, naast alle bestaande lokale en regionale bijeenkomsten. De adviescommissies worden per GR ingesteld, dus dat kan qua werkbelasting flink oplopen.
- Sommige GR-en kennen tot wel 16 deelnemers. Stel dat per raad twee leden worden afgevaardigd, dan zit er een gezelschap van 32 deelnemers aan tafel zonder duidelijk mandaat vanuit hun raden die het bestuur en hun eigen raden van advies moeten voorzien. Dit vraagt duidelijke werkafspraken.
- Van belang is goed af te wegen bij welke GR een adviescommissie het meest relevant kan zijn. Indien de wens bestaat te experimenteren met deze mogelijkheid, lijkt het zinnig te starten met een GR met een relatief klein aantal deelnemers. In de regio Alkmaar zou Zaffier het meest voor de hand liggen.
- Afgewogen kan worden of het instellen van een adviescommissie gewenst is of dat wellicht bredere inhoudelijke betrokkenheid georganiseerd kan worden via opties als de hierboven beschreven extra zienswijzeprocedure op meer inhoudelijke stukken, mogelijk aangevuld met een actief proces van ophalen van informatie bij raden aan de voorkant.
- In de huidige werkwijze is al het nodige georganiseerd om de afstemming met GR-en en de deelnemende raden onderling te organiseren, denk aan de regiobijeenkomsten twee keer per jaar over de kadernota's en de begrotingen van de diverse GR-en. Op deze bijeenkomsten zijn de GR-en aanwezig voor een toelichting en is er gelegenheid als raden onderling de zienswijzen af te stemmen. Voorts is een vergelijkbare, maar geformaliseerde, werkwijze met een adviescommissie in de regio Kop van Noord-Holland al sinds een aantal jaren operationeel. Hieraan kunnen alle fracties deelnemen met een vertegenwoordiger (kan zowel een raadslid zijn als een commissielid, niet zijnde een raadslid). Het is daarom zaak goed af te wegen hoe

deze bestaande alternatieven zich verhouden tot de mogelijkheid van het instellen van adviescommissies onder de nieuwe Wgr.

Nieuwe wettekst (artikel 24a Wgr)

1. *Op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk stelt het algemeen bestuur van een openbaar lichaam een gemeenschappelijke adviescommissie in die het algemeen bestuur van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden of de raden van advies kan voorzien.*
2. *Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam regelt de bevoegdheden, de taken en werkwijze van de commissie, nadat het de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid heeft gesteld hun wensen en bedenkingen hieromtrent ter kennis van het algemeen bestuur te brengen.*
3. *De commissie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden worden aangewezen. Een raad kan besluiten geen lid aan te wijzen.*
4. *Het lidmaatschap van de gemeenschappelijke adviescommissie eindigt van rechtswege op het moment dat men ophoudt lid te zijn van de raad uit wiens midden men aangewezen is.*
5. *Artikel 22 van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing op de commissie.*
6. *De leden van de gemeenschappelijke adviescommissie kunnen een vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen van de commissie ontvangen. De hoogte van de vergoeding staat in redelijke verhouding tot de aan het lidmaatschap van de gemeenschappelijke adviescommissie verbonden werkzaamheden, mede rekening houdende met de vergoeding voor werkzaamheden welke het lid ontvangt uit hoofde van zijn lidmaatschap van de raad. De artikelen 96, tweede en derde lid, tweede zin, 98 en 99 van de Gemeentewet, alsmede de op grond daarvan gestelde nadere regels, zijn van overeenkomstige toepassing.*

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

In onderdeel H wordt door middel van het invoegen van een nieuw artikel 24a in de Wgr de mogelijkheid gecreëerd, indien de raden van de deelnemende gemeenten hiertoe gezamenlijk een voorstel doen, voor het instellen door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam van een gemeenschappelijke adviescommissie waarin raadsleden zitting hebben die zowel de raden van de deelnemende gemeenten assisteert bij de voorbereiding van besluitvorming met betrekking tot de betreffende gemeenschappelijke regeling of het algemeen bestuur van het openbaar lichaam kan adviseren. De gemeenschappelijke adviescommissie wordt ingesteld ter behartiging van de belangen van de raden van de deelnemende gemeenten bij het openbaar lichaam. Het voorbereiden van de besluitvorming door de gemeenschappelijke adviescommissie dient breed opgevat te worden en omvat ook het louter informeren van de raden omtrent de regeling waaraan de betreffende gemeente deelneemt. Ook kan de gemeenschappelijke adviescommissie bijvoorbeeld zienswijzen van de raden bij besluiten van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband voorbereiden of advies geven aan de raden van de deelnemende gemeenten of het bestuur van het samenwerkingsverband omtrent besluitvorming van het openbaar lichaam. De commissie wordt ingesteld op voorstel van de raden van de aan de regeling deelnemende gemeenten gezamenlijk. Alle raden dienen dus in te stemmen met het instellen van de commissie. Indien de raden een voorstel doen is het algemeen bestuur van het openbaar lichaam verplicht om de commissie in te stellen; het algemeen bestuur kan de commissie niet instellen als de raden hiertoe geen voorstel doen. Het is dus aan de raden van de deelnemende gemeenten om te bepalen of er behoefte is aan een dergelijke commissie. De commissie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden worden gekozen.

Een raad kan er voor kiezen geen lid aan te wijzen. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam dient de bevoegdheden, taken, samenstelling en werkwijze van de commissie te regelen. Het dient voorafgaand aan het regelen hiervan de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid te stellen hun wensen en bedenkingen hieromtrent ter kennis van het algemeen bestuur te brengen. De gemeenschappelijke adviescommissie kan niet zelfstandig besluiten nemen en heeft geen raadsbevoegdheden; zij heeft een adviserende rol richting het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en een voorbereidende rol in de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeente aan de gemeenschappelijke regeling omtrent punten die gerelateerd zijn aan de betreffende regeling en kan daaromtrent ook advies geven aan de raden. Geregeld wordt dat de leden van een gemeenschappelijke adviescommissie een vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de gemeenschappelijke raadscommissie kunnen krijgen. De hoogte van de vergoeding dient in redelijke verhouding te staan tot de werkzaamheden van de leden van de commissie.

Afspraken over participatie van ingezetenen en belanghebbenden

Advies
Gelet op het feit dat het overgrote deel van de GR-en in onze regio collegeregelingen zijn en dus geen kaderstellende bevoegdheden zijn overgedragen, lijkt het logisch om inspraak zo veel mogelijk lokaal in te passen via de reguliere inspraakmogelijkheden bij bijv. het vaststellen van beleidskaders die door de GR-en uitgevoerd worden.

Wanneer de raden wel een verordenende bevoegdheid hebben overgedragen aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ligt inspraak rechtstreeks bij de gemeenschappelijke regeling wel voor de hand.

Nieuwe wettekst (artikel 10 lid 7)

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.

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:
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 natuurlijk ook voor worden gekozen deze inspraak te laten lopen via gemeenteraden, waarna de inbreng bijvoorbeeld meegenomen kan worden in een zienswijze.

Actieve informatieplicht

Inleiding
In de nieuwe Wgr wordt in artikel 17 geregeld dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling een actieve informatieplicht heeft omtrent hetgeen in een regeling speelt. Daarmee is deze bepaling vergelijkbaar met de actieve informatieplicht van het college aan de gemeenteraad, zoals nu is neergelegd in de Gemeentewet. 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.

De wijziging van artikel 17 van de Wgr roept kortom een informatieverplichting in het leven voor het bestuur van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, om de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen te verschaffen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.

Advies
Als algemene uitgangspunten voor de actieve informatieplicht kunnen worden benoemd:

- Het DB dient alle informatie actief te verstrekken die de raden nodig hebben om hun rol naar behoren te vervullen;
- Het gaat om informatieverstrekking gedurende het gehele beleidsproces waarbij relevante informatie in een zo vroeg mogelijk stadium wordt verschaft;
- Informatie wordt op hoofdlijnen verstrekt, behalve als een detail (politiek) relevant is of als er specifiek om is gevraagd;
- In ieder geval is er sprake van een actieve informatieplicht bij een maatschappelijk relevant onderwerp (leeft in de samenleving, heeft media aandacht e.d.) en ingeval er mogelijk sprake is van een bestuurlijk/financieel risico.

Onder deze actieve informatieplicht valt ons inziens in ieder geval het actief informeren van de raden:

- indien er wordt gestart met een majeure beleidsontwikkeling[1],

Een van de in ieder geval vast te leggen afspraken in de GR betreft de borging van de democratische legitimiteit bij majeure beleidsontwikkeling. Het gaat dan om het betrekken van de raad middels vastgelegde actieve informatiestromen van gemeenschappelijke regelingen waaraan beleidstaken zijn overgedragen naar de raden:

  - die een grote impact kunnen hebben op inwoners of de maatschappij
  - en of een grote financiële impact kunnen hebben op de gemeentelijke begroting;
  - kunnen leiden tot ingrijpende wijziging van eerder vastgestelde kaders.

Hierover is reeds in het voorstel ‘Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen’ een stappenplan geïntroduceerd, waar bij de verschillende fasen van beleidstrajecten (initiatief, beleidsontwikkeling en evaluatie) de betrokkenheid van de raden is beschreven. Hieraan kan derhalve worden gerefereerd.

- over tussentijdse bestuursrapportages

Geadviseerd wordt om met GR’s met een meer complexe dan wel grotere financiële impact op deelnemende gemeenten, ingeval hierover in de GR hierover nog geen bepalingen zijn

[1] Stappenplan bij majeure beleidsprocessen: Bijlage 6 ‘Uitgangspunten majeure beleidsprocessen gemeenschappelijke regelingen’ van de Notitie informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen 2018

opgenomen, ook afspraken vast te leggen over tweejaarlijkse dan wel tussentijdse bestuursrapportages. Ingeval een GR geen rapportage wenst op te stellen dient hiervoor door deze GR een motivering te worden overlegd en wel voorafgaande aan het kaderstellend besluit, zodat de raden dit in hun beraadslaging kunnen meenemen.

- indien er sprake is van artikel 9 (uittreding, toetreding, wijziging, opheffing)

Een goede positionering van de raden houdt ook in dat als er sprake is van een wijziging, een toetreding, uittreding of opheffing de raden tijdig over een verzoek daartoe worden geïnformeerd.

- over de agenda's en stukken voor vergaderingen van het AB en de daar genomen besluiten.

Voornoemde dient zo concreet mogelijk in de betreffende bepalingen van elke GR te worden opengenomen.

Voor deze informatieplicht dienen door iedere GR met de deelnemende raden, zo uniform als mogelijk, afspraken te worden vastgelegd, die ook voor de griffies werkbaar zijn. Aandachtspunten zijn daarbij:

- vorm (schriftelijk, format)
- termijn (tijdigheid)
- wijze van aanlevering (griffies)
- vertrouwelijkheid/geheimhouding
- de wijze waarop de passieve informatie wordt geregeld (vragen n.a.v. geleverde informatie)

Nieuwe wettekst (artikel 17)

Aan artikel 17 is toegevoegd:

- *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.*
- *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.*

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

Met deze wijziging wordt geregeld dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling een actieve informatieplicht heeft omtrent hetgeen in een regeling speelt. Daarmee is deze bepaling vergelijkbaar met de actieve informatieplicht van het college aan de gemeenteraad, zoals nu is neergelegd in de Gemeentewet. 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 wel afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd. De Afdeling stelt dat dit voorstel kan leiden tot rolonduidelijkheid omdat er een directe relatie ontstaat tussen het bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter) van een gemeenschappelijke regeling en gemeenteraden en dat niet duidelijk is hoe dit voorstel zich verhoudt tot de reeds bestaande informatieplichten. De regering verwacht hier geen probleem. De Wgr kent op dit moment in artikel 17 het recht van een raadslid of raadsleden om vragen te stellen aan het bestuur van de regeling en de

verplichting om de gevraagde informatie te verstrekken. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen het algemeen, het dagelijks bestuur en de voorzitter.
Er is derhalve een passieve informatie plicht van het hele bestuur van een regeling. Dit voorstel voegt daar een actieve informatieplicht aan toe, dus de verantwoordelijkheid om actief relevante informatie te verstreken voor het hele bestuur van een regeling. Er wordt derhalve geen nieuwe informatie-relatie gecreëerd, maar een bestaande uitgebreid. Het ligt wel in de rede in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over de verzending van informatie op basis van deze nieuwe plicht. 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. Maar het eerder en aan alle raden beschikbaar stellen van informatie betekent dat raden beter in positie worden geplaatst voor het vervullen van hun rol bij gemeenschappelijke regelingen. Het kan bijdragen aan het opstellen van zienswijzen en het bespreken van de gemeentelijke inbreng met de eigen vertegenwoordiger in het verband. Een actieve informatieplicht kan derhalve bijdragen aan de bestaande besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen.

Recht van onderzoek

Deze wijziging betreft een verplichte wijziging. Nadere advisering is daarmee niet nodig.

Wel roept deze nieuwe bepaling bij ons enkele vragen op. Lokaal kennen gemeenteraden namelijk een verordening op het recht van onderzoek. Is iets dergelijk ook hier nodig en zo ja, bij welk orgaan: de afzonderlijke gemeenten of de GR?

Nieuwe wettekst (Artikel 155g Gemeentewet)

1. *De raad kan tezamen met de raden van de andere deelnemende gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in artikel 8, eerste, tweede of derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen of tezamen met de raad of raden van de deelnemende gemeente of gemeenten en provinciale staten van de deelnemende provincie of provincies aan een regeling als bedoeld in artikel 51 en 52, eerste lid, juncto artikel 8, eerste, tweede of derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, op voorstel van een van de vertegenwoordigende organen van de deelnemers aan de betreffende regeling een onderzoek instellen naar het door het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk gemeenschappelijk orgaan gevoerde bestuur.*
2. *Het eerste lid is niet van toepassing op een regeling die uitsluitend of mede is getroffen door de raad of raden, of provinciale staten van de deelnemende gemeenten of provincies.*
3. *Het besluit tot het instellen van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie omvat een omschrijving van het onderwerp van onderzoek alsmede een toelichting. Deze omschrijving kan hangende het onderzoek door de vertegenwoordigende organen, bedoeld in het eerste lid, worden gewijzigd.*
4. *Het onderzoek wordt uitgevoerd door een door de raden gezamenlijk, met toepassing van de artikelen 1 en 8, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen dan wel de raden en provinciale staten gezamenlijk met toepassing van de artikelen 51 en 52, eerste lid, juncto artikel 8, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen in te stellen gemeenschappelijke onderzoekscommissie. De gemeenschappelijke onderzoekscommissie heeft ten minste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de vertegenwoordigende organen, bedoeld in het eerste lid.*
5. *Bij de samenstelling van de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt gezorgd voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, onderscheidenlijk gemeenschappelijk orgaan deelnemende gemeenten en provincies.*
6. *De regeling waarbij de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt ingesteld houdt bepalingen in omtrent het onderzoek, bedoeld in het eerste lid. In elk geval worden bepalingen opgenomen over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de gemeenschappelijke onderzoekscommissie.*
7. *De artikelen 22 en 86, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie.*
8. *De gemeenschappelijke onderzoekscommissie kan de bij deze wet verleende bevoegdheden uitsluitend uitoefenen, indien ten minste drie van haar leden aanwezig zijn.*
9. *De bevoegdheden en werkzaamheden van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie worden niet geschorst door het aftreden van een van de raden of provinciale staten, bedoeld in het eerste lid.*
10. *Op het besluit tot instelling van een onderzoek en tot instelling van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie, alsmede het besluit tot wijziging van de omschrijving van het onderwerp van een onderzoek is artikel 19 van de Bekendmakingswet van overeenkomstige toepassing.*

11. *De artikelen 10, tweede, derde en vijfde tot en met achtste lid, 10a, 11, 11a, 15, 16, 17, 20, derde lid, 21, 22, 23, 30 en 54 van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn niet van toepassing. De overige bepalingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn slechts van toepassing voor zover de aard van de aan de gemeenschappelijke onderzoekscommissie opgedragen taken zich daartegen niet verzet.*

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

In het nieuwe artikel 155g wordt de basis gelegd voor het inzetten van een gemeenschappelijk enquêterecht bij gemeenschappelijke regelingen. Op grond van dit artikel kan de gemeenteraad tezamen met de andere gemeenteraden van de deelnemende gemeenten op voorstel van een van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling een onderzoek instellen naar de bestuursvoering van het betreffende openbaar lichaam, bedrijfsvoerings-organisatie of gemeenschappelijke orgaan (eerste lid). Gezien het feit dat het enquêterecht bedoeld is als onderzoeksinstrument en controlemiddel van de raad richting het collegebestuur, kan het gemeenschappelijke enquêterecht enkel worden ingesteld door gemeenteraden van deelnemende gemeenten aan een collegeregeling, en is het gebruik ervan uitgesloten bij deelname aan raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan raden deelnemen (tweede lid). Het onderzoek wordt uitgevoerd door een door de gemeenteraden gezamenlijk in te stellen gemeenschappelijke onderzoekscommissie. De onderzoekscommissie wordt vormgegeven door het instellen van een gemeenschappelijk orgaan, naar analogie van de gemeenschappelijke rekenkamer of gemeenschappelijke ombudscommissie. De gemeenschappelijke onderzoekscommissie heeft ten minste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten (vierde lid). De commissie kan enkel haar bij de wet verleende bevoegdheden uitoefenen als minimaal drie van haar leden aanwezig zijn (achtste lid). Bij de samenstelling van de commissie dient gezorgd te worden dat de gemeenten die aan de regeling deelnemen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd worden (vijfde lid). In de regeling waarmee de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt ingesteld worden nadere regels met betrekking tot het onderzoek gesteld waarbij in ieder geval een regeling dient te worden opgenomen met betrekking tot de ambtelijke bijstand die aan de onderzoekscommissie wordt verschaft, waarmee de onafhankelijkheid van de bijstand die wordt verleend dient te worden gewaarborgd (zesde lid). Voor de gemeenschappelijke onderzoekscommissie geldt dat de leden die deelnemen aan de beraadslaging niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken worden dan wel worden verplicht getuigenis af te leggen over hetgeen zij in de vergadering van de gemeenschappelijke onderzoekscommissie hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd (zevende lid). Daarnaast geldt dat de gemeenschappelijke onderzoekscommissie geheimhouding kan opleggen omtrent stukken en het in vergadering met gesloten deuren behandelde overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van de Gemeentewet (zevende lid). Het is van belang dat van het onderzoek, de instelling van de commissie en de (wijziging van) de omschrijving van het onderzoek openbare kennisgeving wordt gedaan. Om die reden worden de artikelen 139, tweede lid, 141 en 142 van overeenkomstige toepassing verklaard in het tiende lid. Tot slot staan bezwaar en beroep open tegen het besluit om een gemeenschappelijk onderzoek in te stellen en het besluit de omschrijving van dit onderzoek te wijzigen. In het nieuwe artikel 155h wordt geregeld dat de bestaande bevoegdheden van de onderzoekscommissie, bedoeld in artikel 155a, ook van toepassing verklaard worden op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie zoals geïntroduceerd in het nieuwe artikel 155g. Dit betekent ten eerste dat de gemeenschappelijke onderzoekscommissie, net als de «gewone» onderzoekscommissie, inzage kan vorderen in bescheiden waarbij medewerking van de doelgroep als omschreven in artikel 155h verplicht is.

Aangezien het hier gaat om een gemeenschappelijk onderzoeksrecht van de raden naar de bestuursvoering van een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling, geldt dat de medewerkingsplicht zich uitstrekt tot alle personen die direct te maken hebben met de bestuursvoering van dit lichaam. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur dat ten grondslag ligt aan de bestuursvoering van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan is ervoor gekozen deze doelgroep daarom uit te laten strekken tot zowel het gemeentebestuur, de ambtenaren in dienst van de gemeente of uit andere hoofde ondergeschikt aan het gemeentebestuur, de commissies ingesteld door het gemeentebestuur, als het bestuur van het samenwerkingsverband en de ambtenaren in dienst van het samenwerkingsverband of uit andere hoofde ondergeschikt aan het bestuur van het samenwerkingsverband en de commissies ingesteld door dit bestuur. Bezwaar en beroep staan open tegen het besluit tot vordering van bepaalde documenten. Daarnaast bestaat een verplichting voor personen die behoren tot de doelgroep zoals hierboven omschreven om te verschijnen en te getuigen voor de gemeenschappelijke onderzoekscommissie indien zij hiertoe worden opgeroepen door de commissie, net als bij het lokale enquêterecht. Artikel 155c wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

De besluiten in beide leden van het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 155d zijn besluiten in de zin van de Awb. Op grond van bijlage 1 bij de Awb staat tegen deze besluiten rechtstreeks beroep open bij de rechter. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 155e op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt geregeld dat het verschoningsrecht van toepassing is. Dit betekent dat onder bepaalde voorwaarden geen getuigenis hoeft te worden afgelegd aan de gemeenschappelijke onderzoekscommissie of geen inzage in bescheiden gegeven hoeft te worden. Dit kan onder andere aan de orde zijn bij geheimhouding uit hoofde van ambt of beroep, of indien het verstrekken van inlichtingen in strijd is met het openbaar belang. Een uitgebreide omschrijving van de voorwaarden kan gevonden worden in het nieuwe artikel 155h juncto artikel 155e van de Gemeentewet. Tot slot geldt dat het gemeenschappelijk enquêterecht ook kan worden ingezet bij regelingen tussen provincies en gemeenten op grond van artikel 51 van de Wgr. Al de hierboven omschreven voorwaarden zijn dan van overeenkomstige toepassing op een gemeenschappelijke onderzoekscommissie ingesteld door de raden en provinciale staten van provincies en gemeenten gezamenlijk (zie artikel 155g (nieuw)). Onderdeel C Met deze wijziging wordt in artikel 156 geregeld dat, evenzo als bij het lokale enquêterecht, bij het gemeenschappelijke enquêterecht zoals neergelegd in artikel 155g, de raad deze bevoegdheid niet kan overdragen aan het college of een door het college ingestelde bestuurscommissie.

Rekenkameronderzoek

Deze wijziging betreft een verplichte wijziging. Nadere advisering is daarmee niet nodig.

Nieuwe wettekst (Artikel 184 derde lid Gemeentewet)

De rekenkamer kan, indien de documenten, bedoeld in het tweede lid, daartoe aanleiding geven, bij de betrokken instelling dan wel bij de derde die de administratie in opdracht van de instelling voert, een onderzoek instellen, waaronder een onderzoek naar het gevoerde bestuur van de instelling, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a. De rekenkamer stelt de raad, het college en indien een onderzoek wordt ingesteld naar het gevoerde bestuur van een instelling als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, de rekenkamers van de deelnemende gemeenten en provincies aan deze instelling van haar voornemen een dergelijk onderzoek in te stellen in kennis.

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

In dit onderdeel wordt door een wijziging van artikel 184, derde lid, van de Gemeentewet verduidelijkt dat de rekenkamer een onderzoek kan instellen naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan waaraan de gemeente deelneemt. Deze bevoegdheid dient gezien te worden als een verdere inkleuring van de bevoegdheid van de rekenkamer om onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur ligt de eindverantwoordelijkheid voor de bestuursvoering binnen een samenwerkingsverband op grond van de Wgr immers op het niveau van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit onderzoek kan worden ingesteld door de rekenkamer op het moment dat de jaarrekening of andere rapporten omtrent deze instellingen die zich bij het gemeentebestuur bevinden hiertoe aanleiding geven. Indien een rekenkamer besluit tot het instellen van een onderzoek naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan dient de rekenkamer de rekenkamers van de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling op de hoogte te stellen van het onderzoek, om overlappende onderzoeken te voorkomen.

Afspraken over wijze evaluatie opnemen in GR

Inleiding
Iedere GR moet een bepaling gaan bevatten over de evaluatie van de regeling. De bepaling kan overigens ook inhouden dat niet wordt geëvalueerd. Wordt wel geëvalueerd dan zullen de bepalingen gaan over wat wordt geëvalueerd, hoe vaak en op welke wijze. Het doel van de opname van dit artikel is: verbetering van de positie van vertegenwoordigende lichamen. Artikel 11a is een artikel dat ruimte geeft voor een *eigen* invulling (keuzevrijheid); hiervoor geldt zodoende dat dit uiterlijk op 1 juli 2024 geïmplementeerd moet zijn. Al is sprake van keuzevrijheid, er is via artikel 11a wel een verplichting gecreëerd om afspraken te maken over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. Om te voorkomen dat dit voorstel leidt tot onnodige administratieve lasten voor de deelnemende partijen heeft de regering er niet voor gekozen om wettelijk voor te schrijven 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, maar dit moet dan wel een bewuste keuze zijn. De meerwaarde van een evaluatie is dat periodiek wordt stilgestaan bij het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kan een evaluatiemoment een ijkpunt in de samenwerking zijn. Met zo'n moment kan rekening gehouden worden bij bijvoorbeeld meerjarige investeringen. Daardoor kan een natuurlijk en mogelijk (financieel) gunstig moment van uittreden ontstaan als bij omvangrijke investeringen of overeenkomsten rekening wordt gehouden met de evaluatietermijn.

Advies
Het lijkt ons waardevol en nodig ieder samenwerkingsverband periodiek te evalueren. Om te komen tot een goede evaluatie is het van belang om voorafgaand goed te verwoorden wat de gemeenschappelijk doelstelling van de samenwerking is. Voorts is van belang bij de periodieke evaluatie te bekijken of de aansturing van de samenwerking nog goed functioneert, of dat de uitgangspunten voor aansturing misschien gaandeweg wel veranderd zijn. Graag verwijzen we in dit verband ook naar het bijgevoegde besluit Project Informatievoorzieningen Gemeenschappelijke Regelingen uit 2018 is in bijlage 5 waarin uitgebreid beschreven hoe geëvalueerd kan worden.

Ons advies is dus om in elk GR te regelen dat er geëvalueerd wordt, maar wel per regeling te kijken hoe en hoe frequent geëvalueerd moet worden. Waarbij wordt afgewogen wat haalbaar en houdbaar is. Bij een GR zoals het Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA) kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een andere evaluatie-frequentie en ook een minder zware evaluatie. Ook zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen verplichte en niet verplichte regelingen.

Deze wetswijziging roept ook enkele vragen bij ons op: wie evalueert nu precies en wat kun je daar dan vervolgens als deelnemende gemeenten precies mee?

Nieuwe wettekst (Artikel 11a)

Een regeling houdt bepalingen in omtrent de evaluatie van de regeling.

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

In dit onderdeel wordt geregeld dat in een regeling tot het instellen van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie of in een centrumregeling bepalingen worden opgenomen omtrent de evaluatie van de regeling. Op grond van dit artikel wordt enkel verplicht gesteld om een bepaling omtrent evaluatie op te nemen in de gemeenschappelijke regeling, waarbij het besluit of wordt geëvalueerd wordt overgelaten aan de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat ook kan worden bepaald dat geen evaluatie plaatsvindt. Deze bepaling geldt door middel van de desbetreffende schakelbepalingen in de Wgr ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten.

Afspraken over uittreding opnemen in GR

Inleiding & advies
In elke regeling worden zo concreet mogelijke bepalingen over wijziging, opheffing, toetreden, uittredingsvoorwaarden voor en gevolgen van uittreding opgenomen. Deze bepalingen betreffen minimaal de volgende onderdelen:

- personeel
- contracten
- huisvesting
- investeringen

maar ook kan gedacht worden aan:

- opzegtermijn
- werkelijke kosten vs. ‘verzekeringspremie’/risico-opslag; en bij toetreding: ‘inkoopsom’
- toerekenbaarheid kosten uittreding
- onderscheid kosten (bv. frictiekosten; desintegratiekosten; personele kosten)
- verplichting tot/mogelijkheid van overnemen personeel e.d.

In elke regeling wordt voorts aangegeven op welke wijze geborgd wordt dat raden tijdig in positie worden gebracht om een zorgvuldig besluit te nemen over de zienswijze bij wijziging, opheffing, toetreding, uittreding, zoals bedoeld in art. 1 van de WGR. Dit komt erop neer dat de zienswijzeprocedure materieel betekenis heeft en niet neerkomt op “tekenen bij het kruisje”.

Het past niet bij de rol van de griffiers om de inhoudelijke bepalingen bij dit artikel te formuleren; deze taak ligt bij de werkgroepen (controllers, juristen). Wel past het bij de adviesrol van de griffiers om de bepalingen die worden ontwikkeld te toetsen op de vraag of voldoende is geborgd dat de raden voldoende invulling kunnen geven aan hun rol bij het besluit over de in te nemen zienswijze.

Nieuwe wettekst (Artikel 9)

1. *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, bedoeld in artikel 8, eerste en derde lid, en de deelnemende gemeenten, met inachtneming van artikel 1.*
2. *De regeling waarbij een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld houdt bepalingen in omtrent de vereffening van het vermogen ingeval dat openbaar lichaam wordt ontbonden.*
3. *Het bij een regeling ingestelde openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie blijft na zijn ontbinding voortbestaan voor zover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.*

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

Hoewel artikel 9 van de Wgr al verplicht om bij een voor onbepaalde tijd ingestelde gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over het regelen van de gevolgen van de uittreding, laat de praktijk zien dat veel problemen worden ervaren ten gevolge van de uittreding. Dat komt omdat in de regeling vaak wordt volstaan met de afspraak dat in geval van uittreding het (algemeen) bestuur de uittreedvoorwaarden vaststelt. Om hier een einde aan te maken wordt voorgesteld artikel 9 van de Wgr aan te scherpen met een bepaling over de reikwijdte van de afspraken die moeten worden gemaakt over het regelen van de gevolgen van de uittreding, zodat niet langer volstaan kan worden met een vaststelling door het (algemeen) bestuur. Toegevoegd is dat in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen. Daarnaast wordt de verplichting om hierover afspraken te maken ook geïntroduceerd voor tijdelijke gemeenschappelijke regelingen. Hoewel deze regelingen vanwege de tijdelijkheid waarschijnlijk minder noodzaak tot uittreding zullen kennen, kunnen deze regelingen lange tijd bestaan. Omdat daardoor uittreding kan voorkomen, valt niet goed uit te leggen waarom in deze gevallen geen afspraken over uittreding hoeven te worden gemaakt. Daarnaast is ook bij deze regelingen voorstelbaar dat een wijziging of toetreding gaat spelen, daarom wordt ook in de wet opgenomen dat hierover afspraken moeten worden gemaakt.

Aanpassen begrotingscyclus

De nieuwe Wgr hanteert nieuwe deadlines voor de kadernota's, jaarrekeningen en begrotingen:

- Kadernota: was 15 april wordt 30 april
- Jaarrekening: was 15 april wordt 30 april
- Begroting: was 15 april wordt half juni

De wetgever beoogt daarmee meer ruimte te geven aan raden, maar lijkt daarin geen rekening te hebben gehouden met het zomerreces. Effectief is deze aangepaste planning veel lastiger in te passen dan de huidige planningen.

Zaak is dus hier – net als nu al het geval is – weer goede afspraken over de maken met de gemeenschappelijke regelingen die zowel voor de GR-en als voor de deelnemers realistisch en haalbaar zijn.

Nieuwe wettekst (Artikel 34, 34b en 35)

Artikel 34

1. *Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.*
2. *Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 september van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.*
3. *Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.*
4. *Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.*

Artikel 34b

5. *Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt vóór 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.*

Artikel 35

1. *Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting twaalf weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk twaalf weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.*
2. *De ontwerp-begroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld.*

3. *De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.*
4. *Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan stelt de raden van de deelnemende gemeenten voorafgaande aan het vaststellen van de begroting schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze, bedoeld in het derde lid, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.*
5. *Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.*
6. *Het eerste, derde en vierde lid zijn van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.*
7. *De artikelen 186 tot en met 213 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing, voor zover daarvan bij of krachtens deze wet niet is afgeweken.*

Toelichting op de wettekst uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

De inrichting van de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen leidt in de praktijk tot een moeilijke verhouding tot die van gemeenten. Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor een gemeente die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente zelf. Daar moet tijd voor zijn. Tegelijkertijd is het ook van belang dat een raad zicht heeft op de doelen van een gemeenschappelijke regeling en op de eigen begroting bij de bespreking van begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. Zonder zicht op de doelen van een samenwerkingsverband is het lastig om iets te vinden van de begroting en zonder goed zicht op de financiële positie van de gemeente is het lastig te oordelen over investeringen of bezuinigingen bij een regeling. Vanuit gemeenteraden komt nu een sterk signaal dat de financiële stukken van een regeling vaak te weinig inhoud bevatten en te vroeg komen om deze goed te kunnen beoordelen. Daarom kiest de regering voor een verruiming van de uiterste termijnen. Per regeling kan gekozen worden voor kortere termijnen, maar niet voor latere data. Dit biedt meer ruimte voor maatwerk al naar gelang de behoefte bij gemeenteraden. Om gemeenteraden meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting aan te passen. De begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen sluit daardoor beter aan op die van gemeenten, waardoor het voor gemeenteraden makkelijker wordt te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven aan regelingen voor de eigen gemeente. Ook krijgen gemeenteraden langer de tijd om een zienswijze op de concept-begroting van een regeling te geven en ontvangen zij de kadernota later. Dit gebeurt door drie wijzigingen: –de kadernota moet voor 30 april naar gemeenteraden worden gestuurd in plaats van 15 april; –de begroting van een regeling moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd in plaats van 1 augustus; en de ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voor 15 september voor een zienswijze aan gemeenteraden aangeboden worden, in plaats van 8 weken. De mogelijkheden voor verruiming van de termijnen worden ingeperkt door samenloop met de gemeentelijke begrotingscyclus en praktische overwegingen als het zomerreces. De regering vindt het daarom niet wenselijk dat de concept-begroting later dan juni naar de gemeenteraden gaat, vandaar de keuze voor een termijn van 12 weken voor een ziens-

wijze. Daardoor kan een raad nog vóór het zomerreces de concept- begroting bespreken en dit na het zomerreces afronden. Door de indiening van de begroting bij de toezichthouder op 15 september te zetten, hebben de gemeenteraden vier weken langer de tijd, namelijk twaalf weken, om tot een eigen of met andere raden afgestemde zienswijze bij de concept-begroting te komen. De datum 15 september ligt fors dichter bij de datum waarop de gemeentelijke begroting moet worden ingediend bij de toezichthouder dan nu het geval is. Daardoor is het mogelijk een meer afgewogen oordeel te hebben over de concept-begroting van een gemeenschappelijke regeling. De twee maanden tussen beide deadlines worden voldoende geacht om de uitgaven aan een regeling als verplichte uitgaven te verwerken in de gemeentelijke begrotingen.

Bijlage

Notitie informatievoorziening Gemeenschappelijke Regelingen van de griffiers uit 2018