

Factsheet

Procesaanpak wijziging gemeenschappelijke regeling n.a.v. wijziging Wgr 2022

1 Aanleiding

Per 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd, met als doelstelling het versterken van de democratische legitimatie.[1] Met de wijziging zijn enkele nieuwe instrumenten in de Wgr geïntroduceerd om de gemeenteraden meer in positie te brengen. Het gaat dan om bijvoorbeeld (extra) zienswijzen, een gemeenschappelijke (raads)adviescommissie, evaluaties en een regionaal enquêterecht. Ook is een kapstok opgenomen voor participatie en inspraak op regionaal niveau. In de VNG-handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen leest u meer over deze instrumenten en op Kennisbank Openbaar Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunt u enkele filmpjes bekijken over deze wijzigingen. Alle gemeenschappelijke regelingen moeten vóór 1 juli 2024 zijn aangepast aan de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen.

Deze factsheet gaat dan ook niet over de verschillende instrumenten, maar gaat over de vraag hoe je in de regio tot een zorgvuldig proces komt om de wijzigingen op te pakken.

2 Wie is verantwoordelijk?

Bij de wijzigingen van de gemeenschappelijke regelingen zijn verschillende partijen betrokken. Of het nu om een **collegeregeling** gaat of om een **regeling met gemeenteraden**[2], er zijn altijd meerdere actoren betrokken.

Allereerst zijn dat natuurlijk de **gemeenteraden**. De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen

1 Wet van 15 december 2021, Stb. 2022, nr. 18. Zie voor de inwerkingtreding het KB van 21 maart 2022, Stb. 2022, nr. 128.
2 Een collegeregeling is een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (en evt. gedeputeerde staten of dagelijkse besturen van waterschappen) deelnemen. De samenwerking ziet dan uitsluitend op bevoegdheden en taken van het college. Bij een raadsregeling (een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend raden) of een gemengde regeling met raden is de gemeenteraad ook zelf deelnemer.

beoogt immers om hen (meer) in positie te brengen. Daarnaast hebben de gemeenteraden een belangrijke rol in de besluitvorming rond de wijziging van de gemeenschappelijke regelingen. Bij een collegeregeling mag de raad eerst zienswijzen geven, om vervolgens in een tweede ronde te besluiten of er toestemming wordt verleend aan het college om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen.[3] Het initiatief tot wijziging ligt echter bij de **colleges**, waarbij dat praktisch vaak vanuit de **samenwerkingsverbanden** in samenwerking met de **gemeentelijke ambtenaren** wordt voorbereid.

Bij een gemeenschappelijke regeling waaraan de raad zelf deelneemt beslist de raad zelf inhoudelijk over de gemeenschappelijke regeling, inclusief de mogelijkheid tot amendering. De raad kan daarbij ook het initiatief nemen tot wijziging, al is het vaak praktischer de voorstellen door het college te laten doen.

De raad kan natuurlijk wel kaders stellen over hoe hij om wil gaan met zijn instrumenten en hoe deze terug wil zien komen in de verschillende gemeenschappelijke regelingen. De raad kan dan bij de concrete wijzigingsvoorstellen toetsen of en hoe de wensen zijn nageleefd. De raad is daarmee meer in positie, maar het kost ook meer inspanning van de raad. Wanneer de raad dit wil, dan is het natuurlijk wenselijk dat dit ook geschiedt vóórdat de wijzigingen door de gemeenschappelijke regelingen worden voorbereid.

De vraag is dus wie de eerste stap zet. Zijn dat de colleges ondersteund door de samenwerkingsverbanden? Of zijn het juist de raden die dat doen, ondersteund door de griffies? Beide mogelijkheden worden hier kort beschreven.

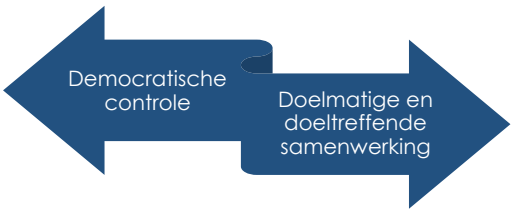
3 Initiatief bij samenwerkingsverband en colleges

Bij normale wijzigingen van een gemeenschappelijke regeling ligt het initiatief meestal bij het bestuur van het samenwerkingsverband en de colleges van burgemeester en wethouders. Zeker bij collegeregelingen is dat logisch, maar ook bij gemengde regelingen is dit gebruikelijk. Het samenwerkingsverband weet immers het beste welke ontwikkelingen eraan komen binnen het samenwerkingsverband en zijn werkdomein en kan daarom goed voorstellen voorbereiden. De colleges bekijken dan of de wijzigingen ook bestuurlijk op draagvlak kunnen rekenen en bereiden de uiteindelijke besluitvorming in de raden voor. Die lijn kan dan ook gevolgd worden bij de komende wijziging van de gemeenschappelijke regeling die noodzakelijk is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Wat deze wijziging echter uniek maakt is dat nu álle gemeenschappelijke regelingen aangepast moeten worden. Ze komen dus allemaal in dezelfde tijd bij de raden langs en hebben allemaal dezelfde vragen te beantwoorden. Het is daarom verstandig om als samenwerkingsverband binnen een regio zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken. Het wiel hoeft dan niet steeds opnieuw uitgevonden te worden én het is voor raden prettig wanneer zij op een vergelijkbare wijze door hun gemeenschappelijke regelingen worden geholpen. Natuurlijk betekent dat niet dat iedere gemeenschappelijke regeling ook exact dezelfde keuzes moet maken. Dat zou immers geen recht doen aan de vele verschillen die er tussen de gemeenschappelijke regelingen bestaan. Maar anderzijds geldt ook weer dat een gemeenschappelijke regeling niet zó uniek is, dat deze geheel anders is dan andere samenwerkingsverbanden. Het doel van deze wijziging blijft immers voor alle gemeenschappelijke regelingen het beter in positie brengen van de gemeenteraden.

Aandachtspunten in het traject moeten zijn:

1. Wanneer betrekken we de raden, en kan dit op een uniforme wijze?
2. Hoe wegen we het belang van **democratische controle** af tegen het belang van een **doelmatige en doeltreffende samenwerking**?
   a. Welk instrument of welke instrumenten passen het beste om het bovenstaande te ondersteunen?
   b. Wanneer in het beleidsproces worden de instrumenten ingezet?
   c. Worden instrumenten structureel of juist incidenteel ingezet?
3. Hoe houden we besluitvormingsprocessen voor zowel de raden als voor de samenwerkingsverbanden behapbaar en overzichtelijk?



3 In de eerder genoemde VNG-Handreiking is deze nieuwe procedure uitgebreid beschreven in §2.1.

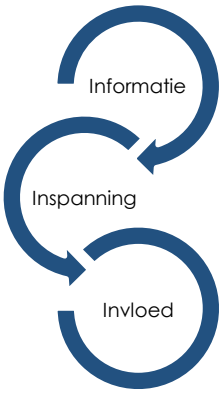
En als slotoverweging: trap als samenwerkingsverbanden en colleges niet te snel in de valkuil om ieder instrument als te zwaar en overbodig te beschouwen. Op zich kan dat natuurlijk een uitkomst zijn, maar heb dan in elk geval wel een antwoord op de vraag hoe de raad dan wél beter in positie wordt gebracht of op de vraag waarom de raad niet in positie hoeft te worden gebracht. Voor een raadslid is het natuurlijk vreemd te horen dat er een wetswijziging is om hem of haar in positie te brengen, en dan vervolgens te horen dat voor geen van zijn/haar gemeenschappelijke regelingen verbetering nodig is.

4 Initiatief bij raden

De raden hoeven natuurlijk geen concrete wijzigingsvoorstellen voor te bereiden. Dat is aan de samenwerkingsverbanden en colleges. De raad kán wel kaders stellen. Dat kan de raad zelfstandig doen of gezamenlijk met andere raden in de regio. Het eerste heeft als voordeel dat het sneller gaat, het tweede juist dat de kans vergroot wordt dat de kaders ook nageleefd worden. Wanneer binnen een samenwerkingsverband immers maar een van de raden iets wil, dan is de kans klein(er) dat dit wordt overgenomen. Het tweede kost dan wel weer meer inspanning van de raadsleden en de griffies. En de tijd is beperkt. De inwerkingtreding van 1 juli 2024 klinkt nog ver weg, maar de formele besluitvormingsprocedure van een gemeenschappelijke regeling duurt 6 tot 9 maanden. En daarbij is de ambtelijke voorbereiding niet meegenomen.

De raden kunnen in een nota gemeenschappelijke regelingen[4] kaders geven. Op wat voor besluiten vindt de raad een zienswijze interessant? Wanneer is een gemeenschappelijke regeling politiek, financieel en/of beleidsmatig zó interessant dat een gemeenschappelijke raadsadviescommissie wordt ingezet en wat zijn belangrijke aandachtspunten bij een evaluatie? Waarover willen de raden actief structureel of incidenteel geïnformeerd worden?

Naast de afweging die hierboven al aan de orde kwam tussen democratische controle enerzijds en doelmatige en doeltreffende samenwerking anderzijds, kan de raad ook meewegen wat voor een raadslid en raad nog te doen is. Wanneer een raad meer informatie vraagt en krijgt, dan betekent dit natuurlijk ook automatisch dat de raad en vooral de raadsleden meer inspanning moeten leveren. Of dat ook daadwerkelijk tot meer invloed leidt valt nog te bezien. Het is een afweging tussen **informatie**, **inspanning** en **invloed** die gemaakt zou moeten worden om te bepalen of de inzet van instrumenten ook nuttig is. Levert de inzet van een instrument immers geen invloed op, dan is het ook niet heel efficiënt om dat middel in te zetten. Maar voor méér invloed is wel altijd meer inspanning nodig, en ook goede informatie. Vandaar dat deze drie i's in elkaar grijpen.



De nota gemeenschappelijke regelingen biedt een toetsingskader voor de samenwerkingsverbanden en colleges om uiteindelijk tot daadwerkelijke wijzigingsvoorstellen te komen. Daarbij geldt een principe van **comply or explain**. De wensen van de raad worden opgevolgd, en anders moet expliciet gemotiveerd worden waarom bij het betreffende samenwerkingsverband een bepaald uitgangspunt niet kan worden overgenomen. De raad kan hier bij de formele besluitvorming op toetsen. Op die manier wordt de nota gemeenschappelijke regelingen ook een effectief instrument en toetsingskader. Het helpt de samenwerkingsverbanden om inzicht te krijgen in de wensen van de raadsleden, en het helpt de raadsleden bij de toetsing van een gemeenschappelijke regeling en om tot overeenstemming te komen wat men nu belangrijk vindt.

4 Het kan ook in de nota verbonden partijen worden opgenomen, maar daarbij moet worden opgemerkt dat niet iedere gemeenschappelijke regeling een verbonden partij oplevert (een centrumregeling en regeling zonder meer zijn bijvoorbeeld geen verbonden partijen), en dat privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zoals stichtingen, vennootschappen en coöperaties weer wel een verbonden partij kunnen zijn, maar niet onder de Wet gemeenschappelijke regelingen vallen. De wijzigingen zijn dan ook niet van toepassing op privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.