

Samen kom je verder

De gevolgen van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voor de gemeenschappelijke regelingen in Zeeland



Notitie

in opdracht van de Werkgroep Verbonden Partijen van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (VZG)

Datum : 19 april 2023

Versie

1.0 DEFINITIEF

Inhoud

Inleiding.....	3
1. Overzicht wijzigingen Wet gemeenschappelijke regeling.....	4
2. Zienswijze van de gemeenteraad.....	6
2.1. Aangaan, toetreden uittreden en wijzigingen GR (artikel 1 Wgr).....	6
2.2. Ontwerpbegroting (artikel 35 Wgr).....	6
2.3. Facultatief bepaalde zienswijzen (artikel 10 lid 5 en 6 Wgr).....	7
3. Participatie	9
4. Actieve Informatieplicht.....	10
5. Regionale raadsadviescommissie.....	11
5.1. Totstandkoming van een regionale raadsadviescommissie.....	11
5.2. Overwegingen voor het instellen van een RAC.....	12
6. Evaluatie	13
7. Uittreding	14

Inleiding

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is gewijzigd met ingang van 1 juli 2022 ¹. Deze wijzigingen van de Wgr en enkele andere wetten strekken ertoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van waterschappen in gemeenschappelijke regelingen te versterken.

Zeeuwse afspraken gemeenschappelijke regelingen

Naast de nieuwe Wgr zijn er door de Zeeuwse gemeenten, verenigd in de VZG ook afspraken gemaakt over gemeenschappelijke regelingen in Zeeland. In *Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland* (juli 2022) heeft de Werkgroep Verbonden Partijen in opdracht van de VZG de afspraken voor een goede samenwerking tussen gemeenschappelijke regelingen en de deelnemers geactualiseerd. In deze notitie wordt gesproken over de deelnemende gemeenten, maar voor een aantal Gemeenschappelijke Regelingen in Zeeland zijn ook de provincie Zeeland en het Waterschap Scheldestromen deelnemer. Dus daar waar gesproken wordt van deelnemende gemeenten, worden ook de deelnemende provincie en waterschap bedoeld.

In opdracht van de Werkgroep Verbonden Partijen heeft een werkgroep onder leiding van Arnold van den Berge (gemeentesecretaris van Kapelle) geïnventariseerd welke aanpassingen in de gemeenschappelijke regelingen noodzakelijk zijn om te voldoen aan de nieuwe Wgr en de geactualiseerde Zeeuwse afspraken. In deze notitie worden de diverse onderwerpen die aanpassing van de tekst van de gemeenschappelijke regeling behoeven nader toegelicht. Daarbij is de eerder vastgestelde modelgemeenschappelijke regeling van de VZG als uitgangspunt genomen.

Samenstelling werkgroep implementatie Wgr:

- de heer A. van den Berge, gemeentesecretaris gemeente Kapelle (voorzitter);
- de heer M. van Belzen, jurist gemeente Goes;
- mevrouw X. Born, jurist gemeenschappelijke regeling Sabewa;
- mevrouw K. Dieleman, concerncontroller Veiligheidsregio Zeeland;
- de heer M. Haartsen, senior juridisch adviseur gemeente Terneuzen;
- de heer G. Vos, teamleider Concernzaken gemeente Tholen;
- mevrouw M.L. van Zon, griffier gemeente Reimerswaal.

¹ Wet van 15 december 2021 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen (Stb. 2022, 18)

1. Overzicht wijzigingen Wet gemeenschappelijke regeling

De gewijzigde Wgr is op 1 juli 2022 in werking getreden, maar voor een aantal wijzigingen is een overgangstermijn van 2 jaar, dus tot 1 juli 2024, afgesproken. Na 1 juli 2024 moeten echter alle gemeenschappelijke regelingen zijn aangepast aan de nieuwe Wgr. Er zijn ook een aantal wijzigingen die direct in werking zijn getreden op 1 juli 2022, zoals de gewijzigde begrotingstermijnen en de mogelijkheid van gemeenteraden tot het geven van zienswijze bij het wijzigen van de regeling.

Hieronder een overzicht van de wijzigingen in de nieuwe Wgr en de noodzakelijke aanpassingen:

Art.	Wijziging	Aanpassing huidige regeling
1.	<i>Verplichte zienswijzeprocedure bij een college-regeling.</i> Het ontwerpbesluit tot het treffen, wijzigen van en toe- en uittreden van een GR moet aan de raad worden gestuurd. De raad KAN binnen 8 weken een zienswijze naar voren brengen.	De verplichte zienswijzeprocedure bij het treffen, wijzigen, toe - en uittreden van de gemeenschappelijke regeling volgt uit de Wgr zelf. aanpassing van de GR-tekst is niet noodzakelijk. Directe werking vanaf 1 juli 2022.
9.	<i>Regeling voor uittreding opnemen in de tekst:</i> In de regeling zelf moet worden bepaald onder welke voorwaarden men mag uittreden en wat de gevolgen van de uittreding zijn, waaronder de gevolgen voor het vermogen van de GR en de deelnemende gemeenten.	Niet alle regelingen hebben hier bepalingen over, dus is aanpassing verplicht. Overgangsperiode tot 1 juli 2024.
10, lid 5 en 6.	<i>Facultatieve zienswijzeprocedure</i> omtrent besluiten: In de GR moet worden opgenomen of en zo ja, bij welke besluiten een voorafgaande zienswijze van de raden moet worden gevraagd.	Voor het al dan niet invoeren van een zienswijzeprocedure voor bepaalde besluiten (buiten de verplichte zienswijze), moet door de raad een principiële keuze worden gemaakt. Overgangsperiode tot 1 juli 2024.
10, lid 7.	<i>Participatie</i> van ingezetenen en belanghebbenden: in de regeling worden bepalingen opgenomen omtrent de wijze waarop inwoners worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.	Niet alle regelingen hebben hier bepalingen over. De raad zal hier een principiële keuze voor moeten maken, dus is aanpassing verplicht. Overgangsperiode tot 1 juli 2024.
11a.	Opnemen <i>evaluatie</i> GR: in de regeling moeten bepalingen worden opgenomen omtrent de evaluatie van de regeling.	Niet alle regelingen hebben hier bepalingen over. De raad zal hier een principiële keuze voor moeten maken, dus is aanpassing verplicht. Overgangsperiode tot 1 juli 2024.
17.	<i>Actieve informatieplicht</i> van bestuur aan raden: naast een passieve informatieplicht is er ook een actieve informatieplicht en de regeling houdt bepalingen in op welke wijze deze informatie wordt verstrekt.	Niet alle regelingen hebben hier bepalingen over. De raad zal hier een principiële keuze voor moeten maken, dus is aanpassing verplicht. Overgangsperiode tot 1 juli 2024.

24a.	Instellen <i>gemeenschappelijke adviescommissie (regionale raadsadviescommissie)</i>	Dit is een nieuw instrument dat door de raad kan worden ingezet. Deze mogelijkheid volgt uit de Wgr zelf. Aanpassing van de regeling is niet noodzakelijk. Direct in werking getreden op 1 juli 2022.
34. 34b. 35.	Wijzigingen <i>data Planning en Controlecyclus</i> .	De data voor aanleveren van ontwerpbegroting en begroting zijn gewijzigd, dus is aanpassing verplicht. Overgangsperiode tot 1 juli 2024.
WIJZIGING GEMEENTEWET		
155g/h	Instelling gemeenschappelijke onderzoekscommissie (enquêterecht) wordt mogelijk gemaakt.	Dit is een nieuw instrument dat door de raad kan worden ingezet. Deze mogelijkheid volgt uit de Gemeentewet zelf. Aanpassing van de regeling is niet noodzakelijk. Direct in werking getreden op 1 juli 2022.

Model-gemeenschappelijke regeling

Eerder is door de VZG een Model-gemeenschappelijke regeling, versie december 2016 (verder te noemen Modelregeling) vastgesteld. Deze Modelregeling gold als uitgangspunt bij de opstelling en latere aanpassingen van de diverse gemeenschappelijke regelingen in Zeeland. Deze Modelregeling wordt aangepast en geactualiseerd naar de nieuwe Wgr én de gewijzigde *Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland, juli 2022*.



2. Zienswijze van de gemeenteraad

In een aantal situaties moet of kan de gemeenteraad gevraagd worden om een zienswijze te geven aan het college of het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. We onderscheiden daarbij 3 categorieën:

2.1. Aangaan, toetreden uittreden en wijzigingen GR (artikel 1 Wgr)

Bij het *treffen, toetreden, uittreden en wijzigen* van de gemeenschappelijke regeling, waar de raden niet aan deelnemen (dus een regeling van colleges en/of burgemeesters), wordt altijd eerst het ontwerp van de regeling voorgelegd aan de raad die dan binnen 8 weken zijn zienswijze mag geven. De gemeenteraad kan ook afzien van een zienswijze en meldt dit zo spoedig mogelijk aan het college.

Opgemerkt wordt nog dat deze zienswijze voorafgaat aan de *toestemming* die de raad moet geven voor het treffen, toetreden, uittreden en wijzigen van de gemeenschappelijke regeling (artikel 1 lid 4 Wgr). Toestemming kan alleen worden geweigerd wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Indien de raad van mening is dat er niets of niet afdoende met de eerder ingediende zienswijzen is gedaan, kan zij wegens strijd met algemeen belang toestemming onthouden.

Modelregeling gemeenschappelijke regeling

Voorgestelde aanpassing van artikel 30 van de Modelregeling:

Artikel 30: Wijziging (~~wijziging heeft geen betrekking op het toekennen van nieuwe taken~~)

1. De regeling wordt gewijzigd, indien de raden en/of de colleges van twee derde van de deelnemende gemeenten daartoe eensluidend besluiten.
2. Voorstellen tot wijziging van de regeling kunnen worden gedaan door het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of één of meer ~~van de raden van de deelnemende gemeenten~~ deelnemers.
3. Voorstellen uitgaande van het ~~algemeen~~ bestuur worden toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten, die binnen ~~3 maanden~~ **8 weken na ontvangst van het ontwerp van de regeling hun zienswijze over de ontwerp-regeling naar voren brengen**. ~~ter zake een besluit nemen en dat direct aan het algemeen bestuur melden.~~
4. Voorstellen uitgaande van één of meer deelnemende gemeenten worden toegezonden aan het algemeen bestuur, dat het voorstel met zijn beschouwingen ter zake binnen acht weken aan de raden van de deelnemende gemeenten doet toekomen, waarna deze deelnemende gemeenten en het algemeen bestuur verder handelen conform het bepaalde in het vorige lid van dit artikel.
5. ~~De bij wet voorgeschreven toezending van de wijziging aan Gedeputeerde Staten en aan het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel, geschiedt door het dagelijks bestuur.~~ **Deze verplichting is vervallen.**

2.2. Ontwerpbegroting (artikel 35 Wgr)

In artikel 35 Wgr is bepaald dat er door de raden aan het dagelijks bestuur een zienswijze op de ontwerpbegroting kan worden gegeven. Deze zienswijzen worden toegevoegd bij toezending van de ontwerpbegroting door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

In Zeeland zijn met name op het gebied van sturen, controleren en verantwoorden van gemeenschappelijke regelingen nadere afspraken gemaakt². De gemaakte afspraken vormen het uitgangspunt voor de gemeenschappelijke regelingen in Zeeland.

Wel nieuw in de Wgr is dat het dagelijks bestuur verplicht is schriftelijk en gemotiveerd te reageren op de ingediende zienswijzen en tot welke conclusie de zienswijzen hebben geleid, voordat de begroting wordt vastgesteld..

² *Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland*, juli 2022 van de Werkgroep Verbonden Partijen in opdracht van de Vereniging van Zeeuwse gemeenten

Modelregeling gemeenschappelijke regeling

Voorgestelde aanpassing van artikel 24 Modelregeling

Artikel 24: Begrotingsprocedure

1. Het dagelijks bestuur stuurt jaarlijks vóór ~~15 april~~ **30 april** de ontwerpbegroting van de (naam GR) voor het komende kalenderjaar, evenals de financiële beleidsuitgangspunten voor de komende jaren (meerjarenraming), aan de raden van de gemeenten. Het bepaalde in art. 190 lid 1 van de Gemeentewet is van toepassing evenals het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
2. ~~De ontwerpbegroting wordt door de gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en tegen betaling van de kosten algemeen verkrijgbaar gesteld. Het bepaalde in artikel 190 lid 2 en 3 van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.~~ **Wordt al bepaald in de Wgr zelf**
3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen binnen ~~acht weken~~ **twalf weken** na ontvangst van de ontwerpbegroting het dagelijks bestuur hun zienswijze aangeven.
4. Het dagelijks bestuur stuurt de begroting binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór ~~1 augustus~~ **15 september** van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan Gedeputeerde Staten.
5. Nadat deze is vastgesteld, stuurt het algemeen bestuur de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten.
6. Op wijzigingen van de begroting zijn voorgaande bepalingen van overeenkomstige toepassing, **met dien verstande dat een begrotingswijziging uiterlijk 30 september van het betreffende begrotingsjaar door het algemeen bestuur wordt vastgesteld.**
7. ~~Het bestuur geeft de deelnemende gemeenten de gelegenheid om wensen en bedenkingen zienswijze in te geven over begrotingswijzigingen.~~ Een begrotingswijziging blijft achterwege voor uitgaven die binnen de eigen begroting kunnen worden opgevangen en/of die geen structurele gevolgen hebben voor de begroting van het volgende jaar en/of volgende jaren.

2.3. Facultatief bepaalde zienswijzen (artikel 10 lid 5 en 6 Wgr)

Naast de onder 1. en 2. genoemde zienswijzen is in de nieuwe Wgr bepaald dat in de regeling ook andere besluiten van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kunnen worden aangewezen waarvoor een zienswijze wordt gevraagd aan de raden van de deelnemende gemeenten. De Wgr schrijft voor dat hier een bepaling in de gemeenschappelijke regeling over wordt opgenomen.

In Zeeland³ is afgesproken om niet alleen een zienswijze te vragen bij de ontwerpbegroting, maar ook bij *wijzigingen van de begroting* én in bepaalde gevallen ook *over de resultaatsbestemming* zoals blijkt uit de jaarstukken. Onder welke voorwaarden deze voor zienswijze aan de raden wordt voorgelegd is neergelegd in de genoemde afspraken.

Daarnaast worden de kadernota, strategische plannen of meerjarenplannen genoemd als mogelijke besluiten die aan zienswijzen worden onderworpen. Het gaat dus met name om besluiten die direct raken aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad. In de Zeeuwse afspraken is opgenomen dat een aparte kadernota niet noodzakelijk is, maar dat de meerjarenraming die bij de ontwerpbegroting is gevoegd, als kaderstellend kan dienen. De raden zullen een afweging moeten maken of zij meer besluiten van de gemeenschappelijke regeling aan een zienswijze willen onderwerpen, waarbij het belang van het besluit en de kosten en tijdsbeslag van een extra zienswijze tegen elkaar moeten worden afgewogen. Voorgesteld wordt om de Zeeuwse afspraken te volgen en in ieder geval de wijzigingen van de begroting en de resultaatbestemming van de jaarrekening aan zienswijzen te onderwerpen.

³ zie onder 1.

Modelregeling gemeenschappelijke regeling

Aanpassing artikelen 24 lid 6 en 7 van de Modelregeling in verband met begrotingswijzigingen, zie kader hierboven.

Aanpassing artikel 27 van de Modelregeling.

Artikel 27: Jaarstukken

1. Het dagelijks bestuur legt vóór 30 april aan het algemeen bestuur verantwoording af over het afgelopen kalenderjaar, onder overlegging van de opgestelde jaarstukken en een berekening van de door de deelnemende gemeenten te betalen bijdragen, naast het rapport van de met de controles belaste accountant.
2. De jaarstukken **met het voorgenomen besluit van de resultaatbestemming** worden gelijktijdig ter informatie aan de raden van de deelnemende gemeenten toegezonden.
3. **Indien het dagelijks bestuur met een positief resultaat in de jaarrekening een andere bestemming wenst dan de algemene reserve, danwel indien met de toevoeging van het resultaat aan de algemene reserve de reservevorming boven de afgesproken richtlijn reservevorming komt, worden de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid gesteld binnen twaalf weken na ontvangst, een zienswijze te geven op het voorgenomen besluit van de resultaatbestemming.**
3. Het algemeen bestuur onderzoekt de jaarstukken en stelt ~~haar~~ deze vast uiterlijk 1 juli, volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft. ~~evenals de bijdragen die de deelnemers betalen in het eventuele exploitatiekort.~~
4. De jaarstukken worden binnen twee weken na de vaststelling aan Gedeputeerde Staten gezonden, maar vóór ~~1 augustus~~ **15 juli**.
5. Het besluit tot vaststelling van de jaarstukken strekt - voor zover het de daarin opgenomen ontvangsten en uitgaven betreft - het dagelijks bestuur tot decharge, behoudens later in rechte gebleken valsheid in bewijsstukken en/of andere onregelmatigheden.

De praktijk

- a. Door de aanpassing van artikel 1 van de Wgr wordt het besluitvormingstraject voor onder meer het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling aanzienlijk verlengd. Eerst hebben de raden 8 weken na ontvangst van de ontwerpregeling om een zienswijze in te dienen en daarna nog 13 weken na ontvangst van de definitieve regeling om toestemming te verlenen.
- b. In de praktijk wordt de zienswijze of het afzien daarvan, veelal voorbereid door de ambtelijke organisatie en door het college aan de raad voorgesteld. Hoewel de raad ook zelf een zienswijze kan formuleren dan wel kan besluiten af te zien van een zienswijze komt dit in de praktijk niet zo vaak voor.
- c. Daarnaast kan een raad wel een zienswijze geven, maar als zij de enige raad is met deze zienswijze, is de kans niet zo groot dat de zienswijze door het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt overgenomen. Indien de raad met een zienswijze meer kans wil hebben dat de zienswijze ook wordt overgenomen, zullen zij gezamenlijk met de andere raden stelling moeten nemen in hun zienswijze. In de praktijk worden hier wel pogingen toegedaan, onder meer door het al vroegtijdig bekendmaken van de zienswijze van de raad in een gezamenlijk raadsinformatiesysteem. Toch wijst de praktijk uit dat hier nog niet veel resultaten mee worden geboekt.

3. Participatie

In elke gemeenschappelijke regeling moet worden opgenomen op welke wijze inwoners en belanghebbenden kunnen participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Indien er sprake is van inspraak vindt dit in beginsel plaats met toepassing van afdeling 3.4 van de AWB, *uniforme openbare voorbereidingsprocedure*.

Afwegingskader

De mate van inwonersparticipatie zal afhangen van de beoordeling of een gemeenschappelijke regeling alleen uitvoeringstaken heeft en waarbij het beleid wordt bepaald door de deelnemers, of dat de GR zelf veel beleidsvrijheid heeft. Daarnaast geldt ook dat van belang is de mate waarin het door de gemeenschappelijke regeling gevoerde beleid de belangen van ingezetenen en andere belanghebbenden direct raakt. Vanuit pragmatisch oogpunt kan er ook voor worden gekozen om participatie bij de voorbereiding en evaluatie te regelen bij de gemeenten zelf en deze dan te verwerken in de zienswijze.

Modelregeling gemeenschappelijke regeling

In de modelregeling is hier geen bepaling voor opgenomen. Voorgesteld wordt om onderstaande bepaling hiervoor op te nemen.

Artikel Participatie, voorbeeld

lid 1. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur kan ingezetenen en belanghebbenden betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en/of evaluatie van haar beleid.

facultatief bij actieve inwonersparticipatie lid 2. Ingezetenen en belanghebbenden worden in ieder geval betrokken bij:

lid 3. Ingezetenen en belanghebbenden worden niet betrokken:

- a. ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
- b. indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
- c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- d. inzake de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
- e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
- f. indien het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving.

lid 4. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij het bestuursorgaan een andere inspraakprocedure vaststelt.

4. Actieve Informatieplicht

Op grond van de Gemeentewet geldt er al een actieve informatieplicht van het college aan de raad (artikel 169 lid 2 Gem. wet). Dit heeft ook betrekking op informatie over alles wat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling betreft. Toch bleken er in de praktijk nog al inhoudelijke verschillen te zijn in de mate waarin de raden door de deelnemende colleges worden geïnformeerd. In de nieuwe Wgr is de actieve informatieplicht daarom neergelegd bij het bestuur van de GR. In de regelingen worden bepalingen opgenomen over de wijze waarop de informatie wordt verstrekt.

In de Zeeuwse afspraken⁴ zijn bepalingen opgenomen over tussentijdse rapportages (zie pag. 11), dan wel het informeren van raden met een brief. Daarnaast worden mogelijkheden genoemd, op welke wijze raden actief geïnformeerd kunnen worden over belangrijke ontwikkelingen.

Modelregeling gemeenschappelijke regeling

Artikel 20 van de Modelregeling omschrijft al een actieve informatieplicht van het bestuur aan de raden. Alleen wordt er nog niet concreet aangegeven op welke wijze dit zou moeten gebeuren. Voorstel voor aanvulling van artikel 20 zou kunnen zijn:

Artikel 20: Informatieverstrekking door het algemeen en dagelijks bestuur

1. Het algemeen en het dagelijks bestuur geven aan de raden van de gemeenten ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is.
2. Het algemeen en het dagelijks bestuur verstrekken aan de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen die door een of meer raden worden verlangd. Die informatie wordt in dat geval ook verstrekt aan de overige raden.
3. Belangrijke financiële, beleidsmatige en/of organisatorische ontwikkelingen of belangrijke afwijkingen van de samenwerkingsafspraken zendt het algemeen en dagelijks bestuur met een tussentijdse rapportage tijdig ter informatie naar de raden van de deelnemende gemeenten.

⁴ zie onder 1.

5. Regionale raadsadviescommissie

Een geheel nieuw instrument in de Wgr is de regionale raadsadviescommissie (RAC). Hiervoor is artikel 24a Wgr ingevoerd. Een RAC wordt ingesteld door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling **op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk**. Dit betekent dat alle raden moeten instemmen met de instelling van de RAC. Als de raden gezamenlijk het er over eens zijn dat er een RAC moet komen voor de gemeenschappelijke regeling, dan is het vervolgens aan het algemeen bestuur om een RAC in te stellen.

5.1. Totstandkoming van een regionale raadsadviescommissie

Om te komen tot een RAC dienen dus de volgende stappen te worden genomen:

	Actie	Wie
1e	Initiatiefvoorstel instellen RAC	Alle raden van de deelnemers
2 ^e	Ontwerpregeling RAC: bevoegdheden, taken en werkwijze	Algemeen bestuur
3 ^e	Wensen en bedenkingen Ontwerpregeling RAC	Alle raden van de deelnemers
4 ^e	Definitieve regeling RAC vaststellen	Algemeen bestuur
5 ^e	Aanwijzen leden van de RAC	Raden van de deelnemers

Toelichting

1^e Initiatief voorstel RAC

De raden moeten eerst gezamenlijk aan de gemeenschappelijke regeling aangeven dat zij een RAC wensen in te stellen voor de desbetreffende gemeenschappelijke regeling. Dit vereist dus een positief raadsbesluit van alle raden van de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten. Gezien de bepaling van het artikel, kan dit niet op initiatief van het college of op initiatief van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het moet echt een initiatiefvoorstel van de raad zijn, en ook nog eens met een positief besluit van **alle** raden van de deelnemers.

2^e Ontwerpregeling RAC

Na een positief besluit van alle raden van de deelnemers, is het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling verplicht een RAC in te stellen. Zij stelt hiervoor een ontwerpregeling op waarin de bevoegdheden, taken en werkwijze worden geregeld.

3^e Wensen en bedenkingen Ontwerpregeling RAC

Voordat het algemeen bestuur een definitieve regeling voor het RAC vaststelt, worden de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid gesteld omtrent deze regeling hun wensen en bedenkingen aan te geven.

4^e Vaststelling definitieve regeling RAC

Bij de vaststelling van de definitieve regeling voor het RAC door het algemeen bestuur zal zij zo veel als mogelijk rekening houden met de door de raden gegeven wensen en bedenkingen.

5^e Aanwijzen leden RAC

De leden van de commissie worden door de raden van de deelnemende gemeenten uit hun midden aangewezen. De leden kunnen dus alleen raadsleden zijn. Een raad kan ook besluiten geen lid aan te wijzen. Niet iedere raad hoeft dus vertegenwoordigd te zijn in de RAC.

5.2. Overwegingen voor het instellen van een RAC

A. Voornaamste doelstelling van een RAC is dat de raden in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij voorgenomen besluiten door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, waarbij de RAC als een soort van *vooruitgeschoven post* van de raden van de deelnemers fungeert. De RAC kan het bestuur adviseren over voorgenomen besluiten, zelf aandacht vragen voor een onderwerp en gezamenlijke standpunten van de raden van de deelnemers voorbereiden en daarover adviseren aan de raden. Dit kan leiden tot *rolonduidelijkheid*, omdat de beslissingsbevoegdheid over in te dienen zienswijzen bij de raden blijft. Dit zal met name spelen bij politieke onderwerpen, en minder bij procedurele zaken. Hier zullen de leden van de commissie zich bewust van moeten zijn, maar ook het bestuur zal zich er bewust van moeten zijn dat een positief advies van de RAC geen garantie is voor een positieve zienswijze van de raden van deelnemers.

B. Een ander belangrijke afweging voor de instelling van een RAC is de extra tijdsbelasting voor raadsleden. Raadsleden ervaren vaak al een grote tijdsbelasting, als daar nog extra vergaderingen bijkomen, komt de ervaren belasting van raadsleden verder onder druk te staan. Daartegenover staat dat een RAC voor de overige raadsleden werk uit handen kan nemen, omdat de aangewezen raadsleden in hun vooruitgeschoven post raadswork voor de andere raadsleden voorbereiden.

C. Een goede afweging maken of een RAC een toegevoegde waarde heeft voor de gemeenteraad is zeker van belang. Bij deze afweging kunnen de volgende factoren een rol spelen:

- * het financieel aandeel van de gemeenschappelijke regeling op de gemeentelijke begroting;
- * de impact die de gemeenschappelijke regeling heeft op de inwoners en bedrijven;
- * de mate waarin beleid wordt bepaald binnen de gemeenschappelijke regeling (of is het een zuivere uitvoeringsorganisatie waarbij het beleid wordt bepaald door de raden van de deelnemers).

D. De optie om een RAC in te stellen is door de wetgever ingesteld om tegemoet te komen aan de behoefte aan democratische legitimatie van gemeenschappelijke regeling. Tegen die achtergrond moet worden bedacht dat de samenstelling van een RAC slechts in beperkte mate een afspiegeling zal zijn van de betrokken gemeenteraden. Bovendien kunnen bepaalde te nemen besluiten door de rol van de RAC in een politiek-bestuurlijke context komen te staan, afhankelijk van de samenstelling van een RAC.

E. Tot slot kan een overweging zijn dat het betrokken zijn van gemeenteraden via een RAC bij de voorbereiding van bepaalde besluiten op gespannen voet kan komen te staan met (en wellicht afbreuk doet aan) de controlerende rol van de gemeenteraad.

Modelregeling gemeenschappelijke regeling

Voor de RAC is een wijziging van de gemeenschappelijke regeling niet noodzakelijk. In artikel 24a Wgr wordt de instelling van een RAC geregeld en dit is altijd van toepassing. Het algemeen bestuur stelt de bevoegdheden, taken en werkwijze van de regionale raadsadviescommissie in een nadere regeling vast.

6. Evaluatie

In de nieuwe Wgr is nu ook specifiek opgenomen dat er in de regeling zelf bepalingen omtrent de evaluatie van de regeling moeten zijn opgenomen. Een periodieke evaluatie ligt wel voor de hand, dat kan eens per jaar maar ook bijvoorbeeld een grotere meer omvattende evaluatie eens per 5 jaar.

Modelregeling gemeenschappelijke regeling

Artikel 36 van de Modelregeling

In de modelregeling is al gekozen voor een evaluatie elke 4 jaar. Uiteraard kan dit artikel anders worden ingevuld, maar een bepaling over evaluatie moet wel zijn opgenomen.

Artikel 36 Evaluatie

De regeling wordt elke 4 jaar geëvalueerd. De evaluatie heeft vooral betrekking op de vraag of de samenwerking de doelen die zij zich heeft gesteld ook heeft bereikt tegen de kosten die hiervoor waren uitgetrokken. Daarnaast dient ook gekeken te worden naar de uitvoering van de specifieke taken. De manier waarop de samenwerking heeft gefunctioneerd, is eveneens onderdeel van de evaluatie.

7. Uittreding

In de nieuwe Wgr is de verplichting om bepalingen in de GR op te nemen over uittreding verder aangescherpt. Zo moet in de regeling zelf worden vermeld, onder welke voorwaarden kan worden uitgetreden, wat de gevolgen voor het vermogen van de GR zijn en wat de gevolgen voor het vermogen van de deelnemers zijn.

Modelregeling gemeenschappelijke regeling

Artikel 29 van de Modelregeling.

Artikel 29: Toetreding, uittreding	
1.	Het bestuur van de gemeente die wenst toe te treden, richt het verzoek hiertoe aan het algemeen bestuur.
2.	Het algemeen bestuur stuurt het verzoek als bedoeld in lid 1 na ontvangst door aan de besturen van de deelnemende gemeenten onder overlegging van zijn advies over de toetreding en de eventueel daaraan te verbinden voorwaarden.
3.	Toetreding vindt plaats indien de deelnemende gemeenten daarmee instemmen.
4.	Elke gemeente kan bij besluit van de raad en het college bepalen dat de deelneming aan deze gemeenschappelijke regeling wordt opgezegd.
5.	Van het besluit als bedoeld in het voorgaande lid wordt uiterlijk drie kalendermaanden vóór het einde van het kalenderjaar kennisgegeven aan het algemeen bestuur.
6.	Na de inwerkingtreding van de regeling, is uittreding door deelnemers gedurende een periode van vijf kalenderjaren niet mogelijk. Na het verstrijken van deze periode is uittreding te allen tijde mogelijk, mits daarvan conform het vierde lid, met een opzegtermijn van tenminste één kalenderjaar, van tevoren schriftelijk aankondiging is gedaan en mits wordt voldaan aan de daaraan door het algemeen bestuur te stellen voorwaarden.
7.	Het algemeen bestuur regelt de financiële gevolgen evenals de overige gevolgen van de uittreding.
8.	Voor de vaststelling van de financiële gevolgen als bedoeld in lid 7 wordt door de (naam GR..) en de uittredende gemeente gezamenlijk advies gevraagd aan een onafhankelijke externe deskundige. Het advies van deze deskundige is voor partijen bindend. De kosten voor het inschakelen van de deskundige zijn voor rekening van de uittredende gemeente.
9.	Elk besluit tot toe- of uittreding van een gemeente wordt direct aan de colleges en raden van de deelnemende gemeenten en Gedeputeerde Staten en aan het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel gestuurd.
10.	Het algemeen bestuur zorgt voor alle openbaarmaking als er sprake is van wijziging, verlenging of opheffing van de regeling of toetreden en uittreding van deelnemende gemeenten

Voorgesteld wordt de volgende artikelen toe te voegen aan de modelregeling, zodat wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen van de Wgr.

Artikel 29A – Aanvang uittredingsprocedure

1. De deelnemer zendt, na verkregen toestemming van zijn raad, het besluit tot uittreding aan het AB. De procedure voor uittreding vangt aan de dag nadat het bestuur het besluit heeft ontvangen.
2. Het AB inventariseert de gevolgen van de uittreding, de wijze waarop met deze gevolgen kan of moet worden omgegaan en de voorwaarden voor uittreding en legt deze vast in het concept-uittredingsplan
3. Onder de gevolgen van de uittreding worden verstaan de financiële, juridische, personele en organisatorische consequenties die het directe gevolg zijn van de uittreding.
4. De uittreding gaat in op 1 januari van het jaar volgende op het verstrijken van een termijn van drie jaren na het nemen van het besluit tot uittreding, tenzij het AB bij unanimiteit en de uittredende deelnemer een andere opzegtermijn overeen komen.

Artikel 29B – Procedure voor vaststelling uittredingsplan

1. Het uittredingsplan bepaalt de berekening van de financiële gevolgen van de uittreding.
2. Het uittredingsplan bevat een voorlopige berekening van de financiële gevolgen van de uittreding te betalen door de uittredende deelnemer, hierna te noemen de voorlopige uittreedsom.
3. Met het oog op het bepalen van de inhoud van het uittredingsplan kan het AB een onafhankelijke externe deskundige aanwijzen die in opdracht van het AB het concept-uittredingsplan voorbereidt. De kosten voor het inschakelen van een onafhankelijke externe deskundige komen voor rekening van de uittredende deelnemer.
4. Het AB wijst de onafhankelijke externe deskundige aan op basis van een gezamenlijke voordracht van de uittredende deelnemer en het DB. Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over een gezamenlijke voordracht, wijst het AB de onafhankelijke externe deskundige aan op basis van een bindende voordracht van een selectiecommissie

bestaande uit drie leden van het bestuur, waaronder in ieder geval een vertegenwoordiger van het bestuur van de uittredende deelnemer.

5. Ten minste twaalf maanden voorafgaand aan het moment van uittreding stelt het bestuur het uittredingsplan en de voorlopige uittreedsom vast. Het bestuur baseert de berekening van de voorlopige uittreedsom op de systematiek als bedoeld in artikel 29C gelet op de vastgestelde jaarrekening van het meest recent verstreken begrotingsjaar.

6. Uiterlijk zes maanden na het moment van uittreding stelt het bestuur de definitieve uittreedsom vast. Het bestuur baseert de berekening van de definitieve uittreedsom op de systematiek als bedoeld in artikel 29C en vastgestelde jaarrekening van het meest recent verstreken begrotingsjaar.

7. Bij de berekening van de kosten voor uittreding zoals bedoeld in het zesde lid wordt een risico-opslag van 10% op de uittreedsom toegepast om eventueel onvoorziene toekomstige kosten gerelateerd aan de uittreding te ondervangen. Deze opslag vrijwaart de uittredende deelnemer van alle toekomstige onvoorzienbare kosten.

8. Bij de voorbereiding van het concept uittredingsplan biedt het bestuur de uittredende deelnemer de keuze tussen een betaling van de uittreedsom in een aantal termijnen of voor betaling van de uittreedsom in een keer. In het uittredingsplan bepaalt het bestuur conform de voorkeur van de uittredende deelnemer of de uittredende deelnemer de uittreedsom in een daarbij te bepalen aantal termijnen (maximaal 5 jaartermijnen) of in een keer dient te betalen.

Artikel 29C – Te vergoeden kosten

1. De voorlopige respectievelijk de definitieve uittreedsom bestaat uitsluitend uit een vergoeding ter compensatie van frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten, waaronder ook een reëel aandeel in het vermogen van de vennootschappen, bedoeld in artikel 5, tweede lid.

2. Onder frictiekosten worden verstaan alle incidentele kosten te maken door het openbaar lichaam die het directe gevolg van de beslissing tot uittreding van een deelnemer zijn.

3. Onder desintegratiekosten worden verstaan alle kosten direct dan wel toekomstig te maken dan wel te dragen door <naam GR> die samenhangen met de afbouw van structurele en incidentele overcapaciteit in personele en materiële sfeer en andere structurele en incidentele verplichtingen, de afbouw van risico's daarbij inbegrepen, ontstaan als direct gevolg van de uittreding.

4. Het AB brengt alle frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten, in rekening bij de uittredende deelnemer. De uittredende deelnemer is verplicht tot betaling van de definitieve uittreedsom, binnen drie maanden nadat het bestuur de definitieve uittreedsom, als bedoeld in artikel 22, zesde lid, heeft vastgesteld, tenzij in het uittredingsplan overeenkomstig artikel 22, achtste lid, anders is vastgelegd.

5. Kosten die de uittredende deelnemer maakt ter voorbereiding op of als gevolg van de beslissing tot uittreding komen voor rekening van de deelnemer.

6. De raming en berekening van de kosten voor uittreding worden gebaseerd op de feiten en omstandigheden die bekend waren op het moment van de daadwerkelijke uittreding, bedoeld in artikel 21, vijfde lid.

7. Indien de kosten van de inzet van een externe deskundige als bedoeld in artikel 29B en relatie tot de verwachte uittreedsom daartoe aanleiding geeft kan het AB in overleg met deelnemer besluiten om in afwijking van het bepaalde in de voorgaande leden de uittreedsom te bepalen op de eigen bijdrage, zoals deze is vastgesteld in de jaarrekening van het jaar van uittreding, waarbij die bijdrage ieder jaar met 20% afneemt als volgt 1e jaar 100%, 2e jaar 80%, 3e jaar 60%, 4e jaar 40% en 5e jaar 20%.

8. Het openbaar lichaam is gehouden redelijkerwijs al het mogelijke te doen om de uittredingskosten zo laag mogelijk te houden. Het voorgaande hoeft niet te leiden tot wijziging van overeenkomsten met en verplichtingen jegens derden die zijn aangegaan respectievelijk bepaald voorafgaand aan het tijdstip van ontvangst door het bestuur van het besluit tot uittreding van de deelnemer.

Artikel 29D – Verplichtingen uittreder

1. De uittredende partij is gehouden zich in te spannen om de formatie van <naam GR> die als gevolg van de uittreding boventallig is geworden met behoud van arbeidsvoorwaarden in dienst te nemen of anderszins in stand te doen houden. De waarde van de formatie die de uittredende partij overneemt van het openbaar lichaam wordt gekapitaliseerd en in mindering gebracht op de uittreedsom.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op alle andere verplichtingen van het openbaar lichaam die als gevolg van de uittreding overtollig zijn geworden dan wel verminderd of beëindigd dienen te worden.

Toelichting op de aanvullende artikel 29A tot en met 29D

Rekenmethode waarmee de kosten worden vergoed

Voorheen volgde uit de jurisprudentie dat als niets over de berekening van de uittreedsom in de regeling was bepaald in elk geval de volgende twee methoden aanvaardbaar worden geacht:

1. de uittredende deelnemer betaalt over een periode van vijf jaar de eigen kosten voor deelname door, waarbij de bijdrage ieder jaar met twintig procent afneemt (KB van 14 mei 1985, AB 1985/424). Concreet komt de uitleg van deze 100-80-60-40-20 regel neer op een uittreedsom van 300% van de eigen bijdrage, zoals deze is vastgesteld in de jaarrekening van het jaar van uittreding.
2. de uittredende deelnemer betaalt de directe reële schade als gevolg van de uittreding met een overbruggingsperiode van vijf jaar (ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1198). Daarbij is het ook mogelijk om de vaste kosten als schadecomponent in de berekening van de uittreedsom mee te nemen.

De modelbepalingen gaan uit van de tweede rekenmethode omdat die de werkelijke schade in beeld brengt. De bepalingen bevatten in artikel 29C lid 7 de mogelijkheid om te kiezen voor de andere rekenmethode.

In het verleden waren deelnemers vaak in het ongewisse over de consequenties en de berekening van de uittreedsom. De gewijzigde Wgr beoogt te regelen dat de uittreding is geregeld in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Voordeel hiervan is dat deelnemers vooraf een beeld hebben van de consequenties als zij willen uittreden uit een regeling.

Rechtsbescherming: Administratief beroep op grond van artikel 28 Wgr

Het uittredingsplan is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Datzelfde geldt voor de voorlopige uittreedsom (die in de regel is opgenomen in het uittredingsplan) en de definitieve uittreedsom. Tussen het moment van vaststellen van het uittredingsplan en de voorlopige uittreedsom en het moment van vaststellen van de definitieve uittreedsom zit ongeveer anderhalf jaar. Elk van deze drie besluiten is afzonderlijk vatbaar voor bezwaar en beroep. Hiermee is de uittredende deelnemer een adequaat systeem van rechtsbescherming geboden tegen deze verschillende beslissingen van het algemeen bestuur in het kader van de desbetreffende uittreding.

Als een geschil ontstaat rondom de uittreding, kan een beroep worden gedaan op artikel 28 Wgr. Dit artikel bepaalt dat een geschil over de toepassing van een regeling wordt voorgelegd aan gedeputeerde staten. Het betreft hier een vorm van administratief beroep die in de plaats komt van de normale bezwaarprocedure. De Wgr bevat geen regels voor de procedure van behandeling van het geschil door gedeputeerde staten. Uit artikel 28, leden 2 en 3, volgt dat gedeputeerde staten het bestuur kunnen opdragen een besluit te nemen, maar dat zij ook zelf een besluit kunnen nemen.

De procedure van artikel 28 is alleen van toepassing als sprake is van een GR waarbij de provincie geen deelnemer is. Als de provincie wel deelnemer is geldt de normale bezwaarprocedure.

Bijlage Overzicht gemeenschappelijke regelingen in Zeeland

Naam GR	Deelnemers
Samenwerkingsverband Welzijnszorg voor Oosterschelderegio (SWVO)	Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Tholen
GGD Zeeland	Alle 13 gemeenten in Zeeland
Veiligheidsregio Zeeland	Alle 13 gemeenten in Zeeland
Samenwerking De Bevelanden	Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal
Regionaal Uitvoeringsdienst Zeeland (RUD)	Alle 13 gemeenten, provincie Zeeland en Waterschap Scheldestromen
Belasting samenwerking Zeeland (Sabbewa)	Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Reimerswaal, Sluis, Terneuzen, Tholen, Waterschap Scheldestromen
De Betho	Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Tholen
OLAZ	Alle 13 gemeenten in Zeeland
Regionaal bureau leerlingzaken (RBL) Oosterschelderegio	Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Tholen
Muziekschool Zeeland	Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Tholen, Veere
Regionaal Historisch Centrum 'Zeeuws Archief'	Middelburg, Veere, Rijk
Samenwerkingsverband Collectief vervoer Zeeuws-Vlaanderen	Hulst, Terneuzen, Sluis
Dethon	Hulst, Terneuzen, Sluis