

Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller

Staal, Jelmer

Kenmerk

Z.23.391188 / D.23.1621844

Vertrouwelijkheid

Openbaar

Onderwerp

Lokale democratie en Gemeenschappelijke regelingen; richtinggevende uitspraken door de gemeenteraad

Onderwerp

Lokale democratie en Gemeenschappelijke regelingen.

Voorgesteld besluit

1. De gemeenteraad besluit richting te geven, voor de zes Gemeenschappelijke regelingen. De richting is:
2. Om (naast de huidige mogelijkheden) vroegtijdig een zienswijze te kunnen uitbrengen voor politieke beleidskeuzes op hoofdlijnen (wat is het maatschappelijk probleem, welk beleid wordt voorbereid, wat zijn politieke keuzes of scenario's daarbij, welke afwegingen kunnen gemaakt worden tussen doeltreffendheid en doelmatigheid);
3. Dat elke Gemeenschappelijke regeling minimaal één keer per zes jaar geëvalueerd wordt;
4. Dat de Gemeenschappelijke regeling geen burgerparticipatie toepast;
5. Dat de actieve informatieplicht gericht is op de hoofdlijnen (welke politieke- en beleidskeuzes worden voorbereid, hoe zijn de gemaakte beleidskeuzes uitgevoerd en ligt dit op schema, welke afwijkingen en bijsturingsmogelijkheden zijn er);
6. Een regionale agendacommissie voor het verbeteren van informatievoorziening over en besluitvorming voor Gemeenschappelijke regelingen.

Inleiding

Recent is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd. Binnen een aantal wijzigingen van de Wgr kunnen de raden keuzes maken. De bedoeling is om zo de lokale democratie te versterken.

De Griffierskring Fryslân heeft een notitie opgesteld, met als doel dat gemeenteraden gezamenlijk richtinggevende uitspraken kunnen doen. De Veiligheidsregio Fryslân en de FUMO hebben een startnotitie geschreven. De VNG heeft een handreiking gepubliceerd. De gemeenteraad heeft de Nota Samenwerken vastgesteld.

Bij de raadsvergadering van 26 januari 2023 heeft de gemeenteraad het college gevraagd om een voorstel te doen voor een aantal richtinggevende uitspraken. Met dit raadsvoorstel legt het college de gemeenteraad op basis van de hiervoor genoemde notities mogelijke uitspraken voor. Dit zijn de beslispunten uit dit voorstel.

Beoogd effect

Het beoogd effect van de richtinggevende uitspraken is het vergroten van transparante en expliciete besluitvorming met het primaat bij de volksvertegenwoordiging.

Argumenten

Beslispunt 1: "Besluit richting te geven"

1.1 Dit advies gaat niet over een gewijzigde wet, maar over lokale democratie.

De aanleiding van dit raadsvoorstel is de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), maar de bedoeling van dit voorstel is om de lokale democratie te versterken. Voor het behalen van maatschappelijke doelen is samenwerking tussen gemeenten onvermijdelijk, maar samenwerking zorgt vaak voor een kleinere rol van de raad. De nieuwe Wgr biedt kansen om dat te verbeteren.

1.2 Dit raadsvoorstel is op basis van een aantal waarden en beginselen.

Op basis van de Raadsagenda en de Nota Samenwerken is bij het opstellen van dit voorstel uitgegaan van een aantal waarden en beginselen, waarvan de belangrijkste transparante en expliciete besluitvorming met een primaat bij de volksvertegenwoordiging is.

1.3 De gemeente Heerenveen gaat uit van verschillende vormen van samenwerken, vanwege de aanleiding gaat dit voorstel in op Gemeenschappelijke regelingen.

De gemeenteraad van Heerenveen heeft in 2019 de Nota Samenwerken vastgesteld. Eén van de uitgangspunten van de Nota is dat er verschillende vormen van samenwerken zijn, waarvan een Gemeenschappelijke regeling slechts één van de opties is. Vanwege de aanleiding wordt in dit raadsvoorstel op deze optie ingezoomd.

1.4 Zes Gemeenschappelijke regelingen zijn het meest relevant.

Er wordt van zes Gemeenschappelijke regelingen uitgegaan: Veiligheidsregio Fryslân (VRF), Sociale werkvoorziening Fryslân, de Marrekrite, Welstandszorg Hus en Hiem, De Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) en de Centrumregeling Sociaal Domein Fryslân. De Gemeenschappelijke regeling 'Bedrijvenpark A7' wordt vanwege de beperkte maatschappelijke en financiële impact buiten beschouwing gelaten.

1.5 De raad én het college zijn gebaat bij een goed samenspel

Zowel de gemeenteraad als het college zijn gebaat bij een goed samenspel, met heldere lijnen en goede sturing.

Beslispunt 2: "Vroegtijdig een zienswijze over politieke beleidskeuzes op hoofdlijnen"

2.1 Binnen de Gemeenschappelijke regeling worden politieke keuzes gemaakt

Veel Gemeenschappelijke regelingen zijn weliswaar uitvoerend van aard, maar er zijn zelden alleen bedrijfsvoerings- of uitvoeringskeuzes die gemaakt worden. Er worden keuzes gemaakt, bijvoorbeeld over hoe goed een taak wordt uitgevoerd en welke middelen daarvoor nodig zijn. Dit zijn politieke keuzes: er worden belangen afgewogen.

2.2 De gemeenteraad heeft het primaat voor politieke keuzes

De gemeenteraad heeft een volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol. De politieke keuzes binnen een Gemeenschappelijke regeling raken deze rol.

2.3 De politieke keuzes binnen een Gemeenschappelijke regeling zijn nu vaak impliciet of beknopt

Op dit moment ontvangen gemeenteraden Planning & Control-documenten van Gemeenschappelijke regelingen. Daarin zijn de politieke keuzes vaak impliciet of beknopt, onderdeel van uitgebreide documenten of juist een korte beschrijving in de gemeentelijke begroting. Alternatieve keuzes of afwegingen tussen doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daarin niet meer zichtbaar. Bovendien is het document al vastgesteld. Dat maakt sturing lastig.

2.4 Kaderstelling werkt alleen vroegtijdig

Om de kaderstellende rol goed in te vullen, is het wenselijk dat de gemeenteraden vroegtijdig in positie worden gebracht. Anders is het risico dat keuzes al (impliciet) verwerkt zijn.

2.5 Hoofdlijnen zijn behapbaar en passen bij het samenspel tussen raad en college

Een zienswijze over hoofdlijnen houdt de afwegingen voor de gemeenteraden behapbaar – het voorkomt veel techniek, en details. Het past bovendien bij de verdeling tussen raad en college.

Beslispunt 3: "Elke regeling minimaal één keer per zes jaar evalueren"

3.1 Een evaluatie wijst uit of een Gemeenschappelijke regeling nog (voldoende) meerwaarde heeft

De context waarin een Gemeenschappelijke regeling werkt kan veranderen. Wet- en regelgeving kan wijzigen, er kunnen nieuwe inzichten ontstaan of het doel waarvoor een Gemeenschappelijke regeling is opgericht kan inmiddels behaald zijn. Ook binnen de organisatie kunnen veranderingen ontstaan, die effect hebben aan het bestuur of de uitvoering door de aan de regeling verbonden organisatie. Daardoor kan de situatie ontstaan dat de Gemeenschappelijke Regeling niet meer (optimale) meerwaarde heeft. Met een evaluatie en advies wordt dit zichtbaar. Een Gemeenschappelijke regeling kan op basis daarvan beëindigd, bijgesteld of gecontinueerd worden om optimale maatschappelijke meerwaarde te bieden.

3.2 Een evaluatie past bij de Nota Samenwerken

Met de Nota Samenwerken heeft de gemeenteraad van Heerenveen uitgesproken een periodieke evaluatie van Gemeenschappelijke regelingen te wensen. Dit is een goed moment om dat te bepleiten binnen de regio.

3.3 Een evaluatie kan helpen om bestuurlijke drukte te reduceren.

Er zijn in Friesland ongeveer 88 samenwerkingsverbanden (www.samenfryslan.nl). Het periodiek kijken of een samenwerking nog nodig is, kan bestuurlijke drukte verminderen.

Beslispunt 4: "Gemeenschappelijke regeling geen burgerparticipatie toepast"

4.1 Burgerparticipatie vraagt een keuze.

Er zijn een aantal voorwaarden voor succesvolle participatie door inwoners. Eén van de voorwaarden is dat er een keuze is waarvoor mensen zich interesseren, waarover mensen kunnen meedenken of – beslissen. Dit zullen veelal geen bedrijfsvoering keuzes zijn, maar politieke keuzes.

4.2 Politieke keuzes horen bij de volksvertegenwoordiging, niet bij de regeling.

Voor politieke keuzes heeft de gemeenteraad het primaat. Het beleggen van burgerparticipatie bij een Gemeenschappelijke regeling past niet in deze gedachte.

4.3 Een gemeenschappelijke regeling staat op grote afstand van inwoners.

Een andere voorwaarde voor succesvolle participatie is dat inwoners willen participeren. Omdat een gemeenschappelijke regeling voor veel inwoners ver weg staat, is de kans daarop klein.

Beslispunt 5: "Actieve informatieplicht gericht op de hoofdlijnen"

5.1 De huidige informatie is uitgebreid, politieke keuzes impliciet of beknopt.

Op dit moment ontvangt de gemeenteraad uitgebreide informatie van de verschillende Gemeenschappelijke regelingen, in aparte documenten en binnen de gemeentelijke begroting. Binnen deze informatie zijn de politieke keuzes en relevante informatie daarvoor vaak impliciet of juist beknopt.

5.2 Gemeenteraadsleden hebben een hoge werkdruk.

De werkdruk voor raadsleden is hoog, zo blijkt uit verschillende onderzoeken onder raadsleden (onder andere 'de basismonitor politieke ambtsdragers'). Door informatie te beperken tot hoofdlijnen, hoeven raadsleden minder uitgebreide documenten door en kunnen ze zich focussen op hun rollen.

5.3 Hoofdlijnen helpen de gemeenteraad in positie in haar kaderstellende rol

Als de gemeenteraden op hoofdlijn ontvangen welke politieke en beleidskeuzes worden voorbereidt, kan ze zich voorbereiden op haar kaderstellende rol.

5.4 Hoofdlijnen helpen de gemeenteraad in positie in haar controlerende rol

Als de gemeenteraden actief geïnformeerd worden over de uitvoering van gemaakte beleidskeuzes, afwijkingen daarbij én bijsturingsmogelijkheden, kan ze haar controlerende rol beter uitvoeren.

Beslispunt 6: "Eén regionale agendacommissie"

6.1 Een gezamenlijke commissie helpt bij samenwerken door gemeenteraden.

In de huidige situatie werken Gemeenschappelijke regelingen op regionaal niveau, maar vindt kaderstelling en controle door gemeenteraden plaats op lokaal niveau. Effectieve kaderstelling en controle vraagt daardoor veel afstemming tussen gemeenteraden. Dat blijkt intensief om tot stand te brengen. De doelstelling van een agendacommissie is om raden met elkaar te laten overleggen (en nadrukkelijk niet bedoeld om de rol van gemeenteraden over te nemen of tot besluitvorming te komen) en om besluitvorming en informatievoorziening te verbeteren.

6.2 Eén commissie beperkt de werkdruk.

De werkdruk voor raadsleden is hoog, zo blijkt uit verschillende onderzoeken onder raadsleden (onder

andere 'de basismonitor politieke ambtsdragers'). Daarnaast is het raadslidmaatschap een vorm van lekenbestuur. Voor elke of een aantal Gemeenschappelijke regelingen een adviescommissie vraagt veel inspanning. Er zijn elders in het land goede ervaringen met regionale agendacommissies, die meerdere Gemeenschappelijke regelingen bestrijken. Deze hebben geen politieke component, maar zijn met name gericht op betere informatievoorziening en besluitvorming. Gemeenteraden kunnen dan samen optrekken waar het gaat om kaderstelling én controle.

6.3 Een commissie is gebaat bij ondersteuning.

Vanwege de hoge werkdruk onder raadsleden en de kennis welke Gemeenschappelijke Regelingen vragen, is het wenselijk dat een Regionale Agendacommissie de mogelijkheid heeft om zich professioneel te laten ondersteunen en adviseren. Anders vraagt het te veel van de raadsleden die er in deelnemen. Een beperkt budget beschikbaar stellen (van bijvoorbeeld €0,05 per inwoner) of samenwerking met ambtenaren (zoals griffiers of concerncontrollers) mogelijk maken voorkomt dit.

6.4 Alleen een commissie verbetert weinig.

Een commissie kan voor verbetering zorgen, maar alleen in samenhang met andere maatregelen – zoals het inzetten van actieve informatie over en een zienswijze op politieke keuzes binnen Gemeenschappelijke regelingen door gemeenteraden.

Risico's of kanttekeningen

Beslispunt 1: "Besluit richting te geven"

1.1 Het huidige stelsel werkt ook

De nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen en dit raadsvoorstel vertrekt vanuit het idee dat Gemeenschappelijke regelingen en de lokale democratie spanning opleveren. Een andere invalshoek is dat het huidige stelsel ook werkt; er is sprake van goed bestuurd en goed functionerende regelingen in de provincie Friesland. Er zijn veel argumenten voor deze invalshoek, maar in de woorden van Herman Tjeenk Willink: democratie is geen organisatiemodel, maar een normatief concept. Dit voorstel vertrekt uit de waarde dat het primaat voor politieke keuzes bij de volksvertegenwoordiging hoort te liggen.

1.2 De zes Gemeenschappelijke regelingen hebben niet allen evenveel impact

De zes genoemde Gemeenschappelijke regelingen zijn ongelijksoortig: de maatschappelijke en financiële impact varieert. Er kan voor gekozen worden om het aantal waarop deze uitspraken zich richten te beperken. Tegelijk zijn deze zes allen relevant en daarom in dit verband genoemd.

Beslispunt 2: "Vroegtijdig een zienswijze over politieke beleidskeuzes op hoofdlijnen"

2.1 Gemeenteraden brengen nu zelden een zienswijze uit.

Ook binnen de oude Wet gemeenschappelijke regelingen konden gemeenteraden een zienswijze uitbrengen, met name over de Planning & Control-cyclus. Dat gebeurde zelden. Waarom zou dat nu veranderen? Het verschil is dat in de praktijk tot nu toe politieke keuzes impliciet waren, en in uitgebreide informatie stonden die bovendien al behandeld was binnen de Gemeenschappelijke regeling. Daardoor kwamen raden slecht in positie. Dit voorstel stelt voor om dat anders te doen.

Beslispunt 3: "Elke regeling minimaal één keer per zes jaar evalueren"

3.1 Gemeenschappelijke regelingen kunnen beter vaker geëvalueerd worden.

Er kan ook voor gekozen worden om Gemeenschappelijke regelingen vaker te evalueren, bijvoorbeeld één keer in de vier jaar. De handreiking van de VNG bepleit dit (aan het einde van een collegeperiode), maar waarschuwt tegelijk voor het overspoelen van raden met evaluatierapporten. Omdat er zes Gemeenschappelijke regelingen zijn, is gekozen voor een periode van eens in de zes jaar: elk jaar één evaluatie.

3.2 Gemeenschappelijke regelingen kunnen beter minder vaak geëvalueerd worden.

Gemeenschappelijke regelingen kunnen ook minder vaak of helemaal niet geëvalueerd worden, bijvoorbeeld één keer in de acht jaar, dat scheelt tijd en geld. Omdat het doorlopen van de PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) leidt tot betere maatschappelijke effecten, is het voorstel echter om daar niet voor te kiezen.

Beslispunt 4: "Gemeenschappelijke regeling geen burgerparticipatie toepast"

4.1 Burgerparticipatie is wenselijk

Bij burgerparticipatie is voordat er gekeken wordt naar de randvoorwaarden, vooral de vraag hoe

wenselijk het wordt gevonden: het is een normatieve keuze. Er kan voor gekozen worden om burgerparticipatie te organiseren, bijvoorbeeld om gemeenteraden te adviseren over politieke keuzes voor Gemeenschappelijke regelingen.

4.2 Een Gemeenschappelijke regeling kan participatie wel faciliteren

Er kunnen processen zijn waarbij participatie wenselijk is en het niet pragmatisch is dat elke gemeenteraad dit zelf organiseert. Een Gemeenschappelijke regeling kan een gezamenlijk participatieproces voor inwoners van verschillende gemeenten dan faciliteren.

Beslispunt 6: "Eén regionale agendacommissie"

6.1 Er zijn andere vormen mogelijk (zoals een adviescommissie)

Er zijn verschillende vormen mogelijk, zoals beschreven in de handreiking van de VNG. De voorgestelde vorm zoekt het evenwicht tussen verbetering en uitvoerbaarheid.

6.2 Een commissie vraagt tijd én geld van raad en gemeente

Het versterken van de lokale democratie vraagt tijd en geld van raad en gemeente. Dat vindt plaats in een context van een hoge werkdruk voor raadsleden en druk op budgetten. Het versterken van de lokale democratie vraagt echter keuzes. Het voorstel is om te kiezen voor een lichte variant, en vooral te borgen dat Gemeenschappelijke regelingen gemeenteraden beter in positie brengen.

6.3 Niet alle gemeenten, delen dezelfde Gemeenschappelijke regelingen

Niet alle gemeenten, delen dezelfde Gemeenschappelijke regelingen. Er zijn regelingen waar Heerenveen aan deelneemt, maar een deel van de andere Friese gemeenten niet - en omgekeerd. Als dit vraagstukken oplevert, kan begonnen worden met Gemeenschappelijke regelingen waar alle gemeenten aan deelnemen: de VRF, FUMO en SDF.

Communicatie en participatie

De reacties van de gemeenteraden op de vragen worden gebundeld en teruggekoppeld in de radenbijeenkomst op maandag 20 maart a.s. vanaf 19.00 uur in het provinciehuis te Leeuwarden. Tijdens deze bijeenkomst kunnen de vertegenwoordigers van de Friese gemeenteraden een toelichting geven op de discussie in de eigen gemeenteraad en kunnen reageren op de opbrengsten vanuit de andere gemeenteraden.

Op basis van de opbrengsten kunnen de vertegenwoordigers van de VRF en de FUMO aan de slag om hun regelingen aan te passen. Deze gewijzigde regelingen komen dan later dit jaar weer terug bij alle afzonderlijke gemeenteraden voor een zienswijze procedure. Na deze zienswijzeprocedure komen de regelingen nog een laatste keer langs bij de gemeenteraden voor de toestemmingsprocedure.

De gemeenteraad van Heerenveen voert de discussie op 9 maart 2023 in de commissie, vaststelling raad op 23 maart 2023.

Financiën

Deze fase – het doen van richtinggevende uitspraken – heeft geen financiële consequenties. Bij het uitwerken van de richtinggevende uitspraken wordt in beeld gebracht of en zo ja welke financiële consequenties er zijn.

Bijlagen

- Oplegnotitie 'Wet gemeenschappelijke regelingen' – Griffierskring Fryslân (2023)
- Startnotitie 'Wetswijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen; ter bespreking in vertegenwoordigende organen' – VRF en FUMO (2023)
- Nota Samenwerken – Gemeente Heerenveen (2019)
- Raadsagenda Heerenveen 2022 – 2026 – Gemeenteraad Heerenveen (2022)

- Paragraaf 'Samenwerken' uit Begroting 2023
- Handreiking 'Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?' – VNG, Rob de Greef (2022)