

Notitie 31-01-2023 **wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen**

Ter voorbereiding op: digitale informatiesessie (17 en 21 februari) en regionale conferentie (21 april) in regio IJsselland

Aan: Gemeenteraden en colleges van de gemeenten in de regio IJsselland¹, Provinciale Staten en het college van gedeputeerde Staten van de Provincie Overijssel

Ter kennisname: De leden van het Dagelijks Bestuur, Algemeen Bestuur en Directies van de Gemeenschappelijke Regelingen in de regio IJsselland.

Aanleiding

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. Decentrale overheden werken steeds meer en intensiever met elkaar samen. Dat gebeurt op verschillende niveaus en op verschillende manieren. De Wgr maakt (publiekrechtelijke) samenwerking mogelijk tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Met de wetswijziging krijgen volksvertegenwoordigers, zoals gemeenteraadsleden en statenleden, meer invloed op de besluitvorming van dit soort samenwerking en kunnen ze die beter controleren.

In het vervolg van deze notitie kan waar staat 'gemeenteraad', 'raden' of 'raadsleden', ook gelezen worden: 'provinciale staten', 'staten' of 'statenleden'.

Meer invloed

In gemeenschappelijke regelingen draagt het lokale bestuur bevoegdheden over aan (het bestuur van) een regionaal, interbestuurlijk samenwerkingsverband. Voorbeelden van wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden zijn de omgevingsdiensten, de GGD'en en de veiligheidsregio's. De afgelopen jaren is uit verschillende onderzoeken gebleken dat volksvertegenwoordigers (gemeenteraden en raadsleden) een te grote afstand ervaren tot gemeenschappelijke regelingen. Daardoor komt de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen onder druk te staan. Met de wetswijziging wordt de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers (gemeenteraden, provinciale staten en besturen van waterschappen) bij het bestuur van een samenwerkingsverband verbeterd.

Versterking rol en positie

Met deze wetswijziging worden de mogelijkheden van volksvertegenwoordigers om de eigen controlerende en kaderstellende rol bij gemeenschappelijke regelingen te versterken, aangepast en uitgebreid. Ook wordt de democratische legitimiteit van de besluitvorming binnen zo'n samenwerkingsverband vergroot. Voorbeelden zijn het recht een zienswijze in te dienen (onder meer bij het treffen van een regeling en, als dat met elkaar wordt afgesproken, bij bepaalde besluiten), het recht op het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie voor raadsleden en het maken van afspraken over hoe om te gaan met burgerparticipatie. Ook krijgen volksvertegenwoordigers meer invloed op het functioneren van een regeling, bijvoorbeeld via de mogelijkheid afspraken te maken over eventuele evaluatie van de regeling en de verplichting om afspraken te maken over gevolgen van uittreding voor de uittredende deelnemers. Op deze manier bestaat vooraf al duidelijkheid bij alle deelnemers over de (financiële) gevolgen die een eventuele uittreding met zich meebrengt. Daarnaast komen er extra controlebevoegdheden, zoals de mogelijkheid om een

1. Dit betreft de gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Olst-Wijhe, Ommen, Kampen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle.

gezamenlijke enquête uit te voeren naar het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Wel moeten alle betrokken raden in meerderheid met zo'n enquête instemmen.

Implementatieperiode

Het deel van de wet dat rechten geeft aan volksvertegenwoordigers is direct per 1 juli 2022 ingegaan. Voor het andere deel (verplichtingen om bestaande gemeenschappelijke regelingen aan te passen, om zo scherpere afspraken te maken over bijvoorbeeld uittreding of evaluatie) geeft de wet een implementatieperiode van twee jaar.

Daarbij is het goed om te vermelden dat de extra instrumenten die de wetswijziging met zich meebrengt naar behoefte in de eigen regionale samenwerking kunnen worden ingezet. De wetswijziging beoogt dat de GR en de aangesloten raden expliciet afwegingen en keuzes maken over de nieuwe wettelijke mogelijkheden.

Waar staan we nu?

De implementatie van de wijziging van de Wgr is op onderdelen complex. Complex vanwege o.a. het feit dat betrokken raden niet alleen in positie gebracht dienen te worden, maar ook voor bepaalde onderwerpen in gezamenlijkheid per GR tot een afweging moeten komen, waarbij de eigen autonomie van de raden blijft bestaan. Hoe organiseer je een gezamenlijke afweging per GR van elf gemeenteraden en provinciale Staten en wie neemt het voortouw?

Naar aanleiding van een motie (Gemeenteraad Steenwijkerland, 4 oktober 2022) hebben de griffiers in de regio IJsselland en directie/bestuurssecretarissen van vier Gemeenschappelijke Regelingen (Veiligheidsregio IJsselland, GGD IJsselland, Omgevingsdienst IJsselland en Regionaal Servicebureau Jeugd IJsselland) gezamenlijk de handschoen opgepakt om een plan van aanpak te schrijven voor de wijziging van de gemeenschappelijke regelingen van de Veiligheidsregio IJsselland, GGD IJsselland, Omgevingsdienst IJsselland en het Regionaal Servicebureau Jeugd IJsselland.

In december 2022 hebben de elf gemeenteraden binnen de regio IJsselland en Provinciale Staten Overijssel een brief van de Voorbereidingsgroep invoering WGR IJsselland ontvangen. In deze brief wordt een plan van aanpak in de vorm van zes processtappen beschreven. Processtap 1 (informatie) en 2 (uitwisseling tussen raadsleden en statenleden) zijn de stappen waar we nu mee bezig zijn. De volgende concrete acties zijn daarvoor in gang gezet:

- Organiseren van een regionale conferentie voor raden en staten op vrijdag 21 april 2023 15.00 – 17.30 uur.
- Ter voorbereiding op de regionale conferentie wordt op vrijdag 17 februari 14.00 uur een digitale informatiesessie georganiseerd. Voor de raads- en statenleden die niet op vrijdag 17 februari kunnen aanschuiven, wordt de digitale informatiesessie nogmaals op dinsdag 21 februari 19.30 uur aangeboden.

In de brief werd ook de voorliggende notitie aangekondigd ter voorbereiding op de informatiesessie en conferentie, met een schets van de verschillende wetswijzigingen en bijbehorende overwegingen en keuzemogelijkheden. Dit om de gemeenteraden zo goed mogelijk te faciliteren.

Wat is er al gedaan rondom verbetering van de positie van raden?

Regionale samenwerking wordt dus steeds relevanter en tevens complexer. Ook in onze regio wordt aan zowel de kant van de volksvertegenwoordiging als aan de kant van de GR-en gezocht naar manieren om de democratische legitimiteit van de samenwerkingsverbanden te versterken. Daarin zijn de afgelopen jaren in de regio IJsselland goede stappen gezet, zowel op formele als informele basis. Zo hebben de GR-en hun planning & control (P&C) cyclus meer op elkaar afgestemd, zijn regionale informatiebijeenkomsten voor raden georganiseerd, zijn GR-en bij vele raden op bezoek geweest en worden communicatielijnen verkort door bijvoorbeeld inzet van raadsrapporteurs. Toch ervaren raadsleden vaak nog steeds dat zij onvoldoende betrokken zijn bij regionale

samenwerkingsverbanden (GR-en) en weinig invloed kunnen uitoefenen. Beperkte tijd voor verdieping, op zowel inhoud als de werking van GR-en, wordt hierin als belemmerend ervaren.

Welke mogelijkheden biedt de wetswijziging?

Met de wetswijziging wordt een aantal aanpassingen en aanvullingen ingevoerd op de al bestaande wettelijke bevoegdheden en instrumenten. Daarbij is er voor een deel van de wijzigingen geen keuzemogelijkheid. Deze dienen voor elke GR doorgevoerd te worden. Wat de wetswijzigingen zo bijzonder maakt is het deel waar mogelijkheden voor raden zijn gecreëerd om actief (per GR) eigen afwegingen te maken. Dat gebeurt door meer ruimte te geven voor keuzes over de werking van een GR, bijvoorbeeld door te kiezen voor een gemeenschappelijke adviescommissie of het instellen van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie.

Hiermee krijgen raden instrumenten in handen waarmee zij in gemeenschappelijkheid vorm en inhoud kunnen geven aan het vergroten van hun grip op regionale samenwerking. Voorwaarde is wel dat het proces om tot keuzes te komen gezamenlijk wordt opgepakt. Unanimiteit in de uiteindelijke besluitvorming is een absolute voorwaarde voor bepaalde opties die de wet biedt! Door het proces dat nu is opgestart met een gemeenschappelijke informatiefase, gevolgd door een regio conferentie, hopen we de raden in stelling te brengen om af te tasten of ze gezamenlijk aan de slag willen met de mogelijkheden die de wetswijziging biedt.

Het wetvoorstel sluit overigens nog steeds aan op de principes van 'verlengd lokaal bestuur'. De leden van het bestuur van een GR verantwoorden zich in de richting van het bestuursorgaan namens wie zij zitting hebben. Bij een regeling van colleges van B en W (zoals in het geval van de Veiligheidsregio en GGD IJsselland) is dat het college van B en W van de eigen gemeente. Met de wetswijziging krijgen gemeenteraden geen directe zeggenschap over besluiten van gemeenschappelijke regelingen waar zij niet zelf in deelnemen. De raden krijgen echter wel meer mogelijkheden voor sturing en controle. De wetgever heeft zoveel mogelijk gekozen voor wijzigingsvoorstellen die ruimte laten voor afwegingen per gemeenschappelijke regeling en daardoor voor maatwerk.

De wetswijziging is grofweg in te delen in drie categorieën:

1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in (de besturen van) de gemeenschappelijke regelingen
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden wat betreft het functioneren van de regeling

Hieronder worden de wijzigingen nader toegelicht. Bij de meest wezenlijke wijzigingen worden overwegingen en consequenties benoemd die voor raden van belang zijn in de te maken afwegingen. Daarbij worden vragen opgeworpen waarop in de besluitvorming over de aanpassing van de gemeenschappelijke regelingen een antwoord gegeven moet worden. Deze vragen zullen ook centraal staan tijdens de regionale conferentie op 21 april a.s.

In de drie categorieën zijn, gelet op de keuzemogelijkheden, vooral de volgende onderwerpen voor de raden van belang:

- gemeenschappelijke adviescommissie
- gemeenschappelijke onderzoekscommissie
- mogelijkheid om over andere besluiten een zienswijze te kunnen geven
- evt. evaluatie van de GR
- inwonerparticipatie
- actieve informatieplicht

Ad. 1 Versterken positie gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regeling

- a. Zienswijze bij treffen regeling: Voorheen was het zo dat voor het treffen of wijzigen van een regeling 'slechts' toestemming nodig was van de raden. Deze kon alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Met de wetswijziging hebben de raden de gelegenheid gekregen om vooraf een zienswijze te geven op het gehele ontwerp van een GR. Bij deelname aan nieuwe GR-en dienen alle deelnemers (binnen een termijn van 8 weken) hun zienswijze op de te treffen regeling te geven. Na het doorlopen van de zienswijze procedure volgt verdere besluitvorming, waaronder de toestemmingsprocedure. Zonder toestemming van alle raden kan de regeling niet tot stand komen. N.B Onder het treffen van een regeling wordt ook verstaan het wijzigen van, toetreden tot en uittreden uit een regeling. Deze aanvullende verplichting behoeft geen nadere specifieke afspraken.
- b. Zienswijze voor besluiten: Behalve de zienswijzen op de ontwerpbegroting, zoals al bestond in de oude Wgr, kunnen de deelnemers aan de GR (de colleges) samen met de raden afspraken maken over andere voorgenomen besluiten waar de raden zienswijzen op wensen te geven. Bijvoorbeeld bij besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. Het (dagelijks) bestuur van de GR moet vervolgens voorafgaand aan het daadwerkelijke besluit aan de raden laten weten of er iets wordt gedaan met hun zienswijzen. Dat de raden wel of geen zienswijzen willen geven over besluiten anders dan ontwerpbegrotingen, dient vastgelegd te worden in de gemeenschappelijke regelingen. Meer betrokkenheid door gemeenteraden bij bestuurlijke besluiten dient hier te worden afgewogen tegen het nadeel van een langer durende besluitvorming (als gevolg van een zienswijzeprocedure).

Relevante vragen:

- Over welke aanvullende besluiten (naast de ontwerpbegroting) zou het wenselijk zijn om zienswijzen te kunnen indienen?
 - Is dit voor alle GR-en hetzelfde?
- c. Gemeenschappelijke adviescommissie: De gemeenteraden hebben de mogelijkheid per GR een adviescommissie in te laten stellen. Op voorstel van de raden is het bestuur van een GR verplicht om een adviescommissie in te stellen. De adviescommissie ondersteunt de raden bij de voorbereiding van besluitvorming met betrekking tot de GR en adviseert zowel de raden als het Algemeen Bestuur (AB) van de GR. Er is geen sprake van delegatie van bevoegdheden; de commissie heeft geen besluitvormende maar een adviserende rol. Per GR kan dus door de raden een afzonderlijke commissie worden voorgesteld en een adviesopdracht worden geformuleerd. Alle betrokken raden dienen in te stemmen (unanimiteit) met het instellen van een adviescommissie. De commissie bestaat uit; leden van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Niet alle raden hoeven een lid af te vaardigen. Uiteraard kost het deelnemen aan adviescommissie een investering in tijd en middelen. Daarnaast dient een adviescommissie ondersteund en gefaciliteerd te worden.

Raden zullen zich uit moeten spreken of ze gebruik willen maken van een dergelijke adviescommissie.

Relevante vragen:

- Hoe kijken raden aan tegen de mogelijkheid adviescommissies per GR in te stellen?
- Wat moet een adviescommissie opleveren voor raden?
- Welke faciliteiten en voorwaarden moeten aanwezig zijn om een adviescommissie van raads-/statenleden te kunnen laten functioneren (tijd, middelen, ...)?

- Voor welke GR(-en) zou een adviescommissie ingesteld moeten worden? En waarom wel/niet?
 - Hoe dient de adviescommissie samengesteld te zijn? Wordt vertegenwoordiging vanuit alle raden/staten noodzakelijk geacht?
- d. Afspraken over participatie: Binnen gemeenten en door raden wordt veel aandacht geschonken aan participatie, bij GR-en is dit moeilijker. Participatie krijgt met de wetswijziging een vaste plek binnen elke GR. In elke regeling dient te worden opgenomen of, en zo ja op welke wijze, burgers en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van onderwerpen die bij de GR zijn belegd.

Relevante vragen:

- Hoe kijken raden aan tegen de mogelijkheid om (inwoner)participatie in een GR op te nemen?
 - Wat moet participatie van burgers en belanghebbenden opleveren? Voor henzelf, voor de GR-en en voor de raden?
 - Op welke onderdelen en onderwerpen zou participatie moeten plaatsvinden? Bij visievorming of juist in uitvoering en concrete projecten?
 - Hoe wordt bepaald welke burgers en belanghebbenden dienen te participeren?
 - Dient participatie op regionaal niveau of op lokaal niveau georganiseerd te worden? Moet participatie in elke GR worden opgenomen? Waarom wel/niet?
 - Hoe verhoudt inwonerparticipatie vanuit een GR zich tot deze processen vanuit de gemeente?
- e. Actieve informatieplicht: het bestuur van een GR moet raden en staten ongevraagd alle informatie verstrekken die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. De informatieplicht is niet beperkt tot te nemen of genomen besluiten. Het gaat om het uit eigen beweging informatie verschaffen wanneer het bestuur van de GR inschat dat dit relevant is of kan zijn voor de deelnemers om de controlerende taak goed uit te kunnen voeren. In de tekst van de GR moeten afspraken worden vastgelegd over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd.
- f. Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies: Bij een keuze voor een gemeenschappelijke adviescommissie kan een vergoeding verstrekt worden aan deelnemende raadsleden. Dit kan binnen de GR nader worden uitgewerkt. Het ministerie van BZK adviseert hierbij om het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers als uitgangspunt te nemen.

Ad. 2 De introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden

- g. Recht van onderzoek: raden kunnen een gemeenschappelijke onderzoekscommissie instellen in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan. Deze commissie kan onderzoek doen naar eventuele misstanden bij een GR als geheel. Voorwaarde voor de instelling van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie is dat alle deelnemers hiermee instemmen (unaniem). Deze mogelijkheid is in de Gemeentewet verankerd en behoeft geen extra vastlegging in een GR.
- h. Onderzoeksmogelijkheden lokale rekenkamers: Deze wijziging betreft vooral een verdere verduidelijking van de huidige bevoegdheden van lokale rekenkamers en is ook verankerd in de Gemeentewet en behoeft geen nadere vastlegging van afspraken in een GR.

Ad. 3 Het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling

- i. Afspraken over evaluatie: Het is verplicht om in de GR afspraken op te nemen over het evalueren van de GR. Er zijn geen wettelijke voorschriften voor de inhoud van deze afspraken, het is aan de deelnemers om hier invulling aan te geven. Desgewenst is het ook mogelijk af te zien van de evaluatie en dat te vermelden in de GR.
- j. Afspraken over uittreding: Deze wijziging betreft een nadere specificering van minimale afspraken die gemaakt moeten worden in geval van uittreding. Voortaan moeten afspraken gemaakt worden over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon, contracten, huisvesting en investeringen. Aanvullende afspraken over uittreding dienen dan ook in de GR-en te worden opgenomen.
- k. Aanpassing begrotingscyclus: De termijn voor toezending van de kadernota, de ontwerpbegroting en de begroting aan de gemeenteraden wordt verruimd. Op deze manier moet de begrotingscyclus van GR-en beter aansluiten op die van gemeenten. Door deze betere afstemming moet het voor de raden makkelijker worden om te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven in een GR voor vaststelling van de begroting van de eigen gemeente. De kadernota moet jaarlijks voor 30 april in plaats van 15 april naar de raden worden gestuurd. Verder is de nieuwe datum waarvoor de door het Algemeen Bestuur vastgestelde begroting naar Gedeputeerde Staten moet zijn gezonden verlengd van 1 augustus naar 15 september. De termijn voor het indienen van de zienswijze op de ontwerpbegroting is daarbij verruimd van 8 naar 12 weken. Terugrekenend moetende GR-en de ontwerpbegrotingen in de derde week van juni aan de gemeenteraden versturen. Het DB van een GR moet schriftelijk aangeven wat er met de zienswijzen is gebeurd voordat besluitvorming in AB's plaatsvindt. Overigens geldt de verruiming van de termijnen niet voor de jaarrekening en dient de door het Algemeen Bestuur vastgestelde jaarrekening voor 15 juli naar GS te zijn gestuurd (zoals gebruikelijk). De crux van deze verandering zit in het feit dat de zienswijzeprocedure grotendeels gedurende de periode van het zomerreces zou moeten plaatsvinden. Dit brengt uiteraard een planningsuitdaging met zich mee. Echter, zit de ontwerpbegroting dan wel dicht op de werkelijkheid, aangezien de ontwerpbegroting later in een jaar kan worden opgesteld en verstuurd aan de gemeenteraden. In de huidige werkwijze sturen de Dagelijkse Besturen de ontwerpbegrotingen in maart/april en wordt de zienswijzeprocedure voor het zomerreces afgerond. Ook de huidige variant zou, mits er een zienswijzetermijn van 12 weken wordt gehanteerd, binnen de wetswijziging passen. De deelnemers dienen in gezamenlijkheid de afweging te maken tussen een op ongeveer twee maanden actuele informatie gebaseerde ontwerpbegroting, tegenover een zienswijzeprocedure die gedeeltelijk in het zomerreces valt.

NB. Van deze wijzigingen zijn de wijzigingen genoemd onder a, c, e, g, h, j en k per 1 juli 2022 direct in werking getreden. De overige wijzigingen vragen om een vertaling binnen elke GR. Bestaande regelingen moeten binnen 2 jaar (uiterlijk 1 juli 2024) aangepast zijn. Na de gezamenlijke informatiefase en uitwisseling over mogelijke keuzes zijn de GR-en uiteindelijk zelf aan zet om hun regelingen aan te passen en voor te leggen aan de raden (najaar 2023), waarna lokaal besluitvorming plaatsvindt (begin 2024).

Conferentie 21 april 2023.

Er is nog geen beeld van de richting die raden willen kiezen om invulling te geven aan de vrije ruimte die de wetswijziging biedt. Dat maakt het van belang dat raden hierover met elkaar van gedachten wisselen tijdens een regionale werkconferentie op vrijdagmiddag 21 april aanstaande.

Doel van de conferentie is dan ook het in stelling brengen van raden om met elkaar (in gezamenlijkheid) de mogelijkheden van de wetswijziging te verkennen. Een verkenning die de diverse wensen van raden inzake de mogelijkheden van de Wgr in beeld brengt. Dat zal de GR-en helpen in hun uitwerking van de nieuwe regelingen. Op basis van de opbrengsten van de conferentie zal het vervolgproces om tot definitieve keuzes te komen nader worden uitgewerkt.

De conferentie is daarmee de start van een gezamenlijke verkenning van IJssellandse gemeenteraden van de mogelijkheden die de wetswijziging biedt om invloed uit te oefenen op de vier genoemde samenwerkingsverbanden. Wellicht zijn er al uitgesproken denkrichtingen, maar evengoed kan het zijn dat raden zich nog niet gebogen hebben over het versterken van de democratische legitimiteit en de kaderstellende en controlerende rol van raden in relatie tot GR-en. De conferentie wil nadrukkelijk eenieder de ruimte geven zijn bevindingen/wensen/opvattingen kenbaar te maken. Deelnemers spreken dan ook op persoonlijke titel en niet namens de raad. Pas aan het eind van het traject (april – juni 2024) zullen raden zich formeel moeten uitspreken over de ontwerpregelingen. Tot aan dat moment zal samen met u gezocht worden naar een werkwijze waarbij recht wordt gedaan aan de inbreng van alle deelnemers.

Ook nu willen we alle betrokkenen danken voor de inbreng en positieve energie die ten grondslag ligt aan deze notitie. In gezamenlijkheid is veel mogelijk, zelfs in een zeer kort tijdsbestek.

Met vriendelijke groet,

Namens de griffiers kring IJsselland en de directie/bestuursecretarissen van de gemeenschappelijke regelingen Veiligheidsregio IJsselland, GGD IJsselland, Omgevingsdienst IJsselland en Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland

Vorbereidingsgroep 'Invoering wijziging Wgr IJsselland':

Annet ten Hoff – griffier Steenwijkerland

Eric Meurs - griffier Zwolle

Henk Schreuders – manager Staf & Beleid Operationeel Leider Veiligheidsregio IJsselland

Ingrid Heijmans – plaatsvervangend griffier Deventer

Joost Leegwater – griffier Dalfsen

Mara Zweers – plaatsvervangend griffier Zwolle