

Notitie

Wijziging wet gemeenschappelijke regelingen - voorbereiding besluitvorming gemeenteraad

1. Inleiding

1.1 Doel van de wet

Per 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr) gewijzigd. Het doel van deze wijzigingen is dat de gemeenteraden meer invloed hebbende gemeenschappelijke regelingen en om de raden meer grip te geven op de gemeenschappelijke regeling. Een deel van de wijzigingen is verplicht. Bij een deel is het aan de gemeenteraden om hierover te beslissen. Zo kan de raad:

- Bij belangrijke besluiten van een gemeenschappelijke regeling een zienswijze laten vragen. Onder de oude wet was dit alleen verplicht voor de concept begroting (swijzigingen);
- Een gemeenschappelijke adviescommissie voor raadsleden instellen;
- Afspraken maken over evaluaties;
- Vooraf scherpere afspraken maken over de (financiële) gevolgen van uittreding voor uittredende deelnemers;
- Kaders voor inspraak en participatie door inwoners en andere betrokkenen meegeven;
- Afspraken maken over actieve informatieplicht.

Belangrijk hierbij is, is dat de gemeenteraad goed weet wat hij wilt en waar hij staat. Alleen dan kan het goede gesprek gevoerd worden en een duidelijke zienswijze worden gegeven op de concept gewijzigde gemeenschappelijke regelingen.

1.2 Invoeringstermijn

De invoeringstermijn van de gewijzigde wet is 2 jaar. Dit betekent dat uiterlijk per 1 juli 2024 alle gemeenschappelijke regelingen moeten zijn aangepast aan de wetswijziging. Het primaat van de wijzigingen ligt bij de gemeenten. Dat betekent dat de colleges en raden opdrachtgever zijn. In de uitvoering van de opdracht trekken gemeenten en gemeenschappelijke regelingen samen op.

1.3 Proces/procedure

De GR-en zijn al druk bezig met de voorbereiding voor het aanpassen van de regelingen. Verwacht wordt dat in uiterlijk in het eerste kwartaal 2024 de GR-en een zienswijze zullen vragen op de concept regelingen. Dat betekent dat de tijd die de raad heeft om proactief aan de GR-en mee te geven wat zij wel en niet wil, te kort is.

Het voorgestelde proces gaat om deze reden uit van het geven van een zienswijze op een concept GR.

Kort samengevat komt het op het volgende neer.

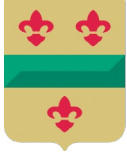
- Beeldvorming > presentatie al geweest in beeldvormende sessie 29 november 2023
- Besluitvorming januari 2023
-

De besluitvorming in de raad vindt plaatst door het beantwoorden van een aantal vragen, om zo de raad zich te laten uitspreken hoe hij er in zit. Deze uitspraken kunnen gebruikt worden bij de voorbereiding van de zienswijzen op de concept gewijzigde gemeenschappelijke regelingen.

De uitspraken gaan over een 4-tal aandachtsgebieden, te weten:

1. Prioritering bestuurlijke focus
2. Zienswijzen en evaluatie
3. Positie van de raad – regionale adviescommissie
4. Overige wijzigingen Wgr-maatwerk

Deze vier aandachtsgebieden worden hieronder verder toegelicht.



2. Aandachtsgebieden

2.1 Prioritering bestuurlijke focus

De gemeente Hillegom / HLTsamen-gemeenten zijn aangesloten bij een groot aantal gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast is ook belangrijk vanwege de werkdruk van raad, college en ambtelijke organisatie prioriteiten aan te brengen en focus te bepalen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is: Wanneer is het voor de gemeenteraad interessant om een GR nauw te volgen? Voor deze afweging kunnen verschillende criteria gebruikt worden.

Vraag 1:

- a. *Kan de raad zich vinden om een prioritering aan te brengen in de betrokkenheid bij gemeenschappelijke regelingen?*
- b. *Zo ja, kunt u zich vinden in de voorgestelde afwegingscriteria?*

Voorgestelde afwegingscriteria:

1. Maatschappelijke impact: de mate waarin de werkzaamheden van de betreffende GR direct de belang van de inwoners van Hillegom treffen.
2. Financieel belang en financiële risico's: Hierbij is het van belang wat de omvang van de financiële bijdrage van de gemeente aan de GR is en welk aandeel de gemeente in het totaal van de GR heeft. Ook de financiële risico's voor de gemeente, zoals een open einde regeling, (on)voldoende weerstandsvermogen en de al dan niet beïnvloedbare financiële effecten van maatschappelijke ontwikkelingen worden hierin meegenomen.
3. De bestuurlijke invloed die een gemeente op een GR kan uitoefenen. Die wordt bepaald door enerzijds het aantal deelnemers en anderzijds de vertegenwoordiging in algemeen of dagelijks bestuur.

Op basis van de criteria kan een GR in de bestuurlijke prioritering ingedeeld worden in de prioriteiten: hoog, midden en laag.

2.2 Zienswijzen en evaluatie

Vraag 2: Kunt u instemmen met samenspel via zienswijzen en evaluaties volgens onderstaand schema?

Voor een goede bestuurlijke positie in de regionale samenwerking is een goed samenspel tussen raad en college nodig. Als de raad een duidelijke opdracht of boodschap aan de vertegenwoordiger in de GR geeft, betekent dat een stevige steun in de rug om het gesprek in het bestuur te voeren. Hierbij helpt ook het formuleren van een duidelijke en heldere zienswijze. Het bestuur van de GR moet hier een reactie op geven. Vaak sturen de gemeenteraden op financiële en bedrijfsmatige kant van de GR. Sturing op de beleidsinhoudelijke vlak is daarnaast ook belangrijk. Het raakt immers in de samenwerking aan de verantwoordelijkheden van de raad / kaderstellende rol van de raad. Hoewel veel gemeenschappelijke regelingen uitvoerend van aard zijn, blijft het pakket niet alleen tot bedrijfsvoerings- of uitvoeringstaken beperkt. Vaak bereidt de GR ook verschillende beleidsafwegingen voor. Deze moeten zij inzichtelijke maken voor college en raad.

De uitkomst van de bestuurlijke prioritering kan vervolgens gebruikt worden voor het bepalen op welke stukken de gemeenteraad een zienswijze wil afgeven of een evaluatie verlangt. Gedacht kan worden aan de volgende indeling/uitwerking:



	Hoog	Middel	Laag
Strategische plannen en/of meerjarenbeleidsplannen	Zienswijze op concept	Zienswijze op concept	Niet nodig
Verordeningen die algemeen verbinden voorschriften inhouden	Zienswijze raad	Zienswijze raad	Niet nodig / niet van toepassing
Kaderbrief	Zienswijze raad (vanwege beleidsinhoudelijke en financiële relevantie)	Kaderbrief is beleidsinhoudelijk en financieel relevant. Het gaat ter kennisname raad College neemt dit mee bij de voorbereiding	Niet nodig
(ontwerp) begroting en begrotingswijziging ¹	Zienswijze raad*	Zienswijze raad *	Zienswijze raad*
Jaarstukken (beleidsinhoudelijk en financieel)	Zienswijze raad	Niet standaard zienswijze raad op voorstel college	In principe ter kennisname
Evaluatie ²	Eenmaal per 4 jaar door de GR (beleidsdoelstellingen en functioneren) Bespreking in de raad	Eenmaal per 4 jaar een eigen evaluatie vanuit het HLTsamenperspectief samenwerking	Niet standaard
Noot: Bij overige ontwikkelingen of stukken die een <ul style="list-style-type: none">▪ Belangrijke beleidswijziging en/of▪ Structurele lastenverhogingen voor deelnemers in zich hebben zal de raad op passende wijze worden betrokken.			

2.3 Positie van de raad – regionale adviescommissie

Vraag: 3 Wenst u bij een GR met een hoge prioriteit wel/geen regionale adviescommissie. Of wilt u afstemming van de raden in regionaal verband op een andere manier vorm geven?

De nieuwe Wgr geeft de raden de mogelijkheid een gezamenlijke adviescommissie in te richten. Deze adviescommissie bestaat uit vertegenwoordigers vanuit alle gemeenteraden. Een GR heeft de plicht deze in te richten als alle raden die deelnemen aan deze GR hierom vragen. Een regionale adviescommissie is bedoeld voor de 'zwaardere' GR-en die dus in de hoogste categorie vallen. Een bedrijfsvoerings-GR zoals HLTsamen valt hier niet onder.

Afstemming in de regio kan ook op andere manieren plaatsvinden via bijvoorbeeld regionale raadsledenbijeenkomsten, informele (partij)lijnen of door de uitwisseling van zienswijzen, moties en amendementen.

2.4 Overige wijzigingen Wgr-maatwerk

Vraag 4: Kunt u instemmen met het als maatwerk uit te laten werken als het gaat om de volgende wijzigingen, te weten:

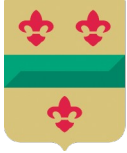
- Kaders voor inspraak en participatie door inwoners en andere betrokkenen meegeven;
- Afspraken maken over actieve informatieplicht.
- Vooraf scherpere afspraken maken over de (financiële) gevolgen van uittreding voor uittredende deelnemers;

En wilt u dan daarbij de volgende overwegingen meegeven?

a. Inspraak en participatie door inwoners en andere betrokkenen

¹ De zienswijzen over de begroting zouden in principe als hamerstuk geagendeerd kunnen worden. De begroting kan worden gezien als uitwerking van de kaderbrief.

² De nieuwe Wgr vraagt om een expliciete keuze om wel/niet of de wijze van in de tekst van de GR op te nemen.



Gemeente Hillegom

De nieuwe wet vraagt om mogelijkheden tot inspraak of participatie bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Dit zal met name gelden voor besluiten waar beleid wordt vastgesteld dat van invloed is op inwoners. Het voorstel is dit als maatwerk per regeling uit te werken. Gevraagd wordt dit in de voorbereiding van de wijziging van de GR zichtbaar te maken en daarbij de afweging te maken voor welke besluiten dit geldt en wie de inspraak organiseert en hoe dat gebeurt. (afdeling 3.4 Awb of anders)

Dit kan het bestuur van het samenwerkingsverband zijn of het gemeentebestuur en/of gemeenteraden. Het ligt voor de hand dit te koppelen aan het orgaan waar de beleidsontwikkeling plaatsvindt.

b. actieve informatieplicht

De nieuwe Wgr versterkt ook de positie van gemeenteraden als het gaat om de actieve en passieve informatieplicht door het bestuur van het samenwerkingsverband. Hierover kunnen afspraken worden vastgelegd in de GR-regeling. Het is van belang de juiste balans te vinden tussen inspanning en gewenste informatie.

Bij samenwerkingsverbanden met een hoge prioriteit kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn om als raad vaker kort en krachtig op hoofdlijnen te worden geïnformeerd. De hoofdlijnen moeten zich vooral beperken tot:

- a) Welke beleidswijzigingen worden voorbereid en wat zijn de politieke keuzes daarbij;
- b) Hoe zijn beleidskeuzes die het afgelopen jaar zijn gemaakt uitgevoerd, en ligt dit op schema;
- c) Bij afwijkingen van de afgesproken beleidslijnen moet direct en actief geïnformeerd worden waarom er een afwijking plaatsvindt en wat hieraan gedaan kan worden om bij te sturen.

De frequentie moet zodanig vaak zijn dat de raden niet achteraf met onvoorziene tekorten worden geconfronteerd, maar ook weer niet zo vaak dat de raden én het samenwerkingsverband er overbelast door raken. Het idee is immers dat de raden ook actief iets met de informatie doen die zij ontvangen. Maatwerk is daarom van belang. Zaken die horen bij de gebruikelijk bedrijfsvoering (zoals uitvoering van langlopende beleidsafspraken) kunnen jaarlijks terugkomen in de jaarrekening en het jaarverslag.

c. gevolgen uittreden uit GR

Wat volgens de nieuwe Wgr in ieder geval in de gemeenschappelijke regeling moet worden geregeld (en dus niet doorgeschoven naar een overeenkomst of nog op te stellen uittreed regeling) zijn:

- De voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden, zoals: Opzegtermijn, besluitvormingsproces en andere procedurele afspraken, overname personeel.
- De gevolgen voor het vermogen van het samenwerkingsverband en het vermogen van de deelnemende gemeenten:
Aandachtspunten zijn lopende huur-, arbeids-, inkoopcontracten. Rekenmethodiek uittreedkosten en hoe toe te rekenen, hoe lang is aanpastermijn en eventuele periode risico-opslag voor uittredende partij



3. Bijlage: Toelichting Regionale Adviescommissies

Het gehele rapport is hier te vinden: Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen? (vng.nl)

2.5 REGIONALE RAADSADVIESCOMMISSIE

Een ander nieuw instrument om de invloed van gemeenteraden te vergroten is de zgn. regionale raadsadviescommissie. Voor dit instrument is geen wijziging van de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk, nu artikel 24a van de Wet gemeenschappelijke regelingen de instelling altijd mogelijk maakt. (...)

De Wgr geeft gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur te verzoeken een regionale raadsadviescommissie in te stellen. Het is niet noodzakelijk daarvoor een kapstokbepaling in de gemeenschappelijke regeling op te nemen, maar dat kan natuurlijk wel. De raadsadviescommissie kan alleen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam worden ingezet, nu instelling bij de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan afbreuk zou doen aan het ongelede bestuur van die rechtsvormen.

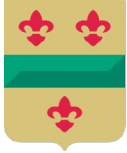
De instelling van een raadsadviescommissie geschiedt door het algemeen bestuur, op verzoek van de betrokken gemeenteraden. Alle raden moeten instemmen met de instelling van de raadsadviescommissie, maar als ze dat doen, dan is het voor het algemeen bestuur ook een verplichting om tot instelling over te gaan. Het kiezen van de leden van de commissie is dan weer aan de raden, waarbij een raad er ook voor kan kiezen niet actief te participeren. Alleen raadsleden kunnen lid zijn.

Doelstelling van de raadsadviescommissie is om raden met elkaar te laten overleggen, bijvoorbeeld over gezamenlijke zienswijzen (zie over de rol van zienswijzen in de beleidscyclus paragraaf 4.1). De raadsadviescommissie is nadrukkelijk niet bedoeld om de rol van de gemeenteraden over te nemen of om tot besluitvorming te komen. Besluitvorming en sturing blijft bij de individuele raden liggen. Wel kan de raadsadviescommissie een advies geven aan de raden, maar ook aan het algemeen bestuur. Verder kan de commissie een voorbereidende rol hebben in de beleidscyclus.

De Wet gemeenschappelijke regelingen gaat uit van een raadsadviescommissie ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling. De commissie kan formeel dus niet voor meer dan één samenwerkingsverband werken. Toch zijn er in de praktijk reeds agendacommissies e.d. tot stand gekomen die wel degelijk meerdere samenwerkingsverbanden bestrijken. De Wgr verzet zich daar ook niet tegen, alleen is dan geen sprake van een commissie in de zin van artikel 24a Wgr. Een dergelijke agendacommissie houdt met name in de gaten of de gemaakte afspraken voor informatievoorziening en verantwoording wel nageleefd worden, en kan voorstellen doen ter verbetering van dit instrumentarium. Daarnaast kan het als vehikel gebruikt worden om zienswijzen, moties e.d. met elkaar te delen. De agendacommissie heeft nadrukkelijk géén politieke component. Daarom wordt vaak volstaan met één of twee raadsleden per gemeenteraad (evt. ondersteund door de griffie). De politieke afstemming die soms wenselijk kan zijn vindt dus niet via een dergelijke agendacommissie plaats. Daarvoor kan de raadsadviescommissie dan dienen. Gemeenteraden kunnen dan samen optrekken waar het gaat om kaderstelling én controle. Het kan immers ook interessant zijn zo nu en dan eens te horen of iedere gemeenteraad dezelfde terugkoppeling krijgt vanuit de colleges, om zo te kijken wat er speelt binnen een samenwerkingsverband.

Het 'gevaar' van verschillende raadsadviescommissies is dat een gemeenteraad, en vooral de leden, overvraagd wordt. Er is immers slechts beperkte tijd beschikbaar voor raadsleden om naar extra vergaderingen te gaan. Daarnaast is het ook voor een samenwerkingsverband niet te doen wanneer voor ieder besluit eerst de raadsadviescommissie om advies moet worden gevraagd.

Een mooie tussenvorm kan dan ook zijn om naast de eerder genoemde variant van de agendacommissie te werken met ad hoc bijeenkomsten van raadsleden, in plaats van een vaste raadsadviescommissie. De doelstelling om raden gezamenlijk te laten afstemmen en het algemeen bestuur en de raden te adviseren komt dan ad hoc toe aan deze 'commissie', terwijl de voorbereidende kant van de taak toekomt aan de vaste agendacommissie.



Gemeente Hillegom

Voordeel van een ad hoc vormgeving is dat raden minder snel overvraagd zullen worden. Nadeel is natuurlijk dat bij iedere beleidscyclus opnieuw bekeken moet worden of en hoe raden betrokken worden. De raden kunnen daarbij via de nota's verbonden partijen wel kaders stellen wanneer een beleidswijziging of beleidsvoorstel van zodanige ingrijpende aard is, dat de raden bijeen willen komen alvorens er formeel besloten wordt omtrent de beleidskeuzes. Op deze manier kan een raadsadviescommissie ook betrokken worden bij andere vormen van samenwerking dan een gemeenschappelijk openbaar lichaam, en kan de raad weer vroegtijdiger sturen.

Dat blijft immers het doel: zo vroeg mogelijk betrokken zijn bij politieke besluitvorming om zodoende het besluitvormingsproces van de beleidscyclus te kunnen beïnvloeden. Dit ziet dan vooral ook op de beeld- en oordeelsvormende kant van de beraadslagingen, niet op de besluitvormende kant. Die laatste kant blijft altijd aan de afzonderlijke gemeentebesturen. Dit middel kan worden ingezet in combinatie met de nog te bespreken zienswijze.

Het gezamenlijk vergaderen kan er ook aan bijdragen dat de gemeenteraden over dezelfde informatie beschikken om zo ook hun controlerende taak beter te kunnen borgen. Het ligt voor de hand dit instrument in de fase van planvorming (beeld- en oordeelsvorming) in te zetten. Dan heeft het optimaal effect in de beleidscyclus. Zoals gezegd kan het echter ook af en toe in de fase van monitoring worden ingezet, om te kijken of de raden over dezelfde informatie beschikken en te bekijken of er bijsturing moet plaatsvinden, bijvoorbeeld in de zin van nieuwe beleidsvoorstellen. Belangrijk is wel om op te merken dat alle hierboven beschreven instrumenten om de sturing van en controle door de gemeenteraden te verbeteren – namelijk de zienswijze en de gezamenlijke commissie – nadrukkelijk een meer actieve rol van de raden vragen. Dat zal soms ook lastig blijken, omdat raadsleden nu eenmaal drukke agenda's hebben. Toch is een actieve houding noodzakelijk voor een goed samenspel tussen gemeenteraden, colleges en het samenwerkingsverband.