

Overzicht wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen

Inleiding

Het wetsvoorstel "Versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen" is per 1 juli 2022 in werking getreden. Hierdoor wijzigt de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr).

Doel van deze wetswijziging is het versterken van de positie van raden bij besluitvorming door gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel ook de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken. Dit wordt deels gerealiseerd door bestaande bevoegdheden aan te passen. Ook worden nieuwe instrumenten voor de raden geïntroduceerd.

Een deel van deze wijzigingen is direct op 1 juli 2022 in werking getreden. Deze bepalingen zijn dus meteen vanaf 1 juli 2022 van toepassing, zonder dat de GR-ODR is aangepast. Voor de overige wijzigingen geldt dat deze binnen twee jaar na inwerkingtreding geïmplementeerd moeten worden in de gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat deze aanpassingen uiterlijk 1 juli 2024 in de gemeenschappelijke regeling van de ODR doorgevoerd moeten zijn.

Wijzigingen in drie categorieën

De wijzigingen van de Wgr zijn onder te verdelen in drie categorieën:

1. De versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.
2. De introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden.
3. Het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

In deze notitie wordt per categorie ingegaan op de genoemde wijziging. In bijlage 1 wordt beschreven welke impact dit heeft op de GR-ODR.

Categorie 1: De versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.

a. Zienswijze oprichting, wijzigen of beëindigen regeling: In de huidige situatie hoeft de raad alleen toestemming te geven, indien colleges een gemeenschappelijke regeling willen oprichten, wijzigen of beëindigen. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Een raad heeft dus een beperkte zeggenschap. Om raden een meer sturende positie te geven, krijgen raden de bevoegdheid om een zienswijze naar voren te brengen over het ontwerpbesluit tot oprichting, wijziging of beëindiging van een gemeenschappelijke regeling. De termijn hiervoor is acht weken. Wanneer een raad van mening is dat de colleges te weinig met de zienswijze hebben gedaan, kan een raad ervoor kiezen geen toestemming te verlenen.

Deze bepaling geldt direct vanaf 1 juli 2022, zonder dat de GR-ODR is aangepast.

b. Zienswijze voor besluiten: Met dit voorstel wordt de verplichting geïntroduceerd om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over welke besluiten een zienswijze van de raden moet worden gevraagd. De verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden geldt nu alleen voor de begrotingsprocedure. Het is denkbaar dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. Het is toegestaan dat er in de gemeenschappelijke regeling wordt vastgelegd dat er, naast de wettelijk verplichte procedures (zoals de begroting), geen zienswijze bij raden wordt gevraagd over te nemen besluiten. De raad moet hiermee wel instemmen, via de wijzigingsprocedure (zie a).

c. Regionale gemeenschappelijke adviescommissie: Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling krijgt de mogelijkheid om een adviescommissie op te richten, wanneer de gemeenteraden dit verzoeken. De commissie bestaat uit leden vanuit de raden. De gemeenschappelijke adviescommissie kan het algemeen bestuur adviseren over voorgenomen besluiten, zelf aandacht voor een onderwerp vragen en (gezamenlijke) standpunten van de raden van de deelnemende gemeenten (op het punt van de regeling) voorbereiden en daarover

adviseren. Daarmee kunnen de raden eerder en nauwer betrokken worden dan op dit moment het geval is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er geen van delegatie van bevoegdheden van de raad aan de gemeenschappelijke adviescommissie is. Uiteindelijk blijven de raden zelf beslissingsbevoegd over in te dienen zienswijzen. De commissie heeft uiteindelijk geen formele rol in het besluitvormingsproces.

d. Afspraken over (burger)participatie: Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen taken en bevoegdheden met grote maatschappelijke relevantie zijn belegd. Op gemeentelijk niveau kan bijvoorbeeld via inspraak bij de gemeenteraad door inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties aandacht voor een bepaald onderwerp worden gevraagd. Die mogelijkheid bestaat niet wanneer een bevoegdheid of taak bij een gemeenschappelijke regeling is belegd. De wetwijziging brengt hier verandering in, doordat nu in de gemeenschappelijke regeling moet worden afgesproken of, en zo ja hoe, participatie mogelijk wordt gemaakt

e. Actieve informatieplicht: In de gemeenschappelijke regeling dienen afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop raden actief worden voorzien van relevante informatie van het gehele bestuur van het samenwerkingsverband (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter). Deze verplichting richt zich niet alleen op informatie over te nemen besluiten, maar betreft alles dat de raad behoort te weten om zijn taak goed te kunnen vervullen. Er dienen in ieder geval afspraken te worden gemaakt over hoe de informatie aan de gemeenteraden worden verstrekt. Het betreft nadrukkelijk geen verantwoordingsplicht, het moet de raden helpen bij het opstellen van zienswijze en het bespreken van de gemeentelijke inbreng met de eigen vertegenwoordiger in het verband.

f. Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies: Raadsleden die naast hun reguliere raadslidmaatschap lid zijn van een gemeenschappelijke adviescommissie of een gemeenschappelijke onderzoekscommissie, zoals geïntroduceerd met de wetwijziging, kunnen aanspraak maken op een extra vergoeding. Hierover hoeven geen afspraken in de gemeenschappelijke regeling te worden vastgelegd. De vergoeding is namelijk wettelijk vastgelegd.

Deze bepaling geldt direct vanaf 1 juli 2022, zonder dat de GR-ODR is aangepast.

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

g. Recht van onderzoek: Het recht van enquête wordt geïntroduceerd door het wetsvoorstel. Dit houdt in dat raden de mogelijkheid hebben om gemeenschappelijk een onderzoek in te stellen ten aanzien van de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling. Voorwaarde voor de instelling van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie is dat alle raden hiermee instemmen. Het recht van onderzoek hoeft niet in de gemeenschappelijke regeling te worden opgenomen. Deze bepaling geldt direct vanaf 1 juli 2022.

h. Onderzoeksmogelijkheden lokale rekenkamers: Rekenkamers zijn al bevoegd onderzoek te verrichten bij gemeenschappelijke regelingen, inlichtingen in te winnen, documenten te vorderen en indien nodig bij de betrokken instelling een onderzoek in te stellen. Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat de lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, de mogelijkheid hebben om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling waaraan een gemeente deelneemt. Het gaat bij deze wijziging alleen om een verduidelijking en niet om een nieuwe bevoegdheid.

Categorie 3: Het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling

i. Afspraken over evaluatie: Het wordt verplicht om afspraken te maken over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. Er is geen wettelijke regeling opgenomen over waar de evaluatie op gericht moet zijn, hoe vaak die moet plaats vinden en de wijze waarop de evaluatie moet plaatsvinden. Dit mag naar eigen inzicht door de raden worden vormgegeven. Er kan ook worden opgenomen in de gemeenschappelijke regeling dat er geen evaluatie zal plaatsvinden.

j. Regeling over uittreding: Momenteel hoeft alleen in een gemeenschappelijke regeling te worden opgenomen dat het algemeen bestuur een besluit neemt over de

uittredingsvoorwaarden, indien een deelnemer geen deel meer wil uitmaken van een samenwerkingsverband. Dit leidt in de praktijk echter tot onduidelijkheid. Voortaan dienen in ieder geval afspraken in de gemeenschappelijke regeling te worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen. Het is noodzakelijk om de GR-ODR op dit punt aan te passen.

k. Aanpassen begrotingscyclus: Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor een gemeente die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente zelf. Om gemeenteraden meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota (van 15 april naar 30 april), ontwerpbegroting (van 8 weken naar 12 weken voor vaststelling) en begroting (van 1 augustus naar 15 september) aan te passen. De begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen sluit daardoor beter aan op die van gemeenten, waardoor het voor gemeenteraden gemakkelijker wordt te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven aan regelingen voor de eigen gemeente. Ook krijgen gemeenteraden langer de tijd om een zienswijze op de conceptbegroting van een regeling te geven (van 8 naar 12 weken) en ontvangen zij de kadernota later (30 april in plaats van 15 april). Er mogen kortere termijnen met de deelnemers worden afgesproken, langere termijnen is niet toegestaan.

Deze bepaling geldt direct vanaf 1 juli 2022, zonder dat de GR-ODR is aangepast. De nieuwe termijnen dienen echter ook in de GR-ODR te worden opgenomen.

Conclusie

De implementatie van de wetwijziging vereist in ieder geval op de volgende onderdelen een aanpassing van de GR-ODR:

- wijziging, opheffing, toetreding in regelingen;
- het vastleggen van bepalingen over uittreding deelnemer;
- bieden van gelegenheid tot het geven van een zienswijze op voorgenomen besluiten;
- burgerparticipatie;
- evaluatie van de GR;
- actieve informatieplicht;
- termijnen begrotingscyclus.

Het is nog niet uitgekristalliseerd hoe de afspraken, die over een aantal onderwerpen moeten worden opgenomen, eruit gaan zien. Zo is het nog onduidelijk hoe de actieve informatieplicht er precies uitziet, zijn er geen duidelijke handvaten welke afspraken er over uittreding dienen te worden opgenomen en is het onduidelijk hoe de evaluatie van het samenwerkingsverband vorm moet worden gegeven. Daarnaast is het nog onduidelijk hoe de nieuwe termijnen van de begrotingscyclus in de praktijk kunnen worden toegepast. Doordat de termijnen worden verlengd, zal de zienswijzetermijn of de besluitvorming over de zienswijze in de zomerperiode vallen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het ook toegestaan is om de huidige termijnen uit het Informatieprotocol aan te houden. Het is van belang om tijdig met de deelnemers hierover in gesprek te gaan.

De colleges van de deelnemers van de ODR voeren de wijzigingen door in de GR, aangezien deze uiteindelijk bevoegd zijn om de GR-ODR te wijzigen. Het is echter belangrijk om de raden voldoende te betrekken in het proces. De wetwijziging beoogt juist de positie van de gemeenteraden te versterken, waardoor juist deze input waardevol

Het is aan te raden om binnen het Gelders Stelsel inhoudelijk de wijziging van de GR-en voor te bereiden, op het vlak van welke nieuwe instrumenten geschikt voor Omgevingsdiensten zijn. Daarnaast is het zinvol om de wijzigingen gezamenlijk in de regio Rivierenland voor te bereiden. Het is voor de deelnemers werkbaarder wanneer er rondom onderwerpen zoals: uittreding, burgerparticipatie, de informatieplicht, de evaluatie en de termijnen in begrotingscyclus vergelijkbare afspraken in de regio gelden. Tevens kan ervoor worden gekozen gezamenlijk voorlichting voor de gemeenteraden te verzorgen en de wijzigingsbesluiten tegelijkertijd te agenderen bij de colleges en raden.

Het algemeen bestuur heeft eind 2021 een voorstel voor wijziging van de GR-ODR in het kader van de Omgevingswet gedaan. De wijzigingen rondom de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen niet aan dit voorstel worden bijgevoegd. De verwachte voorbereidingstijd om tot een wijziging van de GR-ODR te komen is een jaar. De Omgevingswet treedt (naar verwachting) 1 januari 2022 in werking, waardoor het niet mogelijk is om deze twee onderwerpen in een voorstel te bundelen.