

Consultatie wijziging Wgr

Beste meneer/ mevrouw,

Hieronder vind u mijn reactie op de voorgenomen wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). Daarbij treft u enkele kanttekeningen bij de voorgenomen wijzigingen en enkele aanvullingen die wat mij betreft nog ontbreken aan de wijziging. Via de onderstaande link treft u onder agendapunt 8 mijn initiatiefvoorstel aan die unaniem is aangenomen door de gemeenteraad van Voorst.

<https://voorst.raadsinformatie.nl/vergadering/573940/gemeenteraad%2001-04-2019>

Als algemene kanttekening vind ik het jammer dat de regering heeft gekozen om geen harde inhoudelijke verplichtingen op te leggen en te opteren voor lokaal maatwerk. In de memorie van toelichting (MvT) schrijft u het volgende hierover: *“De regering is zich hiervan bewust en komt daarom niet met harde inhoudelijke verplichtingen. Het onderhavige voorstel bevat een combinatie van nieuwe bevoegdheden voor gemeenteraden en verplichtingen om in de gemeenschappelijke regeling afspraken over bepaalde onderwerpen te maken, waarbij de inhoud van deze afspraken aan de betrokken partijen wordt overgelaten. Zo kan per gemeenschappelijke regeling de door raden gewenste controle en invloed worden gecreëerd. Dat draagt, naar de mening van de regering, bij aan een bewuste keuze en biedt meer waarborgen voor adequate controle door de raden van de deelnemende gemeenten dan nu het geval is”* en *“Tot slot blijkt dat ervaren knelpunten en mogelijke oplossingen context gebonden zijn. Ze kunnen afhangen van de aard van de samenwerking, het soort taak dat wordt uitgevoerd of de looptijd van de samenwerking. Een aanpassing van de Wgr moet daarom niet leiden tot ingrepen in modellen of het opleggen van zware verplichtingen, maar tot meer mogelijkheden voor maatwerk”*

Door geen verplichtingen op te leggen maar te opteren voor maatwerk zal er altijd een strijd zijn tussen deelnemende raden ten aanzien van het bestuur of besturen. Een goed voorbeeld hiervan, vind ik, is de vrijblijvendheid om afspraken te maken over evaluatiemomenten en zienswijzeprocedure omtrent besluiten. Het bestuur zal niet snel genegen zijn om zichzelf aan een evaluatie te onderwerpen of besluiten ter zienswijze voor te leggen aan gemeenteraden. Desondanks is verantwoording afleggen een essentieel onderdeel van onze democratie. Mijn verwachting zal zijn dat de afspraken leiden tot minimale evaluatiemomenten en zienswijzeprocedures omtrent besluiten. Het zal hierdoor een dode letter in de regeling worden.

Het bovenstaande is op dit moment al pijnlijk duidelijk geworden bij uittreding uit een gemeenschappelijke regeling. In de MvT schrijft u: *“Hoewel artikel 9 van de Wgr al verplicht om bij een voor onbepaalde tijd ingestelde gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over het regelen van de gevolgen van de uittreding, laat de praktijk zien dat veel problemen worden ervaren ten gevolge van de uittreding”*. Hier benadrukt u het feit dat het maken van afspraken leidt tot niets. Het stellen van ‘harde inhoudelijke verplichtingen’ is om die reden echt aan te raden om daadwerkelijk een verandering tot stand te brengen.

Zienswijzeprocedure omtrent besluiten

Het is naar mijn mening zeer wenselijk om meer ruimte te geven voor zienswijzeprocedures. De wetswijziging laat helaas in het midden om welke besluiten een zienswijzeprocedure wordt opgestart. Bovendien schrijft u in de MvT dat de deelnemers ook kunnen besluiten geen enkel besluit vatbaar kan zijn voor zienswijze. Bij de uiteenzetting in de MvT schrijft u daarentegen het volgende: *“Het is denkbaar dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes”*. Iedereen zal het erover eens zijn dat besluiten met een financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes een zaak is van de politiek. Het is mijn inziens daarom ook jammer dat ervoor wordt gekozen om de deelnemers de ruimte te geven waarover een zienswijzeprocedure wordt opgestart. Hierdoor zullen deelnemende raden blijvend een strijd houden met het bestuur om een zienswijze procedure op gang te krijgen voor belangrijke besluiten. Als het er zo bovenop ligt dat bepaalde besluiten vragen om een politiek antwoord kan dit toch gewoonweg verplicht gesteld worden?

Regionale gemeenschappelijke raadscommissies

Een positief punt van de voorgenomen wijziging is de mogelijkheid bieden om een regionale gemeenschappelijke raadscommissie in te stellen. Met deze mogelijkheid schrijft u in de MvT dat de raadscommissie een onderdeel is van de regeling en dit de voorkeur geniet boven een afzonderlijk raadscommissie. Bijvoorbeeld door een nieuwe gemeenschappelijke regeling in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan. Dit vanwege het feit dat het zal leiden tot hogere lasten en een gemeenschappelijk orgaan alleen de raad dient.

Met deze redenering ben ik het niet eens. Mijn voorkeur zou uit gaan naar één gemeenschappelijk orgaan waarbij regio gemeenten in vertegenwoordigt zijn door een afvaardiging van raadsleden. Binnen dit gemeenschappelijk orgaan kunnen meerdere regelingen besproken worden (bv. de Regio, GGD, veiligheidsregio en omgevingsdienst). Hierdoor worden ook de lasten per regeling gedrukt. Problemen komen vaak onverwachts voor en vragen vaak om een snelle interventie. Indien een probleem zich voor doet is er onvoldoende tijd om een gemeenschappelijke raadscommissie op te tuigen (er zal niet voor elke gemeenschappelijke regeling een raadscommissie ingesteld worden). Het gemeenschappelijk orgaan biedt wel uitkomst voor meerdere regelingen tegelijk en kan direct inspelen op problemen. Bovendien kan bij een gemeenschappelijk orgaan een regio griffier gedetacheerd worden vanuit een deelnemende gemeente die alles stroomlijnt.

Een andere kanttekening die ik heb bij een gemeenschappelijke raadscommissie is dat hierbij deels het idee van ‘verlengd lokaal bestuur’ verlaten wordt. De minister schrijft in haar brief op 29 juni 2018 het volgende hierover: *“Wanneer het algemeen bestuur van een openbaar lichaam rechtstreeks kan worden gekozen, raakt dit de organisatie van ons staatsbestel en is er eerder sprake van een vierde bestuurslaag dan van samenwerking en wordt het uitgangspunt van de huidige Wgr, verlengd lokaal bestuur, verlaten”*. Nu kan er niet daadwerkelijk gesproken worden over een vierde bestuurslaag, maar daar begint het wel op te lijken. Zeker gezien het feit dat de raadscommissie ook kan adviseren aan het bestuur van een regeling. Een afvaardiging van de raden kent geen enkele legitimiteit om het bestuur te kunnen adviseren.

Een gemeenschappelijk orgaan kan procesmatig afstemmen in de regio, schriftelijke vragen opstellen en voorbereidende gesprekken voeren over voorgenomen besluiten van een regeling. Daarentegen

kan een gemeenschappelijk orgaan niet adviseren of besluiten van een regeling afdwingen. Hierdoor blijft het primaat van besluitvorming bij het bestuur en de raden.

Meer mogelijkheden samenstelling besturen

Kortweg wordt hier voorgesteld om het mogelijk te maken dat raadsleden kunnen toetreden in het algemeen bestuur van een college regeling. Ik zie hier geen enkel voordeel in. Daarentegen zijn er grote bezwaren tegen dit voorstel. Het vermengd rollen tussen raadsleden en het college en zet daarmee de dualisering, zoals ook beschreven in de MvT, onder druk. Als voordeel wordt in de MvT geschreven: *“Raadsleden kunnen bijvoorbeeld aandacht vragen voor onderwerpen die relevant zijn voor gemeenteraden, zijn goed in staat de gemeenteraden waar zij uit komen in te lichten over ontwikkelingen in de regeling en hun lidmaatschap zorgt voor betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij besluiten”*.

Dit is op dit moment ook al mogelijk. De vergaderingen van het algemeen bestuur (AB) zijn openbaar en alle raadsleden die daar behoefte aan hebben kunnen de vergadering bijwonen. Daarnaast is het mogelijk om in de regeling of vergaderorde van een gemeenschappelijke regeling op te nemen dat raadsleden kunnen inspreken tijdens de vergadering van het AB. Hierdoor worden raadsleden geen onderdeel van het AB en hoeven daarmee ook geen verantwoording af te leggen aan haar raad. De rollen blijven hierdoor zuiver.

Verder zie ik raadsleden weinig tot geen invloed hebben indien zij toetreden tot het algemeen bestuur. Krijgen ze op dat moment dan ook stemrecht? Indien raadsleden stemrecht zouden krijgen zijn ze absoluut verantwoording schuldig aan haar gemeenteraad. Dit raadslid kan niet weggestuurd worden zoals een collegelid weg gestuurd kan worden. Hierdoor wordt de invloed van de gemeenteraad in zijn geheel wellicht wel kleiner.

Afspraken over participatie in de gemeenschappelijke regeling

Indien er afspraken worden gemaakt over inspraak voor het maatschappelijk veld kunnen ook raadsleden inspreken bij het AB. Hierdoor is het vorige voorstel overbodig.

Actieve informatieplicht

Het lijkt me een verstandig voorstel om het bestuur een actieve informatieplicht te geven. Alhoewel ik mij afvraag in hoeverre het bestuur verantwoordelijk gehouden kan worden door een individuele gemeenteraad. Dit aangezien het AB het hoogste orgaan is en geen verantwoordelijkheid aflegt. Net zoals de gemeenteraad dat niet doet (zie bijvoorbeeld pagina 103 / 104 hoofdstuk t4.1.2 Verantwoordingsrelaties uit: “Grip op regionale samenwerking Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers”).

Ten aanzien van het passieve informatieplicht biedt een gemeenschappelijk orgaan uitkomst. In het rapport “Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking?” Van Proof Adviseurs staat het volgende: *“Het gemeenschappelijk orgaan kan als voorportaal voor de verschillende gemeenteraden gelden. Het kan, via zijn leden (de raadsleden die in het orgaan zitten hebben immers al een vragenrecht t.a.v. andere samenwerkingsverbanden), inlichtingen vragen. De raden zouden ook mogelijk kunnen maken dat het gemeenschappelijk orgaan met leden van het college kan overleggen,*

zoals bij een raadscommissie, waardoor ook leden van het algemeen bestuur ter verantwoording kunnen worden geroepen. Strikt genomen is hiervoor geen wetswijziging noodzakelijk”.

Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies

Zover ik het kan overzien lijkt het me wenselijk dat ieder raadslid dat toetreed tot een bestuur hiervoor een vergoeding voor zou moeten krijgen. Ik denk hier bijvoorbeeld ook aan een gemeenschappelijk orgaan in de vorm van een raadsregeling. In de MvT staat het volgende: *“Daarom wordt voorgesteld om te voorzien in de mogelijkheid van een extra vergoeding voor raadsleden die lid zijn van de gemeenschappelijke onderzoekscommissie en gemeenschappelijke raadscommissie, zoals geïntroduceerd met dit wetsvoorstel”.* Dit sluit een vergoeding bij het toetreden van een raadslid tot het bestuur van een bestuurlijke samenwerking uit.

Aanvullende controle-instrumenten raden: recht van enquête

Geen opmerkingen

Aanvullende controle-instrumenten raden: lokale rekenkamers

Geen opmerkingen

Afspraken over evaluatie in de gemeenschappelijke regeling

Zoals in mijn inleiding al beschreef is het jammer dat er erg veel ruimte gelaten wordt voor maatwerk. Hierdoor zal er altijd een strijd blijven tussen het bestuur en de afzonderlijke raden hoe vaak en waarover geëvalueerd zal worden. Het is wenselijk om in de Wgr enkele minimale vereisten gesteld worden en maatwerk te geven voor ‘extra’s’.

Aanpassen regels gevolgen uittreding

Daar waar voor de meeste voorstellen geldt dat er ruimte wordt gelaten voor maatwerk is er met deze wijziging ervoor gekozen om *“de Wgr aan te scherpen met een bepaling over de reikwijdte van de afspraken die moeten worden gemaakt over het regelen van de gevolgen van de uittreding, zodat niet langer volstaan kan worden met een vaststelling door het (algemeen) bestuur”.* Hieruit blijkt indien een gemeenschappelijke regeling ruimte wordt geboden om ‘afspraken’ te maken hier weinig tot niets van terecht komt. Vandaar mijn grote zorgen over de afspraken die gemaakt moeten worden rondom zienswijzeprocedure omtrent besluiten en afspraken over evaluatie in de gemeenschappelijke regeling.

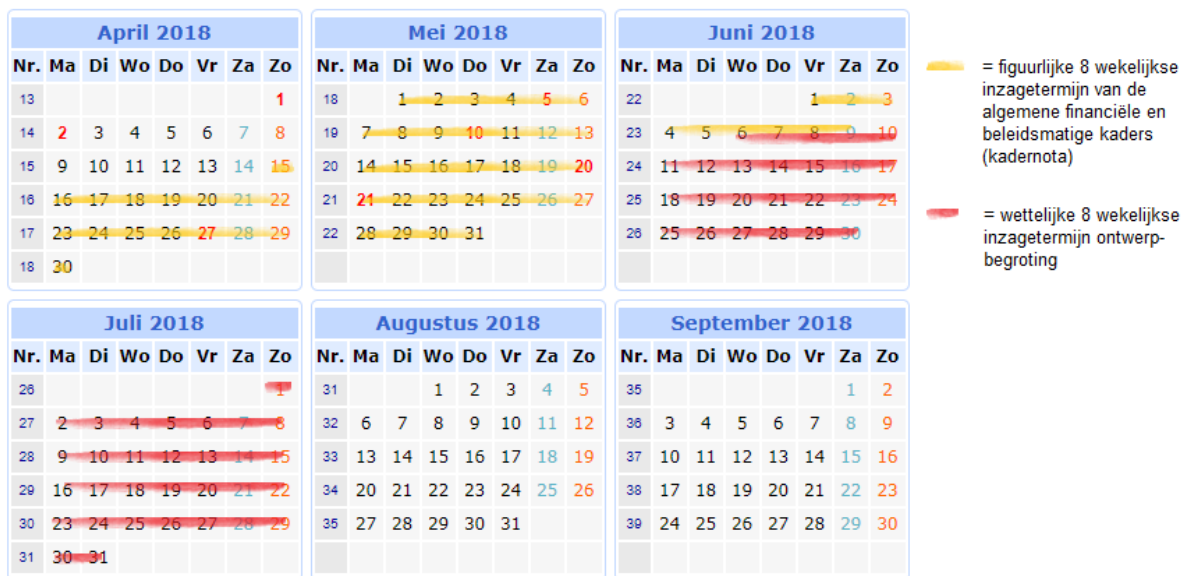
Als uitzondering op de andere voorstellen ben ik hier positief gestemd over.

Veranderingen in de begrotingscyclus

De uiteenzetting die wordt gegeven in de MvT over de wijzigingen in de begrotingscyclus herken ik me geenszins in. In de MvT wordt beschreven dat *“Vanuit gemeenteraden komt nu een sterk signaal dat de financiële stukken van een regeling vaak te weinig inhoud bevatten en te vroeg komen om deze goed te kunnen beoordelen”.* Ik kan me hier deels in vinden. Het klopt wellicht dat de informatie te weinig inhoud bevat. Wil een gemeenteraad dit bewerkstelligen moeten ze politieke druk uitoefenen en is het wijzigen van de begrotingscyclus geen oplossing. Daarentegen ben ik van mening dat er te weinig momenten zijn om politieke invloed uit te oefenen. Dit kan namelijk alleen

middels een zienswijze op de conceptbegroting. De kadernota wordt slechts ter informatie verstuurd naar de gemeenteraden.

Om die reden is het naar mijn mening verstandiger om zowel de conceptbegroting als de kadernota ter inzage te leggen voor zienswijze bij de gemeenteraden. Hierdoor krijgen de gemeenteraden twee momenten om invloed uit te oefenen middels een zienswijze. Indien de zienswijze bij de kadernota ter zijde wordt geschoven door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling bestaat er nog een kans voor een afzonderlijke gemeenteraad om steun te zoeken bij overige gemeenteraden tijdens de zienswijzeperiode van de conceptbegroting. Op dit moment leggen veel gemeenschappelijke regelingen de kadernota al ter inzage bij gemeenteraden. Helaas zit de kadernota tekort op de inzagetermijn van de conceptbegroting. Hierdoor is de conceptbegroting helaas al afgerond terwijl de kadernota in veel gemeente nog ter inzage ligt voor zienswijze. Op de kalender ziet dit er als volgt uit:



Mijn inziens is het wenselijker om zowel de kadernota als de conceptbegroting ter inzage te leggen voor gemeenteraden. De termijnen van 8 naar 10 weken zou nog een goede bijkomstigheid zijn. Alhoewel de decentralisatie van het sociaal domein en de nog komende decentralisaties (bv. Omgevingswet) ervoor zorgen dat gemeenteraden vaker bij elkaar komen en hierdoor de kadernota's en conceptbegrotingen sneller besproken kunnen worden.

Uitkomsten regiobijeenkomsten

Grotendeels kan ik mij vinden in de uiteenzetting over de uitkomsten uit de regiobijeenkomsten. Wel wil ik graag nog benadrukken dat er helaas weinig tijd was om over de verschillende voorstellen te praten. Hierdoor is mogelijk niet alles opgehaald wat aanwezigen kwijt wilden.

Aanvullende wijzigingen

Zoals beschreven in de inleiding heb ik zelf onlangs een initiatiefvoorstel ingediend die unaniem is aangenomen door de gemeenteraad van Voorst. Enkele voorstellen uit het initiatiefvoorstel komen deels overeen met de voorgestelde wijzigingen uit dit wetsvoorstel. Ik wil u graag attenderen op

twee voorstellen uit mijn initiatiefvoorstel die mogelijk ook aandacht verdienen bij deze wetswijziging. De volgende voorstellen zouden mogelijkerwijs nog aandacht kunnen verdienen:

- Het verplicht stellen van een meerjarenbeleidsplan door een gemeenschappelijke regeling
- Een gemeenschappelijke regeling verplicht stellen afspraken te maken over het instellen van een adviescommissie

Voor de overige voorstellen verwijs ik u graag naar mijn initiatiefvoorstel.

Meerjarenbeleidsplan

Bij elke nieuwe raadsperiode wordt naar enige tijd onderhandelen tussen partijen altijd een coalitie akkoord opgesteld met ambities, doelen en concrete maatregelen. Van het dagelijks bestuur bij de gemeente (college B&W) wordt verwacht uitvoering te geven aan dit akkoord. Hierdoor krijgt de gemeenteraad tijdens de raadsperiode grip op de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Het is dan ook niet meer dan normaal dat een gemeenschappelijke regeling, met een dagelijks bestuur, eenzelfde soort bestuursakkoord of meerjarenbeleidsplan vaststelt. De raad kan hierbij sturing en controle uitoefenen op de gestelde ambitie, doelen en maatregelen van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kunnen deelnemende gemeenteraden tijdens de raadsperiode controleren via kadernota's en ontwerpbegrotingen of de gestelde ambities, doelen en concrete maatregelen gehaald worden.

Het opstellen van een meerjarenbeleidsplan is temeer belangrijk aangezien de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voornemens is dit punt aan te passen in de Wet gemeenschappelijke regeling. In de Kamerbrief van 29 juni 2018 schrijft de minister het volgende: *“Ik zal in het wetsvoorstel daarom in de Wgr een bepaling opnemen dat bij het treffen van een gemeenschappelijke regelingen afspraken worden gemaakt over periodieke evaluatie van de regeling. Een periodieke evaluatie kan een goed moment bieden om uittreding uit een gemeenschappelijke regeling onder passende voorwaarden mogelijk te maken.”*

Afspraken over het instellen van een adviescommissie

Het tekort aan deskundigheid en gebrek aan ondersteuning vanuit de organisatie van een gemeenschappelijke regeling zijn oorzaken waardoor de legitimiteit van beleid onder druk komt te staan. Ook letterlijk de fysieke afstand zorgt ervoor dat raadsleden minder grip hebben op de gemeenschappelijke regeling. Deskundig advies zou uitkomst kunnen bieden om de afstand tussen gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen te verkleinen. Artikel 24 en 25 Wgr regelen dat zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling onder bepaalde voorwaarden een adviescommissie kunnen instellen.

Artikel 24 en 25 Wgr bepalen immers dat het algemeen bestuur de commissie in het leven roept en de samenstelling en bevoegdheden van die commissie regelt. De adviescommissie maakt dus onderdeel uit van de GR-organisatie en ontvangt sturing van het algemeen (en/of dagelijks) bestuur. Doel van een dergelijke commissie is ook het adviseren van het algemeen (en dagelijks) bestuur, niet van de raden van de deelnemende gemeenten. In eerste aanleg staat de adviescommissie ten dienste van het algemeen bestuur. Dit neemt niet weg dat het advies aan het algemeen bestuur tezamen met de P&C documenten opgestuurd kunnen worden naar de deelnemende gemeenten. Deze adviescommissies zouden structureel de kadernota en ontwerpbegroting van advies kunnen voorzien en daarnaast ad hoc gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven.

De commissie zou kunnen adviseren over:

- P&C documenten;
- mogelijke financiële risico's;
- toekomstige ontwikkelingen;
- gemaakte keuzes door het algemeen bestuur;
- gevolgen van beleidsmatige keuzes.

Door in de Wgr een bepaling op te nemen om hier expliciet afspraken over te maken kunnen raadsleden meer kennis en kunde tot zich nemen door de onafhankelijke adviezen van een commissie.

Tot slot

Graag zou ik van de mogelijkheid gebruik maken om in te spreken indien er een hoorzitting wordt gehouden over deze wetswijziging. Daarnaast ben ik ook bereid om mijn bijdrage nader mondeling toe te lichten.

Contactgegevens:

Robert Bosch

06-55532113

r.bosch@voorst.nl