

## **Reactie gemeente Capelle aan den IJssel inzake Wet gemeenschappelijke regelingen**

Op 26 augustus 2019 publiceerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wetsvoorstel ter versterking van de democratische legitimatie van decentrale samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit wetsvoorstel raakt zowel aan rollen van de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders.

### *Wij herkennen de behoefte aan versterking van onze democratie*

Het wetsvoorstel voorziet in een behoefte die er is om de gemeenteraad de mogelijkheden te bieden om hun kaderstellende en controlerende rollen beter te pakken dan in de huidige situatie. Het wetsvoorstel is daarmee ook een duidelijke verbetering voor de lokale democratie en daarmee de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Dit is van groot belang omdat, zoals door de minister terecht geconstateerd, het belang van gemeenschappelijke regelingen voor gemeenten is toegenomen.

Een versterking, en daarmee, verbetering van de lokale democratie en democratische legitimiteit is niet alleen een zaak van structuur én wet- en regelgeving. Een cultuurverandering is van net zo'n groot belang. Het zorgen voor meer verantwoording en transparantie vanuit de gemeenschappelijke regelingen naar gemeenteraden zijn daar belangrijke onderdelen van. Dit zal zorgen voor meer draagvlak en begrip van genomen besluiten. Wederkerigheid tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen wordt dan nog beter geborgd. Om daartoe te komen is een wezenlijk andere houding ten opzichte van elkaar vereist. Gemeenteraden zullen zich als gevolg van deze aanpassing van de Wgr nog zelfbewuster moeten zijn van hun relatie " met samenwerkingsverbanden. Andersom zullen de samenwerkingsverbanden meer tijd en energie moeten investeren in het geven van meer invloed op hun werkzaamheden aan gemeenteraden. Dynamische en goede verhoudingen tussen gemeenteraden en samenwerkingsverbanden zijn hiervoor een essentieel uitgangspunt.

Door gebruik te maken van de internetconsultatie willen wij een aantal onderwerpen extra onder uw aandacht brengen.

### *Zienswijzen op meerdere momenten: draagt bij aan transparantie en dus goed verantwoordingsinstrument*

De verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden geldt nu alleen voor de begrotingsprocedure. De regering oppert dat het denkbaar is dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. Het wettelijk vastleggen van het bieden van ruimte aan gemeenteraden om via een zienswijze hun visie te geven over besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes zorgt er voor dat de raden hun controlerende en kaderstellende rol beter kunnen invullen. Wanneer een Gemeenschappelijke Regeling motiveert waarom deze afwijkt van een zienswijze draagt dit bij aan de verantwoording over bestuur en besluiten.

### *Regionale raadscommissies: goed voorstel, maar denk aan de taakverzwaring voor de raadsleden en griffie*

Wij ondersteunen de gedachte van het in kunnen stellen van een gemeenschappelijke raadscommissie. Om de gemeenschappelijke raadscommissie daadwerkelijk de adviserende rol te kunnen laten pakken, is het van groot belang dat deze raadscommissie voldoende wordt ondersteund vanuit de gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat de raadscommissie een bindende claim moet kunnen leggen op de omvang van de benodigde ondersteuning. Het wettelijk regelen van het voorzitterschap door een raadslid zorgt er voor dat de raadscommissie ook daadwerkelijk dual van karakter is.

Steeds meer gemeenteraden stellen een commissie in die zich richt op de gemeenschappelijke regelingen. Op die manier proberen gemeenteraden meer grip te krijgen op gemeenschappelijke regelingen. De mogelijkheden die worden voorgesteld in de Wgr regelingen zoals deze nu voorligt, betekenen een taakverzwaring voor raadsleden en griffies. Het is daarom goed dat er voor raadsleden een extra vergoeding in het vooruitzicht wordt gesteld bij deelname in een raadscommissie (art. 24a lid 5). Voor zowel raadsleden als griffies vraagt deze ontwikkeling ook een professionaliseringslag. Het is aan te raden structureel budget vrij te maken voor het trainen en opleiden van raadsleden en griffies die hiermee aan de slag zijn of gaan. Het ministerie zou daarnaast extra budget voor griffietaken beschikbaar kunnen stellen, middels een taakmutatie in de algemene uitkering.

Het is van belang dat de raadscommissie zich alleen richt op het bespreken van besluiten van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en het adviseren van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur. Individuele leden van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur moeten niet ter verantwoording worden geroepen door leden van de raadscommissie. De gemeenteraden moeten in hun eigen vergaderingen hun eigen leden in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur ter verantwoording roepen voor diens handelen. Ook moet niet de situatie ontstaan dat de raadsleden die in de regionale raadscommissie zijn afgevaardigd, zich aan hun eigen raad dienen te verantwoorden over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraad dient hiervoor het eigen collegelid, dat deelneemt aan het algemeen of dagelijks bestuur, ter verantwoording te roepen.

Gemeenschappelijke regelingen kunnen veel deelnemers hebben. Een mogelijkheid dat organisaties elkaar formeel mogen vertegenwoordigen kan de slagvaardigheid van besprekingen en besluitvorming bespoedigen.

#### *Begrotingscyclus: nieuw tijdpad is inconsequent*

Er worden 3 wijzigingen voorgesteld om gemeenteraden meer 'in positie' te brengen ten aanzien van de begrotingscyclus:

1. De kadernota / ontwerpbegroting wordt niet op 15 april maar op 30 april naar de gemeenteraden gestuurd;
2. De gemeenschappelijke regeling moet de begroting uiterlijk 15 september in plaats van 1 augustus naar Gedeputeerde Staten sturen;
3. De ontwerpbegroting moet uiterlijk 10 weken voor 15 september voor een zienswijze aan de gemeenteraden worden aangeboden (oftewel begin juli) (termijn was voorheen 8 weken voor 1 augustus oftewel rond 1 juni).

Het verplaatsen van de datum van 15 april naar 30 april lijkt ons een goed voorstel. Met name voor de gemeenschappelijke regelingen is dit nuttig, zodat zij actuelere informatie kunnen opnemen en meer tijd hebben om de impact van de jaarrekening te verwerken. Wij menen echter dat deze nieuwe begrotingscyclus ook op een aantal punten verbeterd kan worden.

Allereerst maakt zowel de huidige Wgr als de nieuwe Wgr een onderscheid dat er in de praktijk niet is. De huidige Wgr spreekt zowel van "financiële en beleidsmatige kaders" (artikel 34b, deadline 15 april) als van "ontwerpbegroting" (artikel 35, deadline 8 weken voor vergadering van AB). In de praktijk is er echter geen sprake van 2 documenten, maar van 1 document. Bij ons bekend sturen alle gemeenschappelijke regelingen op 15 april een document naar de gemeenten voor een zienswijze. Vaak wordt dit document 'conceptbegroting' of 'begroting' genoemd, in plaats van 'financiële en beleidsmatige kaders'. Gemeenten hebben 8 weken de tijd om een zienswijze in te dienen. Het algemeen bestuur vergadert vervolgens eind juni / begin juli over de begroting en de zienswijzen en stelt deze vast. Het onderscheid dat de wet nu maakt in beide artikelen, kan naar onze mening dan ook opgeheven worden.

Er is nog een tweede reden waarom de derde wijziging ('uiterlijk 10 weken voor 15 september') niet wenselijk is. Deze datum valt begin juli en dat is voor veel gemeenteraden een ingewikkelde datum. Veel raden vergaderen begin juli voor het laatst voor het zomerreces en vergaderen daarna pas weer in september. Voor een goede bespreking in de raad is het ook nuttig als het college een goed advies kan geven en hier is tijd voor nodig.

In onze ogen zijn er twee geschikte termijnen voor de begrotingscyclus:

- Huidige planning: 15 april ontwerp naar raden voor zienswijze – 8 weken tijd voor zienswijze (< circa 15 juni) – het AB stelt de begroting voor 1 augustus vast (in praktijk vaak eind juni of begin juli)
- Nieuwe planning: 30 april ontwerp naar raden voor zienswijze – 10 weken tijd voor zienswijze (< circa 15 juli) – het AB stelt de begroting voor 15 september vast, oftewel ná het zomerreces

Wij zien bij beide opties voor- en nadelen. Een termijn van 10 weken is naar onze mening niet nodig voor de raden. De raden weten dat jaarlijks de begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen geagendeerd worden en houden hier rekening mee in hun agenda. Aan de andere kant: een termijn van 8 of 10 weken maakt in de praktijk geen verschil als de begroting op 30 april wordt aangeboden: het tijdspad is te kort om dan nog voor het zomerreces (begin juli) een besluit door het algemeen bestuur te laten nemen. Het algemeen bestuur zou dus sowieso uit moeten kijken naar september. Een begroting op 30 april heeft, zoals aangegeven, het voordeel van de hogere actualiteit van deze begroting. Omdat dit ons een groot voordeel lijkt, heeft de tweede variant onze voorkeur.

#### *Recht van enquête bij breed draagvlak, niet alleen bij unanimiteit*

Het invoeren van het recht van enquête versterkt de mogelijkheid van de controlerende rol door de gemeenteraden. De regering kiest ervoor om unanimiteit onder de raden voor te schrijven als voorwaarde voor het instellen van een onderzoek, omdat een enquête veronderstelt dat alle raden daaraan deelnemen en de enquête gevolgen heeft voor alle colleges.

Besluitvorming in unanimiteit past beter bij gemeenschappelijke regelingen waar relatief weinig deelnemers zijn. In 2017 nam een gemeente gemiddeld aan 27 gemeenschappelijke regelingen deel. Dit geeft een indicatie dat het aantal gemeenten per Gemeenschappelijke Regeling niet gering zal zijn.

Besluitvorming met een gekwalificeerde meerderheid past om die reden beter bij een \ bestuurlijk volwassen omgeving. De context van gemeenschappelijke regelingen waarbij een breder belang van meerdere gemeenten is gediend, prevaleert boven het belang van een individuele organisatie. Het zou belemmerend zijn als één gemeente de wens van een ruime meerderheid van raden tegen kan houden, bijvoorbeeld omdat er belangen bij deze gemeente zijn. Een voorbeeld van een dergelijk belang kan zijn dat de gemeente relatief veel ontvangt van de gemeenschappelijke regelingen, in relatie tot de jaarlijkse bijdrage. Als gemeenteraden hier onderzoek naar willen doen, dan zou deze gemeente dit kunnen blokkeren.

Een voorstel hiervoor kan ongeveer als volgt vorm gegeven worden.

Het recht van enquête mogelijk is in de volgende omstandigheden mogelijk:

- Bij gemeenschappelijke regeling met maximaal 5 deelnemers: alleen na unanimiteit van de deelnemende gemeenteraden;
- Bij gemeenschappelijke regelingen met meer dan 5 deelnemers: na instemming van een ruime meerderheid van driekwart van de deelnemende gemeenten. Hierbij telt iedere gemeente als 1 stem.

#### *Naast actieve ook passieve informatieplicht*

De introductie van de actieve informatieplicht draagt bij aan het informeren van raadsleden over wat er binnen een gemeenschappelijke regeling speelt. Deze verplichting richt zich op alles wat de raad behoort te weten om zijn taak goed te kunnen vervullen. Aan de gemeenschappelijke regelingen zijn taken uitbesteed in opdracht van de gemeenteraden en in een mindere mate als gevolg van wettelijke verplichtingen. Door gemeenteraden de mogelijkheid te geven van het vragenrecht aan gemeenschappelijke regelingen kunnen zij hun controlerende taak optimaal benutten. Als gekozen volksvertegenwoordigers kunnen zij op die manier actief bezien of het bestuur op een goede manier acteert en verdiepende vragen stellen.