

Gemeenteraad

Vergadering van 19 december 2023
Beleid en Uitvoering - Team Samenleving

2023_RAAD_00083 Wijziging diverse gemeenschappelijke regelingen (GR)

Auteur

Alma van Bruggen

Overlegd met

Regina Bakker, Edward Kuik, Anne Huininga, Annemieke Jansen

Portefeuillehouder

T. Jongman

Andere betrokken portefeuillehouders

J.H. Bats

M. Smit

Samenvatting

Onze gemeente neemt deel aan vier samenwerkingsverbanden: Gemeenschappelijke regeling (GR) GGD IJsselland, GR Omgevingsdienst IJsselland, GR Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland en GR Veiligheidsregio IJsselland.

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. Een deel van de wijzigingen is per direct ingegaan. Hierop hoeven geen wijzigingen plaats te vinden in de vier GR-en. Voor het andere deel, zoals 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 (tot 1 juli 2024). Hiermee kunnen de gemeenteraden meer in positie worden gebracht. Dit vraagt om beslissingen van de raden, zodat de vier GR-en hierop aangepast kunnen worden.

De vier GR-en hebben in 2022 en 2023 intensief samengewerkt met de griffies van de gemeenten in de regio IJsselland om de wijzigingsvoorstellen wat betreft het versterken van de betrokkenheid van de gemeenteraden zoveel mogelijk af te stemmen. De raden zijn meerdere keren geïnformeerd over het proces en er is een werkconferentie geweest op 21 april 2023.

Op 16 oktober 2023 hebben de vier GR-en gezamenlijk de voorstellen per brief voorgelegd aan het college en de gemeenteraad. De gemeenten houden zo het complete plaatje voor ogen en kunnen het tegelijk bespreken. Het is daarbij wel noodzakelijk de voorstellen van elke regeling apart te doorlopen.

Uw gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld uiterlijk 1 januari 2024 een zienswijze kenbaar te maken op de wijzigingsvoorstellen van de GR-en. De besturen kunnen de zienswijzen in januari en februari 2024 bespreken en voorzien van een advies over eventuele aanpassing van de wijzigingsvoorstellen. Daarna volgt opnieuw toezending aan de colleges om goedkeuring van de gemeenteraden te verkrijgen.

Na verkregen goedkeuring van de gemeenteraad kan het college de wijzigingen in de regeling vaststellen. Als in de vergadering van de besturen van de GR-en blijkt dat twee derde van de colleges dit hebben gedaan kunnen ze constateren dat de wijziging van de GR tot stand is gekomen. Dit wordt dan gevolgd door bekendmaking in het kader van de Wet elektronische publicaties (Wep).

De wetgever heeft bepaald dat gemeenten en samenwerkingsverbanden de GR-en moeten aanpassen voor 1 juli 2024.

Beschrijving

Inleiding

De gemeenschappelijke regeling vormt het besluit waarin de deelnemers van onze vier samenwerkingsverbanden afspraken maken over de onderlinge samenwerking. Deze vier samenwerkingsverbanden zijn: GR GGD IJsselland, GR Omgevingsdienst IJsselland het BVO (Bedrijfsvoeringsorganisatie) Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland en de GR Veiligheidsregio IJsselland. Een groot deel van de regeling is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), andere bepalingen vloeien voort uit afspraken die onze gemeenten hebben gemaakt over de manier van samenwerken.

Ruim 75% van de gemeenten vindt regionale bestuursvormen belangrijk voor onder meer het behalen van bepaalde doelstellingen, het vergroten van de bestuurlijke slagkracht en/of het uitvoeren van bedrijfsvoeringstaken. Dat bleek de afgelopen jaren uit verschillende onderzoeken. De keerzijde is dat de gemeenteraad als lokale volksvertegenwoordiging op afstand komt te staan.

Volksvertegenwoordigers (gemeenteraden en raadsleden) ervaren vaak een te grote afstand tot gemeenschappelijke regelingen (GR-en). Gevolg is dat de democratische grondslag van dergelijke regelingen onder druk komt te staan.

Dit maakt het volgens de wetgever noodzakelijk om de betrokkenheid van gemeenteraden en -raadsleden bij het bestuur van samenwerkingsverbanden te verbeteren. Met name om hen in staat te stellen beter invulling te kunnen geven aan hun rol richting de colleges van de gemeenten en/of het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

De wetgever nam een aantal mogelijkheden tot versterking op in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze wetswijziging trad in werking op 1 juli 2022. De gemeenten en GR-besturen hebben 2 jaar gelegenheid (tot 1 juli 2024) om hun regeling aan te passen. Bij bepaalde onderwerpen koos de wetgever voor mogelijkheden die ruimte laten voor afwegingen per gemeenschappelijke regeling en daardoor voor maatwerk.

Naast de aanpassingen in verband met de wetswijziging bestaat de wens om de gemeenschappelijke regeling op enkele onderdelen in overeenstemming te brengen met de praktijk, te actualiseren of te verduidelijken, verwijzingen weer kloppend te maken en om werkprocessen te versoepelen.

De voorliggende voorstellen tot wijziging van de gemeenschappelijke regelingen van de vier GR-en voorzien hierin.

Juridische duiding van inhoudelijke wijzigingen

De versterking van de positie van de gemeenteraden vindt plaats op twee punten: 1. bij de besluitvorming en 2. bij het algemeen functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

1. Besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen door:

- a. verruiming zienswijzen;
- b. introductie gemeenschappelijke adviescommissie;
- c. verplichte afspraken over participatie;

d. actieve informatieplicht.

Ad a. Verruiming zienswijzen

In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over welk soort voorgenomen besluiten van het bestuur gemeenteraden hun zienswijze naar voren kunnen brengen en over de wijze waarop zij dit kunnen doen. Het staat de deelnemers vrij om af te spreken dat geen voorgenomen besluiten vatbaar zijn voor het geven van een zienswijze door de raden.

Tijdens de werkconferentie kwam naar voren, dat het indienen van zienswijzen zinvol kan zijn als het gaat om voorgenomen besluiten over:

- meerjarenbeleid/plannen, belangrijke beleidswijzigingen en/of financieel effect;
- strategische keuzes of grote financiële keuzes.

In deze gevallen is het van belang om de zienswijzetermijn in overleg af te spreken.

In de verkenning van de denkrichtingen voor de uitwerking in de GR kwam naar voren dat het bestuur de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de totstandkoming van belangrijke beleidsdocumenten graag aan de voorkant organiseert. De raden kunnen dan vooraf input leveren die wordt meegenomen in de voorbereiding van bestuursvoorstellen. Zo wordt bijvoorbeeld de kadernota nu al meegenomen in informerende bijeenkomsten voor raadsleden en zijn raden in de gelegenheid gesteld om op de concept-bestuursagenda te reageren. Daardoor lijkt het niet nodig om voor specifieke onderwerpen standaard zienswijzeprocedures in de GR vast te leggen. Om de mogelijkheid echter niet helemaal uit te sluiten is de bepaling opgenomen dat de besturen andere voorgenomen besluiten dan die waarvoor de wet of de regeling dat voorschrijft om een zienswijze kan voorleggen aan de gemeenteraden. Ook is hiervoor de procedure geschetst.

Ad b. Introductie gemeenschappelijke adviescommissie

Voor gemeenteraden bestaat de nieuwe mogelijkheid om initiatief te nemen tot een adviescommissie waarin raadsleden zitting hebben. Zo'n commissie wordt ingesteld door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam op een unaniem voorstel van alle betrokken raden. In de beide gespreksronden tijdens de werkconferentie werden diverse kanttekeningen geplaatst bij de mogelijkheid van een formele adviescommissie. Dit leidde bij de raads- en statenleden tot weinig behoefte aan een commissie, zoals de wet die mogelijk maakt.

Naar voren kwam dat de genoemde kanttekeningen voor een belangrijk deel ondervangen zouden kunnen worden door de betrokkenheid van raadsleden te verbeteren met informele overlegvarianten. Er is wel behoefte (zowel aan de kant van de raden als van de GR-en) om met elkaar in gesprek te gaan over nader te bepalen onderwerpen. De gedachte is om als GR-en samen met afgevaardigden van raden en colleges te verkennen op welke manier(en) gestructureerd vorm en inhoud kan worden gegeven aan betrokkenheid van raden, zonder een formele regionale adviescommissie in te stellen, zoals de wet die noemt.

Dit kan parallel aan het (vrij strak geplande) traject van wijziging van de GR-en verlopen, zodat beide processen niet op elkaar hoeven te wachten.

De mogelijkheid om een gemeenschappelijke raadsadviescommissie in het leven te roepen is geregeld in de wet. Aanpassing van de tekst van de gemeenschappelijke regeling is op dit punt niet nodig.

Ad c. Verplichte afspraken over participatie

In de gemeenschappelijke regeling moet een artikel komen te staan over de wijze waarop inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken. De

burgerparticipatie binnen het verlengd lokaal bestuur is daarmee wettelijk verankerd. Overigens kan ook bepaald worden dat deze inspraakmogelijkheid niet geboden wordt, maar dat is dan een bewuste keuze, waarmee de deelnemende gemeenteraden moeten instemmen.

Tijdens de werkconferentie was er voorzichtigheid/twijfel over de wenselijkheid van invulling van (formele) participatie via de GR-en. Want dat zou komen naast de participatieactiviteiten van de gemeenten. Een suggestie was om te kiezen voor lichte vormen.

Als lichte vormen gelden, dat ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden

1. een verzoekschrift kunnen indienen bij het dagelijks bestuur;
2. in een openbare vergadering van het algemeen bestuur het woord kunnen voeren over onderwerpen die geagendeerd zijn.

Ingezetenen en belanghebbende kunnen via de reguliere procedures bij de colleges van B en W en de raden van de deelnemende gemeenten betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. De GR-en zien daarom beperkte ruimte voor formele participatie bij beleid.

Ad d. Actieve informatieplicht

Er moeten afspraken worden gemaakt over de wijze, waarop de GR inhoud gaat geven aan de actieve informatieplicht: het uit eigen beweging informatie verschaffen aan de raden.

De gespreksrondes tijdens de werkconferentie maakten duidelijk, dat de gemeenteraden goed zijn aangehaakt als het gaat om informatie, die gemeenten van de GR-en ontvangen. Als aandachtspunten werden genoemd het juiste moment van verstrekken informatie en duiding daarvan. Ook was er behoefte, dat van tevoren bekend is welke informatie de raden wanneer kunnen verwachten. Dit kan worden meegenomen in de P&C cyclus van de GR-en.

2. Algemeen functioneren van de regeling door:

- e. afspraken over evaluatie;
- f. aanscherping afspraken uittreding;
- g. betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus.

Ad e. Afspraken over evaluatie

In de GR moeten afspraken worden opgenomen over het evalueren van de GR. Dat kan ook de afspraak zijn, dat evaluatie niet nodig is. Indien behoefte bestaat aan periodieke evaluatie kunnen de deelnemers daar zelf invulling aan geven. Er zijn geen wettelijke voorschriften voor de inhoud van evaluatie.

De werkconferentie leverde geen duidelijke uitspraken op dat beslist behoefte bestaat aan periodieke evaluatie bij de 4 GR-en. Daarom is het voorstel om niet op voorhand specifieke afspraken te maken over evaluatie van de regeling maar het algemeen bestuur de mogelijkheid te geven te besluiten om de regeling of één of meer onderdelen daarvan te evalueren. Bijvoorbeeld als meerdere deelnemers daarom verzoeken. Het dagelijks bestuur maakt in dat geval een evaluatievoorstel aan de colleges. Daarin kan ook de positie en betrokkenheid van de raden worden meegenomen.

Ad f. Aanscherpen afspraken uittreding

Uittreding op eigen initiatief is zonder wetwijziging niet mogelijk. Op het moment dat er wetwijzigingen optreden die gevolgen hebben voor de indeling van gemeenten binnen de regio's kan formele uittreding wel aan de orde zijn. Daarom is het noodzakelijk om, zoals de WGR aangeeft,

voorschriften op te nemen over uittreding voor het geval dit in de toekomst alsnog aan de orde is. Met de wetwijziging van 2022 wordt verder verduidelijkt wat onder gevolgen moet worden verstaan. In elk geval moeten in de gemeenschappelijke regeling worden geregeld (dit kan niet doorgeschoven worden naar een overeenkomst of uittreedregeling):

- de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden;
- de gevolgen voor het vermogen van het samenwerkingsverband;
- de gevolgen voor het vermogen van de deelnemende gemeenten (zowel de uittreder als de overblijvende gemeenten).

Ad g. Betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus

Om de begrotingscyclus van de gemeenschappelijke regeling beter aan te laten sluiten op die van gemeenten, zijn de termijnen voor indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting (van 8 naar 12 weken) en de jaarstukken aangepast. Er is nu meer ruimte om tot een eigen of met andere gemeenteraden afgestemde zienswijze bij de conceptbegroting te komen en het wordt voor de raden makkelijker om de financiële consequenties van uitgaven aan gemeenschappelijke regelingen voor de eigen gemeente te zien.

Gewenst resultaat

De aanpassingen in de gemeenschappelijke regelingen (GR-en) tot stand brengen in verband met de wetwijziging (Wgr), zodat de gemeenteraden beter in positie worden gebracht.

Argumenten

- De gemeenteraad wordt beter in positie wordt gebracht om zijn rol goed te kunnen vervullen en zo de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te vergroten.
- Er heeft een intensief voortraject plaatsgevonden in samenwerking met de griffies van de gemeenten in de regio IJsselland om de gemeenteraden te faciliteren in het proces rond de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Er zijn aanpassingen gedaan om de Wgr op enkele onderdelen in overeenstemming te brengen met de praktijk, te actualiseren of te verduidelijken en om werkprocessen te versoepelen.
- De wijzigingsvoorstellen zijn uitgebreid besproken in de regionale ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

Kanttekeningen en risico's

- De vier GR-en zijn vier samenwerkingsverbanden van 11 gemeenten. Het algemeen bestuur wordt gevormd door 11 portefeuillehouders van de regio IJsselland. De besturen van de vier GR-en dienen met meerderheid (tweederde) in te stemmen met de wijzigingsvoorstellen.
- Als GR-en wordt er gezamenlijk opgetrokken. Dit hoeft echter niet te betekenen dat dezelfde bepalingen in elke GR worden opgenomen, aangezien het karakter van een GR en de wettelijke kaders daarvan ook medebepalend kunnen zijn voor de invulling.
- Het is een verbetering dat de termijnen voor een zienswijze op de begroting zijn aangepast van 8 naar 12 weken om de raden meer tijd te geven om de begroting te beoordelen en deze ook ambtelijk en bestuurlijk goed te kunnen doornemen. Het is daarbij wel noodzakelijk dat het vergaderschema van de gemeenteraad goed aansluit op het vergaderschema van de vier GR-en. Dit vereist een nauwkeurige jaarlijkse afstemming tussen de griffies van de gemeenteraden en de vier GR-en.

1.1 Voor GGD IJsselland zijn er nog twee onderwerpen die niet uit de wetswijziging voortvloeien, maar wel meegenomen zijn in de wijziging om de regeling te actualiseren.

- De kostenverdeelsleutel voor de taken van de jeugdgezondheidszorg vindt plaats op basis van 0-18 jarigen in plaats van het totaal inwonersaantal (gebeurt al jaren) en de financiering voor Toezicht kinderopvang op basis van aantal gerealiseerde inspecties per gemeente (jaarlijkse nacalculatie)
- Besluiten tot wijziging van de begroting, die niet leiden tot een verhoging van de gemeentelijke bijdrage, worden niet om een zienswijze voorgelegd aan de raden. Tot nu toe gaan alle begrotingswijzigingen naar de raden, ook die waarbij er sprake is van kleine en technische wijzigingen waarbij geen sprake is van gevolgen voor de gemeentelijke bijdragen. Dit geeft de gemeenten en de GR-en veel werk. Doel is om deze hoeveelheid werk te beperken.

1.2 De vier regionale GR-en hebben hun voorstel zoveel mogelijk afgestemd waar het de implementatie van de gewijzigde Wgr betreft. Hierbij zij opgemerkt dat de participatiebepaling van de OD afwijkt van die van de andere drie regionale GR-en. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de OD uit naam van haar deelnemers veel juridische besluiten neemt met rechtsgevolgen voor ingezetenen, bedrijven en belanghebbenden. Inspraak op die besluiten loopt via wettelijke procedures met strakke beslistermijnen. De andere GR-en zijn voornemens een tekst op te nemen waarbij ingezetenen en belanghebbenden het DB kunnen verzoeken om een participatietraject. Dit is voor de OD niet wenselijk omdat daarmee de indruk wordt gewekt dat afgeweken kan worden van de wettelijke procedures voor de vele juridische besluiten die de OD namens haar deelnemers neemt.

3.1 Het RSJ IJsselland is een bedrijfsvoeringsorganisatie en wijkt daarom af van de andere drie GR-en die een Openbaar Lichaam zijn. De afwijkingen betreffen de volgende punten:

- Zienswijze voorgenomen besluiten
- Inspraak inwoners

RSJ IJsselland heeft besloten hierover een andere passage op te nemen, aangezien voor zowel de zienswijze als voor de inspraak van inwoners geldt dat zij dit bij de beleidsstukken via hun eigen gemeenteraden kunnen en/of dienen te organiseren. RSJ IJsselland is immers een bedrijfsvoeringsorganisatie en bepaalt daarmee geen beleid waarop zienswijze of inspraak door inwoners kan worden belegd.

Duurzaamheid en social return

Niet van toepassing.

Financiële toelichting

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Communicatie en participatie

Wijziging van de gemeenschappelijke regelingen wordt bekendgemaakt in het kader van de Wet elektronische publicaties (Wep).

Uitvoering en planning

De Wet gemeenschappelijke regelingen geeft aan dat de colleges van de deelnemende gemeenten:

1. Eerst de wijzigingen van de regeling in ontwerp toezenden aan hun eigen raad. De raad heeft acht weken gelegenheid om bij het college een zienswijze in te dienen op de voorgestelde wijzigingen.
2. Daarna een voorlopig besluit nemen over ontwerp wijzigingen in de regeling en vervolgens toestemming vragen aan de gemeenteraad voor het wijzigen van de regeling.

De toezending van het eerste ontwerp en ontwerpwijziging van de regeling is nieuw voor de gemeenteraden. De wetgever heeft deze stap toegevoegd om de betrokkenheid van de gemeenteraden te vergroten. Zij hebben acht weken de tijd om een zienswijze in te dienen bij het college. Indien de raden geen aanleiding zien om van deze mogelijkheid gebruik te maken, dienen zij het college hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen, zodat de besluitvorming niet onnodig vertraagd wordt.

De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld uiterlijk 1 januari 2024 een zienswijze kenbaar te maken op de wijzigingsvoorstellen van de GR-en. De besturen kunnen de zienswijzen in januari en februari 2024 bespreken en voorzien van een advies over eventuele aanpassing van de wijzigingsvoorstellen. Daarna volgt opnieuw toezending aan de colleges om goedkeuring van de gemeenteraden te verkrijgen.

Na verkregen goedkeuring van de gemeenteraad kan het college de wijzigingen in de regeling vaststellen. Als in de vergadering van de besturen van de GR-en blijkt dat twee derde van de colleges dit hebben gedaan kunnen ze constateren dat de wijziging van de GR tot stand is gekomen. Dit wordt dan gevolgd door bekendmaking in het kader van de Wet elektronische publicaties (Wep).

De wetgever heeft bepaald dat gemeenten en samenwerkingsverbanden de GR-en moeten aanpassen voor 1 juli 2024.

Is het besluit openbaar?

Ja

Besluit

Het college legt het volgende voor aan de gemeenteraad:

1. In te stemmen met de wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling GGD IJsselland.
2. In te stemmen met de wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJsselland.
3. In te stemmen met de wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland.
4. In te stemmen met de wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio IJsselland.