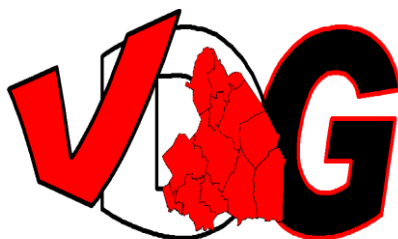


Werkgroep Wijzigingen WGR



Vereniging van Drentse Gemeenten

Afdeling Drenthe van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Advies van de Werkgroep Wijzigingen WGR aan het VDG-bestuur.

Westerbork 29 mei 2015

00. Algemeen.

De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is in werking getreden op 01-01-2015 (Stbl. 2015 nr. 466). De werkgroep ingesteld door de Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG) doet in deze rapportage voorstellen tot verwerking van de wijzigingen in de nu geldende gemeenschappelijke regelingen.

De wetswijziging heeft vier hoofddoelen

- Versterking van de invloed van de raad.
In zijn brief van 05-12-14 informeert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders over de wijzigingen van de WGR. Als het gaat om de versterking van de invloed van de gemeenteraad geeft de minister aan dat er in de planning- en controlcyclus van de gemeenschappelijke regelingen een aantal wijzigingen wordt doorgevoerd die er op gericht zijn de invloed van de raden op het samenwerkingsverband te versterken. Concreet gaat het hierbij om de introductie van de kaderbrief (art. 34b WGR), het verlengen van termijnen en het uitbreiden van de mogelijkheden voor lokale rekenkamers en rekenkamercommissies om onderzoek te doen naar samenwerkingsverbanden die krachtens de WGR zijn ingesteld.*
- Het opnemen van een nieuwe rechtsvorm in de Wgr (de bedrijfsvoeringsorganisatie; Bvo)
- Overige aanpassingen in verband met democratisering van de regelingen, zoals het niet zelf kunnen besluiten over uitbreiding van taken, het DB mag niet langer een meerderheid in het AB hebben en uitgebreidere plichten tot bekendmaking van besluiten.
- Verwerking dualiseringsvoorstellen en verwijzing naar de huidige Gemeentewet.

Bestaande regelingen hebben een jaar de tijd om bepalingen met betrekking tot de structuur aan te passen. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen:

- Uitbreiding overgedragen bevoegdheden in GR (art. 10)
- Aanwijzing leden (raadsregeling art. 13. Lid 1)
- Aanwijzing leden (gemengde regeling college/burgemeesters art. 13 lid 10)
- Samenstelling DB (geen meerderheid DB t.o.v. AB art. 14 lid 1)

De overige wetswijzigingen vallen niet onder overgangsrecht en zijn met ingang van 01-01-2015 in werking getreden.

Overigens moeten besturen zich er van bewust zijn dat er naast de GR andere regelingen (tijdig) dienen te worden vastgesteld, dit mede vanwege de nieuwe verwijzingen naar de Gemeentewet.

01. De opdracht

Het VDG-bestuur heeft besloten een werkgroep in het leven te roepen en leverde ondersteuning in de vorm van het secretariaat.

De opdracht voor de werkgroep is aan te geven wat de gevolgen van de wetswijziging van de Wgr zijn voor de bestaande gemeenschappelijke regelingen. De werkgroep heeft zich tot taak gesteld om advies uit te brengen aan de VDG, die dit advies dan onder de aandacht zal brengen van de deelnemers en de betrokken gemeenschappelijke regelingen. De toetsing was omwille van de korte tijd beperkt tot de regelingen tussen gemeenten onderling en gemeenten/provincie.

Samenstelling werkgroep

In januari 2015 is de werkgroep samengesteld uit de volgende personen

Albert Middelveld, gemeente Hoogeveen, voorzitter (tot 01-05-15)

Jan Pieter Wind, gemeente Hoogeveen, voorzitter (vanaf 01-05-15)

Gert Jan Fokkema, Raadsgriffier gemeente Meppel

Johan Kok, gemeente Coevorden

Frits Velthuis, RUD

Mark Visser, gemeente Emmen

Dineke Wilkens provincie Drenthe

Jan Akse, ambtelijk secretaris VDG

* Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 05-12-2014, kenmerk 2014-0000628504, inzake Wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regeling.

02. Werkwijze.

De werkgroep is in januari gestart met haar werkzaamheden.

Eerst is een analyse gemaakt van de wijzigingen in de wet. Aan de hand van deze analyse is een toetsingskader opgesteld waarbij onderscheid is gemaakt in wetswijzigingen die verwerkt moeten worden in de GR en wijzigingen die invloed hebben op werkwijzen en termijnen, wat resulteerde in een toetsingskader. Omwille van de beperkte tijd is dat toetsingskader beperkt tot regelingen tussen gemeenten en regelingen tussen gemeenten en provincies.

Die toetsingskaders zijn bijgevoegd als bijlage 1 en bijlage 2

De werkgroep heeft niet volstaan met het opstellen van een toetsingskader, maar heeft dit kader toegepast op de hierna volgende gemeenschappelijke regelingen.

Getoetste GR'en.

1. Gemeenschappelijke Gezondheids Dienst
2. Regionale Uitvoerings Dienst
3. Veiligheidsregio Drenthe
4. Recreatieschap Drenthe
5. Werkvoorzieningsschap Alescon
6. Werkvoorzieningsschap Reestmond
7. Werkvoorzieningsschap Emco
8. Werkvoorzieningsschap WEDEKA
9. Werkvoorzieningsschap Novatec
10. Gemeentelijke Kredietbank
11. Meerschop Paterswolde
12. ISD Noordenkwartier
13. ISD Aa en Hunze/Assen/Tynaarlo
14. Zuidlaardermeer gemeenten
15. ISD Steenwijkerwold/Westerveld
16. Samenwerkingsverband Ambtelijke Organisatie De Wolden-Hoogeveen.

De werkgroep heeft op basis van haar bevindingen voor opmerkingen en kanttekeningen een driedeling gehanteerd:

- a. gevolgen wetswijziging
- b. toetsing aan bestaande wettelijke bepalingen
- c. overige wijzigingen

Ad. a. De rapportage bevat elementen die rechtstreeks voortvloeien uit de gewijzigde WGR. Zo is een identieke samenstelling van AB en DB niet meer geoorloofd. Evenmin is het nog toelaatbaar dat het AB de directeur benoemt, schorst en ontslaat, omdat dit nu een DB taak is geworden. En ook kwam er in bepaalde gemeenschappelijke regelingen voor dat het AB zijn eigen taak mag uitbreiden, maar dat is niet meer toegestaan. Dat kan alleen met toestemming van de raden van de deelnemers. Dat moet in ieder geval aangepast worden.

In de gemeenschappelijke regeling worden geen zaken opgenomen die in de Wet uitputtend zijn geregeld. De werkgroep heeft als vertrekpunt gehanteerd dat een regeling geen bepalingen moet inhouden, die letterlijk uit de Wgr zijn overgeschreven, waarbij vaak juist bij het niet letterlijk overschrijven een grote kans op misverstanden ontstaat.

Ad. b. Sommige wijzigingen hebben betrekking op bestaande artikelen die conflicteren dan wel op gespannen voet staan met de (oude) Wgr. Soms is een regeling van de instelling van een Commissie van Advies opgenomen, terwijl de Wgr daarvoor al een regeling bevat. Dat kan ook bij een besluit rechtstreeks op basis daarvan.

Ad. c. Overige wijzigingen: er zijn tekstuele opmerkingen gemaakt, maar ook constatering van onjuistheden die niet het gevolg zijn van de nieuwe wet, maar al voortvloeien uit bestaande bepalingen van de Wgr. Bijvoorbeeld een bepaling waardoor in collegeregelingen bepaalde bevoegdheden aan de raden worden gegeven.

De werkgroep geeft geen adviezen over bijvoorbeeld een bepaalde stemverhouding of een verdeelsleutel van lasten. Dat zijn bestuurlijke zaken, waar het bestuur zelf keuzes moet maken.

De werkgroep heeft evenmin een oordeel gegeven over de wenselijkheid van de keuze voor een Bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze regeling is in de Wgr ingevoerd ten behoeve van een eenvoudige samenwerking voor de bedrijfsvoering (piofach) en/of beleidsarme uitvoeringstaken. De Bvo kenmerkt zich door een 1-laagsbestuur en rechtspersoonlijkheid zonder de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Bekend is dat het de bedoeling is om de ambtelijke samenwerking tussen De Wolden en Hoogeveen met ingang van 1 juli 2015 in een dergelijke Bvo onder te brengen.

De regeling m.b.t. voornoemde Bvo is wel besproken door de werkgroep, maar niet getoetst omdat deze is opgesteld naar de regels van de gewijzigde Wgr.

Voor de RUD is aanvankelijk ook gedacht dat de Bvo een goede vorm zou kunnen zijn, maar de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is van mening dat een RUD een openbaar lichaam moet zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33872. Nr. 10 Nota n.a.v. het verslag 33872-10 pag. 3.)

De werkgroep heeft zich ook niet uitgelaten over de keuze tussen collegeregeling of gemengde regeling.

Inmiddels is er in de vakliteratuur ook uitgebreid aandacht geschonken aan deze wetswijzigingen. Voor aanvullende informatie verwijst de werkgroep naar de eerder genoemde brief van 5 december 2014 van Minister Plasterk met kenmerk 20 14-0000628504.

Verder zijn er artikelen verschenen in de Gemeentestem no 7395 en 7397 van mr. R.J.M.H. de Greef

03. In het oog springende zaken.

Opvallende bevindingen

De werkgroep stelt vast dat er wijzigingen in de Wgr zijn, die niet direct gevolgen hebben voor de tekst van de regelingen, maar die in de praktijk wel aandacht vragen. De wetswijziging is gericht op versterking van de positie van de gemeenteraad, niet alleen door verruiming van termijnen. Daarnaast is bijvoorbeeld het toezicht van de rekenkamercommissie uitgebreid. In de praktijk speelt ook het college een belangrijke rol, b.v. door het actief voorstellen doen om wensen en bedenkingen in te brengen. Ook de regulering van de wijze waarop inlichtingen worden verstrekt en verantwoording wordt afgelegd is een punt van aandacht. Hierbij is er een keuze tussen het opnemen van een specifieke regeling in de GR of een verwijzing daarin naar het Reglement van Orde van de gemeenteraad of het college, beide varianten zijn mogelijk.

Nieuw is ook de bepaling dat voor 15 april (vóór het jaar waar ze betrekking op hebben) aan de raden de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening verstrekt dienen te worden. De toezending van de financiële en beleidsmatige kaders zit erg dicht op de toezending van de begroting. De werkgroep stelt daarom voor om ten behoeve hiervan een uniforme termijn aan te houden te weten:

- toezending kaderbrief: 1 februari;
- toezending begroting: 1 mei (zie aanbeveling 3).

Ook opvallend is de veel uitgebreidere van overeenkomstige toepassing verklaring van artikelen uit de Gemeentewet. Zo zijn in art 35 WGR de artikelen 186 tot en met 213 Gemeentewet -per 01-01-2015- van overeenkomstige toepassing (onder meer over de vaststelling van de financiële verordening, controleverordening, toepasselijkheid financiële voorschriften BBV).

Dit heeft tot gevolg dat verwijzingen naar deze artikelen in de huidige regelingen komen te vervallen. Waar bevoegdheden rechtstreeks in de wet zijn opgenomen, behoeven ze niet meer in de GR te staan.

Aan het DB van het openbaar lichaam en de voorzitter zijn verder in de Wgr specifieke bevoegdheden toebedeeld. Dat betekent dat afwijkingen in bestaande regelingen, waarbij deze bevoegdheden bij het AB zijn gelegd, niet langer geoorloofd zijn.

De termijn voor het geven van een zienswijze op de begroting is verlengd met 2 weken, zodat de raad nu 8 weken heeft om een zienswijze te geven. Afzonderlijke raden worden daardoor beter in staat gesteld om hun zienswijze voor te bereiden en, zo nodig, onderling met elkaar af te stemmen (art. 35 lid 1 Wgr). In verband daarmee is de termijn voor toezending aan GS van de vastgestelde begroting opgerekt van 15 juli naar 1 augustus (art. 34 lid 1 Wgr) De werkgroep is van mening dat de toevoeging van 2 weken in de zomerperiode niet echt een bijdrage levert aan het vergroten van de invloed. De werkgroep adviseert de termijnen te vervroegen en te uniformeren naar 1 februari en 1 mei (zie hiervoor), hier wordt bij de aanbevelingen (aanbeveling 2) op teruggekomen.

De mogelijkheden voor het uitoefenen van Bestuurlijk Toezicht zijn heel uitvoerig in de Wgr vermeld. Mocht er sprake zijn van het uitoefenen van toezicht, dan is paragraaf 2 van afd. 3 van de Wgr leidend.

De bepalingen omtrent het verstrekken van inlichtingen en verantwoording inzake toezicht door de deelnemers zijn nieuw opgezet. De werkgroep adviseert om hierop aan te sluiten in de bepalingen in het Reglement van Orde van de betrokken deelnemers.

Ter nadere toelichting en verduidelijking heeft de werkgroep het stelsel in de volgende matrix weergegeven.

04. In een matrix samengevat ziet het er als volgt uit:

In de Regeling op te nemen inlichtingen- en verantwoordingsbepalingen naar de deelnemers.

Artikel	Wat	Door	Aan	Op verzoek van	Opmerkingen
16, lid 1	Verantwoording voor gevoerd beleid	Lid AB	Raad die lid heeft aangewezen	Lid van die raad	Bij andere regelingen dan alleen tussen gemeenten overeenkomstige artikelen in Wgr
16, lid 2	Inlichtingen	Lid AB	Raad die lid heeft aangewezen	Lid van die raad	
16, lid 3	Inlichtingen en verantwoording	AB	Raad die geen lid AB heeft aangewezen	Lid van die raad	
16, lid 4	Ontslag	Door raad die dat lid heeft aangewezen	Lid AB		Bij wantrouwen
16, lid 5	Inlichtingen en verantwoording onder geheimhouding	Lid AB	Raad die lid heeft aangewezen	Lid van die raad	Geheimhouding moet worden opgelegd aan raad
17	Inlichtingen	bestuur	Raden deelnemers	Gevraagd en ongevraagd	
18	Inlichtingen en verantwoording	Lid AB van regeling colleges of colleges en burgemeesters	College van de deelnemer	Lid van dat college	
19	Inlichtingen en verantwoording	Lid AB van regeling colleges of colleges en burgemeesters	Raad van de deelnemer	Lid van die raad	
19a, lid 1	Verantwoording voor gevoerd bestuur	DB en leden DB	AB	Gevraagd en ongevraagd	
19a, lid 2	Inlichtingen nodig voor uitoefenen taak	DB	AB	Gevraagd en ongevraagd	
19a, lid 3	Ontslag	AB	Lid DB		Bij wantrouwen
19b, lid 1	Bericht en raad	DB	Min. BZK of provinciebestuur	Min. BZK of provinciebestuur	
19b, lid 2	Mededeling verzoek	DB	deelnemers		

Artikel 17 Wgr is niet beperkt tot het AB, maar omdat daar bestuur staat, moet geconcludeerd worden dat zowel AB als DB bedoeld zijn. In 19, lid 1 is artikel 16 Wgr (m.u.v. lid 4) van overeenkomstige toepassing verklaard op collegeregelingen. Doch daar is het wel beperkt tot het AB. Wij gaan er van uit dat in de collegeregelingen o.g.v. artikel 17 Wgr de verantwoordings- en inlichtingenplicht voor zowel AB als DB geregeld moeten worden. (ruime uitleg).

M.b.t. interne verantwoording van DB naar AB hoeft niets geregeld te worden, nu daarin is voorzien door artikel 19a Wgr. Wel valt op dat inlichtingen door het DB als geheel moeten worden verstrekt en

verantwoording als DB én als DB lid afzonderlijk! Ook de voorzitter valt als lid van het DB onder deze verantwoordingsplicht.

Terzijde merken we op dat in vrijwel alle Regelingen niet de wijze van het verstrekken van inlichtingen en verantwoording geregeld is, maar de plicht tot het verstrekken van inlichtingen en verantwoording sec. Er wordt vrijwel geen echte invulling aan gegeven en het alleen overschrijven van de wettekst voegt niets toe en is daarom onwenselijk.

De publicatieverplichtingen van de gemeenschappelijke regelingen, zowel met betrekking tot besluiten (artt. 32ja t/m 32l Wgr) als met betrekking tot aanpassingen van de regelingen (art 26 Wgr) zijn uitgebreider en meer op de digitale maatschappij toegesneden. Dat betekent dat de gemeente/provincie van vestiging er voor moet zorgen dat de wijzigingen van de gemeenschappelijke regelingen in overeenstemming daarmee worden bekendgemaakt.

05. Waaraan moet gewijzigde GR in elk geval voldoen.

De werkgroep heeft in de bijlagen per gemeenschappelijke regeling opmerkingen gemaakt, conform de in 02 genoemde driedeling, die de besturen en uiteindelijk ook de deelnemers ter harte kunnen nemen. Hoewel de werkgroep naar beste weten en kennis heeft getracht alle gevolgen van de gewijzigde Wgr in beeld te brengen en die per gemeenschappelijke regeling aan te geven is het altijd mogelijk dat er ergens nog een omissie is ingeslopen. Zoals al eerder is aangegeven, blijft het een complexe materie, het is dan ook zaak dat de besturen van de gemeenschappelijke Regelingen zelf zorgvuldig de wijzigingsvoorstellen vorm geven. Zij blijven tenslotte verantwoordelijk voor de voorstellen die zij voorleggen aan de deelnemers.

06. Aanbevelingen aan besturen van gemeenschappelijke regelingen en hun deelnemers.

De werkgroep brengt het rapport uit aan het bestuur van de VDG en adviseert deze door te sturen naar de besturen van de gemeenschappelijke regelingen en hun deelnemers.

(Aanbeveling 1.)

Nadat het advies is uitgebracht zullen de gemeenschappelijke regelingen kennis nemen van het advies en tijdig een voorstel tot wijziging aan de deelnemers presenteren. Het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling stelt het wijzigingsbesluit vast en stuurt dit naar de deelnemers. Het in de regeling aangewezen gemeente- of provinciebestuur draagt zorg voor bekendmaking van het wijzigingsbesluit en opname van de geconsolideerde versie op het internet.

(Aanbeveling 2.)

De werkgroep beveelt aan voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regelingen het model te gebruiken zoals opgenomen in "100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever", aanwijzing 86, waarbij in het wijzigingsbesluit in een tabelvorm de oude en nieuwe tekst naast elkaar worden afgedrukt.

Voor de publicatie op de CVDR (overheid.nl) is een geconsolideerde versie vereist waarin de wijzigingen integraal zijn verwerkt, (zie 140 lid 2 Gemeentewet) dat op grond van 26 lid 2 Wgr van overeenkomstige toepassing is verklaard. Dat betekent dat de regeling integraal gepubliceerd wordt en dat de artikelen die vervallen zijn ook als vervallen worden aangeduid. Zie verder ook het internetpublicatiemodel decentrale regeling.

(Aanbeveling 3)

Versterking positie gemeenteraden.

Zoals hiervoor reeds aangegeven zijn er wijzigingen in de Wgr doorgevoerd die erop gericht zijn de invloed van de raden op het samenwerkingsverband te versterken. Ook de inlichtingen en verantwoordingsplicht is versterkt, hierbij gaat het om de rol van de lokale rekenkamers en rekenkamercommissies, de gewijzigde termijnen in de begrotingsprocedure en de invoering van kaderbrief. Op deze twee laatste onderdelen wil de werkgroep nog de volgende aanbeveling meegeven, aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen en de deelnemers.

De kaderbrief

In de gewijzigde Wgr wordt met artikel 34b de kaderbrief geïntroduceerd. Met de kaderbrief worden de financiële en beleidsmatige kaders aangeboden aan de gemeenteraden. In onze provincie werkt reeds een aantal gemeenschappelijke regelingen met deze kaderbrief (bijv. GGD), maar deze werd tot nu toe gericht aan de colleges van B&W. De kaderbrief (art. 34b) dient vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aangeboden te worden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De wet geeft niet aan hoe met de kaderbrief moet worden omgegaan. Wordt het voor kennisgeving aangenomen en is het document vooral nuttig in de voorbereiding op de gemeentelijke voorjaarsnota's/ perspectiefnota's? Of is dit ook een gelegenheid van de gemeenteraad om zijn kaders mee te geven ten behoeve van de ontwerpbegroting die later aan de gemeenteraden worden aangeboden. Voor zowel de gemeenteraden, als ook de betrokken verbonden partijen, zou het wenselijk zijn hierover een "Drentse lijn" af te spreken. Hiermee wordt bereikt dat de Drentse gemeenteraden de kaderstellende rol ten opzichte van de verbonden partijen beter vorm kunnen geven en tevens

ontstaat er voor de verbonden partijen duidelijkheid over hoe in Drenthe wordt omgegaan met het fenomeen “kaderbrief”.

De gewijzigde termijnen.

De termijnen waarbinnen de gemeenteraden hun zienswijzen op de ontwerpbegroting kenbaar kunnen maken is, met de wijziging van de Wgr, met twee weken verlengd naar acht weken. De vastgestelde begroting van het samenwerkingsverband moet daarom uiterlijk op 1 augustus worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten. Dat is nu nog 15 juli. In het verlengde van deze termijnen hebben veel samenwerkingsverbanden in hun regeling een datum opgenomen waarop de zienswijzen op de ontwerpbegroting vanuit de gemeenteraden kenbaar gemaakt moet worden. Hierbij worden vaak nog verschillende termijnen gehanteerd. Ook komt het voor dat termijnen krap zijn gesteld waardoor gemeenten/ gemeenteraden in de knel komen als het gaat om het tijdig aanleveren van de zienswijze op de ontwerpbegroting. Dit resulteert dan weer tot het kenbaar maken van concept zienswijzen of er worden constructies bedacht om achteraf alsnog de zienswijze kenbaar te maken. De werkgroep beveelt de volgende termijnen aan.

Verzending kaderbrief voor 1 februari en verzending begroting voor 1 mei.

Gelet op vorenstaande is het advies van de werkgroep dan ook, te meer daar dit buiten de opdracht lag van de werkgroep, om bovenstaande in VDG verband nader uit te werken waarbij ook Drentse gemeenteraden/ raadsleden worden betrokken. Dit om te bewerkstelligen dat er een Drentse werkwijze ontstaat. Ongetwijfeld kan de handreiking hierover, die momenteel door BZK worden ontwikkeld, bij verdere discussie behulpzaam zijn.

Aanbevelingen op een rijtje:

1. GR zorgt tijdig voor het ontwerp besluit en de procedure naar de deelnemers
2. Bekendmaking door de in de regeling genoemde deelnemer, overeenkomstig de nieuwe bekendmakingsregeling.
3. Publicatie op de CVDR op overheid.nl
4. Eén “Drentse lijn” voor de gemeenteraden over de behandeling van de kaderbrief;
5. Verzending kaderbrief voor 1 februari aan de gemeenteraden;
6. Verzending van ontwerp begroting voor 1 mei aan de gemeenteraden.

Bijlagen:

1. Toetsingskader regelingen tussen gemeenten
2. Toetsingskader regelingen tussen gemeenten en provincie.
3. Staatsblad 2014 nr. 306 Wijzigingswet Wet Gemeenschappelijke Regelingen.
4. Staatsblad 2014 nr. 458 Reparatiwet Wijzigingswet Gemeenschappelijke Regelingen.
5. Brief minister van BZK d.d. 05-12-2014 inzake wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.
6. GGD.
7. RUD.
8. VRD.
9. Recreatieschap.
10. Alescon.
11. Reestmond.
12. Emco.
13. Wedeka.
14. Novatec.
15. GKB.
16. Meerschapp Paterswolde.
17. ISD Noordenkwartier.
18. ISD AAT.
19. Uniforme bepalingen.