

Standpuntenmemo vierde wijziging gemeenschappelijke regeling GR Nieuw Reijerwaard

HOOFDSTUK 1 Inleiding

Op 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) gewijzigd. Deze wetwijziging dient voor 1 juli 2024 in alle gemeenschappelijke regelingen (GR-en) geïmplementeerd te worden. Ook de gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard (GRNR) moet worden gewijzigd. Deze beslispuntenmemo geeft inzicht in de wijzigingen van de Wgr die noodzakelijkerwijs leiden tot wijziging van de GRNR.

1.1 Gewijzigde procedure totstandkoming GR-wijziging

Een eerste belangrijke wijziging ziet op het proces tot de totstandkoming van een GR-wijziging. Bij alle GR-en waar raden niet aan deelnemen is het vanaf 1 juli 2022 verplicht om zienswijze over de concept gewijzigde regeling te vragen aan de raden. Nadat gemotiveerd op deze zienswijzen is gereageerd en aanpassingen in de concept-GR zijn doorgevoerd, kan aan de raden toestemming worden gevraagd voor het wijzigen van de GR. Deze procedurewijziging heeft overigens voor GRNR geen gevolgen. GRNR is een gemengde regeling waarbij zowel de raden als colleges van burgemeester en wethouders (hierna: colleges) als burgemeesters deelnemer zijn. Dit betekent dat de raden, tezamen met de colleges en de burgemeesters besluiten tot wijziging van de GR zodat de wetgever het niet noodzakelijk heeft geacht verplicht een zienswijze te laten geven door de raden op de conceptregeling. In het geval de raden – om welke reden dan ook – zouden uittreden uit GRNR, dan is het vragen van een zienswijze op toekomstige wijzigingsvoorstellen van de GRNR wel verplicht.

1.2 Niet alle wijzigingen van de Wgr leiden tot een te maken keuze in de GR

Een aantal van de wijzigingen in de Wgr leiden tot verplichte toepassing en leiden soms tot een verplichte wijziging van GR-en waarbij geen keuze te maken valt in de wijze waarop deze wordt toegepast. Andere wijzigingen van de Wgr geven de deelnemers de vrijheid om te kiezen of, en zo ja op welke manier, zij de wijzigingen implementeren in de eigen GR. Onderstaande tabel maakt dit inzichtelijk voor GR-en die gesloten worden tussen gemeentelijke¹ bestuursorganen.

Wijziging	Geregeld in:	Keuze?	Opnemen in GR?
Zienswijze van raden over ontwerpregeling, wijziging regeling of toe- en uittreding als raden geen deelnemer zijn aan de GR. NB: aan GRNR nemen raden deel, dus het vragen van zienswijze op een concept gewijzigde GRNR is niet verplicht.	Art. 1 Wgr	Nee	Ja, tenzij verwijzing naar wettelijke bepaling.
Reactie van (dagelijks) bestuur op zienswijze begroting.	Art. 35 Wgr	Nee	Ja, tenzij verwijzing naar wettelijke bepaling.
Aanpassing termijnen in de begrotingscyclus	Art. 34, 34b en 35 Wgr.	Nee	Ja, tenzij verwijzing naar wettelijke bepaling.
Gezamenlijke enquête naar gevoerde bestuur als raden geen deelnemer zijn. NB: omdat de raden deelnemen aan GRNR hebben de raden direct invloed op het reilen en zeilen binnen GRNR, dus het instrument van gezamenlijke enquête is niet van toepassing.	Art. 155 Gemeentewet	Nee	Nee, bevoegdheid altijd van toepassing.
Uitbreiding van de bevoegdheid van de rekenkamer tot bestuur van het samenwerkingsverband.	Art. 184 Gemeentewet	Nee	Nee, bevoegdheid altijd van toepassing.
Zienswijze over specifieke besluiten van het bestuur	Art. 10 lid 6 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.

¹ De bepalingen die verwijzen naar regelingen tussen provinciale bestuursorganen of bestuursorganen van waterschappen laten wij in deze memo buiten beschouwing.

Wijziging	Geregeld in:	Keuze?	Opnemen in GR?
Participatie van inwoners en belanghebbenden	Art. 10 lid 7 en 8 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.
Actieve informatieplicht door bestuur	Art. 17 Wgr	Ja	Ja, vastleggen hoe dit wordt ingevuld
Gemeenschappelijke adviescommissie	Art. 24a Wgr	Ja	Niet verplicht.
Evaluatie van de GR	Art. 11 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.
Voorwaarden en gevolgen van uittreding, waaronder de gevolgen van de rechtspersoon en voor het vermogen van de gemeenten waarvan bestuursorganen deelnemen.	Art. 9 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.

In het volgende hoofdstuk worden in verschillende paragrafen alle lichtpaars gekleurde rijen van bovenstaande tabel besproken. Van belang daarbij is dat de inzet van de instrumenten niet op zichzelf dienen te worden gezien, maar in onderlinge samenhang met elkaar beoordeeld kunnen worden.

Op 5 juni 2023 zijn met de ambtenaren van de drie deelnemende gemeenten zijn deze instrumenten doorgenomen en zijn unaniem advies naar voren gekomen. Het dagelijks bestuur heeft op 21 juni 2023 ingestemd met de geadviseerde keuzes en het algemeen bestuur heeft op 11 september 2023 besloten het concept van de wijziging van de GRNR, waarin de in dit memo gemaakte keuzes zijn verwerkt, aan de raden voor een reactie voor te leggen.

HOOFDSTUK 2 Keuzes voor in de GRNR

2.1 Termijnen begrotingscyclus (artikelen 31 en 32)

Wat betreft de gewijzigde termijnen geldt dat deze vanaf 1 juli 2022 in werking zijn getreden. De termijnen zoals in de GRNR zijn opgenomen worden hierop aangepast. Omdat het uiterste termijnen betreft, behoeft hier in beginsel geen keuze te worden gemaakt. Op dit moment zijn in artikel 31 en 32 van de GRNR de 'oude' termijnen opgenomen in de begrotingscyclus, daarom is het goed om na te denken over de wijze waarop de termijnen in de GRNR opgenomen kunnen worden.

Er kan voor gekozen worden om andere termijn in de GRNR op te nemen, bijvoorbeeld vanwege de P&C-cyclus van de verschillende gemeenten of omdat er regionale afspraken over zijn gemaakt. Als hiervoor gekozen wordt dan laat dit onverlet dat de uiterste wettelijke termijnen hoe dan ook gelden, dus afwijkende termijnen moeten in ieder geval passen binnen de uiterste wettelijke termijnen. Afwijkende termijnen hoeven dus niet in de GR te worden vastgelegd, maar als deze in de GR worden vastgelegd dan dient iedere deelnemer zich daar ook aan te houden. Afwijkende termijnen kunnen daarmee als zogenoemde 'stok achter de deur' worden gebruikt.

In dit kader wordt voor de volledigheid nog opgemerkt dat, als er zienswijzen worden ingediend voor de ontwerpbegroting, het dagelijks bestuur daarop richting de raden inhoudelijk reageert voordat het algemeen bestuur de begroting vaststelt. Artikel 31 GRNR, vierde lid, is daarop aangepast.

Keuze: worden er in de artikelen 31 en 32 van GRNR andere termijnen dan de wettelijke termijn opgenomen? Zo ja, welke? Zo nee? Dan worden de nieuwe wettelijke termijnen opgenomen. Dit kan overigens op verschillende manieren: of door het verwijzen naar de toepasselijke wetsbepaling of – voor een verbeterde zelfstandige leesbaarheid van de GR – door het opnemen van de termijnen in de GRNR. Aangezien op dit moment van het laatste sprake is, ligt het ook voor de hand dit voor de gewijzigde regeling op dezelfde wijze op te nemen.

Voorstel:

Aangesloten wordt bij de huidige tekst van de gemeenschappelijke regeling waarin de uiterste termijnen worden genoemd. Nu in de gewijzigde Wgr deze termijn zijn gewijzigd, wordt geadviseerd deze termijnen te verwerken in de GR.

2.2 Zienswijze over specifieke besluiten van het bestuur (artikelen 6, 14, 21 en 24)

Volgens artikel 10, vijfde lid, Wgr moet in een GR worden opgenomen welke bestuursbesluiten, voorafgaand aan het nemen er van, voor het geven van een zienswijze moeten worden voorgelegd aan de raden van de gemeenten waarvan bestuursorganen deelnemen in een GR. Er zijn een aantal verplichte besluiten waarvoor zienswijze gegeven moet worden². Naast deze wettelijk verplichte zienswijze-procedures, is het verplicht om iets op te nemen over de bestuursbesluiten die voor zienswijze aan de raden voorgelegd worden. Het ligt voor de hand te kiezen om ingrijpende besluiten of besluiten met een

² Denk aan de zienswijze op de begroting en de zienswijze op het oprichten van en deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

(grote) financiële consequentie voor zienswijze aan de raden voor te leggen. Oftewel, besluiten die de kaderstellende, controlerende en budgettaire bevoegdheden van de raden raken.

Te denken valt bijvoorbeeld aan algemeen verbindende voorschriften, al dan niet financieel, de vaststelling van meerjarenbeleidsplannen of het instellen van bestuurscommissies.

Voor GRNR geldt dat sprake is van een openbaar lichaam waar de raden, evenals de colleges en burgemeesters deelnemen aan de regeling. Dit betekent dat de raden rechtstreeks invloed hebben op besluitvorming in het AB en dat de noodzaak juist daardoor minder of zelfs niet aanwezig is om bestuursbesluiten voor zienswijze aan de raden te laten voorleggen. In artikel 33, lid 6, GRNR over het aantrekken van een geldlening onder garantiestelling van de deelnemers is deze zienswijzeprocedure ingebouwd.

Keuze: Worden er bestuursbesluiten genomen in de GR waarop de raden voorafgaand hun zienswijze mogen geven?

Zo niet: dan wordt vastgelegd dat daarvan geen gebruik wordt gemaakt, buiten de besluiten waarvan wettelijk of reeds in de GRNR is bepaald dat ze voor zienswijze langs de raden moeten.

Zo wel: dan adviseren wij scherp te hebben welke besluiten dit dan betreffen.

Voorstel:

De GR is op dit moment uitvoerend bezig met het exploiteren van het gebied. Naast de verplichte onderdelen van de planning- en controlcyclus nemen de besturen geen besluiten waarover de raden in de ontwerpfase een zienswijze naar voren zouden moeten kunnen brengen en die expliciet in de GRNR genoemd zouden moeten worden. Van belang is dat de raden rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming in het algemeen bestuur, omdat zij deelnemer zijn. Daarnaast hangt deze keuze mede samen met het feit dat de raden en colleges van de drie deelnemende gemeenten ook op andere manieren regelmatig van voldoende informatie worden voorzien. Laat onverlet dat het niet expliciet opnemen van deze mogelijkheid onverlet laat, dat, als het nodig is, een voorgenomen besluit aan de raden en colleges gestuurd kan worden zienswijzen.

2.3 Evaluatie van de GRNR (artikel 36)

In artikel 11a van de Wgr is opgenomen dat een gemeenschappelijke regeling bepalingen omtrent de evaluatie van de regeling moet bevatten. Uit de toelichting op de wetswijzing volgt dat verplicht is om in elke regeling *iets* op te nemen over evaluatie, maar dat dit ook mag betekenen dat wordt opgenomen dat er geen verplichte evaluatie plaats zal vinden. Wordt er niet geëvalueerd dan wordt dat opgenomen in de GR en hoeven er geen verdere keuzes gemaakt te worden. Wordt ervoor gekozen om *wel* te evalueren dan is het ook goed om na te denken over de frequentie en de termijn van de evaluatie.

Bijvoorbeeld minstens eens per zes jaar of elke vier jaar. Ook kan er iets worden opgenomen over het moment. Zo is het bijvoorbeeld aan te raden om de evaluatie niet vlakbij of rondom raadsverkiezingen te laten plaatsvinden omdat dan de evaluatie mogelijk niet de aandacht krijgt of het momentum mee heeft om het een nuttige evaluatie te laten zijn. Overigens kan de keuze voor het moment van de evaluatie ook buiten de GR gelaten worden om niet 'vast te liggen'. Hoe specifieker in de GR wordt opgenomen hoe met de evaluatie om te gaan, hoe 'vaster' dit ligt en hoe minder flexibiliteit er is daarvan af te wijken. Tot slot is het ook goed om bij voorbaat na te denken over wát het onderwerp van de evaluatie dient te zijn.

Op dit moment is in artikel 36 GRNR een evaluatiebepaling opgenomen. Hierin is opgenomen dat alleen in het geval daar door één van de deelnemende raden om wordt verzocht, er geëvalueerd wordt. Daarnaast is in het tweede lid van dit artikel opgenomen op welke onderwerpen onder meer geëvalueerd kan worden. In artikel 39 GRNR staat dat er een evaluatie plaatsvindt in 2020, maar verder is er geen vaste termijn opgenomen waarbinnen in ieder geval geëvalueerd wordt.

Alhoewel de evaluatiebepaling van artikel 36 GRNR voldoet aan de minimale eisen die de Wgr stelt, kan het noodzakelijke traject om de GRNR te herzien aanleiding geven de evaluatiebepaling in de GRNR te herzien.

Keuze: wordt het wenselijk gevonden de evaluatiebepaling in de GRNR te herzien en zo ja, welke wijziging wordt gewenst?

Ambtelijk voorstel:

Er is in 2020 een evaluatie geweest. De GRNR heeft een looptijd tot in principe 2029. Artikel 36 van de regeling, waarin de evaluatie is geregeld, geeft reeds de mogelijkheid om tussentijds een te evalueren. Dit artikel hoeft niet gewijzigd te worden.

2.4 Participatie van inwoners en belanghebbenden (artikel 15)

Volgens artikel 10 lid 7 Wgr wordt in een gemeenschappelijke regeling opgenomen op welke wijze de ingezetenen (van de gemeenten waarvan bestuursorganen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling) en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

Het originele wetsvoorstel liet de ruimte om per gemeenschappelijke regeling een afweging te maken of er mogelijkheden voor participatie van inwoners en belanghebbenden in worden opgenomen. Echter, in het aangenomen amendement van Bromet is opgenomen dat het niet mogelijk is in een gemeenschappelijke regeling op te nemen dat *geen* ruimte wordt gegeven voor participatie. Er moet, met andere woorden, in elke gemeenschappelijke regeling een minimale variant van participatie worden opgenomen.

Voor de GRNR geldt dat zowel raden, colleges als burgemeesters deelnemen aan de regeling. Hoewel niet klip en klaar uit artikel 6 van de GRNR blijkt of sprake is van delegatie of mandaat van bevoegdheden door de deelnemende bestuursorganen, lijkt de tekst aan te geven dat alle bevoegdheden van regelingen en bestuur ten behoeve van de taken aan de GRNR zijn overgedragen/gedelegeerd. Wel blijkt bijvoorbeeld uit artikel 5, lid 1 onder a GRNR dat ook het middel van onteigening kan worden ingezet om aan de doelen en het belang van de GRNR te voldoen. Dit betekent dat sprake kan zijn van de inzet van ingrijpende besluiten. Er dient daarom nagedacht te worden over de wijze waarop participatie wordt opgenomen in de gemeenschappelijke regeling zodat inwoners en belanghebbenden op effectieve wijze kunnen participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid op grond van de regeling GRNR.

Zijn de bevoegdheden *gedelegeerd*, dan kan het AB zelf een participatieverordening maken, waarin de mogelijkheden en vormen van participatie worden ingevuld. Denk daarbij bijvoorbeeld aan participatie via de elektronische weg naar aanleiding van voorgenomen besluiten over de voorbereiding, vaststelling of uitvoering van beleid die bij de publicatie van vergaderagenda's van AB of DB openbaar worden gemaakt.

Het is ook mogelijk dat het bestuur per voorgenomen besluit bepaalt of, en zo ja, hoe er geparticipeerd wordt.

Keuze: Op welke manier wordt in de GRNR invulling gegeven aan participatie?

Voorstel:

De besluitvorming van de besturen ziet vooral op de direct belanghebbenden. Die worden dan ook altijd in de ontwikkelings- en exploitatiefase bij de voorbereiding betrokken. De GRNR maakt geen nieuw beleid, maar voert vooral uit. De besluitvorming die thans nog plaatsvindt, dient derhalve maatwerk te zijn gericht op de bedrijven die zich op het bedrijventerrein wensen te vestigen. Reden om de voorgenomen besluitvorming van de besturen op elektronische wijze kenbaar te maken en daarop van tevoren al aan te geven of, en zo ja hoe, via de weg van het elektronisch verkeer ingezetenen en belanghebbenden in de gelegenheid te stellen te reageren. De Wet open overheid bepaalt dat het algemeen bestuur de vergaderstukken en de verslagen openbaar maakt en het dagelijks bestuur de agenda's en besluitenlijsten. Deze bepalingen zijn nog niet in werking getreden, maar met het oog op eventuele participatie, zal wel naar de bedoeling ervan gehandeld worden. Daardoor kan door het bestuur van de GRNR maatwerk worden verricht op het gebied van participatie

2.5 Voorwaarden en gevolgen uittreding uit GRNR (artikel 41)

Alhoewel in alle gemeenschappelijke regelingen (voor onbepaalde tijd) bepalingen zijn opgenomen over de wijze waarop deelnemers kunnen uittreden, is het sinds de wetwijziging van 1 juli 2022 verplicht om deze bepalingen te be- en herzien vanuit het oogpunt van de deelnemers. breiden. Uit de bepaling moet duidelijk worden welke gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon en voor het vermogen van de gemeenten waarvan de bestuursorganen deelnemen in de gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat in de GRNR moet worden opgenomen op welke wijze wordt bepaald wat de gevolgen van de uittreding zijn en op welke manier het vermogen van de deelnemers wordt beïnvloed.

Op dit moment is in artikel 37 van de GRNR opgenomen dat uittreding uit de regeling niet mogelijk is, omdat uittreding alleen door middel van opheffing van de regeling mogelijk is. In artikel 39 van GR is vervolgens geregeld onder welke voorwaarden de GRNR kan worden opgeheven. In het derde lid van artikel 39 is bepaald dat het algemeen bestuur een liquidatieplan opstelt. Hierbij kan niet worden afgeweken van de wijze waarop verdeeld wordt (waarbij de verdeling per gemeente van artikel 33, vijfde lid als uitgangspunt wordt genomen). De vraag is of op deze wijze het voor elke deelnemer volledig inzichtelijk/duidelijk is wat de gevolgen zijn van de opheffing en daarmee ook uittreding voor het vermogen van GRNR en het vermogen van de deelnemers.

Dat betekent dat op dit moment de GRNR *mogelijk* voldoet aan de minimale eisen die de Wgr stelt aan uittredingsbepalingen. Het is mogelijk om afwijkende bepalingen op te gaan nemen in de GRNR als dat wenselijk is, maar verplicht is het niet.

Keuze: bepaal of de uittredingsbepaling van GRNR aanpassing behoeft of niet.

Voorstel:

Zoals hiervoor aangegeven, is uittreding alleen mogelijk door opheffing. In artikel 39 is de opheffing geregeld. Het Algemeen Bestuur besluit dan tot liquidatie en stelt daarvoor de nodig regels. De risicoverdeling van de deelnemers bij de verdeling van een batig of nadelig saldo staat echter vast (zie artikel 33 lid 5). Het saldo wordt onder elke deelnemers verdeeld op basis van de verdeling van een derde per deelnemer. Daarmee is voor elke deelnemer voldoende duidelijk wat de gevolgen zijn bij uittreding/opheffing. Het huidige artikel behoeft daarom geen wijziging.

2.6 Actieve informatieplicht door bestuur

Sinds 1 juli 2022 moet ook in gemeenschappelijke regelingen opgenomen worden op welke wijze inlichtingen door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling worden verstrekt aan de raden van gemeenten waarvan de colleges deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. Dit is bepaald in artikel 17 van de gewijzigde Wgr. De ratio van dit artikel is dat alle deelnemende bestuursorganen in een gelijke informatiepositie verkeren.

Dat betekent dat door GRNR beslist moet worden op welke wijze dit gebeurt en dit dient in de regeling te worden opgenomen.

Op dit moment is in de GRNR in artikel 22 de actieve informatieplicht al opgenomen. Deze voldoet aan de minimale variant die de Wgr voor schrijft. Dat betekent dat alleen in het geval een meer uitgebreide regeling wenselijk is, op dit punt de GRNR gewijzigd dient te worden.

Keuze: op welke wijze worden de raden actief geïnformeerd zodat zij hun taken goed kunnen uitoefenen? Is het nodig de huidige minimale regeling van artikel 22 GRNR hierop aan te passen?

Voorstel:

Artikel 22 (Externe werking, bestuursorganen) geeft reeds aan dat de besturen aan de raden, gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen verschaffen voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid. De besturen zorgen er voor dat alle deelnemers in een gelijke informatiepositie verkeren. Dit artikel is dus al overeenkomstig de gewijzigde Wgr en hoeft niet gewijzigd te worden.

2.7 Overig

Naast de wijzigingen die voortvloeien uit de wijziging van de Wgr, is ook artikel 35 over de Archiefzorg aangepast in lijn met de Archiefwetgeving

Tenslotte zijnde uitgewerkte overgangsbepalingen in artikel 42 (oud) van de GRNR geschrapt.