

steller
R. Vroonland

Leiden
23 juni 2022

Onderwerp
Aanpassing tekst GR BSGR in verband met wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen.

Samenvatting

Het wetsvoorstel “Versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen”, een wijziging op de wet gemeenschappelijke regeling, treedt per 1 juli 2022 in werking. De wet versterkt de positie bij besluitvorming en de controlerende rol van gemeenteraden door hen meer inspraak te geven bij het treffen van gemeenschappelijke regelingen en bij het nemen van besluiten door de besturen daarvan. Gemeenschappelijke regelingen (GR'en) hebben tot 1 juli 2024 de tijd om het wetsvoorstel te implementeren en de regelingen aan te passen.

Deze wetswijziging heeft ook gevolgen voor de tekst van de gemeenschappelijke regeling van de BSGR. Onderstaand wordt daar voor de gevolgen van de tekst van de GR van de BSGR puntsgewijs op ingegaan. Opgemerkt wordt dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voornamelijk wordt gesproken over gemeenteraden. In dit voorstel wordt hiervoor, daar waar geen citaten worden gebruikt, het begrip algemeen besturen gehanteerd.

Inhoudelijk

1. Zienswijze op wijziging van de tekst van de gemeenschappelijke regeling

Vanaf 1 juli as. hebben algemeen besturen de mogelijkheid om bij het treffen of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling vooraf een zienswijze te geven op het ontwerp daarvan. Het recht een zienswijze in te mogen dienen vloeit, na 1 juli, rechtstreeks voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en is van toepassing op alle vormen waarin een GR zich kan voordoen.

Dit geldt voor regelingen waaraan colleges of burgemeesters deelnemen. Dit is met ingang van eerder genoemde datum dus ook van toepassing op de tekst van de gemeenschappelijke regeling van de BSGR, dat betreft immers een GR waaraan dagelijks besturen deelnemen. Zoals gebruikelijk zal het algemeen bestuur van de BSGR de dagelijks besturen van de deelnemers op de hoogte moeten brengen van een eventuele voorgenomen tekstuele wijziging van de GR. Daarna zullen de dagelijks besturen van de deelnemers de voorgenomen wijziging van de regeling waaraan zij deelnemen aan hun algemeen besturen moeten voorleggen. De algemeen besturen van de deelnemers kunnen daarna tot 8 weken na ontvangst daarvan een zienswijze indienen bij het dagelijks bestuur van de deelnemer. Heeft het algemeen bestuur van de deelnemer geen behoefte aan het indienen van een zienswijze, dan laat hij dat zo snel mogelijk weten aan het dagelijks bestuur.

Dit heeft in praktijk tot gevolg dat de doorlooptijd van een aanpassing van de tekst van een GR tweemaal wordt aangeboden aan de algemeen besturen van de deelnemers, met als gevolg dat besluitvorming hieromtrent langer kan gaan duren. Anderzijds is het voordeel hiervan dat, alvorens de wijziging ter besluitvorming wordt voorgelegd, op voorhand duidelijk is of alle algemeen besturen met de voorgenomen wijziging instemmen. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan een voorgenomen wijziging van de tekst altijd nog worden aangepast alvorens deze formeel ter instemming aan de algemeen besturen van de deelnemers wordt aangeboden.

Voor de goede orde dat geldt ook voor de nu voorgenomen tekstuele aanpassing van de tekst van de GR van de BSGR.

2. Bepalingen omtrent wijziging, opheffing, toetreding, uittreding

Op grond van artikel 9 van de Wgr bestaat de verplichting al om bij een voor onbepaalde tijd ingestelde gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over het regelen van de gevolgen van de uittreding. In de praktijk is gebleken dat toch veel problemen worden ervaren ten gevolge van de uittreding. Dat komt omdat in de regeling vaak wordt volstaan met de afspraak dat in geval van uittreding het (algemeen) bestuur de uittreedvoorwaarden vaststelt, zo ook in de huidige regeling van de BSGR. Om hier een einde aan te maken is artikel 9 van de Wgr aangescherpt 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. Toegevoegd is dat in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.

Het vorenstaande is al eerder door het Algemeen bestuur van de BSGR onderkend. In de vergadering van 25 juni 2020 heeft het bestuur een besluit genomen waarin nader is geduïd wat een eventueel uittredende deelnemer verschuldigd is bij uittreding.

De omvang van de uittredingskosten voor een uittredende partij wordt gebaseerd op de procentuele bijdrage van de uittredende partij aan de begroting (na de laatste begrotingswijziging over dat jaar) van het jaar voorafgaand aan het uittreden van die partij.

Waarbij rekening wordt gehouden:

- met het aandeel van de uittredende partij in de algemene reserve en eventueel een (deels) ten behoeve van de uittredende partij gevormde bestemmingsreserve; en rekening zal worden gehouden:
- met een eventuele overname van personeel van de BSGR door de uittredende partij.

Daarbij is besloten om de uittredingskosten vast te stellen op (over een periode van vier jaar) totaal 325% (100, 100, 75 en 50%) van de procentuele bijdrage van de uittredende partij aan de begroting van de BSGR van het jaar voorafgaand aan het uittreden van die partij (d.w.z. de begroting na de laatste begrotingswijziging over dat jaar).

Daarnaast komen ook de incidentele uittredingskosten van zowel de deelnemer zelf als ook de BSGR en de achterblijvende deelnemers volledig voor rekening van de uittredende partij.

Inmiddels is duidelijk geworden dat dit eerder door het algemeen bestuur vastgestelde percentage boven het gemiddelde ligt in vergelijking met enige andere belastingsamenwerkingsverbanden.

Op basis daarvan wordt nu dan ook voorgesteld om dit percentage aan te passen naar totaal 250% (als volgt afbouwend over een periode van vier jaar 100, 75, 50 en 25%)

Voor de volledigheid dit bedrag zal wel binnen een bepaalde periode moeten worden voldaan; in de huidige tekst van de GR staat binnen zes maanden (artikel 38, lid 6)

3. Zienswijze op voorgenomen besluiten

Vanaf 1 juli 2022 moet uit de tekst van de GR blijken op welke voorgenomen besluiten de algemeen besturen van de deelnemers een zienswijze kunnen geven (aanvulling op het huidige artikel 10 Wgr). Er mag ook geregeld worden dat de algemeen besturen in geen enkel geval een zienswijze in kunnen dienen.

Momenteel is in artikel 31 van de GR geregeld dat de algemeen besturen hun zienswijzen kenbaar kunnen maken op de vast te stellen begroting van de BSGR en op die begrotingswijzigingen die een wijziging in de bijdrage van de deelnemers tot gevolg hebben.

Daarnaast is in artikel 37 –indirect via de dagelijks besturen van de deelnemers - geregeld dat de algemeen besturen van de deelnemers een zienswijze aan het bestuur van de BSGR kenbaar kunnen maken over het toetreden van een potentiële nieuwe deelnemer.

Voorgesteld wordt om de algemeen besturen van de deelnemers rechtstreeks hun zienswijze te laten geven ten aanzien van de mogelijke toetreding van een potentiële nieuwe deelnemer. Dit dient dan te worden toegevoegd aan artikel 37 van de tekst van de GR.

4. Betrekken van burgers

De wijziging van de Wgr introduceert de mogelijkheid om burgers (ingezetenen van de deelnemers en andere belanghebbenden) te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van de GR (is toegevoegd als zevende lid aan artikel 10 Wgr). Dan zal in de tekst van een GR moeten worden opgenomen of burgers betrokken worden en zo ja, op welke wijze en bij welke beslissingen.

De BSGR is een uitvoeringsorganisatie, die bij de uitvoering van de aan haar opgedragen taken voor het overgrote deel de wettelijke regels volgt die landelijk zijn voorgeschreven.

Beleidsvrijheid is zeer beperkt. Bezien vanuit die optiek bestaat er binnen de uitvoering van de taken van de BSGR weinig ruimte om hierbij burgers te betrekken.

5. Evaluatie

Iedere GR moet een bepaling bevatten over de evaluatie van de regeling. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat :

De meerwaarde van een evaluatie is dat periodiek wordt stilgestaan bij het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kan een evaluatiemoment een ijkpunt in de samenwerking zijn. Met zo'n moment kan rekening gehouden worden bij bijvoorbeeld meerjarige investeringen. Daardoor kan een natuurlijk en mogelijk (financieel) gunstig moment van uittreden ontstaan als bij omvangrijke investeringen of overeenkomsten rekening wordt gehouden met de evaluatietermijn.

Het wordt een verplichting om in de tekst van de GR een artikel op te nemen over evaluatie van een gemeenschappelijke regeling. Deze bepaling kan ook inhouden dat er geen evaluatie wordt gehouden.

Wordt wel geëvalueerd dan zullen de bepalingen gaan over wat wordt geëvalueerd, hoe vaak en op welke wijze (nieuw artikel 11a Wgr).

Voorgesteld wordt om in de tekst van de GR van de BSGR een bepaling op te nemen waarbij:

- de BSGR eens in de vier jaar wordt geëvalueerd;
- door een afvaardiging van bestuursleden uit de algemeen besturen van de deelnemers;
- waarbij het functioneren van de BSGR wordt beoordeeld op basis van het door de deelnemers, bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling, beoogde effect met de toetreding tot de BSGR.

6. Actieve informatieplicht

De Wgr kent op dit moment in artikel 17 het recht van een raadslid of raadsleden om vragen te stellen aan het bestuur van de regeling en de verplichting om de gevraagde informatie te verstrekken.

Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen het algemeen, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Er is derhalve een passieve informatieplicht van het hele bestuur van een regeling. In de gewijzigde wet wordt daar een actieve informatieplicht aan toegevoegd, dat wil zeggen de verantwoordelijkheid om actief relevante informatie te verstrekken voor het hele bestuur van een regeling. Er wordt daarmee geen nieuwe informatie-relatie gecreëerd, maar een reeds bestaande uitgebreid.

In de GR moet worden vastgelegd op welke wijze aan de actieve informatieplicht vorm wordt gegeven.

Dit zou kunnen bijdragen bij het opstellen van zienswijzen en het bespreken van de inbreng van de eigen vertegenwoordiger van de deelnemer in de GR.

De dagelijks besturen van de deelnemers worden in het Algemeen bestuur van de BSGR vertegenwoordigd door de 'afgevaardigde' die namens het dagelijks bestuur van de deelnemer zitting heeft in het Algemeen bestuur van de BSGR. Hij/zij dient zijn dagelijks bestuur te informeren met betrekking tot zaken binnen de BSGR die aan de uitoefening van de taken van het algemeen bestuur van de deelnemer raakt. Vanuit die optiek bezien is primair het dagelijks bestuur van de deelnemer het aanspreekpunt om de leden van hun algemeen bestuur te informeren over voor hen van belang zijnde zaken met betrekking tot de aan de BSGR overgedragen taken te kunnen uitoefenen. Om de algemeen besturen van de deelnemers daarbij beter te faciliteren wordt voorgesteld om in de tekst van de GR van de BSGR een artikel op te nemen waarin de concepttekst van de notulen van de vergaderingen van het Algemeen bestuur van de BSGR gelijktijdig met verzending aan de leden van het Algemeen bestuur van de BSGR ook aan de griffies van de algemeen besturen van de deelnemers wordt aangeboden.

7. Veranderingen in begrotingscyclus

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven dat:

De inrichting van de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen leidt in de praktijk tot een moeilijke verhouding tot die van gemeenten. Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor een gemeente die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente zelf. Daar moet tijd voor zijn. Tegelijkertijd is het ook van belang dat een raad zicht heeft op de doelen van een gemeenschappelijke regeling en op de eigen begroting bij de bespreking van begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. Zonder zicht op de doelen van een samenwerkingsverband is het lastig om iets te vinden van de begroting en zonder goed zicht op de financiële positie van de gemeente is het lastig te oordelen over investeringen of bezuinigingen bij een regeling. 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. Daarom kiest de regering voor een verruiming van de uiterste termijnen. Per regeling kan gekozen worden voor kortere termijnen, maar niet voor latere data. Dit biedt meer ruimte voor maatwerk al naar gelang de behoefte bij gemeenteraden. Om gemeenteraden meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting aan te passen. De begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen sluit daardoor beter aan op die van gemeenten, waardoor het voor gemeenteraden makkelijker wordt te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven aan regelingen voor de eigen gemeente. Ook krijgen gemeenteraden langer de tijd om een zienswijze op de conceptbegroting van een regeling te geven en ontvangen zij de kadernota later. Dit gebeurt door drie wijzigingen:

- de kadernota moet voor 30 april naar gemeenteraden worden gestuurd in plaats van 15 april;
- de begroting van een regeling moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd in plaats van 1 augustus; en
- de ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voor 15 september voor een zienswijze aan gemeenteraden aangeboden worden, in plaats van 8 weken.

De mogelijkheden voor verruiming van de termijnen worden ingeperkt door samenloop met de gemeentelijke begrotingscyclus en praktische overwegingen als het zomerreces. De regering vindt het daarom niet wenselijk dat de conceptbegroting later dan juni naar de gemeenteraden gaat, vandaar de keuze voor een termijn van 12 weken voor een zienswijze. Daardoor kan een raad nog vóór het zomerreces de concept- begroting bespreken en dit na het zomerreces afronden. Door de indiening van de begroting bij de toezichthouder op 15 september te zetten, hebben de gemeenteraden vier weken langer de tijd, namelijk twaalf weken, om tot een eigen of met andere raden afgestemde zienswijze bij de conceptbegroting te komen. De datum 15

september ligt fors dicht bij de datum waarop de gemeentelijke begroting moet worden ingediend bij de toezichthouder dan nu het geval is. Daardoor is het mogelijk een meer afgewogen oordeel te hebben over de conceptbegroting van een gemeenschappelijke regeling. De twee maanden tussen beide deadlines worden voldoende geacht om de uitgaven aan een regeling als verplichte uitgaven te verwerken in de gemeentelijke begrotingen.

Gelet op het vorenstaande zal ook de huidige vergadercyclus van bestuursvergaderingen van de BSGR aangepast moeten worden. Nu wordt de begroting vastgesteld in de vergadering van het Algemeen bestuur die eind juni wordt gehouden. Deze vergadering zal verplaatst worden naar begin september, waarbij de daaraan voorafgaande vergadering van het dagelijks bestuur eind augustus zal moeten worden gepland. Alleen dan kan worden gewaarborgd dat de begroting van de BSGR in ieder geval vóór 15 september aan gedeputeerde staten van de provincie kan worden aangeboden. Deze wijziging is inmiddels doorgevoerd in de conceptplanning van de bestuursvergaderingen voor 2023.

Deze aanpassingen, zowel qua data als qua termijn van toezending, zullen ook in het huidige artikel 31 van de GR moeten worden doorgevoerd.

Advies

Het Algemeen bestuur wordt gevraagd:

- Kennis te nemen van en in te stemmen met het advies 'Aanpassing tekst GR BSGR in verband met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling', waarin samenvattend wordt verzocht;
 - Kennis te nemen van de rechtsreeks uit de wetwijziging voortvloeiende gevolgen voor de BSGR, zijnde:
 - De mogelijkheid voor algemeen besturen van deelnemers om bij het treffen of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling vooraf een zienswijze te geven op het ontwerp daarvan en
 - De aanpassing van de tijdslijn van de begrotingscyclus.
 - In te stemmen met de aanpassingen van de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling van de BSGR waarbij:
 - Een regeling wordt opgenomen omtrent het uittreden van een deelnemer waarbij:
 - De omvang van de uittredingskosten voor een uittredende partij wordt gebaseerd op de procentuele bijdrage van de uittredende partij aan de begroting (na de laatste begrotingswijziging over dat jaar) van het jaar voorafgaand aan het uittreden van die partij. Waarbij rekening wordt gehouden met:
 - het aandeel van de uittredende partij in de algemene reserve en eventueel een (deels) ten behoeve van de uittredende partij gevormde bestemmingsreserve;
en rekening zal worden gehouden met:
 - een eventuele overname van personeel van de BSGR door de uittredende partij.
- De procentuele bijdrage wordt vastgesteld op totaal 250% (als volgt afbouwend over een periode van vier jaar 100, 75, 50 en 25%), dat, conform de strekking van het 6^e lid van artikel 38, dient te worden voldaan binnen zes maanden.
- De algemeen besturen van de deelnemers, naast de verplichte mogelijkheid tot het indienen van zienswijze, ook nog een facultatieve mogelijkheid wordt geboden om rechtstreeks zienswijzen te kunnen geven ten aanzien van de mogelijke toetreding van een potentiële nieuwe deelnemer (toevoeging aan artikel 37 van de GR van de BSGR)

- Een regeling wordt opgenomen waarin wordt bepaald dat:
 - de BSGR eens in de vier jaar wordt geëvalueerd;
 - door een afvaardiging van bestuursleden uit de algemeen besturen van de deelnemers;
 - waarbij het functioneren van de BSGR wordt beoordeeld op basis van het door de deelnemers, bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling, beoogde effect met de toetreding tot de BSGR.
- Een regeling wordt opgenomen waarin wordt bepaald dat de concepttekst van de notulen van de vergaderingen van het Algemeen bestuur van de BSGR gelijktijdig met verzending aan de leden van het Algemeen bestuur van de BSGR ook aan de griffies van de algemeen besturen van de deelnemers wordt aangeboden.
- De tekst van de Gemeenschappelijke Regeling van de BSGR wordt aangepast aan de wettelijke wijziging van termijnen waarbij diverse officiële documenten vanuit een gemeenschappelijke regeling naar externe partijen dienen te worden gezonden, te weten:
 - de kadernota moet voor 30 april naar algemeen besturen worden gestuurd in plaats van 15 april;
 - de begroting moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd in plaats van 1 augustus; en
 - de ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voor 15 september voor een zienswijze aan algemeen besturen aangeboden worden, in plaats van 8 weken.
- In te stemmen om in de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling van de BSGR geen bepaling op te nemen om burgers te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van de BSGR, omdat de beleidsvrijheid van de BSGR zeer beperkt is.
- De voorgestelde aanpassingen in de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling van de BSGR voor te leggen aan de algemeen besturen van de deelnemers zodat zij hierop hun zienswijze kenbaar kunnen maken.

Besluit

Besloten conform advies	Ja
De voorzitter	
De secretaris	