

Notitie

De herziening van de Wgr. Denklijnen voor de GBLT-deelnemers

De herziening van de Wgr. Denklijnen voor de GBLT-deelnemers

Inleiding

Terwijl de Werkgroep haar gedachtewisseling afrondde, werd op 15 december 2021 de Wet tot wijziging van de Wgr van kracht. Deze herziening is bedoeld om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Op 21 maart 2022 werd bij Koninklijk Besluit bepaald dat deze wijziging op 1 juli 2022 in werking treedt. De deelnemende gemeenten en waterschappen hebben tot 1 juli 2024 de tijd om hun gemeenschappelijke regelingen aan te passen.

De Werkgroep had weet van de naderende wijziging van de Wgr (al waren precieze tekst en ook het moment van inwerkingtreding haar nog niet bekend) en besteedde al aandacht aan enkele nieuwe wettelijke mogelijkheden voor de algemene besturen en de gemeenteraden. Het AB van GBLT sprak uit dat de herziening van de Wgr mee kon worden genomen in de voorstellen om de governance te herzien. Voor GBLT zou dat betekenen dat er thans ook voorstellen zouden kunnen worden geformuleerd over de volgende thema's

1. Het al of niet werken met een gemeenschappelijke adviescommissie (uit de leden van de algemene besturen en de gemeenteraden) ten behoeve van het AB van GBLT
2. Het al of niet invoeren van een extra zienswijzemoogelijkheid (voor de gemeenteraden en algemene besturen) bij grote, majeure besluiten
3. Het verwerken van wettelijk verplichte nieuwe zienswijzemoogelijkheid bij het treffen en wijzigen van de gemeenschappelijke regeling
4. De wijze waarop inwoners en belanghebbenden kunnen participeren
5. De inhoud van de nieuwe, actieve informatieplicht van het bestuur van GBLT in de richting van de algemene besturen en gemeenteraden
6. Het aanpassen van de wettelijke termijnen, en het toevoegen van een nieuwe, voorgeschreven reactie van het Dagelijks Bestuur van GBLT rondom enkele jaarstukken
7. Het concretiseren van de gevolgen van een eventuele uittreding

Deze situatie is besproken door het SOO. Het overleg kwam na een gedegen gedachtewisseling tot het advies deze stappen thans niet te zetten. Met name de gemeenten hebben behoefte om de komende twee jaren rustig de tijd te nemen voor het bepalen van een koers voor alle nieuwe Wgr-mogelijkheden. Een gemeente neemt gemiddeld deel aan in 33 samenwerkingsverbanden waarvan er zeker 10 zijn gebaseerd op de Wgr. Voor de waterschappen zijn deze cijfers 19 en 7. Wie neemt het initiatief (griffies, secretarissen-directeuren, een centrumgemeente, de waterschappen of de gemeenschappelijke regelingen zelf)? Wat vinden de (nieuwe) colleges en dagelijkse besturen van het vraagstuk en hoe beoordelen zij hun nieuwe rollen?

GBLT bleek de eerste gemeenschappelijke regeling te zijn die zich nu concreet met voorstellen meldde, terwijl 'in eigen huis' het denkproces nog op gang moet komen.

Toch leek het SOO het een goede zaak om de herziening van de Wgr nu al aan de orde te stellen, maar nog niet in de vorm van concrete voorstellen tot besluitvorming. Daarvoor is meer tijd nodig, terwijl de lopende governancediscussie intussen moet worden afgerond, zodat de GR van GBLT in ieder geval toekomstbestendig is.

Het eerste denkwerk over de herziening van de Wgr is in de werkgroep, het AB en het SOO al op gang gekomen, en deze denklijnen worden in deze notitie al aangereikt. Daarmee hoopt GBLT het toekomstige denkproces te faciliteren,

zonder de deelnemers voortijdig te 'dwingen' tot keuzes die nu eenmaal meer aandacht en tijd vragen. Gemeenten en waterschappen hebben tot de zomer van 2024 de gemeenschappelijke regelingen aan te passen.

We bespreken hieronder de 7 thema's. Aan het slot geven een kort overzicht van enkele technische en redactionele aanpassingen van de gemeenschappelijke regeling die te zijner tijd kunnen worden meegenomen: langs deze weg is over 2 jaar de GR aangepast aan de Wgr en zijn ook alle nog komende technische aanpassingen tot aan 1 juli 2024 ineens meegenomen.

1. Gemeenschappelijke adviescommissie

De wetgever biedt de algemene besturen van waterschappen en gemeenteraden de mogelijkheid om via een gemeenschappelijke regionale commissie rechtstreeks advies uit te brengen aan het Algemeen Bestuur van een openbaar lichaam. De gedachte is dat met name grote, 'beleidsrijke' openbare lichamen deze mogelijkheid gaan krijgen. Ook is de verwachting dat de op uitvoering en ondersteuning gerichte ('beleidsarme') samenwerkingen deze mogelijkheid niet gaan krijgen.

Naar het oordeel van de Werkgroep, AB en SOO ligt het niet in de rede om deze mogelijkheid te benutten voor GBLT. Het gaat immers om een uitvoeringsorganisatie, waarbij het formuleren en vaststellen van belastingbeleid bij de deelnemers ligt. Maar het zijn de algemene besturen en de gemeenteraden die hiervoor oordelen: de herziene Wgr schrijft voor dat die vraag hun concreet moet worden voorgelegd, zodat zij de afweging zelf kunnen maken. Mochten de algemene besturen en gemeenteraden inderdaad geen gebruik willen maken van deze nieuwe, mogelijkheid, dan blijven (uiteraard) de bestaande informatie- en verantwoordingsplichten voor het bestuur van GBLT en zijn leden onverkort in stand.

2. Extra zienswijzen

De wetgever biedt mogelijkheid om in de gemeenschappelijke regeling bepalingen op te nemen omtrent de besluiten van het Algemeen Bestuur van GBLT waarover de algemene besturen van waterschappen en gemeenteraden een extra zienswijze naar voren kunnen brengen, voorafgaand aan het nemen van het besluit (Wgr artikel 62, jo artikel 10, leden 5 en 6). Ook deze mogelijkheid is met name bedoeld voor de samenwerkingsverbanden met beleidsrijke taken. Ook in dit geval oordeelde de Werkgroep, het bestuur van GBLT en het SOO dat geen gebruik hoeft te worden gemaakt van deze nieuwe mogelijkheid. GBLT biedt met de kadernota en de ontwerpbegroting jaarlijks de verwachte ontwikkelingen. De algemene besturen en gemeenteraden kunnen bij de ontwerpbegroting een zienswijze uitbrengen. De ervaring is dat deze bestaande zienswijzemogelijkheid al in hoge mate afdekt wat er aan majeure besluitvorming gaat plaatsvinden.

De wetgever legt het oordeel ook over dit thema bij de algemene besturen en de gemeenteraden zelf. Mochten de algemene besturen en gemeenteraden inderdaad geen gebruik willen maken van deze nieuwe mogelijkheid, dan blijven de bestaande mogelijkheden voor een zienswijze uiteraard gehandhaafd.

3. Zienswijze voorafgaand aan treffen, wijzigen, opheffen, toetreden en uittreden

De wet schrijft voor dat de dagelijkse besturen van de waterschappen en de colleges van de gemeenten bij het treffen en wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling het ontwerp van de regeling toezenden aan de algemene besturen en de gemeenteraden, die gedurende acht weken de tijd krijgen een zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. (Artikel 61 jo artikel 9, eerste lid, jo artikel 1, tweede en derde lid Wet gemeenschappelijke regelingen).

4. Participatie

Hoewel het wetsvoorstel de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling aanvankelijk de gelegenheid bood om al of niet de mogelijkheid van participatie te openen, is hiervan via een amendement een plicht gemaakt: het nieuwe artikel 10, zevende lid van de Wgr (via artikel 62 van toepassing op GBLT) schrijft nu voor dat in de gemeenschappelijke regeling bepalingen moeten komen omtrent de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid betrokken worden. Ook deze mogelijkheid lijkt vooral bedoeld te zijn voor beleidsrijke samenwerkingsverbanden. Natuurlijk moet gehoor worden gegeven aan de wettelijke opdracht tot althans enige vorm van participatie. Daar staat tegenover dat een beleidsarme uitvoeringsorganisatie als GBLT ook moet kunnen blijven werken op basis van efficiency en snelheid. Daarom zou enkel een lichte variant van participatie kunnen worden opgenomen in de tekst van de GR. Dit vraagt een goede voorbereiding, vanuit de deelnemers. Hoe willen zij in zijn algemeenheid omgaan met dit thema? Dient de participatie vooral vanuit de eigen organisatie van de deelnemers plaats te vinden, waarna het resultaat kan worden 'meegenomen' in de besluitvormingsprocessen van GBLT, al of niet via een zienswijze? Of vindt de (lichte) participatie rechtstreeks plaats vanuit GBLT? Is dit uit te werken via bijvoorbeeld cliëntenraden en een inspraakrecht? In welke mate zou hier ook daadwerkelijk gebruik van worden gemaakt?

5. Actieve informatieplicht

De nieuwe Wgr legt de bestuursorganen van GBLT nu ook een actieve informatieplicht op (artikel 62 jo artikel 17, tweede en derde lid). Er bestond al een passieve informatieplicht. Te zijner tijd kunnen de betreffende bepalingen in de gemeenschappelijke regeling hierop worden aangepast, in overeenstemming met de wensen van de algemene besturen en gemeenteraden. Maar niets staat het bestuur van GBLT in de weg het huidige actieve communicatie-informatiebeleid, met een belangrijke rol voor de directie, voort te zetten. Ook kunnen AB, DB en de voorzitter van GBLT (die tezamen het bestuur van GBLT vormen) hun openbare besluiten aan de algemene besturen en gemeenteraden verstrekken.

6. Termijnen jaarstukken; reactie op zienswijze

De wetgever paste de termijnen aan voor de financiële jaarstukken aan. Deze termijnen gelden vanaf 1 juli 2022. Te zijner tijd kunnen deze nieuwe, aangepaste termijnen worden overgenomen in de tekst van de gemeenschappelijk regeling. In concreto betekent dat de uiterste termijnen voor het aanbieden van de kadernota en voorlopige jaarrekening (artikel 67a Wet gemeenschappelijke regelingen) verschuift naar 30 april (de GR van GBLT vermeldt op dit moment de datum van 15 april voor de kadernota), terwijl het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting uiterlijk twaalf weken voordat zij wordt aangeboden aan het algemeen bestuur zendt aan de gemeenteraden en de algemene besturen, waarna deze vertegenwoordigende organen een zienswijze kunnen aanbieden (artikel 68, eerste lid), waarna het algemeen bestuur van GBLT uiterlijk 15 september de begroting dien vast te stellen (artikel 67, tweede lid; de huidige GR van GBLT spreekt van 15 juli). De wet schrijft nu ook voor (artikel 68, vierde lid) dat het DB de vertegenwoordigende organen voorafgaande aan het vaststellen van de begroting schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van zijn oordeel over de zienswijze, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. Vooruitlopend op de formele wijziging van de GR, dient het DB dit hoe dan ook al te doen.

7. Voorwaarden uittreding

Bij de herziening van de Wgr krijgen de deelnemers van GBLT de plicht om binnen twee jaar in de gemeenschappelijke regeling de voorwaarden op te nemen waaronder kan worden uitgetreden en de gevolgen van uittreding, waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van GBLT (artikel 62 jo artikel 9, eerste lid). De gevolgen voor het vermogen omvatten de gevolgen voor de verplichtingen op grond van aangegane verbintenissen, en ook de gevolgen van de uittreding voor de goederen (zaken en vermogensrechten) van GBLT. Het

is niet meer mogelijk om in de gemeenschappelijke regeling te volstaan met de afspraak dat het Algemeen Bestuur de voorwaarden kan vaststellen. Die mogelijkheid heeft het Algemeen Bestuur op dit moment wel. In artikel 44, derde lid staat dat het Algemeen Bestuur de gevolgen van de uittreding regelt, de financiële en personele gevolgen daarbij inbegrepen, en (derde lid) dat het Algemeen Bestuur daarbij kan bepalen dat de uittredende deelnemer verplicht is tot betaling van een bijdrage voor de duur van ten hoogste twee kalenderjaren na het moment van uittreding uit de regeling. In het eerste kalenderjaar na het moment van uittreding bedraagt deze bijdrage maximaal 60% van de bijdrage die de uittredende deelnemer betaalde in het laatste kalenderjaar van deelname. In het tweede kalenderjaar na het moment van uittreding bedraagt deze bijdrage maximaal 30% van de bijdrage die de uittredende deelnemer betaalde in het laatste kalenderjaar van deelname. Het is denkbaar dit artikel om te zetten in een heldere verplichting met de genoemde percentages voor de vermelde jaren.

Technische aanpassingen

Op dit moment zijn enkele technische en redactionele correcties bekend. We geven hieronder een overzicht. Deze lijst zal de komende twee jaren, terwijl de deelnemers de gevolgen van de nieuwe Wgr bespreken, groeien, ook door een verwachte vernummering van artikelen en tussentijdse wetwijzigingen.

- De inzendplicht aan gedeputeerde staten is formeel afgeschaft bij het aangaan, verlengen, wijzigen, toetreden, uittreden of opheffen van een GR. Gedeputeerde Staten oefenen op dat punt geen toezicht meer uit. De tekst van de GR kan hierop t.z.t. worden aangepast.
- De bekendmaking van besluiten tot wijziging, verlenging of opheffing, dan wel besluiten tot toetreding en uittreding is gewijzigd. De gemeente Zwolle draagt zorg voor publicatie in het Gemeenteblad (Wgr artikel 26) en GBLT voegt de gegevens toe in het landelijk register (Wgr art 136). De tekst van de GR kan hierop t.z.t. worden aangepast.
- Onduidelijkheden. Artikel 1, eerste lid onder m, en artikel 29, eerste lid, van de huidige GR bevatten beide een onjuiste artikelverwijzing naar de Wet WOZ. Artikel 27, derde lid van de GR verwijst ten onrechte naar het dertiende lid van artikel 20: dit moet het veertiende lid zijn. Artikel 28, eerste lid, moet om taalkundige redenen worden aangepast. Deze correcties kunnen t.z.t. worden meegenomen.

Versie 03-06-2022