

Opiniërende nota 'Implementatie nieuwe Wgr'

0. Inleiding

Aanleiding voor deze opiniërende nota is de vernieuwde Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze is per 1 juli 2022 in werking getreden. Sommige bepalingen zijn van rechtswege van kracht¹. Andere wijzigingen vragen een nadere afweging en moeten uiterlijk op 1 juli 2024 zijn ingevoerd. Deze opiniërende nota gaat hierover. Doel van de wetswijziging is de betrokkenheid van raadsleden bij en invloed op Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en) te vergroten.

Zo kan de raad:

- Bij belangrijke besluiten van een gemeenschappelijke regeling een zienswijze laten vragen. Onder de oude wet was dit alleen verplicht voor de concept-begroting (swijzigingen);
- Een gemeenschappelijke adviescommissie voor raadsleden instellen;
- Afspraken over evaluatie maken;
- Vooraf scherpere afspraken maken over de (financiële) gevolgen van uittreding voor de uittredende deelnemers;
- Kaders voor inspraak en participatie door inwoners en andere betrokkenen meegeven;
- Afspraken maken in het kader van de actieve informatieplicht.

Een belangrijke randvoorwaarde om het gesprek met de andere samenwerkingspartners goed te laten verlopen, is dat je zelf goed weet waar je staat en wat je wilt. In de vorige raadsperiode is het gesprek hierover wel gestart, maar nog niet volledig uitgekristalliseerd. Deze opiniërende nota geeft hier het gewenste vervolg aan.

De uitkomsten dienen als basis voor de ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van de besluitvorming over die wijzigingen bij de bestaande GR-en². Daarnaast is het input voor een bredere Nota Samenwerking, die na de zomer aan de raad voorgelegd zal worden. Deze nota omvat ook de andere verbonden partijen en overige samenwerkingsverbanden naast de GR-en. Daarin zal een afwegingskader worden opgenomen voor het aangaan, vernieuwen of beëindigen van samenwerkingen.

1. Visie op samenwerking

Voordat de vragen besproken worden is het goed stil te staan bij de gemeentelijke visie op samenwerking. Na de herindeling op 1 januari 2019 is de gemeente Vijfheerenlanden met ruim 60.000 inwoners een grotere speler, die er qua inwoneraantal en oppervlak toe doet. Dat betekent een andere (politiek bestuurlijke) positie en houding ten opzichte van de regio en landelijk.

In de begroting is alleen al het aandeel van uitgaven aan Gemeenschappelijke Regelingen 37 miljoen op een totale begroting van 182 miljoen.

De visie op samenwerken is opgenomen als een van de vijf uitgangspunten in de Strategische Visie 2035, die op 22 april 2021 door de raad is vastgesteld. Met het jaar 2035 als stip op de horizon, wordt richting gegeven aan de ontwikkeling van Vijfheerenlanden.

¹ Zie bijlage voor een overzicht

² De Veiligheidsregio heeft de wijzigingen al aan de raden voorgelegd.

"We werken grenzeloos samen. Vijfheerenlanden maakt onderdeel uit van het stedelijk netwerk rond de stad Utrecht en van de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden en werkt samen met de overige (buur)gemeenten. Vijfheerenlanden is strategisch gelegen. Wij willen de kansen van onze ligging en deze netwerken ten volle benutten. Samenwerking is de weg waarlangs belangrijke resultaten geboekt kunnen worden. De inhoudelijke opgaven bepalen de gewenste samenwerkingen, die dan ook kunnen variëren. Wij bezien onze eigen(wijze) oplossingen in samenhang met andere vraagstukken en op een regionale of nationale schaal."

Ook in het Coalitieakkoord 2022-2026 worden per thema uitspraken gedaan over samenwerking, waaruit het belang daarvan blijkt.

2. Prioritering bestuurlijke focus

Gezien de hoeveelheid gemeenschappelijke regelingen en de werkdruk van raad, college en ambtelijke organisatie is het logisch om prioriteiten te stellen om daarmee een focus te bepalen. Wanneer is het voor de gemeenteraad interessant om een GR nauw te volgen? Voor deze afweging kan zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie gebruikt worden.

VRAAG 1: Wilt u een prioritering maken in de mate van betrokkenheid bij de huidige gemeenschappelijke regelingen en wel op basis van onderstaande afwegingscriteria? En kunt u zich vinden in de vertaling ervan in het schema?

Voorgestelde afwegingscriteria:

1. *Maatschappelijke impact:* de mate waarin de werkzaamheden van de betreffende GR direct de belangen van inwoners van Vijfheerenlanden treffen.
2. *Financieel belang en financiële risico's:* hierbij is van belang wat de omvang van de financiële bijdrage van de gemeente aan de GR is en welk aandeel VHL heeft in het totaal van de GR. Ook de financiële risico's voor de gemeente, zoals een open einde regeling, (on)voldoende weerstandsvermogen en de al dan niet beïnvloedbare financiële effecten van maatschappelijke ontwikkelingen nemen we hier mee.
3. *De bestuurlijke invloed* die de gemeente op een GR kan uitoefenen. Die wordt bepaald door enerzijds het aantal deelnemers en anderzijds de vertegenwoordiging in algemeen of dagelijks bestuur.

Kwalitatieve criteria verwerkt in tabel:

In onderstaande tabel is per GR op basis van de genoemde criteria een kwalitatieve omschrijving gegeven. Aan de hand hiervan is per GR een advies voor prioritering (hoog, midden, laag) aangegeven.

Aandachtspunt hierbij: dit is een momentopname, het advies is dan ook om regelmatig, bijvoorbeeld i.h.k.v. de programmabegroting/paragraaf verbonden partijen te controleren of er ontwikkelingen zijn die van invloed zijn op de prioritering.

	Maatschappelijke impact	Financieel belang en risico's	Politiek/bestuurlijke ontwikkelingen	Prio
Veiligheids-regio Utrecht (VRU)	Het thema Veiligheid gaat inwoners rechtstreeks aan. Denk hierbij aan de inzet van brandweer en geneeskundige hulpverleningsorganisaties als het gaat om risico- en crisisbeheersing. Maar ook in de opvang van kwetsbare groepen heeft de VRU een belangrijke rol (bijv. Oekraïeners en asielzoekers)	Bijdrage VHL: € 3.744.000 Totaal: € 89.589.000 Financiële risico's i.v.m. externe ontwikkelingen zoals premiestijgingen, claims, en met name kostenfluctuaties die samenhangen met incidenten en crises.	VHL is één van de 26 deelnemers. De directe sturing is daarom beperkt. De VRU is een verplichte GR. Er is sprake van basis- en plustaken. Bij crises kunnen vergaande bevoegdheden overgaan naar de VRU. Extra raadsbetrokkenheid kan daarom aan de orde zijn.	H
Reinigings-dienst Waardlanden	Waardlanden verzorgt de inzameling van afval en grondstoffen (zoals glas en papier). Inwoners hebben direct te maken met wijze van afvalinzameling (omgekeerd inzamelen, plaatsing ondergrondse containers) en de kosten daarvan. Waardlanden verzorgt communicatie richting inwoners en zet in op afvalpreventie en handhaving.	Bijdrage VHL: € 7.300.000 Totaal : € 22.965.000 Uitgangspunt college/raad is dat de afvalstoffenheffing kostendekkend moet zijn. Diverse (beleids)-ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de kosten van afvalinzameling stijgen.	VHL is een van de vier deelnemende gemeenten. Waardlanden is een BVO (bedrijfsvoeringsorganisatie) gericht op uitvoering van gemeentelijk beleid. Voor kostenefficiënte uitvoering ligt het voor de hand dat zoveel mogelijk eensluidend beleid gehanteerd wordt. Waardlanden heeft een belangrijke rol bij de beleidsvoorbereiding. Besluitvorming over beleid vindt in de gemeenten plaats. De bestuurlijke verantwoordingslijn over de inhoudelijke keuzes blijft dus in de lijn college-raad.	H
GGD regio Utrecht	De GGDrU voert een aantal wettelijke taken uit de Wet Publieke gezondheidszorg uit, zoals jeugdgezondheidszorg (vb. consultatiebureau), medische milieukunde, infectieziektebestrijding, bevolkingsonderzoeken en bevolkingsvoorlichting. Daarnaast voert de GGD aanvullende taken uit in lijn met het Lokaal gezondheidsbeleid en landelijke ontwikkelingen. Het belang voor de inwoners is substantieel, zoals we o.a. tijdens de coronacrisis hebben gezien.	Bijdrage VHL: € 2.036.365 (Nb! Dit is voor de wettelijke taken). Totaal: € 48.751.000 Risico's: digitalisering en crises.	De gemeente VHL is een van de 26 deelnemers. De bestuurlijke invloed lijkt daarmee beperkt. De GGD is een verplichte GR.	H

Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU)	Toezicht en handhavingstaken zijn vooral gericht op bedrijven. Hieronder valt ook toezicht op energiebesparingsmaatregelen van bedrijven en energielabel-C-plicht voor kantoren.	Bijdrage VHL: € 1.355.754 Totaal: € 15.509.000 De kosten voor de taken van de ODRU liggen maar ten dele vast, omdat er (deels) sprake is van vraaggestuurde activiteiten. Stijging van kosten o.m. als gevolg van de invoering van de Omgevingswet (nieuwe taken, andere werkwijze).	De ODRU is een verplichte GR. In de basis zijn de wettelijke uitvoerende milieutaken ondergebracht bij de ODRU, maar er is ook sprake van plustaken. De ODRU ontwikkelt een nieuw koersdocument. Verkenning van een verdergaande samenwerking met de RUD.	M
AVRES	Impact op inwoners, of beter: betekenis voor inwoners is groot. Avres verleent de uitkeringen in het kader van de Wet Werk en bijstand en is verantwoordelijk voor werkzaamheden ivm de Participatiewet.	Bijdrage VHL: € 22.139.524 Totaal: € 63.484.000 Hoewel het om een groot bedrag gaat, gaat het vooral het 'doorsluizen' van geld. De risico's zitten voornamelijk (net als elders in het sociaal domein) in de adequate financiering van het Rijk. Die is op dit moment grosso modo in orde. Het grootste deel van het budget betreft de bijstandsuitkering, die uiteraard overal in Nederland hetzelfde is. Het weerstandsvermogen van Avres is goed, en benadert 200% van de risico's (de vastgestelde maximale omvang van het weerstandsvermogen).	Avres is onlangs gestart met het Ambitiefonds. Omdat het gedelegeerde taken betreft initieert Avres eventueel nieuw beleid en is dit voor de drie deelnemende gemeenten (veelal) identiek. Extra betrokkenheid van de raad kan hier aan de orde zijn. In de huidige GR-tekst is reeds opgenomen dat conceptverordeningen e.d. voor een zienswijze aan de raad worden voorgelegd.	M
Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	Brede intergemeentelijke samenwerking op het gebied van verschillende thema's zoals landschap, landbouw, onderwijs zorg en arbeidsmarktregio.	De begrote inwonersbijdrage deelname regio AV voor 2023 is €108.723. De bijdrage aan de RMA-opgaven bedraagt €147.156,-	De regionale samenwerking wordt niet zozeer vanuit een bestuurlijke bril gezien maar werkt vanuit de inhoud met partners die zich rondom een opgave willen verenigen om er samen aan te gaan werken. Het regiobureau AV bereidt in samenwerking met de betrokken gemeenten een verkenning op de huidige samenwerking voor.	M
Bureau openbare verlichting (OVL)	Goed functionerende verlichting draagt bij aan een fijne leefomgeving	Bijdrage VHL: € 155.150 Totaal: € 739.167 De financiële risico's zijn beperkt.	OVL verzorgt in opdracht van de gemeente de openbare verlichting. De gemeente stelt zelf het beleid (en daarmee de opdracht aan OVL) vast.	L

Regionaal Archief Zuid-Utrecht (RAZU)t	Het RAZU heeft een faciliterende taak als kennis- en informatiecentrum op het gebied van de lokale en regionale geschiedenis.	Bijdrage VHL: € 292.759 Totaal: € 949.254 De financiële risico's zijn beperkt.	De RAZU zorgt ervoor dat er aan de wettelijke archiefplicht wordt voldaan, een overzichtelijke uitvoerende taak.	L
-----------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Prioriteiten (advies): H = hoog, M = midden, L = laag

3. Samenspel via zienswijzen en evaluatie

Een goede bestuurlijke positie in de regionale samenwerking gaat uit van een goed samenspel tussen raad en college. Met een duidelijke boodschap of opdracht vanuit de raad heeft de vertegenwoordiger in de GR een duidelijke en stevige steun in de rug om het gesprek in het bestuur aan te gaan. Een duidelijke zienswijze legt ook de standpunten van Vijfheerenlanden vast en het bestuur van de GR is verplicht om hier een reactie op te geven.

In de praktijk sturen gemeenteraden nog veel op de financiële of bedrijfsmatige kant. Sturing op de beleidsinhoudelijke kant, via de beleidscyclus is minstens zo belangrijk. Daar raakt de samenwerking aan raadsverantwoordelijkheden. Veel gemeenschappelijke regelingen mogen dan wel uitvoerend van aard zijn, dat betekent niet dat het pakket zich louter beperkt tot bedrijfsvoerings- of uitvoeringstaken. Het samenwerkingsverband bereidt immers vaak verschillende beleidsafwegingen voor en die moeten inzichtelijk worden gemaakt voor college én gemeenteraad.

VRAAG 2: Kunt u instemmen met het samenspel via zienswijzen en evaluaties volgens onderstaand schema?

In de praktijk zijn al wel voorbeelden te vinden van besluiten die aan zienswijzen worden onderworpen. Dit geldt vaak bij de kadernota in het kader van de planning-en control-cyclus of bij de vaststelling van de jaarrekening. Ook strategische plannen of meerjarenplannen worden vaak onderworpen aan zienswijzen, net als door een algemeen bestuur vast te stellen verordeningen die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het gaat dus met name om bevoegdheden die direct aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad raken. Het lijkt dan ook logisch om de raad zienswijzen te laten geven om een verbeterde democratische invloed te creëren.

Zoals hierboven aangegeven is, kan per GR een andere prioritering worden aangehouden voor wat betreft de raadsbetrokkenheid. Uitgaande van de hierboven voorgestelde categorie-indeling zou gedacht kunnen worden aan de volgende indeling³:

	Hoog	Middel	Laag
Strategische plannen en/of Meerjarenbeleidsplannen	Vorbereidende regionale bijeenkomst raden. Zienswijze op concept	Zienswijze op concept	Niet nodig
Verordeningen die algemeen verbindende voorschriften inhouden	Zienswijze raad	Zienswijze raad	Niet nodig / niet van toepassing

³ In dit schema de verwachtingen van Vijfheerenlanden richting de GR-en m.b.t. aan te leveren besluiten.

Kaderbrief	Kader brief is beleidsinhoudelijke en financieel relevant > Zienswijze raad	Kaderbrief is beleidsinhoudelijk en financieel relevant > Ter kennisname raad. College neemt dit mee bij voorbereiding	Niet nodig
(Ontwerp)Begroting- en begrotingswijziging	Zienswijze raad	Zienswijze raad	Zienswijze raad in principe hamerstuk
Jaarstukken (beleidsinhoudelijk en financieel)	Zienswijze raad standaard in GR-tekst opnemen. Betrekken bij behandeling begroting.	Niet standaard zienswijze, maar op voorstel college proactief zelf reactie VHL	In principe ter kennisname
Evaluatie ⁴	Eenmaal per 4 jaar door GR (beleidsdoelstellingen en functioneren. Bespreking in raad.	Eenmaal per 4 jaar eigen evaluatie vanuit VHL-perspectief samenwerking.	Niet standaard
<p>Nb! Bij overige stukken of ontwikkelingen die</p> <ul style="list-style-type: none"> • belangrijke beleidswijzigingen en/of • structurele lastenverhogingen voor deelnemers impliceren <p>wordt de raad op een passende wijze betrokken. Zie ook paragraaf 5.2.</p>			

4. Positie van de raad

VRAAG 3: INTERN – Kiest u voor raadsrapporteurs of een commissie Verbonden Partijen (CVP) voor GR-en met hoge prioriteit, of geen van beide?

Om de positie van de raad ten opzichte van verbonden partijen te verbeteren kunnen gemeenteraden diverse instrumenten inzetten. Het fenomeen raadsrapporteurs komt veel voor en in mindere mate ook een speciale commissie Verbonden Partijen (CVP).

Met het aanstellen van raadsrapporteurs of het instellen van een CVP vraag je enkele raads- of commissieleden zich pro-actief en a-politiek te verdiepen in wat speelt in de betreffende GR. Voordeel is dat zij verdiepende kennis ontwikkelen van de GR, historisch besef hebben en de zaken die (gaan) spelen kunnen signaleren.

RAADSRAPPORTEURS

COMMISSIE VERBONDEN PARTIJEN

⁴ De nieuwe Wgr vraagt om een expliciete keuze om wel/niet of de wijze van evalueren in de tekst van de GR op te nemen.

<p>Raadsrapporteurs volgen, namens de raad, meestal als twee- of drietal pro-actief een verbonden partij. Zij volgen de stukkenstroom en kunnen de beïnvloedingsmomenten van de raad signaleren. Zij worden daarbij door de griffie en de accountmanager ondersteund. In de commissie kunnen zij een tussentijdse terugkoppeling geven bij het vaste agendapunt 'mededeling Verbonden partijen'. Daarnaast worden hun rapportages n.a.v. voorliggende raadsvoorstellen over de betrokken GR aan de stukken toegevoegd. In de provincie Utrecht hebben inmiddels 13 van de 26 gemeenten raadsrapporteurs aangesteld.</p>	<p>Door aan de raad te rapporteren over belangrijke ontwikkelingen en de raad technisch te adviseren – in een vergelijkbare rol als de auditcommissie – kan de raad beter gepositioneerd worden.</p> <p>Alle stukken vanuit de verbonden partijen passeren de CVP, die deze van een advies voorziet aan de raad.</p> <p>In sommige gemeenten worden de stukken van vooraf vastgestelde GR-en met hoge prioriteit (lees: politiek relevant) ook in de reguliere commissie inhoudelijk besproken.</p>
<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen nieuwe commissie nodig - Snelheid en flexibiliteit - Rapporterende raadsleden zijn inhoudelijk op de hoogte, maar doen technisch verslag. - Directe koppeling aan de commissie waar ook het inhoudelijke politieke debat plaatsvindt. 	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Overkoepelend specialisme op thema's die raken aan verbonden partijen, zoals governance en sturingsmogelijkheden. - Commissie adviseert (financieel) technisch en a-politiek, zodat de fractiewoordvoerders zich op de (politieke) inhoud kunnen focussen.
<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risico dat te veel vanuit partijkleur wordt geredeneerd en gerapporteerd. Door niet met een, maar twee of drie rapporteurs te werken kan dit worden ondervangen. - Onderscheid petten: Sommige raadsleden vinden dubbelrol als woordvoerder en rapporteur lastig. 	<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belasting van raadsleden door extra commissie(avond). - Leden van de commissie CVP komen door door de breedte van hun taak minder aan de verdieping toe. - Door een aparte commissie kan het gevoel bij de reguliere commissie en raad ontstaan dat het niet meer van hen is.

VRAAG 4: EXTERN- Wenst u bij GR-en met een hoge prioriteit wel/geen regionale adviescommissie (van raadsleden)? Of wenst u de regionale manier op een andere manier vorm te geven?

Voor externe afstemming met de andere deelnemende raden in een GR geeft de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid een gezamenlijke adviescommissie met vertegenwoordigers uit alle raden in te richten. Een GR heeft de plicht deze in te richten als de gezamenlijke gemeenteraden hierom vragen. Een uitgebreide toelichting op dit fenomeen staat in bijlage 1. Een regionale adviescommissie is bedoeld voor de 'zwaardere' GR-en, dus die in de hoogste categorie vallen.

Afstemming in de regio kan ook op andere manieren plaatsvinden, zoals:

- a. Een 'agendacommissie' die regionale ad hoc bijeenkomsten voorbereid voor de gezamenlijke raden. Als hiervoor wordt gekozen, zou een vertegenwoordiger vanuit Vijfheerenlanden moeten worden aangewezen.
- b. Via de informele (partij)lijnen.
- c. Door onderlinge uitwisseling van zienswijzen, moties en amendementen (dit kan via partijlijn of gefaciliteerd worden door griffies. Wellicht ondersteund d.m.v. een regionale digitale kennisportal voor verbonden partijen).

5. Overige wijzigingen Wgr

VRAAG 5: Kunt u instemmen met het als maatwerk uit laten werken van de punten 'Inspraak en participatie', 'Actieve informatieplicht' en 'Gevolgen uittreding'? En wilt u daarbij de onderstaande overwegingen meegeven?

5.1. Inspraak en participatie ingezetenen

Het voorstel is dit als maatwerk per regeling uit te werken. Gevraagd wordt dit in de voorbereiding van de wijziging van de GR zichtbaar te maken en daarbij de afweging te maken:

- *Voor welke besluiten dit geldt.* De nieuwe wet vraagt om mogelijkheden tot inspraak of participatie bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Dit zal met name gelden voor besluiten waar beleid wordt vastgesteld dat van invloed is op inwoners.
- *Wie de inspraak organiseert en hoe (afdeling 3.4 Awb of anders).* Dit kan het bestuur van het samenwerkingsverband zijn of het gemeentebestuur en/of gemeenteraden. Het ligt voor de hand dit te koppelen aan het orgaan waar de beleidsontwikkeling plaatsvindt. Als bijvoorbeeld de beleidsontwikkeling is gedelegeerd aan de GR, zoals bij AVRES, ligt het voor de hand dat het algemeen bestuur ook vragen zou moeten kunnen stellen aan de betreffende ingezetenen of belanghebbenden. Daarbij kan wel gebruik gemaakt worden van de gebruikelijke gemeentelijke kanalen (zoals een digitaal burgerpanel).

5.2. Actieve informatieplicht

De nieuwe Wgr versterkt ook de positie van gemeenteraden als het gaat om de actieve en passieve informatieplicht door het bestuur van het samenwerkingsverband. Hierover kunnen afspraken worden vastgelegd in de GR-regeling. Het is van belang de juiste balans te vinden tussen inspanning en gewenste informatie.

Bij samenwerkingsverbanden met een hoge prioriteit kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn om als raad vaker kort en krachtig op hoofdlijnen te worden geïnformeerd. De hoofdlijnen moeten zich vooral beperken tot:

- a. Welke beleidswijzigingen worden voorbereid en wat zijn de politieke keuzes daarbij;
- a. Hoe zijn beleidskeuzes die het afgelopen jaar zijn gemaakt uitgevoerd, en ligt dit op schema;
- a. Bij afwijkingen van de afgesproken beleidslijnen moet direct en actief geïnformeerd worden waarom er een afwijking plaatsvindt en wat hieraan gedaan kan worden om bij te sturen.

De frequentie moet zodanig vaak zijn dat de raden niet achteraf met onvoorziene tekorten worden geconfronteerd, maar ook weer niet zo vaak dat de raden én het samenwerkingsverband er overbelast door raken. Het idee is immers dat de raden ook actief iets met de informatie doen die zij ontvangen. Maatwerk is daarom van belang. Zaken die horen bij de gebruikelijk bedrijfsvoering (zoals uitvoering van langlopende beleidsafspraken) kunnen jaarlijks terugkomen in de jaarrekening en het jaarverslag.

5.3. Gevolgen uittreden uit GR.

Wat volgens de nieuwe Wgr in ieder geval in de gemeenschappelijke regeling moet worden geregeld (en dus niet doorgeschoven naar een overeenkomst of nog op te stellen uittreed regeling) zijn:

- De voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden, zoals:
Opzegtermijn, besluitvormingsproces en andere procedurele afspraken, overname personeel.
- De gevolgen voor het vermogen van het samenwerkingsverband en het vermogen van de deelnemende gemeenten:
Aandachtspunten zijn lopende huur-, arbeids-, inkoopcontracten. Rekenmethodiek uittreedkosten en hoe toe te rekenen, hoe lang is aanpastermijn en eventuele periode risico-opslag voor uittredende partij

Voorzitter van de raad

Griffier

S. Fröhlich

C.G.M. Bus

Bijlage 1: Toelichting Regionale Adviescommissies

Het gehele rapport is hier te vinden: [Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen? \(vng.nl\)](https://www.vng.nl/verbeterte-democratische-legitimatie-bij-gemeenschappelijke-regelingen)

2.5 REGIONALE RAADSADVIESCOMMISSIE

Een ander nieuw instrument om de invloed van gemeenteraden te vergroten is de zgn. regionale raadsadviescommissie. Voor dit instrument is geen wijziging van de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk, nu artikel 24a van de Wet gemeenschappelijke regelingen de instelling altijd mogelijk maakt. (...)

De Wgr geeft gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur te verzoeken een regionale raadsadviescommissie in te stellen. Het is niet noodzakelijk daarvoor een kapstokbepaling in de gemeenschappelijke regeling op te nemen, maar dat kan natuurlijk wel. De raadsadviescommissie kan alleen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam worden ingezet, nu instelling bij de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan afbreuk zou doen aan het ongelede bestuur van die rechtsvormen.

De instelling van een raadsadviescommissie geschiedt door het algemeen bestuur, op verzoek van de betrokken gemeenteraden. Alle raden moeten instemmen met de instelling van de raadsadviescommissie, maar als ze dat doen, dan is het voor het algemeen bestuur ook een verplichting om tot instelling over te gaan. Het kiezen van de leden van de commissie is dan weer aan de raden, waarbij een raad er ook voor kan kiezen niet actief te participeren. Alleen raadsleden kunnen lid zijn.

Doelstelling van de raadsadviescommissie is om raden met elkaar te laten overleggen, bijvoorbeeld over gezamenlijke zienswijzen (zie over de rol van zienswijzen in de beleidscyclus paragraaf 4.1). De raadsadviescommissie is nadrukkelijk niet bedoeld om de rol van de gemeenteraden over te nemen of om tot besluitvorming te komen. Besluitvorming en sturing blijft bij de individuele raden liggen. Wel kan de raadsadviescommissie een advies geven aan de raden, maar ook aan het algemeen bestuur. Verder kan de commissie een voorbereidende rol hebben in de beleidscyclus.

De Wet gemeenschappelijke regelingen gaat uit van een raadsadviescommissie ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling. De commissie kan formeel dus niet voor meer dan één samenwerkingsverband werken. Toch zijn er in de praktijk reeds agendacommissies e.d. tot stand gekomen die wel degelijk meerdere samenwerkingsverbanden bestrijken. De Wgr verzet zich daar ook niet tegen, alleen is dan geen sprake van een commissie in de zin van artikel 24a Wgr.

Een dergelijke agendacommissie houdt met name in de gaten of de gemaakte afspraken voor informatievoorziening en verantwoording wel nageleefd worden, en kan voorstellen doen ter verbetering van dit instrumentarium. Daarnaast kan het als vehikel gebruikt worden om zienswijzen, moties e.d. met elkaar te delen. De agendacommissie heeft nadrukkelijk géén politieke component. Daarom wordt vaak volstaan met één of twee raadsleden per gemeenteraad (evt. ondersteund door de griffie). De politieke afstemming die soms wenselijk kan zijn vindt dus niet via een dergelijke agendacommissie plaats.

Daarvoor kan de raadsadviescommissie dan dienen. Gemeenteraden kunnen dan samen optrekken waar het gaat om kaderstelling én controle. Het kan immers ook interessant zijn zo nu en dan eens te horen of iedere gemeenteraad dezelfde terugkoppeling krijgt vanuit de colleges, om zo te kijken wat er speelt binnen een samenwerkingsverband. Het 'gevaar' van verschillende raadsadviescommissies is dat een gemeenteraad, en vooral de leden, overvraagd wordt. Er is immers slechts beperkte tijd beschikbaar voor raadsleden om naar extra vergaderingen te gaan. Daarnaast is het ook voor een samenwerkingsverband niet te doen wanneer voor ieder besluit eerst de raadsadviescommissie om advies moet worden gevraagd.

Een mooie tussenvorm kan dan ook zijn om naast de eerder genoemde variant van de agendacommissie te werken met ad hoc bijeenkomsten van raadsleden, in plaats van een vaste raadsadviescommissie. De doelstelling om raden gezamenlijk te laten afstemmen en het algemeen bestuur en de raden te adviseren komt dan ad hoc toe aan deze 'commissie', terwijl de voorbereidende kant van de taak toekomt aan de vaste agendacommissie.

Voordeel van een ad hoc vormgeving is dat raden minder snel overvraagd zullen worden. Nadeel is natuurlijk dat bij iedere beleidscyclus (zie hierna par. 4.1) opnieuw bekeken moet worden of en hoe raden betrokken worden. De raden kunnen daarbij via de nota's verbonden partijen wel kaders stellen wanneer een beleidswijziging of beleidsvoorstel van zodanige ingrijpende aard is, dat de raden bijeen willen komen alvorens er formeel besloten wordt omtrent de beleidskeuzes. Op deze manier kan een raadsadviescommissie ook betrokken worden bij andere vormen van samenwerking dan een gemeenschappelijk openbaar lichaam, en kan de raad weer vroegtijdiger sturen.

Dat blijft immers het doel: zo vroeg mogelijk betrokken zijn bij politieke besluitvorming om zodoende het besluitvormingsproces van de beleidscyclus te kunnen beïnvloeden. Dit ziet dan vooral ook op de beeld- en oordeelsvormende kant van de beraadslagingen, niet op de besluitvormende kant. Die laatste kant blijft altijd aan de afzonderlijke gemeentebesturen. Dit middel kan worden ingezet in combinatie met de nog te bespreken zienswijze (waarin de gemeenteraden hun lokale keuzes hebben aangegeven; zie par. 4.1).

Het gezamenlijk vergaderen kan er ook aan bijdragen dat de gemeenteraden over dezelfde informatie beschikken om zo ook hun controlerende taak beter te kunnen borgen. Het ligt voor de hand dit instrument in de fase van planvorming (beeld- en oordeelsvorming) in te zetten. Dan heeft het optimaal effect in de beleidscyclus. Zoals gezegd kan het echter ook af en toe in de fase van monitoring worden ingezet, om te kijken of de raden over dezelfde informatie beschikken en te bekijken of er bijsturing moet plaatsvinden, bijvoorbeeld in de zin van nieuwe beleidsvoorstellen. Belangrijk is wel om op te merken dat alle hierboven beschreven instrumenten om de sturing van en controle door de gemeenteraden te verbeteren – namelijk de zienswijze en de gezamenlijke commissie – nadrukkelijk een meer actieve rol van de raden vragen. Dat zal soms ook lastig blijken, omdat raadsleden nu eenmaal drukke agenda's hebben. Toch is een actieve houding noodzakelijk voor een goed samenspel tussen gemeenteraden, colleges en het samenwerkingsverband.