

## **Bijlage toelichting bij ontwerp wijzigingsvoorstel GR GGDrU**

### **1. Aanleiding en achtergrond wijziging**

Op 1 juli 2022 is de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) in werking getreden. De gemeenschappelijke regelingen hebben twee jaar de tijd (vanaf 1 juli 2022) om hun gemeenschappelijke regeling aan te passen als gevolg van de wijziging van de Wgr.

In gemeenschappelijke regelingen draagt het lokale bestuur in meer of mindere mate taken en/of bevoegdheden over aan (het bestuur van) een regionaal, interbestuurlijk samenwerkingsverband. De afgelopen jaren is uit verschillende onderzoeken gebleken dat volksvertegenwoordigers (gemeenteraden en -raadsleden) een te grote afstand ervaren tot gemeenschappelijke regelingen. Daardoor komt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen onder druk te staan. Met deze wetwijziging wordt door de wetgever beoogd de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers (gemeenteraden, provinciale staten en besturen van waterschappen) bij het bestuur van een samenwerkingsverband te verbeteren. Zo kunnen zij meer zicht en invloed op besluiten van een gemeenschappelijke regeling verkrijgen.

De wetgever is zich ervan bewust geweest dat er gemeenschappelijke regelingen zijn in veel verschillende soorten en maten. Dit is de reden dat in veel gevallen ervoor gekozen is om geen harde inhoudelijke bepalingen in de nieuwe wet op te nemen, maar alleen de verplichting om met elkaar daarover in de GR afspraken te maken. Dit betekent dat er voor verschillende onderwerpen nog veel ruimte is voor de GR'en en hun bestuur om een eigen invulling aan te geven.

Het deel van de wet dat rechten geeft aan volksvertegenwoordigers is per 1 juli 2022 direct ingegaan (hieronder gemarkeerd met \*). Voor het andere deel (verplichtingen om bestaande gemeenschappelijke regelingen aan te passen, om zo scherpere afspraken te maken over bijvoorbeeld uittreding of evaluatie) geeft de wet een implementatieperiode van twee jaar vanaf 1 juli 2022, overigens zonder sanctie indien deze termijn niet wordt gehaald. De wetwijziging dient dus vóór 1 juli 2024 te zijn geïmplementeerd in de eigen GR. De belangrijkste wijzigingen in de gewijzigde Wgr zijn als volgt:

1. Invoering zienswijzeprocedure bij treffen/wijzigen/toetreden/uitreden regeling: de raden krijgen het recht bij het treffen/wijzigen/toetreden/uitreden van een regeling door colleges en/of burgemeesters een zienswijze naar voren te brengen op de ontwerpregeling. Burgemeester en colleges dienen schriftelijk en gemotiveerd te reageren op deze zienswijze (art 1 / art 51 Wgr) (\* per 1 juli 2022).
2. Verplichting om in de GR afspraken te maken over besluiten die voor een zienswijze worden voorgelegd aan de raden van de deelnemers: op dit moment bestaat alleen een verplichte zienswijzeprocedure bij de begroting. Met de gewijzigde Wgr is het mogelijk, maar niet verplicht, om de procedure ook bij andere besluiten toe te passen. Het is verplicht om in de GR te regelen in welke gevallen de zienswijzeprocedure wordt toegepast (art 10 lid 5 jo. lid 6 Wgr).
3. Mogelijkheid regionale gemeenschappelijke raadscommissie in te stellen bij een openbaar lichaam: de raden gezamenlijk kunnen het voorstel doen een dergelijke commissie in te stellen, het algemeen bestuur is vervolgens verplicht de commissie in te stellen. De adviescommissie bestaat uit raadsleden en ondersteunt de gemeenteraden bij de voorbereiding van besluitvorming met betrekking tot de GR en adviseert zowel de gemeenteraden als het algemeen bestuur. De bedoeling is het voor de deelnemers eenvoudiger te maken het

functioneren van een GR tijdig bij te sturen. De instelling van een raadscommissie is niet verplicht. (art 24a Wgr) (\* per 1 juli 2022).

4. Mogelijkheid tot participatie (inspraak) bij besluiten GR: de wijziging van de Wgr introduceert de mogelijkheid burgers (ingezetenen van de deelnemers en andere belanghebbenden) te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van de GR (art 10 Wgr). In een GR moet worden opgenomen of burgers betrokken worden en zo ja, op welke wijze en bij welke beslissingen. Dat laatste zal afhangen van de mate waarin het door de gemeenschappelijke regeling gevoerde beleid de belangen van ingezetenen en andere belanghebbenden raakt.
5. Opnemen van een actieve informatieplicht: het bestuur van een GR krijgt een actieve informatieplicht richting raden over alles wat in de GR speelt. De informatieplicht is dus niet beperkt tot te nemen of genomen besluiten (\* per 1 juli 2022). In de GR moet worden vastgelegd op welke wijze de inlichtingen worden verstrekt (art 17 Wgr).
6. Introductie gemeenschappelijk recht van enquête: als sprake is van unanimiteit onder de raden, dan kunnen zij een gemeenschappelijke enquêtecommissie instellen in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan. Deze commissie kan onderzoek doen naar eventuele misstanden bij een GR als geheel (artikelen 155 g en h Gemeentewet) (\* per 1 juli 2022).
7. Verduidelijking van de controle mogelijkheid van rekenkamers: met de wijziging van artikel 184 Gemeentewet wordt verduidelijkt dat lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, bevoegd zijn onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een GR. Toegevoegd is dat een rekenkamer de andere rekenkamers van de deelnemers informeert op het moment dat een dergelijk onderzoek wordt ingesteld (\* per 1 juli 2022).
8. Afspraken over evaluatie in de GR: iedere GR moet een bepaling bevatten over de evaluatie van de regeling. De bepaling kan inhouden dat niet wordt geëvalueerd. Wordt wel geëvalueerd dan zullen de bepalingen gaan over wat wordt geëvalueerd, hoe vaak en op welke wijze (artikel 11a Wgr).
9. Aanpassen regels uittreden uit een GR: in de GR moeten afspraken worden gemaakt over de uittreedvoorwaarden, het is niet meer mogelijk te volstaan met een bepaling dat het algemeen bestuur de gevolgen van uittreding regelt. Deze verplichting gaat ook gelden voor tijdelijke regelingen (art 52 jo. art 9 Wgr).
10. Veranderingen in de begrotingscyclus: er komt een aanpassing van de termijnen voor het indienen van de kadernota, de ontwerpbegroting en de begroting. De bedoeling van de wetgever is dat de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen daarmee beter aansluit op die van gemeenten. Door deze betere afstemming zou het voor de gemeenteraden makkelijker moeten worden om te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven in een GR op de begroting van de eigen gemeente (art 34, 34b en 35 Wgr) (\* per 1 juli 2022).

Ten aanzien van de P&C-producten wordt GGDrU vaak al geprezen om duidelijkheid en transparantie richting de raden. En ook zijn de termijnen al ingegeven op voldoende ruimte voor zienswijzen van raden (conform de nieuwe wetswijziging). GGDrU beoogt daardoor al te werken conform de bedoeling van de wetswijziging (dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf III).

## **2. Regionaal proces: afstemming (grote) regelingen in regio Utrecht en gezamenlijke uitgangspunten**

In het kader van de wetswijziging heeft overleg plaatsgevonden met de directeurs van de vijf grote vrijwillige en verplichte gemeenschappelijke regelingen binnen de regio Utrecht. Dit zijn, naast GGDrU, de VRU, ODRU, RUD Utrecht en AVU. Daarbij is een aantal gezamenlijke uitgangspunten onderkend, ingegeven vanuit de onderliggende bedoeling van de wetswijziging, waaronder:

- a) Versterking eigenaarschap bestuurder: het eerste aanspreekpunt voor de raad ten aanzien van aangelegenheden van de GR is het eigen AB-lid/ de eigen betreffende portefeuillehouder.

- b) Uniformiteit waar mogelijk: streven naar vergelijkbare invulling en handelswijze, voor zover de regelingen vergelijkbaar zijn;
- c) Ieder doet de wijzigingsvoorstellen vanuit de eigenheid en eigen verantwoordelijkheid van de respectievelijke regeling;
- d) Vergroten inhoudelijke betrokkenheid: zo veel mogelijk transparantie ten behoeve van draagvlak bij de raden;
- e) Zo min mogelijk bureaucratisch in de relatie met de raden;
- f) Zo min mogelijk bovenwettelijke bepalingen; als GR'en in de regio streven we naar uniforme uitgangspunten conform de wetswijziging, zonder daar aanvullende bepalingen aan toe te voegen.

Alle GR'en en hun besturen zullen een proces doorlopen, waarin zij bespreken hoe zij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen naar hun eigen GR vertalen. De algemeen besturen van de GR'en, en dus hun dagelijks bestuur ter voorbereiding, zijn nu aan zet om de implementatie vorm te geven.

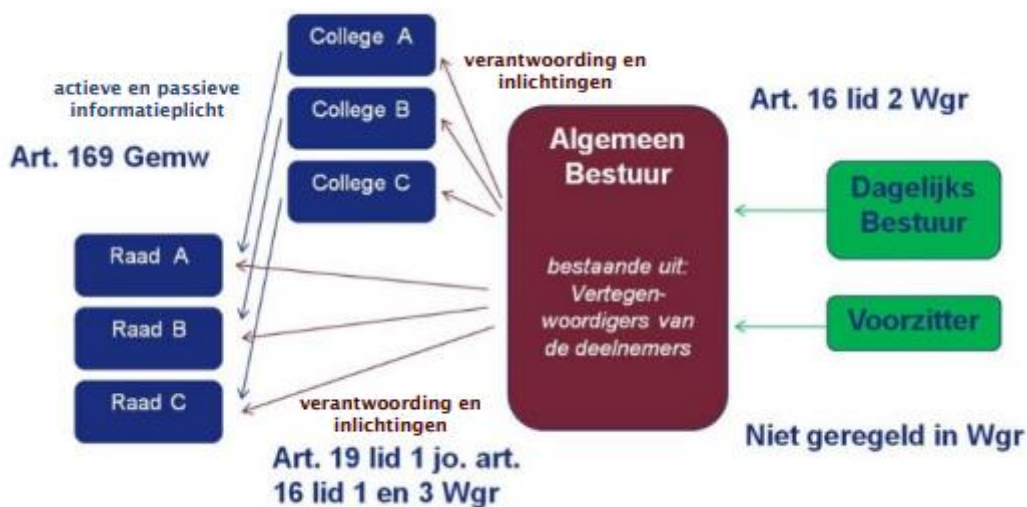
### 3. ***Uitwerking van de uitgangspunten en voorgestelde wijzigingen GR GGD regio Utrecht***

Bovengenoemde wijzigingen uit de Wgr en regionale uitgangspunten leiden tot een voorstel voor de uitwerking van de GR GGDrU. Hieronder benoemen we de verschillende elementen uit de Wgr.

#### a) **Versterking eigenaarschap bestuurder**

De GR GGDrU is een collegeregeling. Dat wil zeggen, ingesteld door de colleges van burgmeester en wethouders met als doel een overheidstaak uit te voeren, waarvan de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid bij de gemeente ligt. Voor de GGD is dit vastgelegd in de Wet publieke gezondheid en ook wettelijk verplicht. De GR is een vorm van verlengd lokaal bestuur.

Bij een collegeregeling ligt de bevoegdheid om te beslissen over deze regelingen daarom in de eerste plaats bij de colleges. De rol van de raad is het kaderstellen en controleren. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat het algemeen bestuur (AB) van de GR GGDrU wordt gevormd door leden van de colleges van burgemeesters en wethouders van de deelnemers. Het dagelijks bestuur wordt gekozen uit het algemeen bestuur en bestaat dus ook uit leden van die colleges.



1. Het collegelid heeft op grond van de Gemeentewet een actieve en passieve informatieplicht naar de gemeenteraad (art 169 Gemeentewet). Dit geldt ook voor het handelen als AB-lid van een GR.
2. De raad (als geheel) kan het eigen AB lid ter verantwoording roepen (art 16 lid 1 Wgr)
3. Leden van de raad kunnen het AB van de GR om inlichtingen vragen (art 17 Wgr) waarop de GR verplicht is te antwoorden. Deze verplichting richt zich niet alleen op informatie over te nemen besluiten, maar betreft alles dat de raad behoort te weten om zijn taak goed te kunnen vervullen.

Deze structuur brengt tot uitdrukking dat het eerste aanspreekpunt voor de raad ten aanzien van het reilen en zeilen in de GR, het eigen AB-lid/de eigen betreffende portefeuillehouder is. Voor alle GR'en geldt dat bij de verantwoording de nadruk gelegd wordt op het lokale gesprek, collegeleden overleggen met hun eigen raad. De wetwijziging brengt geen verandering in deze verantwoordelijkheidslijnen.

#### **b) Uniformiteit waar mogelijk**

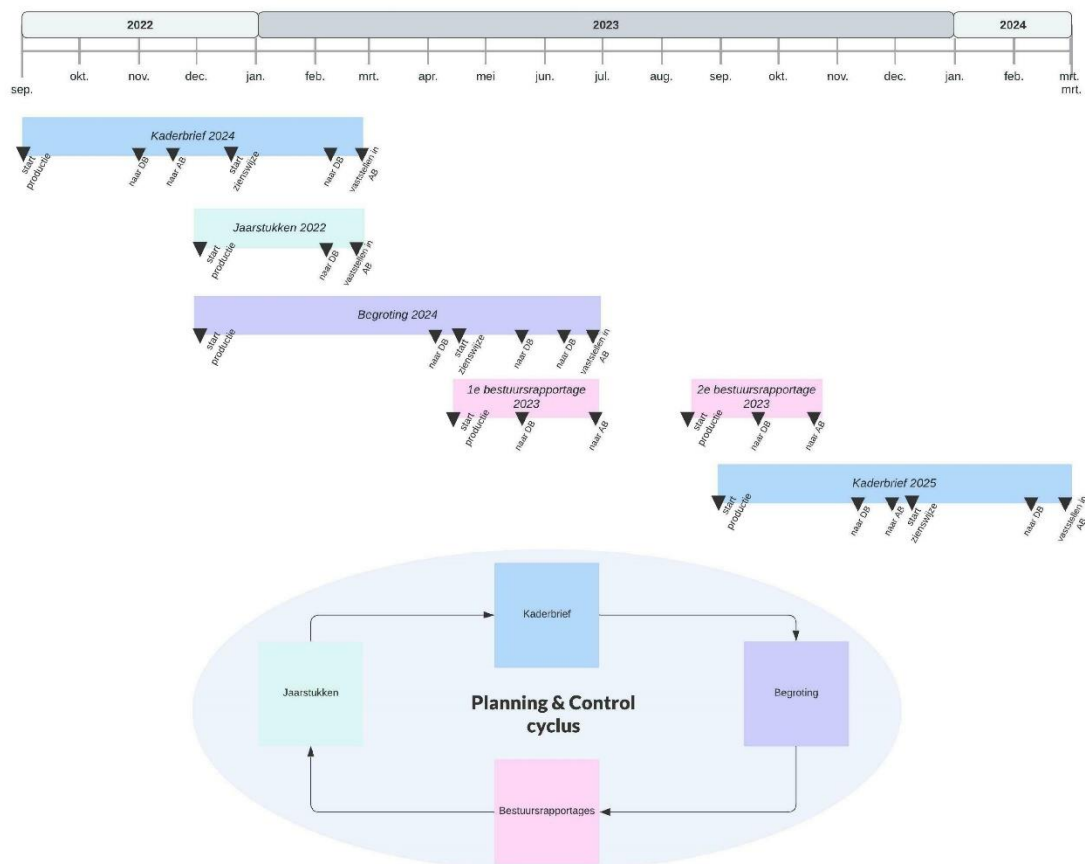
Naar verwachting bestaat er bij de deelnemers de wens om uniformiteit in de aanpassingen in de GR'en om ambtelijke en bestuurlijke drukte te beperken. Het is begrijpelijk dat een gemeente die met meerdere GR'en te maken heeft, uniformiteit wil in het besturen van die GR'en. De wetgever heeft er juist voor gekozen, vanwege de verscheidenheid aan GR'en om geen uniforme afspraken in de wet op te nemen. Er zijn wezenlijke verschillen tussen de GR'en waardoor er verschillende modellen denkbaar of zelfs nodig zijn. Dit leidt tot de conclusie dat per GR bekeken moet worden wat voor die GR een passende uitwerking en toepassing is van de wetwijziging. Uitgangspunt is dat voor zover de regelingen vergelijkbaar zijn we in regio Utrecht streven naar vergelijkbare invulling en handelswijze.

#### **c) Vergroten inhoudelijke betrokkenheid**

De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen geeft de gemeenteraden meer sturingsmogelijkheden. Wat we zien is dat deze sturingsmogelijkheden vrij formeel van aard zijn. Het gaat vooral om extra instrumenten. Ook in de voorbereiding van de wetwijziging is de vraag al geopperd of deze instrumenten er echt toe bijdragen dat de raad meer invloed heeft op de GR. Er ontstaat meer bestuurlijke drukte en het risico van dubbeling van werk. Er komt nog meer een focus op financiën, terwijl er zowel bij de GR'en als bij de raden juist behoefte is aan meer het inhoudelijke debat met elkaar voeren. Daar wil GGDrU meer op investeren en de bestaande richtlijnen en verantwoordingslijnen ongemoeid laten. Met elkaar spreken over welke taken wil je dat deze GR voor jou uitvoert? Wat vind je als raad belangrijk dat er tot stand komt in jouw gemeente? De output van de GR is immers het belangrijkste. Uitgangspunt is daarom de nieuwe instrumenten vooral inzetten waar deze meerwaarde hebben om inhoudelijke betrokkenheid te vergroten in verbinding met de financiële kaders.

#### **d) Termijnen en vereenvoudiging P&C-cyclus**

De termijnen die worden genoemd in onze gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de P&C-cyclus worden vervangen door de nieuwe termijnen conform de Wgr. In de praktijk betekent dit geen tot weinig verandering voor de werkwijze van GGDrU omdat we al ruimere termijnen kenden dan de oude wet. Uitgangspunt voor de P&C-cyclus is de minimale wettelijke termijnen te blijven hanteren. Als GGDrU zaten we voor de wetwijziging al ruimer in de cyclus dan toen van de GR werd gevraagd. Dat betekent dat met de wijziging van de termijnen (van 8 naar 12 weken) en data (waarop begrotingen aan de provincie moeten worden gestuurd) geen grote veranderingen van de P&C cyclus vragen. Zie onderstaande figuur met de data en termijnen van de P&C cyclus:



**e) Zienswijzen raden bij bestuursbesluiten**

Met de gewijzigde Wgr is het mogelijk, maar niet verplicht, om de zienswijzeprocedure ook bij andere besluiten dan die bij de begroting toe te passen. De GR GGDrU voorziet, naast de wettelijke zienswijze op de begroting danwel begrotingswijziging, reeds in een zienswijzeprocedure over de algemene financiële en beleidsmatige kaders (kaderbrief). Het bestuur van de GR zal moeten bekijken voor welke andere besluiten een zienswijzeprocedure zinvol is; dit in relatie met het uitgangspunt om toename van de bestuurlijke drukte te voorkomen en de tijdsdruk die een extra zienswijze stap met zich mee brengt in de al vaak tijd -kritische procedures.

**f) Burgerparticipatie casu quo inspraakmogelijkheid voor ingezetenen en andere belanghebbenden.**

GGDrU heeft een wettelijke opdracht en wettelijke taken om voor de inwoners in regio Utrecht publieke gezondheidszorg op gelijk niveau uit te voeren en aan te bieden. Daarom is reeds een algemene bepaling opgenomen dat GGDrU burgerparticipatie of het betrekken van belanghebbenden gebruikt, als dat is voorgeschreven bij of krachtens wet of door het bestuur van GGDrU.

**g) Mogelijkheid tot het instellen van een adviescommissie**

Als de raden van alle deelnemers gezamenlijk aan het AB van de GR vragen om een adviescommissie in te stellen, dient het AB deze in te stellen. De adviescommissie kan het bestuur van een GR adviseren omtrent voorgenomen besluiten, zelf aandacht voor een onderwerp vragen en (gezamenlijke) standpunten van de raden van de deelnemers

op het punt van de regeling voorbereiden en daaromtrent adviseren. Daarmee kunnen de raden eerder en nauwer betrokken worden dan op dit moment het geval is. Er is geen sprake van delegatie van bevoegdheden aan de gemeenschappelijke adviescommissie. Deze nieuwe commissie heeft geen (formele) rol in het besluitvormingsproces en zienswijzen blijven door raden gegeven worden, eventueel voorbereid door de adviescommissie. Dit nieuwe instrument kent een paar haken en ogen. Het kost tijd van de raadsleden (reden waarom de mogelijkheid is geopend om hiervoor een extra vergoeding te geven) en brengt extra bestuurlijke drukte met zich mee. Ook de politieke implicaties dienen goed in ogenschouw genomen te worden. Eén raadslid wordt aangewezen om deel te nemen in de adviescommissie. Kan deze persoon het standpunt van de hele raad weergeven? Daarnaast moet bij dit nieuwe instrument ook de kosten voor de GR zelf worden meegewogen, aangezien noch menskracht noch middelen daarvoor op dit moment zijn gereserveerd in de begroting van GGDrU. Daarnaast vinden we het ook hier belangrijk om vooral te kijken naar wat werkt voor deze GR. Het betrekken van de raad bij een GR hoeft niet altijd via een formele adviescommissie te lopen. Er kan ook gewerkt worden met bijvoorbeeld afgevaardigden uit de raden (raadsrapporteurs) die zich specifiek richten op een bepaald inhoudelijk terrein en de daarbij horende GR. Bijvoorbeeld in Baarn werken raadsrapporteurs in duovorm (één raadslid/steunfractielid van de coalitie en één van de oppositie) en werken aan de hand van een duidelijke opdracht (volgens de methode-Duisenberg). Ook kunnen afspraken over extra informatievoorziening helpen om de raad meer te betrekken. Voor extra informatievoorziening richting raadsrapporteurs en raden nog geen budget/fte gereserveerd in de begroting van GGDrU.

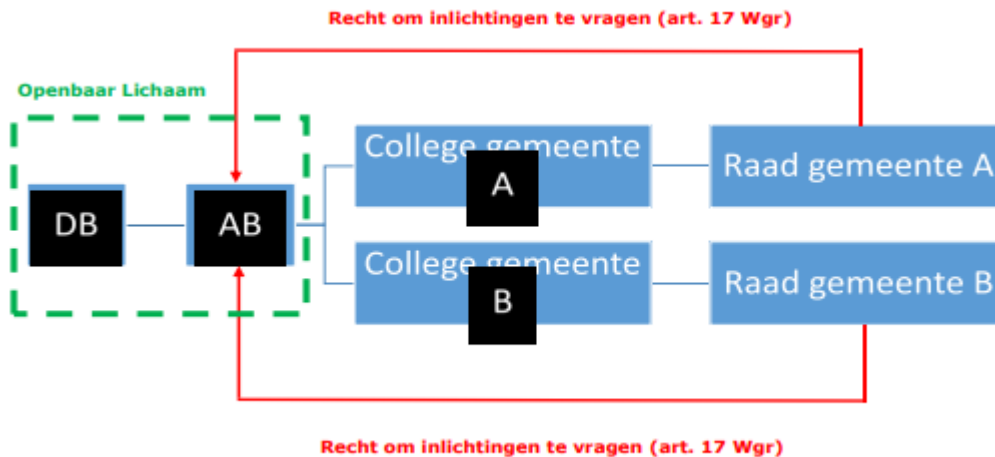
De mogelijkheid tot het instellen van een adviescommissie is geregeld in de wet en kan op enig moment worden geïnitieerd door de raden van de deelnemers. Het AB dient op verzoek de bevoegdheden, de taken en de werkwijze van de commissie vast te leggen in een (aparte) regeling. Het is niet noodzakelijk de GR hierop aan te passen. Bij een eventueel initiatief voor een adviescommissie is het essentieel kritisch te bevragen op de verwachte meerwaarde ten opzichte van andere (informele) instrumenten om de (inhoudelijke) betrokkenheid van raadsleden te vergroten.

#### **h) Evaluatie van de regeling**

Over het algemeen is het goed om een eenmaal afgesproken regeling om de zoveel tijd te evalueren. Wetgeving en omgeving kunnen immers veranderen. Daarnaast vergroot een evaluatie het gevoel van eigenaarschap en de inhoudelijke betrokkenheid van zowel besturen als raden. Toch is een gemeenschappelijke regeling niet vaak aan verandering onderhevig. Zeker als een GR ervoor kiest alleen in de regeling op te nemen wat er wettelijk gezien in geregeld moet zijn. Dit o.a. vanwege de tijdrovende wijzigingsprocedure (een procedure van ten minste anderhalf jaar met diverse ronden van afstemming met bestuur, colleges en raden). Wij stellen daarom voor een periodieke evaluatie (voorstel eens in de vijf jaar) uit te voeren. Per evaluatiemoment wordt de concrete vraagstelling en reikwijdte bepaald. Tevens wordt dan ook budget aan de gemeenten gevraagd voor het uitvoeren van deze evaluatie.

#### **i) Actieve informatieplicht**

Bij de wetwijziging wordt naast de al bestaande informatiestromen tussen raad en algemeen bestuur van de GR een nieuwe mogelijkheid toegevoegd namelijk de actieve informatieplicht. Hiermee wordt bepaald dat het algemeen bestuur van de GR aan de raden alle inlichtingen geeft die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. De huidige informatiestromen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:



- Zoals al benoemd onder punt a) heeft het collegelid c.q. de burgemeester als lid van het algemeen bestuur actieve en passieve informatieplicht naar de gemeenteraad.
- Leden van de raad kunnen het AB van de GR om inlichtingen vragen (art 17 Wgr) waarop de GR verplicht is te antwoorden. Deze verplichting richt zich niet alleen op informatie over te nemen besluiten, maar betreft alles dat de raad behoort te weten om zijn taak goed te kunnen vervullen.
- Aan artikel 17 is een nieuw lid toegevoegd dat regelt dat het bestuur van de GR de raden alle inlichtingen geeft die zij nodig hebben. Een actieve informatieplicht dus.

Het is lastig te bepalen om welke informatie het dan zou gaan, want het gaat om het brede begrip 'voor de uitoefening van hun taken'. Het moet gaan om een aanvulling op de al bestaande informatiestromen. Ook moet duidelijk blijven dat het hier niet gaat over een verantwoordingsplicht. De formele besluitvormings- en verantwoordingslijnen blijven ongewijzigd. De eerste verantwoordelijkheid voor het informeren van de raad blijft bij het AB-lid. De actieve informatieplicht is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar de uitwerking daarvan dient opgenomen te worden in de eigen GR. De artikelen 14, 30 en 32 in de huidige GR GGDrU voorzien al in de actieve informatieverstrekking, zoals bedoeld in de gewijzigde Wgr.

#### j) **Uittredingsbepalingen**

Deze aanvulling in de wet is een vrij technische wijziging en zal met financieel experts doorgenomen moeten worden. Uit de praktijk en de jurisprudentie kunnen hier richtlijnen voor gedestilleerd worden.

#### **4. Besluitvormingsstappen**

Bij wijziging van de GR moeten voor besluitvorming volgende stappen worden genomen:

- 1) Dagelijks bestuur stelt gewenste wijzigingen voor aan het algemeen bestuur.
- 2) Gemeenten worden via een online enquête geïnformeerd over de wijziging en genoemde uitgangspunten en krijgen de mogelijkheid om hun wensen kenbaar te maken. Waar mogelijk worden hiervoor bijeenkomsten georganiseerd.
- 3) Algemeen bestuur besluit om de colleges een voorstel voor wijziging voor te leggen.
- 4) Het dagelijks bestuur legt dit aan de colleges voor.
- 5) De colleges nemen een voorgenomen besluit tot wijziging.
- 6) De colleges vragen de raden zienswijzen met betrekking tot de voorgenomen wijzigingen.
- 7) De raden maken binnen 12 weken al dan niet zienswijzen kenbaar.

- 8) De colleges nemen ten aanzien van de zienswijzen al dan niet standpunt in.
- 9) De colleges maken deze wensen van raad of college kenbaar aan het bestuur van de GR.
- 10) Het bestuur bepaalt op basis van de zienswijzen welke wijzigingen breed gedragen zijn.
- 11) Het dagelijks bestuur van de GR doet een voorstel tot wijziging aan de colleges.
- 12) De colleges nemen een definitief voorgenomen besluit tot wijziging van de GR.
- 13) De colleges vragen op basis van dit voornemen toestemming aan respectievelijke raden.
- 14) De raden verlenen al dan niet toestemming voor de wijziging.
- 15) De colleges besluiten definitief tot al dan niet wijzigen van de GR op basis van de al dan niet verleende toestemming van de respectievelijke raden.
- 16) Als alle (of vereiste meerderheid van) colleges besluiten tot wijziging, dan vindt de wijziging op dat moment plaats.
- 17) Vervolgens maakt de gemeente van vestiging, Utrecht, de wijziging bekend en publiceert de geconsolideerde regeling op [overheid.nl](http://overheid.nl), waarna hij in werking treedt.