

Toelichting

Wijzigingsvoorstel Gemeenschappelijke regeling VRU

Behorende bij de brief d.d. 22-8-2022 aan de colleges van B & W van de VRU-gemeenten

Inleiding

Deze toelichting is een aanvulling op de brief d.d. 22-8-2022 met het ontwerp-wijzigingsbesluit van de Gemeenschappelijke regeling VRU (verder: GR-VRU). Het ontwerp-wijzigingsbesluit heeft betrekking op twee thema's:

- a. Systematiek dagelijks bestuur.
- b. Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Hieronder wordt voor de systematiek dagelijks bestuur en de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen nader toegelicht wat de voorgestelde wijzigingen zijn en de argumentatie daarvoor is.

Systematiek dagelijks bestuur

De afgelopen periode is door het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de VRU meermalen gesproken over verbetermogelijkheden met betrekking tot het functioneren van het dagelijks bestuur in relatie tot het algemeen bestuur. Dit is uitgemond in een besluit van het algemeen bestuur in zijn vergadering van 28 maart 2022 om de samenstelling en zittingstermijnen van het dagelijks bestuur aan te passen. Om dit mogelijk te maken is een wijziging van de GR-VRU noodzakelijk. Daarbij is de wens uitgesproken deze zo spoedig mogelijk door te voeren.

a. Maximeren aantal zittingstermijnen

In de huidige GR VRU is een zittingstermijn van vier jaar vastgelegd zonder maximum aantal termijnen. Om doorstroom te stimuleren wordt voorgesteld om de zittingstermijn te maximeren op twee keer vier jaar voor de leden van het dagelijks bestuur. Daarbij wordt tevens de regel afgeschaft dat bij tussentijds aftreden van een lid van het dagelijks bestuur een tijdelijke vervanger wordt aangewezen om de termijn uit te dienen voordat een nieuw lid voor vier jaar wordt benoemd. Bij aftreden van een lid wordt voortaan gelijk een nieuw lid gekozen voor vier jaar.

b. De plaatsvervangend voorzitter vast lid dagelijks bestuur.

Op grond van de huidige GR-VRU kan het algemeen bestuur elke vier jaar besluiten de plaatsvervangend voorzitter te (her)benoemen tot lid van het dagelijks bestuur. De afgelopen jaren is de burgemeester van Amersfoort als constante factor ook als lid van het dagelijks bestuur aangewezen geweest. Het algemeen bestuur heeft de wens dat de plaatsvervangend voorzitter automatisch lid van het dagelijks bestuur wordt. Het maximeren van de zittingstermijnen geldt dan voor de leden, uitgezonderd de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter.

c. Uitbreiden aantal leden dagelijks bestuur

In de huidige GR-VRU is de omvang van het dagelijks bestuur vastgelegd als de voorzitter en vier leden. Tot nu toe is het aantal van vijf leden toereikend en passend gebleken. Om enkele zware portefeuilles te kunnen verdelen die nu belegd zijn bij één lid van het dagelijks bestuur, is het wenselijk om deze te spreiden over twee leden. Hiervoor is het nodig dat het dagelijks bestuur één lid meer krijgt, zoals voorgesteld.

Wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen

Inleiding

De Eerste Kamer heeft op 14 december 2021 ingestemd met een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: Wgr) en de Gemeentewet met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen. Deze wijziging treedt op 1 juli 2022 in werking. Deze wijziging beoogt een versterking van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot de invloedsmogelijkheden van de raden. Gemeenteraden krijgen hiermee meer mogelijkheden om hun kaderstellende en controlerende rol binnen deze samenwerkingsverbanden te versterken.

De wijziging van de Wgr bevat twee soorten bepalingen. Enerzijds zijn een aantal bepalingen direct werkend. Anderzijds leidt deze wetswijziging tot een aantal verplicht op te nemen onderdelen in, en daardoor aanpassing van, de bestaande gemeenschappelijke regelingen. De verplicht op te nemen onderdelen zijn vrij uit te werken verplichte bepalingen in de gemeenschappelijke regelingen.

Door de wijziging van de Wgr is een wijziging van een aantal onderdelen van de GR-VRU noodzakelijk. Voor de gemeenschappelijke regelingen geldt een overgangstermijn tot 1 juli 2024, dan dienen zij hun regeling te hebben aangepast.

De direct werkende bepalingen

Deze bepalingen gaan direct in werking op 1 juli 2022. Voor de VRU betekent dat dat termijnen, procedures en verplichtingen van rechtswege veranderen. Het initiatief van de mogelijkheid van de gemeenschappelijke adviescommissie ligt bij de raden zelf.

- a. Bij het treffen, wijzigen en het toe- en uittreden van de gemeenschappelijke regeling moet vóór de vaststelling met toestemming van de raden ook een ontwerp van de regeling, of de wijziging daarvan, voor zienswijzen aan de raden worden toegezonden, met een reactietermijn van 8 weken. (De brief waarbij deze toelichting hoort vloeit voort uit deze wijziging.) De toestemming blijft ongewijzigd vereist na de zienswijzenronde.
- b. In de wet worden de termijnen/data op het gebied van zienswijzeprocedure en begrotings- en jaarrekeningcycli gewijzigd. De deadline voor indienen van de begroting verschuift van 1 augustus naar 15 september; van de kaders en de jaarrekening van 15 april naar 30 april; en van de ontwerpbegroting van 8 weken naar 12 weken voordat die aan het bestuur wordt aangeboden/vastgesteld. Deze termijnen moeten worden overgenomen in de GR-VRU.
- c. Op zienswijzen met betrekking tot de ontwerp-begroting moet het dagelijks bestuur schriftelijk en gemotiveerd reageren naar de raden voor behandeling in het algemeen bestuur.
- d. De passieve informatieplicht wordt uitgebreid met een actieve informatieplicht en de GR moet regelen hoe die informatie wordt verstrekt. Er gaat een actieve inlichtingenplicht vanuit bestuur naar alle gemeenteraden gelden. De huidige GR-VRU voorziet hier al in.
- e. Op initiatief van de raden van de deelnemende gemeenten kan een gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden worden ingesteld die het algemeen bestuur van advies voorziet, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten kan voorbereiden of deze raden van advies kan voorzien.

Verplichte onderdelen in GR

Voor de uit te werken bepalingen moet worden bepaald op welke wijze deze worden opgenomen in de GR-VRU. Van belang hierbij is op te merken dat de veiligheidsregio een verplichte gemeenschappelijke regeling is, waarbij bij of krachtens andere wetten, waaronder de Wet veiligheidsregio's, ook taken en bevoegdheden zijn bepaald en inrichtingseisen zijn gesteld. Het gaat om onderstaande verplichte bepalingen:

- a. Of de raden van de deelnemende gemeenten zienswijzen kunnen geven op bepaalde ontwerp-bestuursbesluiten.
- b. Of er burgerparticipatie casu quo inspraakmogelijkheid is voor ingezetenen en andere belanghebbenden op bepaalde ontwerp-bestuursbesluiten.
- c. De uitwerking van hoe de informatie wordt verstrekt in het kader van de actieve informatieplicht.
- d. Of evaluatieverplichting noodzakelijk is en hoe.
- e. In de uittredingsbepalingen moeten de gevolgen voor het vermogen van het openbaar lichaam en de deelnemers worden geregeld.

Algemene lijn

Het bestuur van de VRU heeft deze bepalingen getoetst aan de huidige GR-VRU en de door de VRU georganiseerde betrokkenheid van de raden, in samenhang met de invloedsmogelijkheden op grond van de Wet veiligheidsregio's. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de VRU al voldoet aan de doelstelling van deze wetswijziging, namelijk voldoende invloed van de raden bij de taakuitvoering van de VRU. In voorliggende ontwerp-wijzigingsbesluit wordt daarom een voorstel gedaan voor de invulling van de verplicht uit te werken bepalingen, alsmede het laten vervallen van de formele zienswijzenprocedure op de kadernota.

Implementatie wijzigingen Wgr

Met betrekking tot de implementatie van de Wgr wordt door de VRU voorgesteld om de GR-VRU conform het bijgevoegde ontwerp-wijzigingsbesluit te wijzigen. Hieronder wordt per onderwerp aangegeven wat de argumenten zijn waarmee tot de voorgestelde wijzigingen is gekomen.

1. Termijnen en vereenvoudiging P&C-cyclus

De termijnen die worden genoemd in de GR-VRU met betrekking tot de P&C-cyclus worden aangepast aan termijnen in de Wgr. Daarnaast wordt ook nog een inhoudelijke wijziging voorgesteld. Binnen het algemeen bestuur is namelijk ook de wens uitgesproken om de P&C cyclus minder dominant te laten zijn in de vergaderingen. Met name ten aanzien van de zienswijze-procedures zou dit een tijdsbesparing kunnen opleveren bij de gemeenten en de VRU. Hoewel dit

haaks lijkt te staan op de ratio achter de wetswijziging, wordt er vanuit gegaan dat de huidige invloed van raden kan worden geborgd en in ieder geval verminderde belasting qua stukken wordt bereikt.

Bovenwettelijke zienswijzenprocedures

In de huidige GR-VRU zijn twee aanvullende/bovenwettelijke bepalingen opgenomen: zienswijzemogelijkheid op de voorlopige jaarstukken en op de kadernota.

1a Voorlopige Jaarstukken

De zienswijzemogelijkheid op de voorlopige jaarstukken wordt in de praktijk meegenomen in dezelfde zienswijzeronde van de ontwerp-begroting. Hierbij wordt met name gebruik gemaakt van de zienswijzemogelijkheid om te reageren op het voorstel voor de resultaatbestemming. Gelet op deze functie in relatie tot de beperkte extra inspanning wordt geadviseerd om de bepaling over de zienswijze over de voorlopige jaarstukken te handhaven.

2a Kadernota

De in de huidige GR-VRU verplichte zienswijzeprocedure voor de kadernota is een bijzondere procedure. Omdat het bieden van een mogelijkheid voor zienswijzen geen wettelijk vereiste is, wordt voorgesteld de zienswijzeprocedure te laten vervallen en de kadernota in zijn huidige vorm worden vervangen door een informatieve (kader)brief waarin de gemeenten op de hoogte worden gesteld van:

- de verwachte meerjarige ontwikkeling van het financiële kader
- eventuele beleidsmatige ontwikkelingen met een mogelijk financieel effect.

De verwachte ontwikkeling van het financiële kader betreft uitsluitend de technische actualisatie van het financiële kader¹ op basis van de meest recente circulaire voor het gemeentefonds en de rijksbijdrage. Zo blijven de gemeenten tijdig over de benodigde financiële informatie beschikken om te verwerken in hun eigen begroting. Daarnaast zal het bestuur van de VRU normaliter besluiten om de raden formeel zienswijzen te vragen op de kadernota.

Eventuele financiële effecten worden pas in de ontwerp-begroting verwerkt, nadat daar expliciete besluitvorming door het algemeen bestuur over heeft plaatsgevonden. De gemeenteraden worden via de zienswijzeprocedure op de ontwerp-begroting, bedoeld in artikel 35 Wgr, in de gelegenheid gesteld om daarop een zienswijze te geven.

2. Zienswijzen raden bij bestuursbesluiten

In de GR-VRU is, afgezien van de besluiten met betrekking tot de begrotingscyclus geen mogelijkheid voor zienswijzen opgenomen. In de Wet veiligheidsregio's is voor een aantal belangrijke besluiten reeds betrokkenheid van de raden georganiseerd. Dit zijn de belangrijkste besluiten van de VRU voor wat betreft haar taakuitvoering, oftewel het 'wat' of de 'output'. Boven op de wettelijke procedures geeft het bestuur van de VRU op enkele van die besluiten de raden ook de mogelijkheid om te reageren op ontwerp-besluiten, zoals het Regionaal Risicoprofiel. Het grootste deel van de overige besluiten betreft de bedrijfsvoering en interne organisatie van de VRU, oftewel het 'hoe'. Daarnaast worden de gemeenten ook ambtelijk betrokken bij de vaststelling van belangrijke besluiten. Daarbovenop zienswijzen verplicht stellen voor bepaalde besluiten, leidt in ieder geval toe tot meer institutionele vertraging. Daarom is er voor gekozen om de huidige praktijk, waarbij het bestuur zelf bepaalt voor welke besluiten aanvullend zienswijzen worden gevraagd in stand te laten. Het voorstel is om geen besluiten aan te wijzen, waarvoor zienswijzen verplicht zijn.

3. Burgerparticipatie casu quo inspraakmogelijkheid voor ingezetenen en andere belanghebbenden.

In de GR-VRU is geen mogelijkheid voor burgerparticipatie opgenomen. De VRU heeft een wettelijke opdracht en wettelijke taken die zij voor de inwoners en bedrijven in Utrecht op gelijk niveau moet uitvoeren en aanbieden. Daarbij past niet dat bepaalde (groepen van) burgers zich in dit keuzeprocess mengen. Daarnaast gelden grofweg dezelfde overwegingen die voor zienswijzen gelden. Het voorstel is om geen besluiten aan te wijzen, waarvoor burgerparticipatie verplicht is.

4. Evaluatie

De GR-VRU kent op dit moment geen evaluatiebepaling. Een evaluatiemogelijkheid lijkt goed te passen om de werkwijze van de VRU periodiek te toetsen aan de behoeften van de raden. Het voorstel is om het algemeen bestuur periodiek, doch ten minste eens in de zes jaar zorg te laten dragen voor evaluatie van de regeling. Op die manier kan worden georganiseerd dat halverwege een raadstermijn de vorige raadstermijn en de lopende termijn kunnen worden geëvalueerd. Op die manier vindt de evaluatie plaats met ingewerkte raadsleden. Deze evaluatie ziet slechts op de

¹ Bijstelling gemeentefonds (verdeelsleutel), Loon- en prijsaanpassing, ontwikkeling FLO-overgangsrecht en ontwikkeling rijksbijdrage.

taakuitvoering, oftewel de output van de VRU. De interne aangelegenheden casu quo de wijze van bedrijfsvoering vallen niet onder deze evaluatieplicht. Raden kunnen desgewenst via hun burgemeester input leveren.

5. Actieve informatieplicht

Artikel 3.4 van de huidige GR-VRU voorziet al in de actieve informatieverstrekking, zoals bedoeld in de gewijzigde Wgr. Dit komt inhoudelijk reeds overeen met het artikel in de gemeentewet waarnaar wordt verwezen. Het voorstel is om dit artikel ongewijzigd te laten.

6. Uittredingsbepalingen

De huidige uittredingsbepalingen in de GR-VRU komen overeen met wat meestal gebruikelijk is in gemeenschappelijke regelingen. De uittredingsbepalingen zijn aangepast, zodat deze minimaal aan de eisen van de gewijzigde Wgr voldoen. Uittreding is slechts mogelijk na wijziging van de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's met de regio-indeling, bij wijziging van gemeente- of provinciegrenzen. Dat betekent dat deze alsdan ook verplicht is en daardoor een bijzonder karakter kent. De invulling van deze wetswijziging is in de praktijk nog niet uitgekristalliseerd. Ook zijn er in de kamerstukken weinig aanknopingspunten te vinden over de materiële invulling in de regeling. Daarom is gekozen voor een zo generiek mogelijke invulling van deze bepaling.

Vervolg

- De raden kunnen eventuele zienswijzen kenbaar te maken aan het college ten aanzien van het bijgevoegde ontwerp-wijzigingsbesluit GR-VRU.
- De colleges zullen vervolgens de zienswijzen van de raden en hun standpunten uiterlijk 18 november 2022 aan het bestuur van de VRU kenbaar maken.
- Vervolgens worden door de VRU definitieve voorstellen voor het algemeen bestuur van 6 februari 2023 voorbereid.
- Daarna kan het dagelijks bestuur het concept-wijzigingsbesluit aan de colleges voorleggen en kan de definitieve procedure voor instemming van de colleges en toestemming van de raden met de concept-wijzigingsvoorstellen starten.
- Naar verwachting is de GR-VRU in de eerste helft van 2023 gewijzigd.