



Bestuursnotitie

datum : 10 oktober 2019

onderwerp : Reactie op consultatieversie 'Wijziging Wgr i.v.m. vergroten democratische legitimatie'

Met belangstelling hebben de zeven Gelderse Omgevingsdiensten kennis genomen van de consultatieversie van het wetsvoorstel 'Wijziging Wgr i.v.m. vergroten democratische legitimatie'.

De directeurs van de zeven Gelderse Omgevingsdiensten staan achter de kerngedachte van het wetsvoorstel, het versterken van de democratische legitimiteit van de gemeenschappelijke regelingen, en maken graag gebruik van de mogelijkheid een reactie te geven op de hieronder genoemde onderdelen.

Vaststellen/wijzigen van een regeling

(artikel 51)

Een onderdeel van het voorstel is dat voorafgaand aan de huidige procedure tot wijziging van een gemeenschappelijke regeling, de ontwerp wijziging voor een zienswijze wordt voorgelegd aan de raden van de deelnemers. Daarna volgt de eigenlijke besluitvorming, inclusief het toezenden van het ontwerpbesluit aan diezelfde raden voor toestemming.

De extra stap betekent in de praktijk een forse verlenging van de toch al lange doorlooptijd van de besluitvorming over een GR-wijziging. De extra procedurestap kost al snel een kwartaal (acht weken zienswijzetermijn + de termijn van het vooraf toesturen van de stukken aan de raad door tussenkomst van het college, inclusief de daaraan voorafgaande ambtelijke voorbereiding).

Besluitvorming na schriftelijke reactie op de zienswijzen

(artikel 52 juncto artikel 10)

De wens dat altijd gemotiveerd en schriftelijk wordt gereageerd op zienswijzen, is duidelijk en begrijpelijk. Niet duidelijk is het beoogde effect van de nieuwe bepaling en daarmee de beoogde handelswijze.

De onduidelijkheid zit in de eis dat kennis wordt gegeven van de reactie voorafgaand aan het nemen van het besluit waarop de zienswijze is gegeven. Met de eis "voorafgaand aan" wordt in ieder geval uitgesloten dat het algemeen bestuur de schriftelijke reactie op een zienswijze vaststelt gelijktijdig met het te nemen besluit. De vraag is echter hoe eng of ruim deze eis moet worden geïnterpreteerd.

Uitleg 1

Een enge uitleg is dat enkel wordt beoogd af te dwingen dat het algemeen bestuur de zienswijzen serieus neemt. Uit de besluitvorming moet blijken dat de zienswijzen zijn meegenomen in de afwegingen om tot een besluit te komen. Daaraan wordt voldaan als het te nemen besluit wordt geagendeerd op een later moment in dezelfde vergadering als de reactie op de zienswijzen.

Uitleg 2

Een andere uitleg is dat het nemen van het besluit moet gebeuren in een latere vergadering dan het vaststellen van de schriftelijke reactie op de zienswijzen.

Het is onduidelijk wat daarvan de meerwaarde zou zijn. Wordt aan de eis voldaan als de voorzitter achtereenvolgens de eerste vergadering sluit en de volgende vergadering opent?

Misschien is het beoogde effect dat het algemeen bestuur, na beraadslaging over de zienswijzen, het dagelijks bestuur opdracht geeft de reactie op de zienswijzen te verwerken in een aangepast ontwerpbesluit. Besluiten van het algemeen bestuur worden immers voorbereid door het dagelijks bestuur. Als dat de opzet is, zijn de praktische gevolgen ingrijpend.

Het besluitvormingstraject voorafgaand aan een vergadering van het algemeen bestuur heeft een zeer lange doorlooptijd. Het traject begint met het opstellen van de besluitstukken door de ambtenaren in dienst van de gemeenschappelijke regeling. Na verzending van de besluitstukken aan het dagelijks bestuur duurt het enkele weken voordat het dagelijks bestuur bijeenkomt. Die tijd hebben de bestuursleden nodig om de besluitstukken voor te bespreken binnen hun eigen organisatie. Na besluitvorming door het dagelijks bestuur worden de stukken toegestuurd aan het algemeen bestuur. Ook de leden van het algemeen bestuur hebben enkele weken nodig om binnen hun eigen organisatie hun standpunt over de besluitstukken voor te bereiden.

Een terug verwijzing van het ontwerpbesluit naar het dagelijks bestuur vertraagt de besluitvorming dus met ongeveer anderhalve maand. Althans in de denkbeeldige situatie dat zowel het dagelijks als het algemeen bestuur onbeperkt vaak vergaderen. In praktijk zal de vertraging veel verder oplopen. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling vergadert niet zo frequent als bijvoorbeeld een gemeentebestuur. Bij sommige omgevingsdiensten vergadert het algemeen bestuur slechts twee keer per jaar. Uitstel van het mogen nemen van een besluit tot een volgende vergadering betekent dan een verlenging van het besluitvormingstraject met een half jaar.

Een voor de hand liggende oplossing lijkt het beleggen van extra bestuursvergaderingen. Dit zal naar verwachting op grote weerstand stuiten bij de betrokken bestuurders. De bestuurders van een collegeregeling zijn druk bezette mensen. Naast hun werk als wethouder of gedeputeerde hebben de meesten bestuursfuncties bij meerdere gemeenschappelijke regelingen. Door de reistijd kost het bijwonen van een bestuursvergadering relatief veel tijd. Als een wethouder of gedeputeerde met een overvolle agenda keuzes moet maken, krijgt de gemeenschappelijke regeling niet per se de hoogste prioriteit.

Bij een te lage opkomst wordt het quorum niet gehaald en kunnen er geen besluiten worden genomen. Dit is bij de huidige vergaderfrequentie soms al een probleem.

Uitleg 3

Het beoogde effect kan ook zijn dat er ruimte komt voor een dialoog tussen het algemeen bestuur en de betrokken raden. Dat impliceert dat de indieners van de zienswijze de kans moeten krijgen daarop te reageren. De interval tussen het ter kennis brengen van de schriftelijke reactie op de zienswijzen en het nemen van het besluit moet dan groot genoeg zijn voor de raden en provinciale staten om te reageren op de reactie op hun zienswijze.

Hier doet zich hetzelfde praktische probleem voor als bij de tweede uitleg. Daar komt de complicatie bij dat ook de raden en provinciale staten een lang besluitvormingstraject hebben en niet frequent vergaderen. De doorsnee raad vergadert eens per maand, sommige eens per zes weken. Als alle betrokken raden een reële gelegenheid moeten krijgen om te reageren op de schriftelijke reactie op hun zienswijze, wordt de minimale termijn tussen de twee vergaderingen van het algemeen bestuur bepaald door het ongunstigste vergaderschema en het traagste besluitvormingsproces van alle betrokken raden.

Concluderend is de eerst genoemde uitleg van de woorden "voorafgaand aan" de enige werkbare vorm. Als de tweede of derde uitleg correct is, kan het beoogde effect wellicht worden bereikt door in plaats van een 'schriftelijke dialoog' mondelinge uitleg aan de raden verplicht te stellen, zodat daadwerkelijk een dialoog wordt gevoerd.

Het vaststellen van de begroting na schriftelijke reactie op de zienswijzen (artikel 59)

Wat hiervoor is gezegd over het reageren op zienswijzen voorafgaand aan het nemen van een besluit, geldt ook voor het reageren op zienswijzen voorafgaand aan het vaststellen van de begroting.

Als de tweede uitleg correct is, zal de vergadering waarin nu de begroting wordt vastgesteld, kort voor het zomerreces, moeten worden gebruikt voor de schriftelijke reactie op de zienswijzen. Voor het vaststellen van de begroting zullen zowel het dagelijks bestuur als het algemeen bestuur na het zomerreces een extra vergadering moeten inlassen.

Het verlengen van de zienswijzetermijn leidt ertoe dat het toezenden van de ontwerpbegroting aan de betrokken raden en provinciale staten niet later, maar juist twee weken eerder moet gebeuren dan nu het geval is. Daardoor zullen de deelnemende organisaties de ontwerp begroting eerder ontvangen dan de jaarrekening, die juist later mag worden toegestuurd. In praktijk kunnen de deelnemende organisaties de ontwerp begroting pas goed beoordelen als de jaarrekening klaar is. Dit heeft dus geen meerwaarde.

Als de derde uitleg moet worden gevolgd, kan de wettelijke termijn voor het indienen van de begroting aan de toezichthouder vrijwel zeker niet worden gehaald. Het wijzigen van die termijn van 1 augustus naar 15 september biedt geen soelaas. De raden en staten die een zienswijze op de begroting hebben ingediend, zullen tijdens het zomerreces niet reageren op de schriftelijke reactie van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

Termijnen voor de begroting (artikel 59 juncto 58)

Het voorstel behelst een verlenging van de zienswijzetermijn inzake de begroting van acht naar tien weken. Om dit te bereiken wordt de uiterste datum voor het toesturen van de begroting naar de toezichthouder verlaast naar 15 september.

Indien de ontwerpbegroting begin juli naar de raden en provinciale staten wordt gestuurd, zoals in de concept Memorie van Toelichting gesuggereerd, zal de begroting pas na het zomerreces worden behandeld in de raden en provinciale staten. De doorlooptijd van het besluitvormingstraject binnen gemeenten en provincies maakt de kans op behandeling vóór het zomerreces bijzonder klein, zeker als dat van alle betrokken raden en provinciale staten wordt verwacht. Als de zienswijzen pas aan het eind van de zienswijzetermijn worden ontvangen, is er geen tijd om er nog iets mee te doen. Dat is lastig te verenigen met de eis dat het algemeen bestuur voorafgaand aan het vaststellen van begroting een gemotiveerde schriftelijke reactie geeft op de ingediende zienswijzen.

De begroting moet voor 15 september worden vastgesteld. Voor een weloverwogen besluit dienen de leden van het bestuur de zienswijzen samen met de ontwerpbegroting enkele weken voor de vergaderdatum te ontvangen. Het is gebruikelijk dat de bestuursleden ten minste twee weken de tijd hebben om hun standpunt over de besluitstukken binnen hun eigen organisatie voor te bereiden.

Als het algemeen bestuur op een eerder moment in dezelfde vergadering een goed gemotiveerde schriftelijke reactie op de zienswijzen moet geven, is dat alleen haalbaar als de besluitstukken al een concept reactie op de zienswijzen bevatten. Eventueel inclusief een aangepaste ontwerpbegroting. Dit kost tijd. Om precies te zijn: de tijd die de ambtenaren van de gemeenschappelijke regeling nodig hebben om de zienswijzen te verwerken in besluitstukken en de tijd die achtereenvolgens de leden van het dagelijks bestuur en de leden van het algemeen bestuur nodig hebben om binnen hun eigen organisatie hun standpunt over die besluitstukken te bepalen.

Alles bij elkaar is er praktisch gezien een termijn van vijf à zes weken nodig tussen de ontvangst van de zienswijzen en de uiterste datum voor het vaststellen van de begroting.

Terugrekenend vanaf 15 september komt het einde van de zienswijzetermijn dan op begin augustus, midden in het zomerreces. Uitgaand van 4 augustus (zes weken voor 15 september) moet de ontwerpbegroting dan uiterlijk 26 mei worden verzonden naar de betrokken raden en provinciale staten.

Aangezien de uiterste datum voor de zienswijzen dan in het zomerreces valt, wordt de zienswijzetermijn praktisch gezien ingekort tot de laatste raads- of statenvergadering voor het zomerreces. De meeste raden en provinciale staten hebben een lang besluitvormingstraject. Om zeker te stellen dat de ontwerp begroting bij alle deelnemers voor het zomerreces kan worden behandeld, is het denkbaar dat hij al beduidend eerder dan eind mei moet worden toegestuurd.

Gegeven de lage frequentie van de bestuursvergaderingen en de nieuwe deadline voor de jaarrekening op 30 april, zal bij de kleinere gemeenschappelijke regelingen de praktische consequentie zijn dat de ontwerpbegroting en de concept jaarstukken beide eind april worden verzonden.

Begrotingswijzigingen

(artikel 59)

Als de tweede of derde uitleg van het begrip "voorafgaand aan" moet worden gevolgd, worden de termijnen voor behandeling van een begrotingswijziging verlengd, zeker als in de bestuurlijke planning rekening moet worden gehouden met achtereenvolgens een zienswijzeronde en een vaststellingronde in het algemeen bestuur.

Het Besluit Begroting en Verantwoording bepaalt dat het algemeen bestuur uiterlijk 31 december van het lopende boekjaar een begrotingswijziging kan vaststellen. Dat betekent, met de voorgestelde langere zienswijzetermijnen voor de raden en staten, een zienswijzeronde en een vaststellingsronde in het algemeen bestuur, dat er na begin september geen begrotingswijzigingen meer in procedure gebracht kunnen worden.

Termijn voor de jaarstukken

(artikel 58b)

Gegeven de lage vergaderfrequentie van het dagelijks bestuur zullen bij kleinere gemeenschappelijke regelingen de ontwerpbegroting en de concept jaarstukken in dezelfde bestuursvergadering worden vastgesteld. Ze zullen dan ook gelijktijdig worden verzonden naar de raden en provinciale staten (wat overigens ook de voorkeur heeft van de deelnemers). Uiteenlopende termijnen in de wet hebben in dat geval geen praktische waarde. Wij vinden het niet consequent om wel de begroting voor het indienen van zienswijzen aan raden en staten te sturen, maar dit achterwege te laten voor jaarstukken. Wij kunnen ons voorstellen dat raden en staten een zienswijze willen indienen omtrent de voorgestelde resultaatbestemming (reserveren of uitbetalen batig saldo) of het rapport van bevindingen van de accountant.