

# Notitie

Datum 19 september 2022

Onderwerp Wet democratisering Wgr per 1 juli 2022; inzet omgevingsdiensten Zuid-Holland

Met ingang van 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd. Een aantal van de wijzigingen is direct ingegaan. Er geldt daarnaast voor enkele onderwerpen een overgangstermijn van 2 jaar om gemeenschappelijke regelingen aan te passen en daarover nadere afspraken te maken tussen de deelnemers en hun raden en Provinciale Staten (PS).

Het is goed als de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten zo eenduidig mogelijk omgaan met de gewijzigde Wgr. Daartoe dient deze notitie. Bij akkoord van het Directeurenoverleg kan de inhoud van de notitie worden benut om het gesprek aan te gaan met de gemeenten en provincie (als 'praatpapier').

## Wat is er veranderd?

De wijziging van de Wgr gaat over de versterking van de positie van gemeenteraden en PS langs 3 lijnen:

1. Het versterken van de positie van gemeenteraden en PS bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen. Betreft o.a. een verruiming van de zienswijzemoogelijkheid op besluiten van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, mogelijkheid van een gemeenschappelijke adviescommissie, verplichte afspraken over participatie, actieve informatieplicht, introductie van een vergoeding voor het lidmaatschap gemeenschappelijke adviescommissies en adviseurs.
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden en PS. Betreft o.a. introductie van een gemeenschappelijk onderzoeksrecht en verduidelijking van de onderzoeksbevoegdheid van de lokale rekenkamers richting het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.
3. Het verbeteren van de positie van gemeenteraden en PS met betrekking tot het functioneren van de regeling. Betreft o.a. afspraken over evaluatie, aanscherping van afspraken over uittreding en betere aansluiting van de begrotingscyclus van de gemeenschappelijke regeling op de gemeentelijke en provinciale cyclus.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van wat er verandert in de bevoegdheden van de raden en PS. Het overzicht is, voor zover relevant voor de omgevingsdiensten, overgenomen uit de Nota naar aanleiding van het verslag. Alle bevoegdheden van de raad en PS ten opzichte van de gemeenschappelijke regeling staan genoemd. Nieuwe bevoegdheden zijn cursief en geel gearceerd weergegeven.

## Welke ideeën hebben de omgevingsdiensten bij de gewijzigde Wgr?

De gesprekken met gemeenten en provincie over de wijziging van de Wgr moeten veelal nog echt starten. De 5 Zuid-Hollandse omgevingsdiensten schreven hun eerste (ambtelijke) ideeën op in deze notitie. Aan de hand hiervan kan het gesprek worden gevoerd. De omgevingsdiensten geven aan de voorkant mee dat zij elk werken in een specifieke regionale context, maar tegelijkertijd ook binnen Zuid-Holland zoveel mogelijk congruente oplossingen nastreven. De belangrijkste verschillen tussen de huidige en gewijzigde Wgr staan in deze notitie.

Vooraf geven de omgevingsdiensten mee dat zij graag tot praktische oplossingen en afspraken willen komen voor wat de wetgever signaleert. Bijvoorbeeld door (nog) meer transparant te zijn over de dienstverlening en de bedrijfsvoering van de GR. De oplossing zit echter niet primair in het instellen van extra overlegcommissies en het verzwaren van de structuur.

De omgevingsdiensten gaan in deze notitie in op de volgende onderwerpen:

1. De begrotingscyclus.
2. De gemeenschappelijke adviescommissie.
3. Het uitbreiden van de zienswijzeprocedure op besluiten van het AB.
4. Het opnemen van bepalingen in de gemeenschappelijke regeling over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding.
5. Het betrekken van inwoners en belanghebbenden bij beleid.
6. Overige instrumenten die niet in de Wgr zijn opgenomen.

### Ad 1 De begrotingscyclus

De aanpassingen van de begrotingscyclus gelden direct vanaf de inwerkingtreding van de gewijzigde Wgr. De Wgr verruimt de uiterste termijnen voor de cyclus van (voorlopige) jaarrekening en (ontwerp) begroting. Het bestuur van de GR kan kiezen voor kortere termijnen, maar niet voor latere datums dan opgenomen in de Wgr:

- Uiterlijk 30 april voor het toesturen van de kadernota naar de raden en PS. Dat is nu 15 april.
- Uiterlijk 15 september voor het toesturen van de vastgestelde begroting aan BZK. Dat is nu 1 augustus.
- De ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voor de datum van vaststelling door het AB voor zienswijze aan de raden en PS worden aangeboden worden. Nu geldt een termijn van 8 weken.

Mits de termijn van 12 weken in acht wordt genomen biedt dit ruimte om de huidige begrotingscyclus te blijven toepassen. De raden en PS beschikken dan al voor de zomer over de vastgestelde begroting. En net als nu beschikken zij in april al over de ontwerpbegroting en de kaders. Dat geeft, anders dan de wetgever stelt, naar onze mening een goede aansluiting op de gemeentelijke en provinciale begrotingscyclus. Daarvoor is juist van belang dat de relevante informatie zo vroeg mogelijk beschikbaar is.

**De 5 Zuid-Hollandse omgevingsdiensten stellen daarom voor om vast te houden aan de huidige begrotingscyclus, in elk geval voor de cyclus om te komen tot de begroting 2024 nu de gesprekken hierover met gemeenten en provincies nog moeten starten.** Het AB van OZHZ heeft dit bijvoorbeeld al expliciet zo besloten. De bestuursvergaderingen 2023 zijn er al op uitgelijnd.

### INTERMEZZO

*Wat als we de planning dicht bij de uiterste termijnen van de gewijzigde Wgr zouden houden? Deze zou er dan als volgt uit zien:*

#### Jaarrekening

- < 30 april: DB stelt voorlopige jaarrekening vast en stuurt naar raden en PS.
- < 15 juli: AB stelt definitieve jaarrekening vast en stuurt naar BZK.

#### Begroting

- < 30 april: DB stelt kadernota ("de algemene financiële en beleidsmatige kaders") vast en stuurt naar raden en PS.
- Rond 22 juni: DB stelt de ontwerpbegroting vast en stuurt deze voor zienswijze naar de raden en PS. Dat is 12 weken voordat het AB de definitieve begroting moet vaststellen (uiterlijk 14 september). Uiterlijk 15 september immers moet de vastgestelde begroting naar BZK worden gestuurd.
- De zienswijzeperiode loopt dan van 23 juni tot in de derde week van augustus. Met aan de provincie en gemeenten de vraag of het lukt om op tijd een zienswijze aan te leveren, want het zit vol in het zomerreces. De omgevingsdiensten moeten ook nog gelegenheid hebben om de zienswijzen te verwerken in de definitieve begroting, in afstemming met een ambtelijk gremium vanuit gemeenten en provincie (indien beschikbaar).
- Eerste week van september: DB stelt de ontwerpbegroting vast met medeneming van ingekomen zienswijzen. Nieuw is ook dat het DB de raden en PS actief moet informeren wat er met de ingekomen zienswijzen is gedaan. Zienswijzen die later binnenkomen dan de gestelde deadline kunnen dan niet meer worden meegenomen in het voorstel naar het AB en het bericht naar de raden en PS.
- Uiterlijk 14 september: het AB stelt de definitieve begroting vast.
- 15 september geschiedt toezending aan BZK.

Voor de regionale context geldt nog:

- Bij OZHZ vindt het begrotingsproces plaats in nauwe afstemming plaats met de gemeenten en met de Veiligheidsregio en de Dienst Gezondheid en Jeugd. De andere omgevingsdiensten stemmen het proces niet af met GR-en in hun regio.
- DCMR: de gezamenlijke raadsgriffies in de Rijnmondregio hebben enkele jaren geleden aan alle GR-en gevraagd om uiterlijk 15 april de concept-begroting voor een zienswijze toe te sturen. Met AB-besluiten begin juli wordt voldaan aan de 12 weken-termijn.
- De ODWH stuurt de concept-begroting na het DB van begin april naar de raden en PS. Met AB-besluiten begin juli wordt voldaan aan de 12 weken-termijn.

## Ad 2 De gemeenschappelijke adviescommissie

Op voorstel van de raden en PS samen stelt het AB een gemeenschappelijke adviescommissie in die:

- Het AB van advies kan voorzien.
- De besluitvorming van de raden en PS met betrekking tot de regeling kan voorbereiden. Dit bevordert bijvoorbeeld de uniformiteit van besluitvorming bij aanpassing van de GR.
- De raden en PS van advies kan voorzien.

Het AB regelt de bevoegdheden, de taken en werkwijze van de commissie in een verordening. In de commissie kunnen alleen leden van de raden en PS zitting hebben.

De omgevingsdiensten zijn er zonder meer voorstander van de banden met de raden en PS 'aan te halen'. Vooral ook omdat na de verkiezingen veel nieuwe raadsleden zijn aangesteld. Voor PS-leden speelt dat later, de verkiezingen zijn in maart 2023. Belangrijk daarbij is, dat de omgevingsdiensten een toelichting geven over wat de OD's precies doen. Aandachtspunt is ook om de rollen en verantwoordelijkheden van de colleges, raden / PS en het bestuur van de omgevingsdiensten zuiver te houden.

**Gelet op de aard van de besluitvorming in het AB, die veelal technisch van aard is en niet beleidsinhoudelijk v.w.b. de taken die de omgevingsdiensten in opdracht van gemeenten en provincie uitvoeren, heeft het de voorkeur om, bij instelling van een gemeenschappelijke adviescommissie, deze alleen te activeren bij zeer zwaarwegende en uitzonderlijke te nemen besluiten. Indien nodig kan er dan snel gebruik van worden gemaakt.**

Voor de regionale context geldt nog:

- ODWH had tot voor kort ook raadsleden in zijn AB. Hoewel dit wettelijk niet is toegestaan, was het de wens van het bestuur hieraan vast te houden vanwege de toegevoegde waarde van raadsleden in het bestuur. Thans loopt het traject tot wijziging van de GR en kunnen raadsleden niet langer deelnemen aan het bestuur. Een gemeenschappelijke adviescommissie zou dat kunnen invullen ODWH heeft deze optie besproken met de raden, maar er is nog geen belangstelling voor.
- ODH heeft een rekeningcommissie waarin ook raads- en Statenleden zitten. Deze werkt naar tevredenheid, maar heeft nu alleen een 'achteraf-taak' (derhalve terugkijkend op jaarrekening enz.).
- De overige omgevingsdiensten hebben geen vaste gremia waarin raadsleden zitten. Bij DCMR zit de mogelijkheid van raadsleden in het AB wel in de GR, maar dit is nooit gebeurd.
- DCMR heeft nu een verkennende discussie in het DB over de nieuwe Wgr. Het belang van een sterkere adviesrol en verbinding met de raden/Staten wordt onderstreept, maar ook is aangegeven dat een dubbele sturingslaag moet worden voorkomen.
- Alle diensten betrekken ambtelijke deskundigheid van gemeenten en provincie bij de voorstellen die zij aan hun bestuur voorleggen. Zowel voor inhoudelijke als bedrijfsmatige onderwerpen.
- OZHZ betreft bij de voorbereiding van de AB-besluitvorming over de verantwoording (BURAPs, jaarrekening en accountantscontrole) ook de eigen auditcommissie. Hierin hebben 3 leden van het AB zitting.

- OZHZ heeft enkele jaren terug in het kader van het traject "GRIP op GR-en" nadere afspraken gemaakt om de verbinding met de raden en PS te versterken. Voorbeelden:
  - a) De raden en PS kunnen een reactie geven op de voorgenomen bestemming van het rekeningresultaat, tegelijkertijd met de zienswijze op de ontwerpbegroting.
  - b) De raden en PS krijgen vooraf bericht over de vergaderstukken van het AB. Na elke AB-vergadering stuurt OZHZ een informatiebrief over wat er is besproken en besloten.

#### Ad 3 Het uitbreiden van de zienswijzeprocedure op besluiten van het AB

In de gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden opgenomen over het geven van een zienswijze op andere besluiten dan de ontwerpbegroting. De omgevingsdiensten hebben teruggekeken naar eerdere AB-besluitvorming en hun gedachten laten gaan over de aard van de besluiten waarop een zienswijze eventueel denkbaar is. Als enige voorbeeld kwam naar voren:

- Het vaststellen van een meerjarig kader voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hierbij kan gedacht worden aan een meerjarig regionaal programma waarin op regionaal niveau afspraken worden gemaakt over prioriteiten in VTH-uitvoering en de taken in maatschappelijke duurzaamheidsopgaven. Niet alle omgevingsdiensten kennen deze vorm van besluitvorming overigens.

**Er zijn derhalve niet veel voorbeelden te bedenken van besluiten waarover een zienswijze van de raden en PS zou kunnen worden gevraagd. Dat zou bij andere gemeenschappelijke regelingen (dan omgevingsdiensten) wel het geval kunnen zijn indien zij eigen of gedelegeerde beleidsbevoegdheden hebben. Zoals gezegd speelt dat bij geen enkele omgevingsdienst.**

#### Ad 4 Het opnemen van bepalingen over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding

De bepalingen in de gemeenschappelijke regelingen van de omgevingsdiensten zijn al grotendeels gelijklopend. **De omgevingsdiensten zullen nog nader onderzoeken of aanpassing nodig is. Een en ander ook in afstemming met de andere gemeenschappelijke regelingen binnen hun regio waar van toepassing.** Aandachtspunt daarbij is dat de omgevingsdiensten bij wet verplicht zijn en uittreding eigenlijk niet mogelijk is (m.u.v. herindelingsvraagstukken over de grenzen van de omgevingsdienst-regio of zelfs die van de provincie heen, zoals OZHZ enkele jaren terug ondervond bij de herindeling vanwege de gemeente Vijfheerenlanden).

#### Ad 5 Het betrekken van inwoners en belanghebbenden bij beleid

De omgevingsdiensten hebben bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving geen eigen beleidsbevoegdheden. In het enkele geval dat een omgevingsdienst zelf beleid formuleert (voorbeelden: personeelsbeleid, privacybeleid, enzovoort) ligt participatie niet voor de hand.

Wel bestaan er al verschillende vormen van participatie en communicatie met inwoners, zoals burenraden rond bedrijven en lokale platforms met omwonenden, waaraan een omgevingsdienst kan deelnemen. **Rekening houdend met ontwikkelingen rond citizen-science en toenemende openbaarheid van VTH-informatie kan met de raden/Staten worden verkend hoe de verbinding met inwoners kan worden versterkt.**

#### Ad 6 Overige instrumenten die niet in de Wgr zijn opgenomen

Het is goed om van elkaar kennis te nemen wat de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten nu al doen om de raden en PS meer te betrekken:

- ODH laat zich bij gemeenten uitnodigen bij behandeling van GR-en.
- ODH heeft de wens aangegeven 1x per jaar de raadscommissies te bezoeken.
- ODH-bestuur is van plan om portefeuillehouders in te stellen om de betrokkenheid van bestuurders met de dienst te verhogen.
- ODH heeft een rekeningcommissie bestaande uit leden van raden en PS.
- ODWH laat zich na de gemeenteraadsverkiezingen uitnodigen bij de raden voor de bespreking van de Kadernota.
- ODWH is op verzoek aanwezig bij de raden bij behandeling van specifieke onderwerpen.
- ODWH maakt AB stukken actief openbaar.
- ODWH neemt eens in de vier jaar deel aan de regionale raadsbijeenkomst voor nieuwe raadsleden (gezamenlijk met andere GR-en in de veiligheidsregio).
- ODWH organiseert elke twee jaar een bestuurlijke bijeenkomst waarbij een actueel onderwerp wordt behandeld. Hierbij worden naast de AB-leden de raadsleden periodiek uitgenodigd.
- ODWH heeft gezamenlijk met vertrekkende raadsleden een notitie opgesteld voor de nieuwe raadsleden met als doel hen te betrekken bij de ODWH.
- ODWH zoekt nog naar alternatieven om het gemis van raadsleden in het bestuur te compenseren.
- OZHZ: actieve informatievoorziening voor en na elke AB-vergadering. Zie boven.
- OZHZ: elk jaar in mei licht OZHZ de voorlopige jaarrekening en de ontwerpbegroting toe tijdens een speciaal daartoe georganiseerde bijeenkomst voor de raadsleden. OZHZ doet dat samen met de Veiligheidsregio en de Dienst Gezondheid en Jeugd.
- OZHZ nodigt de raden en PS uit om een reactie te geven op de voorgenomen bestemming van het rekeningresultaat. OZHZ betreft deze bij de ingekomen zienswijzen op de ontwerpbegroting en laat ook actief zien wat het AB heeft besloten over de ingekomen reacties en zienswijzen.
- OZHZ: actieve kennismaking met nieuwe raadsleden na de verkiezingen.
- ODMH laat zich bij raden uitnodigen en is op verzoek aanwezig bij behandeling van specifieke onderwerpen.
- ODMH maakt AB stukken actief openbaar.
- ODMH: een keer in de vier jaar wordt voor nieuwe raadsleden een informatiebijeenkomst georganiseerd (gezamenlijk met andere GR-en).
- DCMR bezoekt op uitnodiging de raden en nodigt raden uit voor bezoeken aan de DCMR. Na elke raadsverkiezing worden planmatig alle raden bezocht/uitgenodigd.
- DCMR: bij specifieke probleemdossiers of bedrijven wordt op verzoek een toelichting op de aanpak gegeven in de raad.
- DCMR: met het DB is afgesproken om in de periode zomer 2022 – voorjaar 2023 een dialoog te starten met bestuur en raden/Staten om te verkennen hoe de verbinding tussen de GR en raden/Staten sterker kan worden. Naast de formele kant (zoals zienswijzen op besluiten) gaat dit vooral ook om communicatie en betrokkenheid bij de taakuitvoering en het gesprek over ontwikkelingen en nieuwe opgaven.