

Bijlage 5. Afwegingen en advies over wijzingen in de gemeenschappelijke regeling Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond

Inleiding

In deze bijlage leest u onze afwegingen bij de door de regeling voorgestelde wijzigingen die voortvloeien uit de recente wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Per onderwerp leest u eerst een korte toelichting op de wetswijziging. Dan wat daarover in de voorgelegde regeling is voorgesteld. Vervolgens leest u de eventuele voor- en nadelen voor de gemeente Albrandswaard en ons advies wat op te nemen in de zienswijze.

Wijzigingen in de regeling

a. Zienswijzeprocedure bij besluiten

In de regeling moeten afspraken zijn opgenomen over welke besluiten van het bestuur van een GR vatbaar zijn voor een zienswijze van de raden.

Voorgestelde regeling en toelichting

Om in specifieke gevallen de mogelijkheid open te laten om raden en Provinciale Staten vooraf te betrekken bij de besluitvorming is aan artikel 15 een derde lid toegevoegd, dat luidt:

3. Indien deze regeling of de wet dat bepaalt, of indien het algemeen bestuur dat in voorkomende gevallen nodig acht, worden besluiten van het algemeen bestuur vooraf voor zienswijzen voorgelegd aan de vertegenwoordigende organen.

Andere besluiten (dan de ontwerpbegroting) die voor een zienswijzeprocedure in aanmerking komen zijn volgens DCMR op voorhand niet te bedenken. Wel geeft DCMR aan dat de vaststelling van het Meerjarenprogramma (MJP) in aanmerking zou kunnen komen voor een zienswijzeprocedure.

Advies aan de gemeenteraad

Ons voorstel is om geen zienswijze over dit onderwerp op te nemen in uw zienswijzebrief.

Door het toevoegen van het derde lid aan artikel 15 wordt de ruimte geboden aan het AB om ook andere besluiten dan de begroting voor zienswijze voor te leggen. Als het AB hier aanleiding toe ziet, kan ze deze ruimte nemen. Het door DCMR als voorbeeld aangedragen Meerjarenprogramma betreft een uitvoeringsprogramma en legt vast waar DCMR zich de komende jaren op gaat richten, binnen de kaders van de begroting. Naar onze mening is dit niet een besluit waar u uw kaderstellende rol kunt innemen.

b. Afspraken over participatie

In elke regeling moeten afspraken worden opgenomen of, en zo ja op welke wijze burgers de mogelijkheid krijgen tot inspraak over bepaalde onderwerpen die tot de taak van de GR horen. In de regeling kan worden opgenomen dat die participatie niet wordt geboden.

Voorgestelde regeling en toelichting

DCMR laat hierover weten vanuit zijn expertise vaak betrokken te zijn bij het opstellen van beleid, maar dat het bestuur van DCMR zelf geen beleid of verordeningen vaststelt die ingezetenen binden. DCMR is vooral een uitvoeringsgerichte gemeenschappelijke regeling. De uiteindelijke beleidskeuzes liggen bij de

vertegenwoordigende organen. Burgerparticipatie verloopt primair via de vertegenwoordigende organen, maar het bestuur kan overwegen om in bepaalde gevallen toch burgerparticipatie toe te passen. Daarom is aan artikel 15 een vierde lid toegevoegd dat luidt:

4. Het algemeen bestuur kan ertoe besluiten om ingezetenen van de deelnemers en/of andere belanghebbenden te betrekken bij de besluiten die zij neemt, en de manier waarop dat gebeurt.

Advies aan de gemeenteraad

Wij adviseren u in de zienswijze te verzoeken dat het spreekrecht wordt verleend in vergaderingen van het Algemeen Bestuur. In de voorgestelde regeling is daarover niets opgenomen. De mogelijkheid tot 'inspreken' is daarom opgenomen in de zienswijze.

De raad kan verzoeken toe te voegen een artikel dat luidt:

"Belanghebbenden kunnen bij het Algemeen Bestuur inspreken over de onderwerpen die geagendeerd staan op de agenda van de betreffende vergadering met uitzondering van verslagen van vergaderingen van het Algemeen Bestuur. Het reglement van orde stelt in ieder geval regels over aanmelding, toelating en spreektijd."

c. Informatieplicht: actieve en passieve

Deze actieve informatieplicht bestaat al. In de regeling moeten afspraken worden opgenomen over het moment waarop, de wijze van en het onderwerp van de informatievoorziening.

Voorgestelde regeling en toelichting

Passieve informatieplicht

In de regeling is opgenomen artikel 17, eerste lid, dat luidt:

1. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur verstrekken aan de vertegenwoordigende organen alle inlichtingen die door één of meer leden van die bestuursorganen worden verlangd, tenzij dit in strijd is met het openbaar belang. Het reglement van orde van het betreffende bestuur regelt de wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven.

In dit artikel is alleen gewijzigd dat 'raden respectievelijk provinciale staten' is vervangen door 'vertegenwoordigende organen'.

Actieve informatieplicht

Aan artikel 17 Verantwoording aan deelnemers worden toegevoegd de volgende nieuwe leden 4, 5 en 6:

4. De vergaderstukken en verslagen van het algemeen bestuur worden actief openbaar gemaakt overeenkomstig het bepaalde in de Wet open overheid.
5. Besluitenlijsten en andere documenten van het dagelijks bestuur worden openbaar gemaakt overeenkomstig de bepalingen uit de Wet open overheid.
6. Het algemeen bestuur kan ertoe besluiten om bijeenkomsten te organiseren waarin aan de vertegenwoordigende organen, de in lid 1 bedoelde inlichtingen worden verstrekt.

DCMR zal deze stukken actief openbaar maken door ze op de website te zetten, zodat deze voor een ieder zijn in te zien.

Advies aan de gemeenteraad

Ons advies is, onverlet de verwijzing naar de Wet open overheid, in de zienswijze op te nemen;

'Wij verzoeken u aan artikel 17 een zevende lid toe te voegen, dat aangeeft dat de deelnemende raden de verslagen van het algemeen bestuur, de vastgestelde begroting en de vastgestelde jaarrekening met bijbehorende accountantsrapportage ontvangen.'

‘Wij verzoeken u aan artikel 17, eerste lid, toe te voegen dat de gevraagde inlichtingen ook aan de deelnemende raden ter beschikking worden gesteld.’

d. Afspraken over evaluatie

Het is verplicht afspraken te maken over evaluatie van de regeling. Waar de evaluatie op gericht moet zijn, hoe vaak die moet plaatsvinden en op welke wijze die wordt uitgevoerd, is niet voorgeschreven. Dat kan worden opgenomen in de regeling. In de regeling kan ook worden opgenomen dat deze niet geëvalueerd wordt.

Voorgestelde regeling en toelichting

De gemeenschappelijke DCMR bevat nog geen bepaling over evaluatie van de regeling. Daarom wordt daarover nu een bepaling (artikel 39a) toegevoegd die een evaluatie van de regeling mogelijk maakt. Artikel 39a luidt:

Het algemeen bestuur kan besluiten het functioneren van de regeling te evalueren. Het algemeen bestuur stelt daartoe vooraf het doel en de reikwijdte van de evaluatie vast, alsmede de wijze van evalueren vast. Daarbij worden de deelnemers gehoord.

Wijzigingen in relevante wetgeving kunnen een logische aanleiding vormen om de regeling tegen het licht te houden. In de praktijk vindt evaluatie doorlopend plaats: binnen het bestuur, in de P&C-cyclus (begroting, maandrapportages en jaarrekening) en via het stellen van en toetsen aan kwaliteitscriteria. Vanaf 2023 vinden er bovendien landelijke visitaties van omgevingsdiensten plaats waarover ook wordt gerapporteerd aan het DB en AB.

Advies aan de gemeenteraad

Zoals aangegeven door DCMR vindt in de praktijk evaluatie nu al doorlopend plaats. Naast de genoemde voorbeelden ziet ook het advies van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving (ook wel Commissie Van Aartsen) met de titel ‘Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, van 4 maart 2021’ op dit onderwerp. De aanbevelingen van de commissie worden uitgewerkt via het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel en hebben ook effect op het functioneren van DCMR.

Ons voorstel is te verzoeken toe te voegen dat de raden van de deelnemende colleges op de hoogte worden gesteld van de resultaten van gehouden evaluaties en de conclusies en wijzigingen die naar aanleiding van de evaluaties worden/zijn doorgevoerd.

e. Afspraken over uittreding

Er kan niet langer volstaan worden met de afspraak dat het bestuur de uittredingsvoorwaarden vaststelt. In ieder geval moeten worden opgenomen afspraken over de gevolgen voor het vermogen, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.

Voorgestelde regeling en toelichting

DCMR merkt op dat de huidige regeling al een bepaling bevat over hoe de uittredingskosten worden bepaald en daarmee in lijn is met de Wgr. Dit betreft artikel 37 en de tekst luidt:

1. Bij het uittreden van een deelnemer stelt het algemeen bestuur vast welke financiële en organisatorische gevolgen op de uittreding van toepassing zijn.
2. Indien een deelnemer uit de regeling wenst te treden, zal in het kader van de in het eerste lid bedoelde afwikkeling van de financiële gevolgen daarvan een toewijzing van personeel aan deze deelnemer plaatsvinden en zal er een compensatie verschuldigd zijn voor de overige rechten en verplichtingen.

3. De hoeveelheid toe te wijzen personeel wordt bepaald op basis van het gemiddelde aandeel van de uittredende deelnemer over de voorgaande drie jaar en betreft zowel het directe als het indirecte personeel.
4. De hoeveelheid toe te wijzen indirect personeel en de overige rechten en verplichtingen worden bepaald op basis van de begroting over het jaar voorafgaand aan het jaar van uittreding.
5. Compensatie voor de overige rechten en verplichtingen, als bedoeld in het tweede lid, zal in een bijdrage ineens voldaan worden. Deze bijdrage is gelijk aan driemaal de op de in het vierde lid aangegeven wijze bepaalde hoeveelheid overige rechten en verplichtingen.
6. Uittreding kan slechts plaatsvinden met ingang van 1 januari van het jaar, volgende op dat waarin de voor uittreding noodzakelijke wijziging van de regeling in werking is getreden.

DCMR is overigens van mening dat uittreding in de praktijk lastig is. Colleges van gemeenten en provincies zijn het namelijk verplicht om voor de uitvoering van het milieubasistakenpakket deel te nemen in een omgevingsdienst.

Advies aan de gemeenteraad

Wij kunnen ons vinden in het door DCMR geformuleerde artikel 37 over Uittreding. Een verdere regeling van een uittreding zoals nu geregeld, lijkt ons niet zinvol.

f. Aanpassing begrotingscyclus

Daar waar in de regeling hierover termijnen zijn opgenomen, moeten deze voldoen aan de wet. De wet geeft in sommige gevallen de vrijheid de termijn in de regeling te bepalen. Bijvoorbeeld kan, op grond van het bepaalde in artikel 35, zesde lid, Wgr, voor bepaalde categorieën begrotingswijzigingen een andere termijn (dan 12 weken) voor het indienen van een zienswijze worden bepaald in de regeling. De raad kan in zijn zienswijze desgewenst zijn mening geven over de in de regeling opgenomen termijn.

Voorgestelde regeling en toelichting

In de regeling is geen kortere termijn dan 12 weken opgenomen voor het indienen van een zienswijze voor instrumenten uit de P&C-cyclus. Artikel 27 uit de regeling over de Voorbereiding van de begroting geeft aan:

1. De begroting wordt ingericht overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Aan de begroting wordt een meerjarenraming toegevoegd.
2. Op het voorbereiden van de begroting is artikel 59 eerste tot en met derde lid van de Wet van overeenkomstige toepassing.
3. Het bepaalde in dit artikel is mede van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting, met uitzondering van overschrijvingen vanuit de post "Onvoorziene uitgaven."

In artikel 59, lid 1, van de Wet staat de termijn van 12 weken aangegeven. In de praktijk houdt DCMR zich aan deze termijn, in de meeste gevallen wordt zelfs een termijn van langer dan 12 weken gehanteerd.

Advies aan de gemeenteraad

Dit onderwerp geen ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

g. De instelling van adviescommissies

Een raadsadviescommissie zou gebruikt kunnen worden om de raden met elkaar te laten overleggen, bijvoorbeeld over een gezamenlijke zienswijze. Een raadsadviescommissie zou advies kunnen geven aan de raden, maar ook aan het algemeen bestuur. Ze zou een voorbereidende rol kunnen hebben in de beleidscyclus

van de GR. De raadsadviescommissie is nadrukkelijk niet bedoeld om de rol van de gemeenteraden over te nemen of om tot besluitvorming te komen.

Het Algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) is verplicht om de commissie in te stellen als de raden en Provinciale Staten hier unaniem om vragen (artikel 52 Wgr jo. artikel 24a Wgr). Alleen leden van de raden en Provinciale Staten kunnen in de commissie zitting hebben.

De rechtsgrond voor de instelling van een adviescommissie staat in de Wet gemeenschappelijke regelingen en hoeft niet in de regeling zelf te worden opgenomen.

Voorgestelde regeling en toelichting

Hoewel de rechtsgrond in de wet staat, wordt de bepaling voor de duidelijkheid en herkenbaarheid toch opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. Hiertoe is aan artikel 12 een 2^e lid toegevoegd dat luidt:

2. Het algemeen bestuur kan op voorstel van de raden gezamenlijk een gemeenschappelijke adviescommissie instellen.

In de toezendbrief wordt niet gevraagd of de raad van Albrandswaard de wens heeft tot het instellen van een adviescommissie.

Advies aan de gemeenteraad

Een verzoek tot instellen van een adviescommissie moet gesteund worden door alle raden. Dit staat eigenlijk los van deze zienswijze, omdat DCMR niet expliciet vraagt of het de wens is van de raad om een adviescommissie in te stellen.

In het Presidium is hierover gesproken. U heeft daarbij aangegeven voorstander te zijn van de instelling van een adviescommissie, vanuit het principe van optimale democratische legitimiteit. U heeft aangegeven dat uw raad vanuit dit principe positief zal besluiten bij een verzoek tot instelling van een adviescommissie, eventueel zonder dat raadsleden worden 'geleverd' voor die commissie. Ons voorstel is om deze uitgangspunten toe te voegen aan de zienswijze.