

Adviesnota

Dagelijks bestuur Gemeenschappelijke regeling Fryslân West

Onderwerp: 2^e Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningschap Fryslân-West

Het dagelijks bestuur van de Gemeenschappelijke regeling Fryslân West

BESLUIT

1. In te stemmen met het **concept** 2^e Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningschap Fryslân West 2023;
2. het concept 2^e Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningschap Fryslân West 2023 aan te bieden aan de deelnemende colleges met het verzoek deze aan te bieden aan de gemeenteraad voor het indienen van zienswijzen, waarbij het college aangeeft wanneer de zienswijzentermijn ingaat.
3. De colleges te vragen de zienswijzen te doen toekomen aan het dagelijks bestuur.

Inleiding

Op 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd. De nieuwe Wgr biedt meer mogelijkheden voor gemeenteraden om het toezicht op - en controle van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Een van die nieuwe instrumenten is de zienswijzetermijn van acht weken waarvan raden gebruik kunnen maken voorafgaande aan de nu al bestaande toestemmingsprocedure van 13 weken.

Eerder, op 3 maart 2022, hebben de gemeenteraden van De Fryske Marren, Harlingen en Waadhoeke ingestemd met de Businesscase Werkleerbedrijf 2022. In maart 2023 vraagt het college van de gemeente Súdwest-Fryslân aan de gemeenteraad om, evenals de andere drie gemeenten, de Businesscase Werkleerbedrijf vast te stellen.

Het vaststellen van de Businesscase impliceert het wijzigen van de Regeling werkvoorzieningschap Fryslân-West (GR F-W) in twee fasen. Good governance en rechtmatigheid werden als twee urgente doelstellingen aangemerkt voor de eerste fase. De eerste wijziging is inmiddels afgerond. Alle vier gemeenten hebben ingestemd met dat eerste wijzigingsbesluit dat van kracht wordt met ingang van 1 januari 2023.

Vorbereidingsproces tot en met het ontwerp van het tweede wijzigingsbesluit

Het dagelijks bestuur heeft aan de heer mr. R. de Greef van Cooperación opdracht verleend tot het leiden van het voorbereidingsproces van de tweede fase tot en met de conceptregeling. De opdracht is uitgevoerd in samenwerking met de secretaris van de GR F-W en ambtenaren van de vier deelnemende gemeenten. Wij verwachten met dit ontwerp een evenwicht te hebben gevonden in enerzijds optimale mogelijkheden voor het vervullen van de democratische controle door gemeenteraden en anderzijds een slagvaardig bestuur van de GR F-W.

Opsomming wijzigingen in het tweede wijzigingsbesluit

De huidige regeling moet worden geactualiseerd met het oog op de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022. Deze nieuwe wet beoogt vooral dat de positie van de gemeenteraad bij besluitvorming en functioneren van gemeenschappelijke regelingen versterkt wordt en dat wordt geregeld op welke wijze burgerparticipatie en inspraak plaatsvinden.

Ter invulling van deze doelen worden in onderhavig wijzigingsbesluit de volgende onderwerpen geregeld:

1. De optie om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen
2. Het benoemen van de soort besluiten waarover gemeenteraden worden gevraagd een zienswijze in te dienen
3. De actieve informatieplicht van het bestuur
4. De wijze waarop het college burgerparticipatie en inspraak organiseert
5. De spelregels bij uittreden van een of meer deelnemende gemeente(n).

Participatie van de gemeenteraden bij het ontwerpproces

Op 21 februari zullen de colleges het concept Wijzigingsbesluit GR F-W *informerend* toezenden aan de raadsleden zodat zij zich kunnen voorbereiden op de voorlichting door mr. R. de Greef. De Greef zal op 1 maart (week 9) het concept wijzigingsbesluit en de motivering bij de gemaakte keuzes toelichten aan alle vier gemeenteraden. Op dat moment begint nog niet de zienswijzetermijn van acht weken. De wettelijke termijn van acht weken begint in de vier gemeenten niet per definitie op hetzelfde moment maar zal per gemeente moeten worden bepaald vanwege de verschillende raadsplanningen. Ieder college stuurt aan de gemeenteraad een formeel bericht over de start van de zienswijzetermijn, met het (t.o.v. de informeel toegezonden versie ongewijzigde) concept Wijzigingsbesluit GR F-W als bijlage. Vervolgens is er voor de gemeenteraad (al dan niet via de weg van intergemeentelijk overleg) gelegenheid om eventuele zienswijzen te formuleren en in te dienen.

Het geschetste proces is afgestemd met de griffies van de deelnemende gemeenten. Onder de kop 'Procedure' is het proces verder beschreven.

Beoogd (meetbaar) effect

Uitvoering geven aan de wettelijke verplichting om de Gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningschap Fryslân West 2023 in overeenstemming te brengen met de Wet gemeenschappelijke regelingen, zodanig dat de gemeenteraden voldoende in positie worden gebracht om hun rol te kunnen vervullen. Daarmee wordt tevens uitvoering gegeven aan de uitgangspunten van de Businesscase Werkleerbedrijf om het toezicht en controle op het werkvoorzieningschap te versterken.

Motivering

1.1 Fasegewijze wijziging doet recht aan zowel de behoefte aan een goed bestuur van de GR F-W als aan de democratische controlefunctie die de raad heeft

In het eerste wijzigingsbesluit zijn de aanbevelingen uit de Businesscase opgenomen die betrekking hebben op het correct besturen van het werkvoorzieningschap, oftewel 'good governance'. De vier deelnemende colleges hebben, na toestemming van de gemeenteraden, het eerste wijzigingsbesluit vastgesteld en de wijziging trad in werking op 1 januari 2023. De wijzigingen in dit tweede wijzigingsbesluit versterken de democratische controlefunctie van de raad, waarvoor de nieuwe Wgr aanvullend instrumentarium biedt.

Verwacht tijdpad besluitvorming 2^e fase

Het dagelijks bestuur van de GR F-W heeft voor het zomerreces 2022 een plan van aanpak voor de tweede fase aangeboden aan de colleges. Met inachtneming van de geldende procedures wordt verwacht dat de raden het toestemmingsbesluit over de tweede wijziging van de GR F-W in het 4^e kwartaal 2023 kunnen verlenen.

1.2 Door de GR F-W wordt voldaan aan de Wgr en krijgen gemeenteraden meer positie. Deze wens leeft in alle vier deelnemende gemeenteraden.

De aanpassingen in deze tweede wijziging zijn hieronder toegelicht.

1.2.1 Artikel I en II: de actieve informatieplicht van het bestuur wordt concreet ingeregeld

De artikelen met de Romeinse cijfers I en II wijzigen artikel 10 en 11 van de regeling.

De Wgr bevordert de actieve informatieplicht van het algemeen bestuur en geeft aan dat het bestuur expliciet kan aangeven hoe zij vorm geeft aan deze verplichting. Cruciaal is dat voortaan alle raden op hetzelfde moment worden geïnformeerd. Het algemeen bestuur kiest ervoor de volgende informatie rechtstreeks (zonder tussenkomst colleges) naar de raden te zenden (artikel 1 en 2 van de conceptregeling):

- Jaarrekening van de NV en de GR F-W
- Gecombineerde kwartaalverslagen NV en GR F-W,
- Periodieke informatiebrief van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (nieuw)
- De actieve informatie vanuit de NV en GR F-W met een ingrijpende impact

Uit de artikelen I en II van de conceptregeling GR F-W vloeit voort dat zowel het dagelijks als algemeen bestuur hun vergaderstukken openbaar maken. Daarmee worden de democratische controlemogelijkheden van de raden vergroot en wordt geanticipeerd op de Wet open overheid (Woo).

Het is nu in enkele deelnemende gemeenten nog gebruik dat (alle) voornoemde stukken via het college, al dan niet met nadere duiding, aan de raden worden doorgestuurd. Nadeel daarvan blijkt dat gemeenteraden niet op hetzelfde moment over dezelfde informatie beschikken.

Overigens kan het college ook na rechtstreekse toezending aan de raad een conceptreactie voorbereiden of een eigen duiding geven aan de informatie, indien daar behoefte aan is.

1.2.2 Artikel 15a: besluiten waarover raden worden verzocht zienswijzen in te dienen

Artikel 10, 5^e lid, van de Wgr regelt dat het bestuur van de Wgr in de gemeenschappelijke regeling bepalingen opneemt over besluiten waarover aan de raden een zienswijze gevraagd wordt en de wijze waarop het bestuur dat doet. Deze bepaling bestaat naast de verplichting om raden een zienswijze te vragen op de begroting en bij wijzigen, toetreden of aangaan van een gemeenschappelijke regeling.

Het voorstel is om zienswijzen te vragen bij ingrijpende beslissingen en/of indien minimaal twee gemeenteraden verzoeken om zienswijzen in te dienen op een voorstel dat ter besluitvorming voorligt bij het bestuur of bij de gemeenteraad. Daarvoor is overigens nodig dat gemeenteraden kennis hebben van de agenda's en besluitvormingsprocessen van het bestuur van de GR F-W. Dit wordt geregeld in de bepalingen over de actieve informatieplicht. Er is gekozen voor een wijze die slagvaardig bestuur niet in de weg staat. Van belang is transparantie rondom de besluitvorming van het bestuur.

Deze plicht van het bestuur wordt vastgelegd in het door het bestuur op te stellen reglement van orde (art. 10, GR F-W)

1.2.3 Bij beleidsbesluiten kunnen de bestaande Adviesraden / Cliëntenraden worden geraadpleegd

Artikel 15b van de GR regelt participatie van ingezetenen en belanghebbenden bij beleidsbesluiten. De GR F-W is een uitvoerend orgaan.. Ingrijpende beleidswijzigingen zijn doorgaans voorbehouden aan de gemeenteraden. In alle deelnemende gemeenten is de burgerparticipatie/inspraak ingericht. Een adviesraad richt zich in de advisering tot het eigen gemeentebestuur. In het recente verleden (traject Businesscase) is ervaring opgedaan met het bundelen van de adviezen van adviesraden en de gezamenlijke terugkoppeling vanuit gemeentebesturen naar aanleiding van de adviezen. In voorkomende gevallen kan via diezelfde aanpak adequaat worden voorzien in burgerparticipatie en -inspraak voor aangelegenheden die aan de doelstellingen van de adviesraden raken.

Als het bestuur van de GR F-W een eigen adviesraad instelt, kan het gevolg zijn dat meerdere adviesraden zich over eenzelfde ontwerp-besluit moeten buigen en/of dat in alle gemeenten de bevoegdheden van de bestaande adviesraden gewijzigd -moeten- worden. Om te borgen dat de reeds bestaande adviesraden ook representatief zijn voor de doelgroepen waarvoor de gemeenschappelijke regeling taken uitvoert kunnen de adviesraden worden verzocht in de toekomst gericht nieuwe leden te werven.

1.2.4 Artikel 15c: de gemeentelijke adviescommissie wordt ingesteld indien en zodra daar, gelet op een actueel onderwerp en proces, behoefte aan is

De Wgr biedt de optie aan het bestuur van de GR F-W om een commissie van advies in te stellen vanuit raden van de gezamenlijke deelnemende gemeente.

Een adviescommissie kan het algemeen bestuur van de GR F-W van advies voorzien, kan de besluitvorming van de raden over zaken waarover de GR F-W gaat voorbereiden of kan de raden van advies voorzien.

Er zijn uitvoerende taken gedelegeerd aan de GR F-W. Het vaststellen van (strategisch) beleid is voorbehouden aan de raden, waardoor vanuit de GR F-W een minimaal beroep zou worden gedaan op een vaste adviescommissie. Het algemeen bestuur van de GR F-W geeft er om die reden de voorkeur aan nader advies via specifiek op het onderwerp gerichte ad hoc bijeenkomsten te vragen. Daarmee kan de vorm, samenstelling en structuur worden afgestemd op het onderwerp waarover advies wordt gevraagd.

Overigens is in de conceptregeling de bepaling opgenomen dat de raden daartoe alsnog kunnen overgaan, als de gemeenschappelijke raden dit (op enig moment) wenselijk en noodzakelijk achten. De wettelijke grondslag hiervoor is de Wgr, 24a.

1.2.5 In de GR wordt bepaald op welke wijze de gevolgen van uittreding zullen worden onderzocht en welke procedures van kracht zijn

De Wgr vereist dat in een gemeenschappelijke regeling bepalingen worden opgenomen over het handelen en de besluitvorming rondom uittreding. Hieronder worden de belangrijkste bepalingen toegelicht.

Art. 26 van de GR F-W: de uittreding gaat in op 1 januari van het jaar volgende op het verstrijken van een termijn van drie jaren na het nemen van het besluit tot uittreding, tenzij de colleges unaniem een andere opzegtermijn overeen komen. Daarmee is er een koppeling met de vierjarenramingen van gemeenten, GR F-W en NV.

Art. 26a van de GR F-W: de gevolgen van uittreding worden door een onafhankelijk externe adviseur onderzocht en opgetekend in een uittredingsplan. Het dagelijks bestuur wijst die externe deskundige aan. Daarmee is een objectieve waardering van de uittreding geborgd.

Art. 26a, 5^e en 6^e lid van de GR F-W: het uittredingsplan gaat uit van de situatie bij de GR F-W en de NV op het moment van uittreding. De uittreedsom wordt via een tweetrapsraket vastgesteld: een jaar voorafgaande aan de feitelijke uittreding wordt de uittreding voorlopig vastgesteld en zes maanden na uittreding wordt deze definitief vastgesteld. Daarmee is geborgd dat de uittreedsom in verhouding staat tot de werkelijke situatie.

Art. 26b, 1^{ste}, 2^e en 3^e lid van de GR F-W: in het uittredingsplan wordt een aantal vaste kostensoorten betrokken, te weten de frictiekosten en de desintegratiekosten. In de GR F-W zelf worden de begrippen gedefinieerd.

Art. 26a, 8^{ste} lid en 26b, 5^e lid van de GR F-W: van belang is dat er na uittreding geen risico's zijn ten aanzien van continuïteit van het bedrijf. In het achtste lid wordt gestimuleerd dat partijen zich daarvan rekenschap geven en daarover in gesprek blijven.

1.2.6 Vermogen van de NV is onderdeel van het uittredingsplan

Hoewel een gemeente uittreedt uit de GR F-W, wordt de NV (en het vermogen in de NV) niet buiten het uittredingsplan gehouden. De middelen van de NV zijn volledig eigendom van de GR F-W, en dus indirect van de deelnemende gemeenten (art. 26b, 1ste lid van de GR F-W). Artikel 26b zorgt ervoor dat er een voor de achterblijvende gemeenten levensvatbaar bedrijf overblijft. Bijvoorbeeld door de

mogelijkheid om in het uittredingsplan op te nemen dat vermogen in termijnen over een langere periode wordt gerestitueerd aan de uittredende gemeente.

Alternatief is in de gemeenschappelijke regeling vast te leggen wat de uittreedsom is. Een dergelijke regeling is een risico voor zowel de uittredende partij (betaalt teveel) als de achterblijvende deelnemende gemeenten (krijgen te weinig). Het voordeel is dat er duidelijkheid is over de uittreedsom en er -in beginsel- geen complex besluitvormingstraject nodig is. Ook een dergelijke bepaling geeft geen garantie dat er geen gerechtelijke procedures zullen worden opgestart door een of meerdere partijen.

2.1 Op grond van de Wgr worden raden gevraagd zienswijzen in te dienen op de concept regeling Artikel 1, 3^e lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dat de raden van de deelnemende gemeenten bij de colleges van hun gemeente binnen acht weken na ontvangst van het ontwerp hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren brengen. Het is aan de gemeenteraad te bepalen of hij een zienswijze naar voren wenst te brengen. Indien de raden geen zienswijze naar voren wensen te brengen dienen zij de colleges van burgemeester en wethouders hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te brengen.

In de inleiding is beschreven dat het concept Wijzigingsbesluit GR F-W twee keer naar de raden wordt gestuurd. De eerste keer (21 februari 2023) betreft de informele toezending ter voorbereiding op de voorlichting door mr. De Greef op 1 maart. De tweede keer betreft de formele toezending ten behoeve van de zienswijzenprocedure. De datum van toezending wordt bepaald door het college van iedere deelnemende gemeente, rekening houdend met de gemeentelijke raadsplanning.

2.1 Van belang is dat de gemeenteraden in deze regeling voldoende instrumenten zien om hun rol en positie te versterken.

De rol en positie van de raden worden versterkt met de nieuwe Wgr. Via de toelichting op deze conceptregeling op 1 maart 2023 worden raadsleden geïnformeerd over de keuzes die in deze conceptregeling zijn gemaakt. Het is aan de raden om te bepalen of zij na deze avond over de te formuleren zienswijzen van gedachten willen wisselen. In het voorbereidingstraject is de Intergemeentelijke Radenwerkgroep via de griffies van de vier gemeenten op de hoogte gesteld van de planning en procedure rondom de GR F-W 2^e fase, zodat op de zienswijze-procedure en de daarvoor geldende wettelijke termijn van acht weken na toezending, geanticipeerd kan worden.

2.3 Met de brief aan het AB GR F-W wordt het bestuur geïnformeerd over het verloop van de procedure.

Geen nadere toelichting nodig. In deze brief worden de colleges ook verzocht de zienswijzen te doen toekomen aan het dagelijks bestuur (beslispunt 3.)

3. Dit beslispunt gaat over de eerste stap in het proces vanaf het moment waarop de zienswijzen worden ontvangen.

Hieronder vermelden wij het vervolgproces tot wijziging overeenkomstig de Wgr.

De procedure is als volgt:

- Het dagelijks bestuur van de GR F-W: zendt het vastgestelde concept Wijzigingsbesluit GR F-W op 16 februari 2023 naar de colleges van de deelnemende gemeenten.
- De colleges besluiten op 21 februari 2023 het concept Wijzigingsbesluit GR F-W *informeel* door te sturen naar de raden.
- De conceptregeling wordt nader toegelicht aan de vier gemeenteraden in een gezamenlijke sessie met mr. R. de Greef (1 maart 2023).
- Met inachtneming van de termijnen zoals bedoeld in artikel 24, 3e lid, van de GR F-W en artikel 10:31 en 10:32 van de Algemene wet bestuursrecht, stuurt ieder deelnemend college het

concept Wijzigingsbesluit GR F-W naar de gemeenteraad, met daarin de vermelding van de ingangsdatum van de zienswijzetermijn.

- De termijn voor het indienen van zienswijzen is ingegaan op het moment van ontvangst van het bericht van de colleges met de datum waarop de zienswijzetermijn start, inclusief formele toezending van het concept Wijzigingsbesluit (artikel 10, 5e lid van de Wgr).
- De raden kunnen hun zienswijzen kenbaar maken aan de colleges en de colleges zenden de zienswijzen door naar het bestuur van de GR F-W.
- Het bestuur van de GR F-W beoordeelt de zienswijzen en ontwerpt het definitieve wijzigingsvoorstel met in achtname van de ingediende zienswijzen. Bij het wijzigingsvoorstel biedt het algemeen bestuur een reactie op de ingediende zienswijzen aan met argumentatie op het wel of niet verwerken van de zienswijzen in het definitieve concept.
- Het algemeen bestuur zendt het definitieve wijzigingsvoorstel naar de colleges van de deelnemende gemeenten.
- De colleges besluiten het definitieve Wijzigingsbesluit GR F-W aan de gemeenteraden voor te leggen voor toestemming en informeren het dagelijks bestuur over het besluit van de gemeenteraad.
- Na verkregen toestemming van de gemeenteraad stelt het betreffende college het Wijzigingsbesluit GR F-W vast.
- Na verkregen toestemming voor wijziging van tenminste drie van de vier gemeenteraden treedt het Wijzigingsbesluit GR F-W in werking.
- Colleges doen over het besluit van de raden en het eventuele vaststellingsbesluit mededeling aan het algemeen bestuur van de GR F-W.
- Namens het algemeen bestuur van de GR F-W wordt de regeling bekend gemaakt via de formele kanalen.

Kanttelingen / Alternatieven

De Wgr schrijft voor dat bestaande GR-en uiterlijk op 1 juli 2024 hun regeling hebben aangepast aan het nieuwe wettelijke kader. Daarvoor zijn geen alternatieven. Eventuele alternatieven kunnen worden benoemd bij de inhoud van de bepalingen. In dit voorstel zijn de afwegingen zoveel mogelijk per bepaling beschreven onder de kop motivering.

Financiën

N.v.t.

Communicatie

Communicatie wordt op dit moment beperkt tot de formele vereisten die de Wgr stelt t.a.v. het indienen van de zienswijzen. Dat wil zeggen: het toezenden van de conceptregeling aan de raden en het organiseren van de informatieve bijeenkomst over de in deze conceptregeling gemaakte keuzes.

Bijlagen

Bijlage 1 Aanbiedingsbrief van het dagelijks bestuur aan de colleges

Bijlage 2 Uitnodiging aan de raadsleden voor de voorlichtingsbijeenkomst op 1 maart 2023

Bijlage 3 Het concept Wijzigingsvoorstel GR F-W en de toelichting