

Aan Regioraad

Van Annemarie Smit - Juridische Zaken, Ramon Smit - Bestuurszaken

Datum 1 februari 2024

Betreft Gevolgen wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de Gemeenschappelijke regeling van de Vervoerregio Amsterdam

INLEIDING

Per 1 juli 2022 is de *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen* in werking getreden. Deze wetswijziging strekt ertoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd te versterken. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van deze wetwijziging dienen gemeenschappelijke regelingen hiermee in overeenstemming te zijn gebracht, dus uiterlijk 1 juli 2024. Een aantal wijzigingen is direct per 1 juli 2022 in werking getreden. In dit memo brengen we in kaart wat de wijzigingen betekenen voor de Vervoerregio.

INHOUD WIJZIGING WGR EN IMPLICATIES VOOR VERVOERREGIO

De wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn grofweg in te delen in drie categorieën:

1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen (verruiming zienswijzen, introductie gemeenschappelijke adviescommissie, afspraken over participatie, actieve informatieplicht, introductie vergoeding voor lidmaatschap gemeenschappelijke adviescommissies en adviseurs).
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden (introductie gemeenschappelijk onderzoeksrecht, verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers richting bestuur gemeenschappelijke regeling).
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling (afspraken over evaluatie, aanscherping afspraken uittreding, betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus).

Hierna gaan we voor de relevante wijzigingen na wat deze betekenen voor de Vervoerregio en of dit leidt tot aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam (Gr Vervoerregio). In geval de Gr Vervoerregio moet worden aangepast, geldt hiervoor een implementatietermijn van twee jaar (uiterlijk 1 juli 2024).

AD. 1 VERSTERKING POSITIE GEMEENTERADEN BIJ BESLUITVORMING

a. Zienswijze raden

Zienswijze ontwerp en wijziging gemeenschappelijke regeling (art. 1 lid 2 en 3 Wgr)

Vertegenwoordigende lichamen krijgen de gelegenheid om vooraf een zienswijze te geven op het gehele ontwerp van een gemeenschappelijke regeling (of de wijziging daarvan). Dat verruimt de zeggenschap van gemeenteraden over de inhoud van de regeling. Dit is niet van toepassing indien het gaat om een regeling die (mede) wordt getroffen door raden, aangezien de betrokkenheid van de raden bij de totstandkoming van de regeling dan voldoende gewaarborgd is.

De Gr Vervoerregio is een regeling van de gemeenteraden, colleges van B&W en burgemeesters van de inliggende gemeenten van de Vervoerregio. Dit artikel is daarom niet van toepassing. Art. 67 van de Gr Vervoerregio voorziet in de procedure tot wijziging van de regeling.¹

➤ **Geen wijziging Gr Vervoerregio nodig**

Zienswijze besluiten (art. 10 lid 5 en 6 Wgr)

De gemeenschappelijke regeling moet bepalingen inhouden over de besluiten waarover gemeenteraden een zienswijze naar voren kunnen brengen voorafgaand aan het nemen van een besluit door de regioraad of het dagelijks bestuur. Het (dagelijks) bestuur van het samenwerkingsverband moet vervolgens voorafgaand aan het daadwerkelijke besluit de raden en het algemeen bestuur (indien deze het besluit neemt) schriftelijk en gemotiveerd in kennis stellen over het oordeel en eventuele conclusies die het aan de zienswijze verbindt.

Huidige situatie Vervoerregio

Op grond van Wgr en/of de Gr Vervoerregio geldt reeds de verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden over de volgende onderwerpen:

- plannen, waaronder het regionaal verkeer- en vervoerplan (=het Beleidskader Mobiliteit) (art. 15a);
- begroting en jaarrekening (art. 53 en 58);
- deelneming in en oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen (art. 12).

Ten aanzien van de zienswijzeprocedure voor de jaarrekening moet worden opgemerkt dat hiervan in de praktijk weinig gebruik wordt gemaakt. Anders dan de zienswijzeprocedure voor de begroting is deze niet wettelijk voorgeschreven.

De mogelijkheid bestaat om ook voor andere onderwerpen een zienswijzeprocedure in de Gr Vervoerregio op te nemen. Voorstel is om in de Gr Vervoerregio een bepaling op te nemen die de regioraad de bevoegdheid geeft – naast de hierboven genoemde onderwerpen - andere besluiten aan te wijzen die voor een zienswijze aan de raden worden voorgelegd. Daarbij moet vooral worden gedacht aan besluiten die direct aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad raken. Te denken valt aan besluiten

¹ Een wijziging van de Gr komt tot stand zodra de raden, de colleges en de burgemeesters van ten minste tweederde van het aantal deelnemende gemeenten, vertegenwoordigend tenminste tweederde van het aantal inwoners in de Vervoerregio, tot deze wijziging hebben besloten.

van groot maatschappelijk belang, besluiten met belangrijke beleidswijzigingen en/of van groot financieel belang.

Programma's van eisen OV-concessie

Het is goed te realiseren dat voor de totstandkoming of wijziging van programma's van eisen voor de OV-concessies een adviesrecht voor de gemeenten geldt. Dit is geregeld in de *Verordening op de commissies van advies voor de concessiegebieden in de Vervoerregio Amsterdam*. Per concessiegebied (Zaanstreek, Waterland, Amsterdam en Amstelland-Meerlanden) is een Adviescommissie ingesteld. Deze Verordening dient te worden geactualiseerd, onder meer vanwege de samenvoeging van de concessie Zaanstreek en Waterland per 10 december 2023. Bij de wijziging van de Verordening wordt ook de verplichting tot het vragen van een zienswijze aan de raden over een ontwerp besluit over programma's van eisen voor OV-concessies opgenomen. Streven is het voorstel voor de aangepaste Verordening in dezelfde vergadering aan de regioraad (5 maart 2024) voor te leggen als het voorstel over de aanpassing van de Gr Vervoerregio.

- **De Gr Vervoerregio moet uiterlijk 1 juli 2024 bepalingen bevatten over de besluiten waarover gemeenteraden een zienswijze naar voren kunnen brengen voorafgaand aan het nemen van een besluit door de regioraad of het dagelijks bestuur. Ook moet in de Gr Vervoerregio de zienswijzeprocedure worden beschreven. Hieraan wordt al voldaan.**
- **Voorstel is, aanvullend hierop, in de Gr Vervoerregio een bepaling op te nemen die de regioraad de bevoegdheid geeft besluiten van het dagelijks bestuur of de regioraad aan te wijzen die voor een zienswijze aan de raden worden voorgelegd. Het moet daarbij gaan om besluiten die aan de kaderstellende rol van de raden raken. Dit naast de zienswijzeplichtige besluiten die al in de Gr Vervoerregio staan benoemd.**

Gemeenschappelijke adviescommissie (art. 24a Wgr)

De gewijzigde Wgr introduceert de mogelijkheid voor het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie waar raadsleden van de deelnemende gemeenten zitting in hebben. Deze adviescommissie wordt op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten ingesteld door de regioraad. Met deze gemeenschappelijke adviescommissie heeft de wetgever beoogd dat de raden in een vroegtijdig stadium kunnen worden betrokken bij voorgenomen besluiten door het bestuur van de regeling.

Deze gemeenschappelijke adviescommissie kan de raden of de regioraad adviseren, maar heeft geen (formele) rol in het besluitvormingsproces. Er is geen sprake van delegatie van bevoegdheden. De adviescommissie zou bijvoorbeeld een voorbereidende rol kunnen spelen in de beleids- of begrotingscyclus.

Huidige situatie Vervoerregio

De leden van de regioraad zijn uit de raden en wethouders van de gemeenten van de Vervoerregio aangewezen. Een lid van de regioraad dient in de eigen raad verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid in de regioraad, en dient alle verlangde inlichtingen aan de raad te geven (art. 31 Gr Vervoerregio). Daarnaast moet de Vervoerregio gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen verstrekken die

de raden nodig hebben voor de uitvoering van hun taken. Ook geldt dat bepaalde onderwerpen, zoals de begroting, voor een zienswijze aan de raden worden voorgelegd (zie het vorige punt).

Hoewel dit formeel gezien niet bepalend is voor de wenselijkheid van een gemeenschappelijke adviescommissie, moet er in dit verband op gewezen worden dat bij de Vervoerregio Amsterdam door de vorming en de samenstelling van de regioraad al inhoudelijk invulling wordt gegeven aan de betrokkenheid van de gemeenteraden.

Daarnaast kent de regioraad twee vaste commissies van advies, de commissie Werkwijze en Algemene Zaken en de Rekeningcommissie. Deze commissies zijn belast met het voorbereiden van de besluitvorming door de regioraad en doen aan het dagelijks bestuur alle zodanige voorstellen, als zij die in het belang van haar taak nuttig en nodig achten. De commissies bestaan uit leden van de regioraad. Daarnaast kunnen als leden worden benoemd leden van de gemeenteraden en duo-raadsleden van de aan de Vervoerregio deelnemende gemeenten die geen lid zijn van de regioraad.

Op voorstel van de commissie Werkwijze en Algemene Zaken kan de regioraad ook projectcommissies instellen die worden gerelateerd aan onderwerpen die uit de uitvoering van regionale opgaven voortvloeien. Deze projectcommissies worden op dezelfde wijze samengesteld als de vaste commissies van de regioraad.²

Voor het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie moeten alle gemeenteraden hiertoe besluiten. Vooralsnog constateert de Vervoerregio dat er binnen de gemeenten geen unanimiteit is als het gaat om het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie.

- **Geen wijziging Gr Vervoerregio nodig**

- **Wanneer alle gemeenteraden in de toekomst besluiten tot het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie moet de regioraad:**
 - **de bevoegdheden, taken en werkwijze van de commissie regelen, nadat hierover wensen en bedenkingen aan de raden zijn gevraagd;**
 - **bepalen of de leden van de gemeenschappelijke adviescommissie voor een vergoeding in aanmerking komen.**

b. Burgerparticipatie (art. 10 lid 7 en 8 Wgr)

Op grond van de gewijzigde Wgr moeten in de gemeenschappelijke regeling bepalingen zijn opgenomen over de wijze waarop ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van de regeling betrokken worden. Voor deze inspraak wordt de procedure van afd. 3.4 Awb gevolgd, tenzij in de regeling anders is bepaald.

De Wgr laat overigens de vrijheid om te regelen dat een dergelijke inspraakmogelijkheid niet geboden wordt. De inspraak kan bijvoorbeeld ook via gemeenteraden lopen, waarna de reacties kunnen worden meegenomen in de zienswijze van gemeenteraden.

² Zie de [Verordening op de regioraadscommissies van de Vervoerregio Amsterdam 2005](#).

Huidige situatie Vervoerregio

Inspraak is nu geregeld via de Inspraakverordening van de Vervoerregio.³ Deze Inspraakverordening gaat over het betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid van de Vervoerregio. Inspraak is een beperkte vorm van participatie, want burgers worden niet in andere stadia van de beleidscyclus betrokken. Voorstel is de Inspraakverordening, gelet op het grote maatschappelijke belang van de taken en bevoegdheden van de Vervoerregio, te verbreden naar een participatieverordening. In een participatieverordening regelt de regioraad de wijze waarop ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden zowel bij de voorbereiding, uitvoering als evaluatie van beleid van de Vervoerregio worden betrokken.

Daarnaast kunnen ingezetenen en belanghebbenden inspreken in vergaderingen van de regioraad. Dit is geregeld in het Reglement van Orde van de regioraad.⁴

- **In de Gr Vervoerregio moet uiterlijk 1 juli 2024 een bepaling zijn opgenomen over de wijze waarop inwoners/belanghebbenden (al dan niet) bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van de Vervoerregio worden betrokken.**
- **Voorstel is de Inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening, en in de Gr Vervoerregio een grondslag voor vaststelling van een participatieverordening door de regioraad op te nemen.**

c. Actieve informatieplicht (art. 17 lid 2 en 3 Wgr)

Ten behoeve van de uitvoering van de controlerende en kaderstellende taken van de raden is het recht op inlichtingen steviger verankerd in de Wgr. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling moet de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen geven die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taken, vergelijkbaar met de inlichtingenplicht die rust op het college van B&W op grond van artikel 169 van de Gemeentewet. De regeling moet een bepaling bevatten over de wijze waarop de inlichtingen worden verstrekt. Deze actieve informatieplicht brengt geen wijziging aan in de formele besluitvormings- en verantwoordingslijnen.

Huidige situatie Vervoerregio

De Gr Vervoerregio bevat nu alleen een passieve informatieplicht van de regioraad richting de raden (art. 31 lid 3). In de praktijk geeft de Vervoerregio echter al wel invulling aan de actieve informatieplicht. Gelijk met de verzending aan de leden van de regioraad, ontvangen de leden van de gemeenteraden via de raadsgriffies alle stukken voor de vergaderingen van de regioraad. Hierdoor zijn zij in staat om met hun regioaadsleden hun gemeentelijke standpunten en inbreng voor de vergaderingen van de regioraad voor te bereiden.

³ Zie de [Inspraakverordening van de Vervoerregio Amsterdam](#).

⁴ Zie het [Reglement van orde voor vergaderingen van de regioraad van de Vervoerregio Amsterdam 2020](#).

- De actieve informatieplicht is per 1 juli 2022 in werking getreden.
- In de Gr Vervoerregio moet een bepaling worden opgenomen over de wijze waarop de inlichtingen worden verstrekt.
- De raden kunnen aangeven of zij behoefte hebben aan aanvullende inlichtingen, nodig voor de uitoefening van hun taken.

AD. 2. AANVULLENDE CONTROLE-INSTRUMENTEN GEMEENTERADEN

a. Gemeenschappelijk recht van enquête per 1 juli 2022 (art. 155g en 155h Gemeentewet)

De controlemogelijkheden van gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen worden versterkt, doordat het functioneren van de gemeenschappelijke regeling als geheel kan worden onderzocht door een gezamenlijk door de deelnemende raden in te stellen gemeenschappelijke onderzoekscommissie. Dit geldt niet voor een regeling die uitsluitend of mede is getroffen door de raad of raden, of provinciale staten van de deelnemende gemeenten of provincies.

Gezien de Gr Vervoerregio mede is getroffen door de gemeenteraden van de inliggende gemeenten van de Vervoerregio, is het instellen van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie niet van toepassing.

- **Geen wijziging Gr Vervoerregio nodig**

Lokale rekenkamers (art. 184 lid 3 Gemeentewet)

Lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, hebben de mogelijkheid om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Dit wordt met de wetswijziging verduidelijkt in de Gemeentewet.

- **Geen wijziging Gr Vervoerregio nodig**

AD. 3. VERBETEREN POSITIE GEMEENTERADEN M.B.T. FUNCTIONEREN REGELING

a. Evaluatie regeling (art. 11a Wgr)

Een regeling moet bepalingen bevatten over de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. De wetgever schrijft niet voor waar de evaluatie specifiek op gericht moet zijn, hoe vaak die moet plaatsvinden en op welke wijze. Er kan dus ook worden gekozen voor de afspraak om de regeling niet te evalueren, maar dit is dan een bewuste keuze waar de raden mee moeten instemmen. De meerwaarde van een evaluatie is dat periodiek wordt stilgestaan bij het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kan een evaluatiemoment een ijkpunt in de samenwerking zijn.

Huidige situatie Vervoerregio

De Gr Vervoerregio bevat nu geen evaluatiebepalingen. Voorstel is een bepaling over een vierjaarlijkse evaluatie van het functioneren van de gemeenschappelijke regeling op te nemen. Gedacht kan worden aan een evaluatie van de bepalingen over het vragen van zienswijzen aan de raden en de actieve informatieplicht richting raden. Een opzet voor de evaluatie wordt door het dagelijks bestuur uitgewerkt. De bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, waaronder de raden, worden bij de evaluatie betrokken. Deze evaluatie vindt plaats in het laatste jaar van een bestuursperiode, zodat de ervaringen van de lopende bestuursperiode kunnen worden meegenomen in een nieuwe bestuursperiode.

- **In de Gr Vervoerregio moet uiterlijk 1 juli 2024 een bepaling zijn opgenomen over wel/geen evaluatie.**
- **Voorstel is een bepaling over een vierjaarlijkse evaluatie in de Gr Vervoerregio op te nemen.**

b. Wijziging, opheffing, toetreding en uittreding regeling (art. 9 lid 1 Wgr)

Een regeling moet bepalingen bevatten omtrent wijziging, opheffing, toetreding, de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden en de gevolgen van uittreding, waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon en de deelnemende gemeenten. Bij het laatste moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen. Voor het regelen van de gevolgen van de uittreding kan niet langer worden volstaan met een vaststelling door het (algemeen) bestuur.

Huidige situatie Vervoerregio

De Gr Vervoerregio bevat reeds bepalingen over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding (art. 50 en 65-68), maar de gevolgen van een uittreding zijn hierin niet uitgewerkt. Bij de uitwerking van de gevolgen van de uittreding zal ook de betrokkenheid van de raden van de deelnemende gemeenten worden meegenomen.

- **De bestaande bepalingen in de Gr Vervoerregio over wijziging/opheffing/toetreding en uittreding moeten worden uitgewerkt wat betreft de gevolgen van uittreding, op grond van de aanscherpte bepaling in de Wgr.**
- **De Gr Vervoerregio moet hiervoor uiterlijk 1 juli 2024 zijn aangepast.**

c. Wijziging begrotingscyclus (art. 34 lid 2, art. 34b, art. 35 lid 1 en lid 4 Wgr)

Om gemeenteraden meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting aan te passen. De begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen sluit daardoor beter aan op die van gemeenten, waardoor het voor gemeenteraden makkelijker wordt te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven aan regelingen voor de eigen gemeente. Ook krijgen gemeenteraden langer de tijd om een zienswijze op de concept-begroting van een regeling te geven en ontvangen zij de kadernota later. Dit gebeurt door de volgende wijzigingen:

- het DB moet de kadernota vóór 30 april aan de gemeenteraden toezenden (in plaats van 15 april voorheen);
- het DB moet de begroting uiterlijk 15 september aan gedeputeerde staten toezenden (in plaats van 1 augustus voorheen);
- het DB moet de ontwerpbegroting uiterlijk 12 weken voor aanbieden aan het algemeen bestuur aan de gemeenteraden toezenden (in plaats van 8 weken voorheen); de raden kunnen een zienswijze naar voren brengen.
- het DB moet de gemeenteraden voorafgaand aan het vaststellen van de begroting schriftelijk en gemotiveerd in kennis stellen van zijn oordeel over de zienswijzen.

Huidige situatie Vervoerregio

In art. 53 en 56 van de Gr Vervoerregio is de procedure voor (wijziging) van de begroting opgenomen. De hierin genomen data en termijnen zijn nog niet in overeenstemming met de gewijzigde Wgr maar de Vervoerregio hanteert wel reeds de nieuwe data en termijnen.

- **De wijzigingen in de begrotingscyclus zijn per 1 juli 2022 in werking getreden.**
- **De bepalingen over de begroting in de Gr Vervoerregio moeten in overeenstemming worden gebracht met de gewijzigde Wgr.**