Algemene toelichting op het voorstel aan gedeputeerde staten van Fryslân, de Friese colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling FUMO.

Inleiding en achtergrond

Gedeputeerde staten van Fryslân, de Friese colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân hebben de gemeenschappelijke regeling FUMO getroffen ten behoeve van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak op het terrein van de fysieke leefomgeving. De bestuurlijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is voor gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders sinds 14 april 2016 wettelijk verplicht voor met name genoemde (basis)taken[1]. Het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân neemt op vrijwillige basis deel.

De gemeenschappelijke regeling is voor het laatst gewijzigd in 2021[2]. Sindsdien zijn er enkele wetswijzigingen in werking getreden die het nodig maken om de regeling aan te passen:

- Per 1 juli 2021 de *Wet elektronische publicaties*. Deze wet heeft betekenis voor de bekendmaking van gemeenschappelijke regelingen;
- Per 1 juli 2022 de *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen*. Deze wet beoogt met name de positie van de volksvertegenwoordiging bij gemeenschappelijke regelingen te versterken.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om enkele (tekstuele) verbeteringen in de regeling door te voeren.

Spelregels voor het wijzigen van een gemeenschappelijke regeling

Wijziging van een gemeenschappelijke regeling vindt plaats in twee stappen:

Stap 1: zienswijzeprocedure
Per 1 juli 2022 schrijft de Wgr voor dat een ontwerp van een regeling, met inbegrip van een wijziging hiervan, door de respectieve colleges en het dagelijks bestuur eerst voor een zienswijze aan provinciale staten, de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het Wetterskip wordt voorgelegd. Deze (bestuurs)organen kunnen (binnen acht weken na ontvangst van het ontwerp) hun zienswijze over het ontwerp van de regeling bij de colleges en het dagelijks bestuur naar voren brengen. Op basis van eventueel ingebrachte zienswijzen kan de ontwerpregeling zo nodig worden aangepast.

Bij brief van 12 april 2024 heeft het dagelijks bestuur van de FUMO - in afwijking van de Wgr zonder tussenkomst van de respectieve colleges en het dagelijks bestuur - een voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling aan provinciale staten, de Friese gemeenteraden en het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân gezonden en hen in de gelegenheid gesteld hierop een zienswijze te geven.

[1] Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, Stb. 2015, 521.

[2] Provinciaal blad van 4 oktober 2021, nr. 8929.

Van provinciale staten en de raden van de gemeenten Dantumadiel, Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland, Súdwest Fryslân en Weststellingwerf is een zienswijze ontvangen. In de artikelsgewijze toelichting is hierop ingegaan.

Stap 2: finale besluitvorming
Voormelde colleges en het dagelijks bestuur zijn elk deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling en moeten ieder voor zich besluiten over het voorstel tot wijziging. Ten behoeve van die besluitvorming moeten provinciale staten aan gedeputeerde staten, de respectieve gemeenteraden aan de betreffende colleges van burgemeester en wethouders en het algemeen bestuur van het Wetterskip aan het dagelijks bestuur toestemming verlenen om de regeling gewijzigd te mogen vaststellen. Dit betekent praktisch dat elk college en het dagelijks bestuur een voorgenomen besluit tot wijziging voor toestemming voorlegt en (pas) na verkregen toestemming een finaal besluit neemt.
De toestemming heeft een alles of niets-karakter: er wordt toestemming verleend of niet. Het is op grond van de Algemene wet bestuursrecht niet toegestaan om aan de verlening van de toestemming voorwaarden te verbinden. De toestemming kan alleen worden onthouden als de wijziging in strijd is met het algemeen belang of met het recht.

De regeling kan worden gewijzigd bij gelijkluidend besluit van ten minste twee derde van de deelnemers. De artikelen 3, 4, 9, 11, 18, 19, 20, 21, 30, 34, 35 en 36 van de regeling kunnen daarentegen alleen worden gewijzigd als alle deelnemers daarmee instemmen.
Dit voorstel ziet op stap 2.

Het wijzigingsproces

De versie van de gemeenschappelijke regeling die ten behoeve van de zienswijzeprocedure door het dagelijks bestuur van de FUMO rechtstreeks aan provinciale staten, de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het Wetterskip is gezonden bevatte zowel tekstuele als inhoudelijke wijzigingen. Helaas is in de zienswijzeversie een aanmerkelijk aantal van de voorgestelde wijzigingen niet nadrukkelijk inzichtelijk gemaakt of toegelicht. Dit verzuim is in de voorliggende versie hersteld.
Het nu voorliggende ontwerp wijkt op een aantal belangrijke punten af van de zienswijzeversie. De redenen hiervoor zijn als volgt:

I. De regeling behoeft ook aanpassing vanwege het verplichte karakter van de bestuurlijke samenwerking tussen de respectieve colleges. Dit heeft betekenis voor de Overwegingen en de bepalingen over Uittreding (art. 34) en Opheffing (art. 36).
II. De bepaling over Uittreding (art. 34) is t.o.v. de zienswijzeversie aanmerkelijk aangescherpt, in lijn met de *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen*.
III. In de zienswijzeversie is voorgesteld om taken/bevoegdheden omtrent Toetreding (art. 33), Uittreding (art. 34) en Opheffing (art. 36) van het algemeen bestuur te verschuiven naar de deelnemers. Dit betreft:
    - Het vaststellen van de datum van toetreding;
    - Het regelen van de gevolgen van toetreding;
    - Het vaststellen van het uittredingsplan;
    - Het regelen van de gevolgen van uittreding;
    - Het vaststellen van het liquidatieplan; en

- Het regelen van de vereffening van het vermogen van het openbaar lichaam.

Tevens is in de zienswijzeversie bepaald dat uitsluitend de deelnemers - en dus niet langer het algemeen bestuur -, voorstellen mogen doen om de regeling te wijzigen. Er is geen dringende reden voor deze verschuiving c.q. beperking van de rol van het algemeen bestuur. Uit de (memorie van toelichting van de) *Wet gemeenschappelijke regelingen* volgt niet dat voormelde taken/bevoegdheden niet door het algemeen bestuur mogen worden uitgeoefend. Wel is, vanwege de *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen*, de bepaling over Uittreding (art. 34) aangescherpt, waarmee het handelingskader van het algemeen bestuur omtrent het regelen van de (verdere) gevolgen van uittreding aanmerkelijk is beperkt.

Bovendien roept de in de zienswijzeversie voorgestelde verschuiving van taken/bevoegdheden, nog los van de praktische toepassing, vragen op over de zeggenschapsstructuur.

Juist het algemeen bestuur is bij uitstek in staat om, binnen de marges van de regeling, invulling te geven aan voormelde taken/bevoegdheden, mede in aanmerking genomen dat dit bestuur de deelnemers representeert.

IV. De *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen* introduceert een algemeen geformuleerde actieve informatieplicht voor het bestuur van de FUMO jegens provinciale staten, de leden van de raden en de leden van het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân. De zienswijzeversie voorziet hier niet in. Dat is in de voorliggende versie hersteld.

V. De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat vóór 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders (kadernota) en de voorlopige jaarrekening aan provinciale staten, de raden en het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân wordt toegezonden. In de zienswijzeprocedure hebben de raden van de gemeenten Dantumadiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Súdwest Fryslân en Weststellingwerf gevraagd om in de regeling op te nemen dat zij voortaan in de gelegenheid worden gesteld om, analoog aan de ontwerpbegroting, een zienswijze op de kadernota te geven. Een dergelijke zienswijzeprocedure voor de kadernota is echter niet wettelijk voorgeschreven. De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet reeds in een verplichte zienswijzeprocedure voor de ontwerpbegroting. In die procedure is de democratische legitimatie van provinciale staten, de raden en het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân geborgd.

Het toevoegen van een afzonderlijke zienswijzeprocedure voor de kadernota zou daarbovenop komen en zou bovendien betekenen dat de doorlooptijd van de besluitvorming over de kadernota met minimaal een half jaar wordt verlengd. Hierdoor zou de zienswijzeprocedure in een zeer vroeg stadium van het beleids- en begrotingsproces moeten plaatsvinden, op een moment waarop de financiële en beleidsmatige kaders nog slechts in hoofdlijnen kunnen worden geschetst en nog aan verandering onderhevig zijn. Dit beperkt de praktische betekenis van een zienswijzeprocedure aanzienlijk en doet afbreuk aan de functie van de kadernota als instrument voor tijdige en richtinggevende kaderstelling binnen de planning- en controlcyclus. Daarnaast brengt een uitbreiding van het besluitvormingsproces onvermijdelijk extra bestuurlijke en ambtelijke inzet met zich mee, waaronder een toename van de benodigde overhead. Voorts is de wens voor een zienswijzeprocedure voor de kadernota slechts door een beperkt aantal gemeenten naar voren gebracht en berust daarmee niet op een breed gedragen behoefte onder

de deelnemers. Evenmin is duidelijk of de overige deelnemers zich kunnen vinden in deze aanvullende belasting van hun volksvertegenwoordigers. Alles overziend wordt het opnemen van een afzonderlijke zienswijzeprocedure voor de kadernota daarom niet opportuun geacht.

VI. De zienswijzeversie voorziet in een meer algemeen geformuleerde zienswijzeprocedure bij provinciale staten, de raden en het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân. Deze bepaling keert in het voorliggende voorstel niet terug, in lijn met de zienswijze van provinciale staten. Het staat het bestuur van de FUMO vrij om voormelde besturen te raadplegen over bepaalde aangelegenheden. Dat hoeft niet genormeerd en ook niet per se op de wijze zoals in die bepaling is geschetst.

VII. De *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen* schrijft voor dat de regeling bepalingen inhoudt omtrent 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. In de zienswijzeversie is voorgesteld om de mogelijkheid open te laten dat het bestuur van de FUMO kan besluiten tot overheidsparticipatie. Die mogelijkheid is niet langer opgenomen. De strekking van de bepaling is dat participatie wordt overgelaten aan het provinciebestuur, de betrokken gemeentebesturen en het waterschapsbestuur. Daarmee verdraagt zich niet een rol voor het FUMO-bestuur, mede in aanmerking genomen dat de FUMO een uitvoeringsorganisatie is en geen beleidsorganisatie.

VIII. De *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen* schrijft voor dat de regeling bepalingen inhoudt omtrent de evaluatie van de regeling. In de zienswijzeversie is voorgesteld om de regeling niet periodiek te evalueren, tenzij een meerderheid van de deelnemers daarom verzoekt.
In de voorliggende versie is wel een evaluatiebepaling opgenomen. In de zienswijzeprocedure hebben provinciale staten en de raden van de gemeenten Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland, Súdwest Fryslân en Weststellingwerf hier ook op aangedrongen. Voorgesteld wordt om de regeling tenminste één maal per vier jaar te evalueren, waarbij het algemeen bestuur de evaluatieopdracht vaststelt. Daarmee bepaalt het algemeen bestuur – en via die weg dus ook de deelnemers – de bandbreedte van de evaluatie.

IX. De in de zienswijzeversie voorgestelde wijze van bekendmaking van de regeling is in strijd met de wet. Dat is hersteld

In de artikelsgewijze toelichting is uitvoerig ingegaan op de afwijkingen t.o.v. de zienswijzeversie.

Het feit dat met de zienswijzeversie niet alle voorgestelde wijzigingen inzichtelijk zijn gemaakt of toegelicht roept de vraag op of deze procedure opnieuw moet worden doorlopen. Dit wordt niet nodig geacht. Redengevend hiervoor is met name dat de bepalingen die dit betreft niet rechtstreeks raken aan de kaderstellende en controlerende taken van provinciale staten, de raden en het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân. De verwachting is dan ook dat een nieuwe zienswijzeprocedure niet tot (wezenlijk) andere zienswijzen zal leiden. Bovendien wordt het uiteindelijk voorstel nog voor toestemming aan de respectieve besturen voorgelegd.
Het accent van de voorliggende wijziging ligt op de betekenis van de *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen*.