

OPLEGNOTITIE NIEUWE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING PEEL 6.1

Bijgaand treft u aan de ontwerp-GR zoals de stuurgroep Peel 6.1 die op 20 december jl als advies heeft vastgesteld ten behoeve van besluitvorming in colleges en raden van de 6 afzonderlijke gemeenten; om de WMO uiterlijk 1 juli 2014 operationeel te laten zijn is eerder afgesproken dat besluitvorming vóór de verkiezingen dient te zijn afgerond.

Voorbereiding

De ontwerp GR is voorbereid door een werkgroep bestaande uit 3 secretarissen, een ervaren gemeentelijke jurist en de programmamanager. Diverse andere Gemeenschappelijke Regelingen hebben daarbij als voorbeeld en referentie op tafel gelegen. Gaandeweg het proces hebben toetsingen plaatsgevonden door inhoudelijke projectleiders, de financiële werkgroep (die de financiële kaders heeft ontworpen) het overleg van gemeentelijke juridische controllers en tot slot het secretarissen-overleg. Een landelijke specialist (co-annotator Wet Gemeenschappelijke Regelingen) heeft op verzoek passages beoordeeld.

REIKWIJDTE GR

In het visie-document zijn wel 10 vormen van samenwerking overeengekomen; dit wordt ten overvloede nog eens bevestigd in de considerans. Niettemin kunnen ze op dit moment nog niet allemaal worden "geregeld" in de GR en beperkt de GR zich voor dit moment tot de drie transities. Hier liggen voornamelijk juridische redenen aan ten grondslag:

- raden moeten weten waarover ze besluiten en inhoudelijk daarover kunnen oordelen; pas ná beoordeling van de beleidsnota en de consequenties vraag je aan de raad toestemming voor (aanpassing van) de GR.
- Wanneer op voorhand de budgettaire consequenties niet helder zijn laat je de raad iets vaststellen waarmee je achteraf het budgetrecht uitholt
- T.a.v. een aantal business-cases is discutabel of deze in de GR kunnen worden opgenomen (bv Stadswacht is stichting en Openbare Orde en Veiligheid is een bevoegdheid van de burgemeester)
- In mandaat opgedragen bevoegdheden dienen te stoelen op een goede en concrete beschrijving daarvan in de GR. Wanneer dat niet of te summier het geval is valt niet (door een rechter) te bepalen of het mandaat past binnen het takenpakket van een openbaar lichaam.

Conclusie: daar waar een nieuwe business-case ter hand wordt genomen dient eerst een goede vastlegging in de GR plaats te vinden.

INBRENG GEMEENTE-RADEN

De stuurgroep Peel 6.1 heeft in de maand november kaderstellende uitspraken gevraagd aan de raden van de 6 Peelgemeenten. Het ging daarbij om samenstelling AB en DB, voorzitterschap, stemverhouding, financiële verdeelsleutels, huisvestingsprincipes etc. De raden hebben in grote lijnen ingestemd met de kaders zoals de stuurgroep die heeft geadviseerd. Er zijn enkele vragen, suggesties en zorgen geuit. Op bijlage 1 van deze oplegnotitie is een samenvatting opgenomen van de inbreng van de 6 raden. We gaan hieronder in op de belangrijkste vraagpunten.

Algemeen

Zoals gezegd: de eerder geformuleerde en door de raden geaccordeerde bestuurlijke kaders blijven in hoofdlijn overeind. Deze zijn niet ten principale ter discussie gesteld.

Democratische legitimatie (algemene toelichting en artikel 21)

Dit onderwerp is een belangrijke zorg voor vrijwel alle raden. Wij hebben er daarom voor gekozen om hier in de toelichting op de GR intensief op in te gaan.

De betreffende passage in de toelichting brengen wij ook in deze oplegnotitie nogmaals specifiek onder uw aandacht; hij is als bijlage 2 van deze oplegnotitie bijgevoegd. Voorts wordt artikel 21 van de GR onder uw aandacht gebracht; in dit artikel wordt t.a.v. een aantal vooraf in de regeling benoemde en naderhand door het Algemeen Bestuur te benoemen majeure besluiten een zogenaamde "voorhang"-procedure mogelijk gemaakt: dit om het AB in de gelegenheid te stellen via de colleges een zienswijze van de raden in te winnen alvorens het AB een besluit neemt.

Positie voorzitter in relatie stemverdeling en bestuurssamenstelling (art 9, 11, 14 en 16)

Gegeven is dat het AB uit zijn midden een voorzitter kiest voor AB én DB en dat die voorzitter per definitie stemrecht heeft (wettelijk verplicht).

Het AB bestaat uit 6x2 leden, het DB uit 6x1 lid plus 1 voorzitter.

Door de raden zijn diverse vragen gesteld betreffende de onafhankelijkheid, boegbeeldfunctie en stemrecht van de Voorzitter in relatie tot het gekozen uitgangspunt van één stem per gemeente.

In het AB levert dat geen probleem op; hier zijn 6x2 leden (en stemmen) inclusief voorzitter.

Voor het DB is er een constructie gevonden, die recht doet aan:

- De wens van een onafhankelijke rol- en boegbeeld-invulling door de VZ
- Het wettelijk recht op stemrecht voor de voorzitter
- De eis van gelijke stemmen per gemeente

De constructie behelst dat alle leden uit het DB 2 stemmen hebben met uitzondering van die gemeente die naast het lid de voorzitter levert; beiden hebben namens die gemeente één stem

Principe van solidariteit en compensatie (toelichting en considerans)

Omdat elke case er anders uit ziet en financiële effecten van situatie naar situatie kunnen verschillen kan dit uitgangspunt niet SMART worden geformuleerd in de GR. Echter op blz 1 van de toelichting op de GR én in de considerans van de GR is duidelijk uitgesproken dat de deelnemers oog zullen hebben voor de wederzijdse belangen, het voorkomen van onevenredige bevoor- en benadeling en het bieden van compensatie indien een dergelijke situatie intreedt.

Werkplein-taken (art 44)

Geconstateerd wordt dat er vragen zijn of de zogenaamde Werkplein-taken straks wel of niet onderdeel van de GR zijn. Dat is wél het geval.

De taken, die op het gebied van zorg & inkomen bij Werkplein worden verricht, volgen de Participatiewet en maken straks (per 1-1-15) onderdeel uit van de GR; de bestaande lichte gemeenschappelijke regelingen tussen Helmond en individuele gemeenten worden middels afzonderlijke collegebesluiten opgeheven. Met Geldrop-Mierlo blijft een dienstverleningsovereenkomst bestaan maar dan met Peel 6.1.

Klankbordcommissie raden

Omdat het een collegeregeling is en er geen raadsbevoegdheden worden overgedragen kan de Klankbordcommissie raadsleden van rechtswege niet de status van officiële GR-commissie of GR-orgaan krijgen; immers, daarin mogen alleen maar collegeleden zitting nemen. In de toelichting wordt niettemin in de paragraaf "democratische legitimatie" uitvoerig ingegaan op het bestaan en de wenselijkheid van deze commissie.

Mogelijkheid van uittreding uit de GR (art 40)

Artikel 40 regelt de wijze van uittreden uit de GR. Uittreding heeft per definitie gevolgen voor de achterblijvende gemeenten. Die gevolgen kunnen per jaar en per situatie anders zijn. Gelet hierop kan slechts een algemene bepaling worden opgenomen. Die bepaling behelst dat het AB de gevolgen van uittreding regelt alsmede de voorwaarden, die hieraan zijn verbonden. Hiervoor zijn in de jurisprudentie diverse gangbare methodes ontwikkeld.

Rekenkamerfunctie (art 25)

Omdat het een collegeregeling betreft en er geen raadsbevoegdheden worden overgedragen kent de GR geen eigen rekenkamerfunctie. Niettemin beschikken de 6 raden wel allen over een individuele rekenkamerfunctie (zie ook artikel 25).

De werkgroep financiële controllers zal worden verzocht nader te adviseren hoe deze lokale rekenkamerfuncties het beste kunnen worden bediend. Mogelijk dat hier ook een rol ligt voor de Klankbordcommissie raadsleden.

ORGANISATIE NÁÁST DE GR NA 1 JULI 2014

De nieuwe GR en zijn bestuur gaan per 1-7-14 over de daarin opgenomen taken; zij gaan niet over de daarin nog niet opgenomen taken; gelet hierop zal er in alle gevallen náást de GR-organisatie een organisatie actief blijven die zich bezig houdt met de verdergaande voorbereiding en implementatie van toekomstige GR-taken.

OVERIGE BESTUURLIJK RELEVANTE THEMA'S IN GR

Deze hebben wij -voor zover niet hierboven reeds besproken- schematisch voor u samengevat:

Onderwerp	Toelichting	Artikel
Beschrijving bevoegdheden en taken	Er is gekozen voor een summier beschrijving in de GR en uitvoerige vastlegging in een bijlage bij de GR; dit heeft als voordeel dat bv bij landelijke wijzigingen in regelgeving het AB de bijlage kan aanpassen zonder dat telkens de gang naar de 6 colleges en raden hoeft te worden gemaakt.	Art 5
AB en DB	Er is een AB van 6x2 personen met telkens 2 aangewezen plaatsvervangers; het AB kiest uit zijn midden het DB; Er is een DB van 6x1 persoon plus voorzitter; totaal 7	Art 7 Art 11
Voorzitter	De Voorzitter van het Openbaar Lichaam (wettelijke functie) wordt door en uit het AB gekozen; aan hem/haar zijn bevoegdheden toegekend; hij/zij is belast met de leiding van het algemeen en dagelijks bestuur en heeft dus per definitie stemrecht. Dit is een dwingende wettelijke bepaling die maakt dat een voorzitter van buiten niet mogelijk is. Door een enkele raad wordt dit ook expliciet niet wenselijk geacht; men vindt dat de Voorzitter op één of andere manier ook politiek verantwoording af zou moeten leggen (zie ook inbreng raden).	Art 11+16
Stemrecht	Uitgangspunt: gewone meerderheid van stemmen	Art 9
Gekwalificeerd stemrecht	Zoals gezegd: uitgangspunt is: gewone meerderheid van stemmen; een uitzondering is gemaakt voor de vaststelling van de begroting en de jaarrekening; hier is een gekwalificeerde meerderheid van 10 stemmen opgenomen	Art 9 lid 3
Commissies	Omdat deze GR een collegeregeling is (geen raadsbevoegdheden overgedragen) kunnen raadsleden per definitie niet zitting nemen in commissies. De GR voorziet in 2 soorten commissies: <ul style="list-style-type: none">• Bestuurscommissies, waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen; vooralsnog is er geen aanleiding hiervan gebruik te maken; het instrument kan echter noodzakelijk zijn om de noodzakelijke nieuwe werkconstructies ingevolge de Participatiewet mogelijk te maken; vandaar dat de mogelijkheid is opgenomen• Adviescommissies	Art 17 Art 18

Secretaris	Het algemeen bestuur benoemt een lid van de Directieraad tot secretaris van het bestuur en wijst twee leden aan als plaatsvervanger.	Art 16 en 27
Directieraad	De directieraad bestaat uit de 6 gemeentesecretarissen, die middels overeenkomst worden aangesteld en die de status hebben van onbezoldigd ambtenaar zonder recht op salaris of onkostenvergoedingen; de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag ligt bij het Dagelijks Bestuur. De voorzitter van het bestuur zal bij voorkeur niet uit dezelfde gemeente afkomstig zijn als de secretaris resp de voorzitter van de directieraad. De wijze van benoeming van de (voorzitter van) de directieraad wordt geregeld in een (na aantreden) door het Dagelijks Bestuur vast te stellen Directiestatuut. De secretaris van het bestuur is niet per definitie de voorzitter van de directieraad; kán wel.	Art 26
Centrale bezwaar-afdoening	Besluitvorming ingevolge WMO, Jeugdwet en Participatiewet is voorbehouden aan de individuele gemeenten; Peel 6.1 voert uit. In artikel 5 is voorzien in centrale bezwaar-afdoening onder regie van Peel 6.1. ; één commissie dus. Dit is efficiënter en bevordert een uniforme rechtstoepassing. De individuele gemeenten nemen de beslissing op het bezwaarschrift.	Art 5
Evaluatie	De GR dient zichzelf permanent te evalueren; er is voor gekozen dit een vast onderdeel te laten zijn van de Planning- en Control-cyclus; op die wijze komt het via bijvoorbeeld begroting en jaarrekening ook terug bij de raden.	Art 39
Archief	In de GR dient verplicht een archiefbewaarpplaats te worden aangewezen; voor het bewaren van de over te brengen archiefbescheiden van de gemandateerde taken zijn dat de archiefbewaarpplaatsen van de deelnemende gemeente(n) ergo het RHC en de archiefdienst van Gemert-Bakel. Voor de archiefstukken van het openbaar lichaam zelf is dat het RHC (op grond van de Regeling SRE en de daaronder liggende verordening Streekarchief 1996). In de toelichting is vermeld dat hierop in de toekomst op basis van business-cases verandering gebracht kan worden doch dat veronderstelt t.z.t. wijzigingen van regelingen.	Art 37

BIJLAGE 1: REACTIES GEMEENTERADEN (KADERSTELLING)
BIJLAGE 2: DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE (UITTREKSEL UIT TOELICHTING)

BIJLAGE 1

REACTIES 6 GEMEENTERADEN OPLEGNOTITIE KADERSTELLING GR

Alle zes de raden hebben gereageerd op deze notitie.

Grof samengevat kan men ik grote lijnen instemmen met de kaders, zoals deze door de Stuurgroep Peel 6.1 zijn geduid. Daar waar hier onder niets wordt besproken is sprake van ongeclausuleerde instemming met de voorgestelde kaders. Bij twee thema's is sprake van meerdere (en uiteenlopende) vragen en opmerkingen

- Voorzitterschap in relatie tot onafhankelijkheid, politieke verantwoording en stemrecht
- Democratische legitimatie in relatie tot betrekken raden en wijze van rapporteren (evaluatie en tussentijdse rapportages)

Voorzitterschap

De onafhankelijkheid, de boegbeeldfunctie en het feit dat het 1 persoon extra is in het DB wordt breed onderschreven. Er zijn gemeenten die vragen of dit "buitenwettelijk of buiten de GR" kan worden geregeld; er zijn echter ook gemeenten die vinden dat naast onafhankelijkheid toch ook bestuurlijke verantwoordingsplicht aanwezig moet zijn: ook de voorzitter zou politiek verantwoording moeten afleggen. Helmond vraagt meer specifiek of de onafhankelijkheid zó kan worden geregeld dat de voorzitter vol in zijn/haar taak staat maar dat het DB-lid namens Helmond het stemrecht uitoefent.

Democratische legitimatie

Dit is een punt van zorg voor diverse raden: hoe kunnen we op een goede manier tegemoet treden aan de wens van de raden om vanuit hun wettelijke positie goed te kunnen sturen en controleren en hoe blijven zij goed geïnformeerd? Er wordt o.a. gevraagd naar het vroegtijdig voorleggen van belangrijke zaken, naar evaluaties en tussenrapportages en tot slot naar verankering Klankbordgroep Raadsleden in de GR.

Naast deze twee hoofdthema's zijn er individuele vragen/opmerkingen gemaakt over:

- Borging van de in de visie uitgesproken solidariteitsvoornemens
- Positionering Rekenkamerfunctie
- Een heldere uittredingsregeling

Tot slot bestaan er hier en daar zorgen over de merkbare effecten voor burgers, de omvang en verdeling van de frictiekosten, een eenduidige regeling van bevoegdheden en een eenduidige aansturing van de nieuwe organisatie.

BIJLAGE 2

Democratische legitimatie

De gemeenschappelijke regeling Peel 6.1 is een collegeregeling. Aan het openbaar lichaam worden geen bevoegdheden overgedragen (delegatie). Wel bestaat het voornemen om binnen de door elk college te bepalen kaders uitvoeringsbevoegdheden te mandateren aan het openbaar lichaam. Dat gebeurt om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor het overige functioneert het openbaar lichaam als adviesburo richting deelnemende gemeenten. Het is aan elk van de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten om te bepalen wat men doet met de uitgebrachte adviezen en daarover te overleggen met en verantwoording af te leggen aan de eigen gemeenteraad.

De positie van de gemeenteraad bij het treffen van een collegeregeling is in de wet geregeld. De Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt in artikel 1 tweede lid dat de gemeenteraad voor het treffen van zo'n regeling toestemming moet geven. Dat geldt bij het aangaan, wijzigen, toetreden en uittreden. De door het college gevraagde toestemming kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Dat impliceert een beperkte toetsing. Die toetsing is wel nodig omdat met het aangaan van een nieuwe gemeenschappelijke regeling de gemeente er een verbonden partij bij krijgt en de financiële gevolgen van de regeling opgenomen worden in de begroting van de gemeente. De hieruit voortvloeiende verplichtingen zijn zelfs verplichte uitgaven als bedoeld in artikel 194 Gemeentewet. Als zodanig heeft het aangaan en het functioneren van een gemeenschappelijke regeling gevolgen voor het budgetrecht van de gemeenteraad. Het is daarom ook juist dat de gemeenteraad bij het aangaan van de regeling in de gelegenheid is hierover een standpunt in te nemen binnen de geschetste wettelijke kaders (niet in strijd met het recht of het algemeen belang).

Het openbaar lichaam is belast met de uitvoering van de met de deelnemende gemeenten afgesproken programma's (zie artikel 32 vierde lid). Het is de bedoeling dat de voortgang van de werkzaamheden door de colleges van burgemeester en wethouders gemonitord wordt, zodat zo nodig tijdens de loop van het jaar bijgestuurd wordt. De colleges van burgemeester en wethouders kunnen daarover periodiek aan hun gemeenteraden rapporteren. In samenspraak zal bezien moeten worden op welke wijze dat het best vormgegeven kan worden binnen elke gemeente.

Het college van burgemeester en wethouders is individueel en gezamenlijk verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad voor het gevoerde bestuur (zie artikel 169 Gemeentewet). De gemeenteraad bestaat uit de gekozen volksvertegenwoordigers, die door hun verkiezing democratisch gelegitimeerd zijn. Die verantwoordingsplicht van het college en de individuele leden verandert niet als de colleges van burgemeester en wethouders besluiten een collegeregeling aan te gaan. Voor de leden van het algemeen bestuur blijft die verantwoordingsplicht voor elk lid naar de raad van de eigen gemeente bestaan (zie artikel 19 eerste lid juncto artikel 16 derde lid Wgr). Het vragenrecht en recht van interpellatie blijven bestaan ook jegens collegeleden die lid zijn van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam. Ingevolge artikel 16 vijfde lid Wgr kan de gemeenteraad een lid van het algemeen bestuur dat afkomstig is uit de eigen gemeente ontslag verlenen. Daarenboven geldt dat raadsleden gebruik kunnen maken van het enquête-recht ex artikel 155a Gemeentewet en voorts ook dat rekenkamer(commisseries) onderzoeken kunnen doen (zie artikel 25 regeling).

In financieel opzicht blijven de gemeenteraden in positie omdat zij jaarlijks hun zienswijze kenbaar kunnen maken over de ontwerp-begroting en het daaraan ten grondslagliggend jaarwerkplan. Dat jaarwerkplan komt tot stand in overleg tussen het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam en de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten. Hierin worden de afspraken per gemeente vastgelegd. Elk college van burgemeester en wethouders en elk individueel collegelid is daarop in de eigen gemeente aanspreekbaar. Door toezending van de jaarrekening van het openbaar lichaam wordt achteraf verantwoording afgelegd. Eerder is dat intern gebeurd bij de aanbidding van de jaarrekening door het dagelijks bestuur het algemeen bestuur van het openbaar lichaam. Ten slotte wordt opgemerkt dat indien een tussentijdse begrotingswijziging nodig is, die leidt tot een aanpassing van de gemeentelijke bijdrage, de raden van de deelnemende gemeenten wederom in de gelegenheid zijn zich daarover uit te spreken en hun zienswijze kenbaar te maken.

Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling leidt tot een bestuurlijk complexe situatie. Hiervoor is aangegeven dat er voor de gemeenteraden als democratisch gekozen volksvertegenwoordiging wel degelijk juridische mogelijkheden aanwezig zijn om betrokken te blijven bij het functioneren van gemeenschappelijke regelingen en om de door hen aangewezen leden van het algemeen bestuur verantwoording te blijven vragen. Wel is het zo dat het aangaan van een samenwerking met andere gemeenten binnen een openbaar lichaam leidt gezamenlijk genomen besluiten waarbij de invloed van individuele gemeenteraden afneemt. Dit "natuurlijk" effect is bij de voorbereidingen om te komen tot de oprichting van het openbaar lichaam Peel 6.1 onderkend.

Rode draad is en blijft ook naar de toekomst toe de zorg voor het goed blijven onderhouden van een tijdige adequate informatievoorziening naar de raden van de deelnemende gemeenten. Hoe deze actieve informatieplicht nader wordt ingevuld, is afhankelijk van voorstellen van het algemeen bestuur aan de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten.

In de aanloop tot de oprichting van het openbaar lichaam Peel 6.1 is een klankbordgroep geformeerd bestaande uit twee raadsleden per deelnemende gemeente. Deze klankbordgroep kan ook naar de toekomst toe voor de raden van de deelnemende gemeenten een forum zijn waarin men gezamenlijk de ervaringen deelt met het functioneren van het openbaar lichaam. Het samen optrekken bevestigt ook de gemeenschappelijkheid van de in het leven geroepen uitvoeringsorganisatie die ten dienste staat van de zes deelnemende gemeenten. Deze forumfunctie is ook van belang met het oog op de beoogde uitbouw van het takenpakket van de uitvoeringsorganisatie. Het mee blijven helpen aan het bestaan van een gemeenschappelijk draagvlak voor de intergemeentelijke samenwerking is van groot belang. Als instituut is de klankbordgroep van en voor de deelnemende gemeenteraden. De klankbordgroep is geen, en kan dat wettelijk ook niet zijn, een orgaan van het openbaar lichaam.