

CONCEPT 03

Aan: het college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente
< >

Van: stuurgroep Doelgroepenvervoer Limburg

Betreft: voorstel wijziging gemeenschappelijke regeling Omnibuzz

Datum: < > december 2015

1. Inleiding

Vanaf 2013 werken 32 Limburgse gemeenten¹ samen aan de ontwikkeling van een toekomstbestendig doelgroepenvervoer. Om deze samenwerking zo gericht mogelijk vorm en inhoud te kunnen geven is in januari jongstleden de stuurgroep Doelgroepenvervoer Limburg op provinciaal niveau ingesteld. De concrete doelstelling van de stuurgroep is de gezamenlijke visie op de regie over en de uitvoering van het doelgroepenvervoer uit te werken.

De stuurgroep is daarbij tot de volgende conclusies gekomen:

- er dient een organisatie te komen die samenwerking op Limburgse schaal moet realiseren;
- deze organisatie dient zich te richten op al het gemeentelijke doelgroepenvervoer, waarbij de prioriteit dient te liggen op het Wmo-regiotaxivervoer per 11 december 2016²;
- voor de andere vormen van doelgroepenvervoer (zoals leerlingenvervoer en Wmo-dagbesteding) dient een gezamenlijk ingroeiscenario ontwikkeld te worden;
- de ambitie is om zoveel mogelijk vormen van doelgroepenvervoer waar de gemeenten voor verantwoordelijk zijn, onder te brengen bij de organisatie;
- de gezamenlijke organisatie zal voor het doelgroepenvervoer een regiemodel gaan gebruiken;
- de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie dient een publiekrechtelijke vorm te krijgen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen³.

¹ Met uitzondering van de gemeente Mook en Middelaar die voor dit doel zal aansluiten bij de regio Nijmegen.

² Op die datum loopt de huidige concessie openbaar vervoer (OV) en Wmo-regiotaxivervoer af. De provincie Limburg heeft voor de nieuwe periode alleen het OV aanbesteed. Gemeenten zijn dus zelf verantwoordelijk voor de aanbesteding van het regiotaxivervoer.

³ Zowel het regiemodel als de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen zijn bevindingen uit de Draagvlakverkenning Doelgroepenvervoer Limburg (oktober 2015).

2. De publiekrechtelijke vorm: wijziging bestaande gemeenschappelijke regeling Omnibuzz

Op grond van het hiervoor gestelde heeft de stuurgroep eerst de vraag onderzocht of voor de publiekrechtelijke organisatievorm een nieuwe gemeenschappelijke regeling dient te worden getroffen of dat gebruik zou kunnen worden gemaakt van de reeds bestaande gemeenschappelijke regeling Omnibuzz waarin reeds 10 gemeenten in Zuid Limburg voor het doelgroepenvervoer op een kwalitatief hoog niveau efficiënt en effectief sedert 2006 samenwerken.

Het treffen van een nieuwe gemeenschappelijke regeling door de colleges van alle 32 gemeenten heeft op het eerste oog als voordeel, dat voor de toekomst door alle deelnemers op gelijke wijze gekozen wordt voor de nieuwe samenwerking.

Daar staat echter tegenover dat de nu geldende gemeenschappelijke regeling Omnibuzz formeel opgeheven en geliquideerd zal moeten worden. Dat liquidatieproces brengt veel activiteiten met zich mee die energie vergen, die niet gestoken kan worden in het opzetten en operationaliseren van de beoogde toekomstige samenwerking en de daarvoor vereiste organisatie. Dat klemt te meer omdat met name veel energie gestoken zal moeten worden in de voorbereiding en uitvoering van de aanbestedingsprocedure voor het Wmo regiotaxivervoer, dat op 11 december 2016 afgerond moet zijn. Dan start de uitvoering.

Aan de ene kant een goed lopende organisatie beëindigen en opheffen van een goed lopende organisatie (met alle personele gevolgen) en aan de andere kant het opbouwen van een dergelijke organisatie is volgens de stuurgroep contraproductief.

Daarom heeft de stuurgroep ervoor gekozen de bestaande gemeenschappelijke regeling Omnibuzz te laten bestaan en deze zodanig te wijzigen dat deze als “going concern” de samenwerking van de 32 gemeenten inhoud en vorm kan geven. De inhoud van de thans voorliggende gemeenschappelijke regeling is tot stand gekomen in overleg met (de vertegenwoordigers van) 32 gemeenten. De gewijzigde gemeenschappelijke regeling heeft in 2016 als taken het voortzetten van de activiteiten voor de tien gemeenten die nu de oorspronkelijke regeling Omnibuzz zijn aangegaan, het inrichten van de organisatie die vereist is voor de samenwerking van de 32 gemeenten en het voorbereiden en uitvoeren van de aanbestedingsprocedure.

Door de keuze om de bestaande gemeenschappelijke regeling te wijzigen kiest de stuurgroep ook voor een voortzetting van de juridische vorm van de samenwerking: een openbaar lichaam in de zin van artikel 8, lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er is wel onderzocht of deze vorm voor de toekomst niet omgezet zou kunnen worden naar de samenwerkingsvorm die artikel 8, lid 3 Wgr sinds 1 januari 2015 mogelijk maakt: de bedrijfsvoeringorganisatie (BVO). Een BVO heeft immers, net als een openbaar lichaam, rechtspersoonlijkheid en kan dus als zodanig zelfstandig in het maatschappelijk en rechtsverkeer optreden. Een BVO heeft daarnaast als kenmerk dat deze alleen door colleges van burgemeester en wethouders kan worden getroffen. Een BVO heeft om die reden een ongelede bestuursstructuur: er is maar één bestuursorgaan

Gelet op de taken die aan de gemeenschappelijke regeling worden opgedragen kan Omnibuzz niet bestuurd worden door het bestuur slechts tweemaal bij elkaar te laten komen voor de begroting en de jaarrekening. Er zullen door het jaar heen ook zaken, met name uitvoeringszaken, zijn die aan het bestuur moeten worden voorgelegd, buiten de twee reguliere vergaderingen om. Bij een ongeleed bestuur zoals de BVO kent, zou

dit betekenen dat telkens alle 32 leden van het bestuur moeten aantreden. Praktisch gezien is dit niet werkbaar. De praktijk leert dat besturen met een groot aantal leden veelal niet het vereiste quorum hebben om rechtsgeldige besluiten te kunnen nemen. Mede om die reden is het verstandiger en praktischer om te kiezen voor een openbaar lichaam met een geëeld bestuur. Hiermee kan een dagelijks bestuur (met 7 leden) worden ingesteld dat de uitvoerende bestuurstaken oppakt.

3. De toetredings- en wijzigingsprocedure en van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz

Nu de stuurgroep voorstelt te kiezen voor een wijziging van de bestaande gemeenschappelijke regeling Omnibuzz, moet ook de procedure toegelicht worden voor deze wijziging.

De kern van de wijzigingsprocedure is gelegen in artikel 21, leden 2 en 3 van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz:

2. *De regeling kan bij eensluidend besluit van de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten worden gewijzigd.*
3. *Het Algemeen Bestuur adviseert de raden met betrekking tot de wijziging van de regeling.*

Daarnaast moet beseft worden dat naast een wijziging van de gemeenschappelijke regeling tegelijkertijd sprake is van een toetreding van 22 nieuwe colleges aan de regeling. Toetreding wordt geregeld in artikel 20 van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz:

1. *Toetreding tot de regeling door een andere gemeente geschiedt op voordracht van het Algemeen Bestuur.*
2. *Toetreding is alleen mogelijk, indien het college van burgemeester en wethouders van de toetredende gemeente daartoe besloten heeft”.*

Omdat het hier zowel een ingrijpende wijziging als een toetreding betreft waarop de geciteerde artikelen 20 en 21 duiden, wordt door de stuurgroep in het verlengde hiervan de volgende stappen voorgesteld:

- (1) de stuurgroep bereidt een wijziging voor in nauw overleg met alle 32 colleges.
- (2) De stuurgroep stuurt het formele wijzigingsvoorstel toe aan de 10 huidige deelnemende colleges en de 22 toetredende colleges, met het verzoek dit met de raden af te stemmen.
- (3) De colleges stemmen dit voorstel af met de raden. De colleges van de 10 huidige deelnemende colleges bespreken hierbij met name de voorgestelde wijziging van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz. De colleges van de 22 overige gemeenten bespreken met name de toetreding tot de (te wijzigen) gemeenschappelijke regeling Omnibuzz. Voor zowel een toetredingsvoorstel als een wijzigingsvoorstel is immers toestemming van de raden nodig (artikel 1, leden 2 en 3 Wet gemeenschappelijke regelingen).
- (4) na een akkoord van de 10 colleges (en toestemming van de 10 raden) met de voorgestelde wijziging en een akkoord van de 22 overige colleges (en hun raden)

met toetreding tot de (te wijzigen) gemeenschappelijke regeling, delen zij dit (afzonderlijk) mee aan het huidige Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz.

- (5) alle 32 colleges geven hierbij het huidige Algemeen Bestuur opdracht om de nodige activiteiten te ondernemen om de gewijzigde gemeenschappelijke regeling rechtskracht te verlenen. Tevens wordt het Algemeen Bestuur verzocht de 32 colleges te verzoeken de leden van het Algemeen Bestuur aan te wijzen en daarvan mededeling te doen.
- (6) Het Algemeen Bestuur (huidige Algemeen Bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de huidige 10 colleges die momenteel deelnemen in de GR Omnibuzz) stelt vervolgens vast dat formeel voldaan is aan de bepalingen tot wijziging en toetreding van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz. Hiermee verkrijgen de wijziging en de toetreding rechtskracht op grond van de artikelen 20 en 21 van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz.
- (7) Het (huidige) Algemeen Bestuur schrijft vervolgens de eerste AB-vergadering uit van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling Omnibuzz. In die vergadering zullen zowel de voorzitter als de leden van het Dagelijks Bestuur worden aangewezen.
- (8) De stuurgroep adviseert om de doorlooptijd van de voorgaande processtappen zo enigszins mogelijk te beperken tot de eerste vier maanden van 2016.

3. Financiële gevolgen van de wijziging en de toetreding

Voor een goed begrip hiervan wil de stuurgroep een onderscheid maken tussen

- (1) de financiële gevolgen bij de wijziging en toetreding
- (2) de toekomstige financiering van de gemeenschappelijke regeling.

Ad (1) Eerst wordt hier nog kort stil gestaan bij (eventuele) nadere voorwaarden die bij een toetreding tot een gemeenschappelijke regeling gesteld kunnen worden.

In de praktijk zijn dat vaak financiële voorwaarden voor de toetreders. Dit om de financiële positie van alle deelnemers zo veel mogelijk gelijk te schakelen.

In de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz is over eventuele nadere toetredingsvoorwaarden niets opgenomen (zie hierboven bij artikel 20). De stuurgroep stelt aan het (huidige) Algemeen Bestuur voor geen financiële voorwaarden aan de toetredende gemeenten te stellen. Alle 32 gemeenten dienen in een gelijke positie aan de start van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling te kunnen deelnemen.

Dit voorstel heeft ook tot gevolg dat de huidige reserves van de gemeenschappelijke regeling verrekend zullen worden met de 10 huidige deelnemers.

De (gewijzigde) gemeenschappelijke regeling zal wel reserves kunnen gaan opbouwen. De uitgangspunten daartoe zullen door het (toekomstige) Algemeen Bestuur worden vastgesteld in de Nota reserves en voorzieningen.

Dit voorstel betekent echter niet dat er bij de wijziging geen nadere voorwaarden voor alle 32 deelnemende colleges gesteld kunnen worden. In het bedrijfsplan zal namelijk een bedrag per gemeente worden opgenomen dat bedoeld is voor de vorming van een reserve om fluctuaties in de bedrijfsvoering op te kunnen vangen. Vooralsnog wordt gedacht aan ongeveer 1 euro per inwoner. Voor de exacte hoogte van de eenmalige storting in de reserve wordt verwezen naar het bedrijfsplan.

Ad (2) Voor de financiering van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz is in artikel 18 van de regeling gekozen voor een financieringssysteem, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de financiering van de indirecte kosten (personeel en beheer) en financiering van de directe kosten (uitvoering van het vervoer). De indirecte kosten worden op grond van artikel 18, eerste lid van de regeling voor de helft verdeeld naar het aantal inwoners per gemeente en voor de andere helft naar het aantal pashouders uit de gemeente. De directe vervoerskosten worden op grond van het tweede lid van artikel 18 direct doorberekend naar de gemeente waarvoor de vervoerskosten werkelijk gemaakt zijn.

4. Overgangperiode

Gelet op het hierboven gestelde in paragraaf 2 ziet de gewijzigde gemeenschappelijke regeling na de inwerkingtreding ervan tot het moment dat de nieuwe periode voor doelgroepenvervoer regiotaxi is aangebroken per 11 december 2016 op de volgende taakstellingen:

- belangen- en taakbehartiging voor de periode van inwerkingtreding van de wijziging en toetreding tot 11 december voor de 10 huidige deelnemende colleges
- het voorbereiden en uitvoeren van de aanbestedingsprocedure doelgroepenvervoer regiotaxi voor alle 32 deelnemende colleges
- het operationaliseren van de organisatie en regietaak, gericht op de belangen- en taakbehartiging voor alle 32 deelnemende colleges.

Het voorgaande betekent dat die overgangperiode in 2016 vrij complex wordt: bestuurlijk, organisatorisch en financieel. Om dit proces in goed banen te kunnen leiden doet de stuurgroep dan ook een voorstel voor een overgangsbepaling in de (gewijzigde) gemeenschappelijke regeling:

1. In de periode tussen <datum inwerkingtreding> tot en met 10 december 2016 zal de werking van deze regeling voor alle deelnemende gemeenten zien op:

- het voorbereiden en uitvoeren van de aanbesteding regiotaxi voor het betreffende doelgroepenvervoer per 11 december 2016;
- de voorbereiding van de organisatie en begroting voor de periode vanaf 11 december 2016.

2. Voor de behartiging van de overige belangen en taken van het openbaar lichaam en de daarop betrekking hebbende bevoegdheden, financiering en verantwoordelijkheden die nog gedurende de periode tot en met 10 december 2016 dienen te gebeuren, zal deze regeling alleen zien op de tien gemeenten die in de aanhef van deze gewijzigde gemeenschappelijke regeling genoemd zijn.

3. Voor de toepassing van het voorgaande lid zullen gedurende de daarin genoemde periode de bepalingen met betrekking tot de samenstelling en werkwijze van de bestuursorganen, de taken en bevoegdheden daarvan en de financiering gelden, zoals deze nu bepaald zijn in de gemeenschappelijke regeling zoals die geldt tot de datum van inwerkingtreding van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling.

Hoogachtend,
Namens de Stuurgroep Doelgroepenvervoer



Drs. A.J.M. Kamphuis
Wethouder gemeente Sittard – Geleen
Voorzitter



R. Testroote
Wethouder gemeente Venlo
Vice-voorzitter