Raadsvoorstel

Raadsvergadering:	24 juni 2024
Commissie:	11 juni 2024
Agendapunt:	6.
Onderwerp:	Zienswijzenprocedure wijziging Gemeenschappelijke Regeling PlusOV
Afdeling:	SMV
Opsteller:	Jeannette van der Beek
Telefoonnummer:	0578-699494
E-mailadres	j.vander.beek@heerde.nl
Portefeuille:	William van Ommen
Programma:	Samenleving

De raad besluit om:
1. Kennis te nemen van de voorgestelde wijziging Gemeenschappelijke Regeling PlusOV, zoals die bij brief van 8 februari 2024 door het bestuur van PlusOV is aangeboden.
2. De bijgevoegde zienswijze naar voren te brengen op de ontwerp Gemeenschappelijke Regeling PlusOV.
3. De zienswijze ter kennis te brengen van het bestuur van PlusOV en de gemeenteraden van de aan de GR Basismobiliteit deelnemende gemeenten.

Inleiding

Op 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ingrijpend aangepast. Dat heeft gevolgen voor bestaande gemeenschappelijke regelingen. Deze moesten uiterlijk 1 juli 2024 zijn aangepast aan de gewijzigde Wgr. De meest ingrijpende wijzigingen binnen de Wgr zijn de plaats en positie van de gemeenteraden die aan de gemeenschappelijke regelingen deelnemen.

Ook de Gemeenschappelijke Regeling Basismobiliteit (GR Basismobiliteit) moet hierdoor aangepast worden. De gemeente Heerde is deelnemer in deze regeling. Het bestuur van PlusOV heeft ons bij brief van 8 februari 2024 een ontwerp Gemeenschappelijke Regeling PlusOV gevraagd een gewijzigde regeling te treffen. Uw raad heeft de mogelijkheid een zienswijze op deze gewijzigde regeling naar voren te brengen, binnen 8 weken nadat wij u deze hebben aangeboden.

Het bestuur van PlusOV heeft in het ontwerp verschillende wettelijk voorgeschreven wijzigingen doorgevoerd en aanvullingen op de GR Basismobiliteit geformuleerd. Deze wijzigingen en aanvulling vindt u in de was-wordt lijst, die als bijlage bij dit voorstel is gevoegd. Het bestuur van PlusOV stelt daarnaast voor de benaming van de huidige GR Basismobiliteit te wijzigen in Gemeenschappelijke Regeling PlusOV (GR PlusOV). Er is voor deze benaming gekozen, omdat dit meer de lading van de regeling dekt. In het vervolg van dit voorstel zal deze nieuwe naam worden gebruikt, omwille van de leesbaarheid.

Beoogd doel
Een gemeenschappelijke regeling PlusOV die voldoet aan de eisen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. En waardoor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt versterkt.

Bevoegdheid / Juridisch kader
Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Eerdere besluitvorming en kaders
Collegebesluit 23 februari 2016, treffen Gemeenschappelijke regeling Basismobiliteit.
Raadsbesluit 8 juli 2019, treffen gewijzigde Gemeenschappelijke regeling Basismobiliteit.
Besluit bestuur PlusOV 24 januari 2024, vaststelling ontwerp Gemeenschappelijke Regeling PlusOV

Argumenten
1.1 De wijziging is wettelijk verplicht
Op basis van de wijziging van de Wgr is het noodzakelijk dat de GR PlusOV wordt aangepast. Naast de wettelijk verplichte wijzigingen wordt de regeling ook aangepast om een aantal praktische/technische wijzigingen door te voeren.

1.2 De wijziging is voorbereid in het bestuur van de GR PlusOV
De wijziging van de regeling is uitgebreid besproken in het bestuur van de GR PlusOV. Het bestuur bestaat uit de verantwoordelijke wethouders, één per deelnemende gemeente.

De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe GR zijn:

Uittreding en beëindiging dienstverleningsovereenkomsten
De huidige regeling bevat al een uittredingsregeling voor een gemeente die de samenwerking wil beëindigen. Het uitgangspunt van de uittredingsregeling is niet veranderd. De uittredende gemeente draagt ook volgens de nieuwe GR de kosten die het gevolg zijn van de uittreding. De bepalingen over dit onderwerp zijn geactualiseerd en verder uitgewerkt, wat op grond van de gewijzigde Wgr moet.

Uittreding is in de GR Plus OV als volgt geregeld. Een deelnemende gemeente heeft altijd één of meer dienstverleningsovereenkomsten met PlusOV. Zegt een gemeente alle dienstverleningsovereenkomsten op, dan treedt deze gemeente uit de GR PlusOV. Een gemeente kan ook één dienstverleningsovereenkomst opzeggen, maar nog wel deelnemer blijven (omdat er nog een dienstverleningsovereenkomst voor een ander onderdeel van de dienstverlening is).

Een gemeente die een dienstverleningsovereenkomst wil beëindigen, meldt dit twee jaar voor de beoogde beëindigingsdatum. Het opzeggen van een dienstverleningsovereenkomst is een besluit van de betreffende gemeente (hiervoor is geen instemming van andere gemeenten nodig). De gemeente die een dienstverleningsovereenkomst opzegt, is echter wel verantwoordelijk voor de financiële consequenties, zoals de kosten van het opstellen van een beëindigingsplan door een onafhankelijke accountant, frictiekosten, schaalnadelen, etc.
De gemeente Heerde heeft een dienstverleningsovereenkomst met de BVO voor de uitvoering van zowel het Vraagafhankelijk en het Routegebonden vervoer.

Zienswijze gemeenteraad bij kadernota en begroting PlusOV
De huidige regeling bevat enkele bepalingen over de manier waarop de begroting van PlusOV wordt vastgesteld. Deze bepalingen worden aangepast. In de GR PlusOV staat dat de ontwerpbegroting samen met de kadernota jaarlijks voor 31 maart aan de raden van deelnemende gemeenten wordt aangeboden. De raden kunnen een zienswijze geven. Bij het vaststellen van de kadernota en de begroting moet het bestuur van de GR PlusOV inhoudelijk reageren op de zienswijzen. Hiermee krijgen de raden een expliciete rol in de begrotingscyclus van de GR (Gemeenschappelijke Regeling).

Naamswijziging
De naam van de GR wordt aangepast naar Gemeenschappelijke Regeling PlusOV. Daarmee verdwijnt de term 'Basismobiliteit' uit de naam van de GR. Met 'Basismobiliteit' werd gedoeld op de ontwikkeling van een breder pakket aan diensten op het gebied van mobiliteit. In de praktijk is hier echter geen sprake van. PlusOV richt zich nog enkel op het doelgroepenvervoer. De nieuwe naam sluit ook beter aan op het beleidsarme karakter van deze GR.

Participatie, evaluatie en informatieplicht
De nieuwe Wgr verplicht een GR om in de regeling aandacht te geven aan participatie, evaluatie en actieve informatieplicht.
- Participatie: er is een Reizigerspanel PlusOV opgericht. Per gemeente kunnen drie inwoners lid zijn van het platform. Het platform geeft advies aan de directeur van PlusOV. Het bestaande reizigersplatform krijgt een formele inbedding in de GR PlusOV zoals de wet verlangt.
- Evaluatie: het functioneren van de GR PlusOV wordt elke vier jaar geëvalueerd. Het bestuur bepaalt het doel en de wijze van evalueren. De deelnemende gemeenten krijgen de gelegenheid om hun zienswijze te geven op de uitkomsten van de evaluatie.
- Informatieplicht: de GR PlusOV geeft de deelnemende gemeenten alle gevraagde informatie.

Overige wijzigingen
Naast de hierboven beschreven wijzigingen, zijn er nog enkele wijzigingen in de nieuwe GR opgenomen:

- In de huidige GR zijn de taken van de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) breder dan in de GR PlusOV. De nieuwe GR beperkt zich tot het doelgroepenvervoer. Deelnemers hebben wel de mogelijkheid andere taken te laten uitvoeren. De BVO heeft voor die uitvoering dan wel de toestemming van het bestuur nodig.
- Het onderscheid tussen enerzijds het vraagafhankelijk vervoer en anderzijds het routegebonden vervoer, dat in de praktijk al bestaat sinds de gedeeltelijke uittreding van de DAZ-gemeenten (Deventer, Apeldoorn, Zutphen), is in de nieuwe GR PlusOV ingebed.
- De reservepositie van de BVO is verkleind. Er is in de GR PlusOV slechts een (beperkte) algemene reserve opgenomen om risico's die samenhangen met de organisatiekosten op te vangen. Voorheen hing deze samen met de exploitatielasten.
- De bestaande regels over de bijdrage die de deelnemers moeten betalen om deel te nemen zijn uitgeschreven en als bijlage bij de GR PlusOV gevoegd.

2.1 Wij adviseren u gebruik te maken van de mogelijkheid een zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen
De bevoegdheid tot het wijzigen van een regeling staat in artikel 1 van de Wgr. De GR Basismobiliteit is op 23 februari 2016 getroffen door het college.
Lid 3 van artikel 1 schrijft voor dat het college na ontvangst van het ontwerp de gewijzigde regeling toestuurt aan de raad. U heeft dan de mogelijkheid binnen 8 weken een zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen.
Het bestuur van PlusOV heeft ons op 8 februari 2024 het ontwerp toegestuurd. De ontwerp regeling vindt u in de bijlage, samen met de aanbiedingsbrief van het bestuur van PlusOV.

2.2 de Wgr verplicht de GR PlusOV de raad financiële en beleidsmatige kaders te zenden
Artikel 34b van de Wgr schrijft voor dat de bedrijfsvoeringsorganisatie, in dit geval PlusOV, vóór 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders aan de raden van de deelnemende gemeenten zendt. Omdat PlusOV een beleidsarme GR is, zullen in de kadernota geen beleidsmatige kaders worden opgenomen. Die kaders stelt elke gemeente voor zich. Wel kunnen in de kadernota financiële kaders worden opgenomen. Daarmee geeft de kadernota de gemeenteraden de mogelijkheid om vooraf te sturen op de begroting van PlusOV. Daarvoor moet er wel een bepaling in de GR PlusOV komen, dat dit mogelijk is.
In de GR PlusOV is opgenomen dat de ontwerpbegroting en de kadernota jaarlijks gelijktijdig voor 31 maart aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden.

2.3 De Kadernota is het enige instrument voor de raad om aan de voorkant te sturen
Omdat PlusOV een uitvoeringsorganisatie is, heeft u geen andere mogelijkheden op grond van de nieuwe Wgr om uw invloed uit te oefenen dan het uitbrengen van een zienswijze op de kadernota en de ontwerpbegroting. Als u besluit om mee te gaan met het ontwerp dat door het bestuur van PlusOV is voorgelegd, beperkt u uw invloed tot enkel het naar voren brengen van een gelijktijdige zienswijze op zowel de kadernota als de ontwerpbegroting.

2.4 Uw betrokkenheid bij deze GR vraagt om sturing aan de voorkant
Uw raad is vanaf de start van de GR Basismobiliteit altijd zeer betrokken geweest bij de bedrijfsvoering en uitvoering van PlusOV. U heeft in een eerder overleg via uw raadsrapporteurs laten weten, daarom de mogelijkheid te willen hebben om te kunnen sturen aan de voorkant. Dit geldt overigens voor alle uitvoeringsorganisatie waarmee wij een gemeenschappelijke regeling hebben getroffen. U bent als deelnemer in de GR medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de uitvoeringsorganisatie. En eindverantwoordelijk voor het goed vervoeren van de burgers van uw gemeente die PlusOV in opdracht van gemeente Heerde vervoert.

2.5 Vroegtijdige aanbieding van de Kadernota voor een zienswijze is wenselijk
Door het geven van een zienswijze op de gestelde kaders kunt u namelijk invloed uitoefenen op de opstelling van de ontwerpbegroting. Als u beide documenten tegelijkertijd krijgt aangeboden, heeft u een verwaarloosbare invloed op de kaders. Ter onderbouwing hierop het volgende voorbeeld:
In de Kadernota 2025-2028 en de ontwerpbegroting 2025-2028 heeft het bestuur van PlusOV aangegeven dat extra fte ingezet moet worden op de telefonie om de gestelde norm van 80% te halen, waar het gaat om het aannemen van de telefoon binnen 20 seconden. In de praktijk blijkt de norm 75 te zijn. Het is dan aan de gemeenteraden om of extra geld beschikbaar te stellen voor uitbreiding van personeel om de norm wel te halen, of het bestuur van PlusOV voor te stellen de norm naar beneden bij te stellen en zo binnen de financiële kaders te blijven.
Het gaat hier uiteindelijk om het al dan niet beschikbaar stellen van meer financiële middelen om de afgesproken servicenormen te halen. Een kaderstellende keuze die alleen door de gemeenteraden gemaakt kan worden.
Een tweede voorbeeld is de keuze voor het bijstellen van de meerjarenbegroting ten opzichte van de gestelde kaders, zoals voor 2025 is gebeurd. Het bestuur van PlusOV heeft in de kadernota een meerjarige stijging van het vervoersvolume van 7% opgenomen. Vervolgens is door ditzelfde bestuur besloten om in de ontwerpbegroting te rekenen met 3,5% volumestijging, omdat er anders sprake zou zijn van een forse kostenontwikkeling. Deze kostenontwikkeling heeft haar weerslag op de gemeentelijke begrotingen. Voor een aantal gemeenten is deze 3,5% een realistisch uitgangspunt, maar voor een aantal ook niet. Voor de gemeente Heerde is die 7% een realistische verwachting. Door een vroegtijdige mogelijkheid van het geven van een zienswijze op de kaders, kan het bestuur een richting meegegeven worden voor het opstellen van de conceptbegroting. De gemeenteraden kunnen hiermee de kaderstellende rol beter invullen. Iets wat de wijziging van de Wgr juist heeft beoogd.
Ons advies is daarom het bestuur van PlusOV te adviseren de bepalingen in de GR PlusOV hierop aan te passen. De passage hierover vindt u in de bijgevoegde zienswijze.

2.6 De passage in de GR PlusOV over de uittreedregeling vraagt om verdere aanpassing
Die is in de GR PlusOV ook aangepast. Over deze uittreedregeling is binnen het bestuur van PlusOV geen consensus. Daarbij heeft de deelnemende bestuurder van de gemeente Hattem aangegeven het niet eens te zijn met deze uittreedregeling. Ons college heeft hier in het bestuur ook zijn vragen over geuit en daarbij het standpunt van de bestuurder van Hattem gesteund. Wij hebben uiteindelijk ingestemd met het voorstel, om dit toch verder te kunnen brengen naar de gemeenteraden. Met daarbij het uitgangspunt van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze door uw raad.
In het verleden is afgesproken dat bij uittreden van een deelnemer de achterblijvende deelnemers hier geen hinder van ondervinden. Er moet een uittreedsom betaald worden. Een deelnemer kan één of meerdere dienstverleningsovereenkomsten (DVO) hebben. Deze DVO heeft een deelnemer met de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). In het ontwerp van de GR PlusOV wordt de uittreedregeling vormgegeven vanuit de beëindiging van de (laatste) DVO tussen de deelnemer en de BVO. Dit lijkt geen logische keuze te zijn.

Vanuit de gemeente Hattem is daarom Nysingh advocaten en notarissen gevraagd om een juridische toets te doen op het ontwerp van de wijziging GR PlusOV. Uit dit juridische advies (zie bijlage 6) blijkt dat de tekst uit het voorliggende ontwerp vanuit juridisch oogpunt niet juist is. Uit het advies volgt dat er ten aanzien van de uittreedregeling geen logische keuzes gemaakt zijn. Nysingh geeft aan dat het niet voor de hand ligt om de uittreedregeling te koppelen aan het beëindigen van de DVO. Daarnaast mist er een bepaling over wie de kosten van uittreding moet bepalen. Dit kan in de toekomst onverminderd geschillen opleveren met betrekking tot de verschuldigdheid en de hoogte van de uittreedsom.

Een ander punt wat niet duidelijk wordt, is wat de gevolgen voor de uittredende deelnemer zijn als na zijn aankondiging meerdere deelnemers besluiten uit de GR te stappen. Zoals het nu beschreven staat, komen alle kosten voor de Deelnemer die als eerste aangeeft te stoppen met de GR. Dit is niet wenselijk. Hierover zouden aanvullende bepalingen opgenomen moeten worden.

Kanttekeningen

1.1 De vereiste aanpassingsdatum van 1 juli 2024 is niet gehaald

Met ingang van 1 juli 2022 is de Wgr gewijzigd. Alle bestaande regelingen moeten binnen 2 jaar aangepast zijn. De gewijzigde GR moet twee keer langs de gemeenteraden. De eerste keer voor zienswijze en de tweede keer voor instemming.

Het bestuur van PlusOV heeft in december 2023 al een eerste ontwerpversie naar ons college gestuurd. In deze versie ontbrak de toezending van een Kadernota aan de gemeenteraden. Wij hebben via de in het bestuur van PlusOV deelnemende wethouder aangegeven, dat dit onrechtmatig is en dat wij daarom het ontwerp niet aan onze gemeenteraad konden voorleggen. Het bestuur heeft hierop een gewijzigde versie van het ontwerp vastgesteld in januari 2024. Naar aanleiding van deze versie hebben Hattem en Heerde opnieuw laten weten het niet eens te zijn met de ontwerpversie en deze niet aan de gemeenteraad te kunnen voorleggen. Hattem heeft hierop, zoals eerder aangegeven, juridisch advies ingewonnen bij Nysingh. Omdat de meerderheid van het bestuur akkoord is gegaan met het gewijzigde ontwerp, is deze door de overige 7 deelnemende gemeenten, al in roulatie gebracht richting de colleges en raden ter besluitvorming. Heerde is in het proces vervolgens opgetrokken met Hattem.

Vanwege het vragen van het juridische advies was het daarom niet mogelijk om het ontwerp van de gewijzigde GR PlusOV eerder aan de raad voor zienswijze aan te bieden. Vanwege de doorlooptijden en de tijd die het bestuur nodig heeft om te reageren op ingebrachte zienswijzen, zal de deadline van 1 juli 2024 niet gehaald worden. Aan het niet halen van deze termijn zijn geen consequenties verbonden.

Wij hebben gemeend dat er een zorgvuldig proces gelopen moet worden, om te komen tot een juridisch juist gewijzigde GR.

2.1 Niet alle deelnemers zien de noodzaak in van aanpassing van de formulering

Het advies van Nysingh is, nadat de aanbiedingsbrief met de ontwerp GR PlusOV al aan de deelnemende colleges was verzonden, door de bestuurder van de gemeente Hattem voorgelegd aan het bestuur van PlusOV. Daarbij werd er geen noodzaak gezien om het ontwerp van de wijziging van de GR PlusOV voor een derde keer aan te passen. Heerde en Hattem hebben daarop aangegeven, hun standpunten voor te leggen aan de gemeenteraad en die te adviseren deze in de zienswijze op te nemen.

2.2 *De mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze op de kadernota is geen wettelijke verplichting*
De Wgr schrijft enkel voor dat een zienswijze ingediend moet kunnen worden op de ontwerpbegroting. Zie ook onder 11(a) in het advies van Nysingh. Zoals eerder onder Argumenten 2.6 is aangegeven, is dit echter de enige manier om binnen een bedrijfsvoeringsorganisatie aan uw kaderstellende rol invulling te geven. Onze juridisch adviseur op het gebied van gemeenschappelijke regelingen heeft geadviseerd van deze mogelijkheid gebruik te maken, om zo aan de voorkant uw invloed te kunnen uitoefenen. Uw raad is uiteindelijk verantwoordelijk voor een goede service aan de deelnemers in het vervoer van PlusOV.

Geld
De wijziging van de gemeenschappelijke regeling Basismobiliteit heeft geen financiële consequenties.

Communicatie
Uw besluit zal worden bekendgemaakt aan het bestuur van PlusOV en de gemeenteraden die deelnemen in de GR Basismobiliteit.

Uitvoering
Nadat het bestuur van PlusOV van alle deelnemende gemeenten een zienswijze of een melding dat geen zienswijze wordt ingediend, heeft ontvangen, stelt het bestuur van de GR Basismobiliteit een reactie op de ingekomen zienswijzen op. Daarna stelt het bestuur een definitieve ontwerp gemeenschappelijke regeling vast. In de Wgr, artikel 1, lid 4, is geregeld dat de raad toestemming moet geven op dit definitieve ontwerp. Zodra alle deelnemende gemeenteraden toestemming hebben verleend kan de gewijzigde GR PlusOV getroffen worden.

Advies commissie(s)
[Dit wordt ingevuld nadat het advies is behandeld in de commissievergadering].

Heerde, 21 mei 2024

Het college van Heerde
Mr. O.G. Prinsen, burgemeester
B. van Zuthem, gemeentesecretaris

Bijlagen:
1. Raadsbesluit zienswijze ontwerp-wijziging Gemeenschappelijke regeling PlusOV
2. Aanbiedingsbrief aanpassing Gemeenschappelijke regeling Basismobiliteit
3. Gemeenschappelijke regeling PlusOV
4. Toelichting op de gemeenschappelijke regeling PlusOV
5. Was-wordt-lijst GR PlusOV
6. Advies van Nysingh Advocaten en Notarissen, 20 maart 2024
7. Zienswijze gemeenteraad Heerde op ontwerp GR PlusOV (met als bijlage: Advies van Nysingh 20-03-2024)

Ter inzage:
Geen