

Toelichting Gemeenschappelijke Regeling Omnibuzz

Inleiding

Voordat wordt toegekomen aan de bespreking van de inhoud van de Gemeenschappelijke Regeling Omnibuzz (GR Omnibuzz) wordt stilgestaan bij de aanleiding die tot de voorliggende GR Omnibuzz heeft geleid.

In 2015 is besloten de (toen geldende) GR Omnibuzz te wijzigen met als doel het doelgroepenvervoer te coördineren voor alle gemeenten in Limburg (met uitzondering van de gemeente Mook en Middelaar). Het aantal deelnemende gemeenten is daarbij uitgebreid van 10 naar 32. De besluitvorming daarover is afgerond in mei 2016.

In deze gewijzigde GR Omnibuzz hebben de 32 gemeenten de ambitie uitgesproken om ten aanzien van het doelgroepenvervoer zo veel mogelijk samen te werken en de uitvoering daarvan aan het openbaar lichaam Omnibuzz op te dragen. De GR Omnibuzz zal namens de deelnemende gemeenten zorgdragen voor de uitvoering van het doelgroepenvervoer op een klantvriendelijke, efficiënte en effectieve wijze.

De nieuwe GR Omnibuzz is op 11 mei 2016 in werking getreden.

In het najaar van 2016 is besloten de GR Omnibuzz op onderdelen aan te passen. De totstandkoming van de hierboven vermelde wijziging is onder een grote tijdsdruk moeten gebeuren: er moest immers in mei 2016 gestart worden met de aanbestedingsprocedure van het vervoer. Een proces dat op 10 december 2016 afgerond moest zijn. De genoemde tijdsdruk is er de oorzaak van dat op een aantal onderdelen de GR Omnibuzz onvoldoende scherp geformuleerd was, daarnaast zaten er ook nog een aantal juridische-technische verbeterpunten in.

In 2017 heeft het toenmalig Dagelijks Bestuur van de GR Omnibuzz besloten om deze wijzigingen pas na de gemeenteraadsverkiezingen 2018 te laten vastleggen. Dit besluit heeft de gelegenheid geboden om ook nog enkele andere noodzakelijke aanpassingen mee te nemen.

Ten opzichte van de huidige (gewijzigde) GR Omnibuzz, in werking vanaf 11 mei 2016, zijn de volgende aanpassingen aangebracht:

1. De door de juridische werkgroep gemaakte versie is als uitgangspunt genomen, hierin zijn aanscherpingen en verduidelijkingen opgenomen;
2. Nieuwe (wetstechnische) ontwikkelingen zijn ingepast. Hierbij kan worden genoemd de herindeling van Nuth, Schinnen en Onderbanken tot Beekdaelen en de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) per 1 januari 2020;
3. De temporisering van de ambitie tot integratie van het volledige doelgroepenvervoer bij Omnibuzz, is verwerkt. Dit naar aanleiding van de adviezen van de werkgroepen Jeugd, Leerlingenvervoer en Begeleiding en de besluitvorming hierover door DB en AB (vastgelegd in de brief van het DB aan het AB, d.d. 18 juli 2019).

Hoofdstuksgewijze toelichting

Nieuw is opgenomen de gemeente Beekdaelen, die per 1 januari 2019 is ontstaan uit de fusie van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen.

Hoofdstuk 1 Algemeen

Na de overwegingen in de aanhef is in de begripsbepalingen zoals die zijn opgenomen in artikel 1 tot uitdrukking gebracht dat het hier een samenwerking van de colleges van burgemeester en wethouders van de 30 gemeenten betreft (sub c). Belangrijk zijn hier de omschrijving van de begrippen gebruiker (sub g) en doelgroepenvervoer (sub h). Uit de laatste omschrijving blijkt duidelijk dat het bij doelgroepenvervoer om een voorziening gaat, waar de colleges zorg voor zullen dragen. Het betreft hier niet de financiële

tegemoetkomingen, zoals bedoeld in het leerlingenvervoer en het PGB in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Doelgroepenvervoer kent als zodanig geen wettelijke omschrijving of definitie(s). De colleges dienen dus zelf het beleid vorm en inhoud te geven op welke wijzen die voorzieningen uitgevoerd dienen te worden. De uitvoering van dit gemeentelijke beleid is in deze GR opgedragen aan Omnibuzz.

De wetten op grond waarvan de voorzieningen voor doelgroepenvervoer door de colleges getroffen dienen te worden zijn op dit moment: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Wet op het primair onderwijs (Wpo), de Wet op de expertisecentra (Wec) en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) voor het leerlingenvervoer en de Jeugdwet.

In artikel 2 is bepaald dat de samenwerking vorm krijgt in een openbaar lichaam op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De naam van het openbaar lichaam is "Omnibuzz" en het is gevestigd in Sittard (was Geleen). Er is gekozen voor een openbaar lichaam, omdat deze zelfstandig in het maatschappelijk en rechtsverkeer kan optreden.

Hoofdstuk 2 Belang, taken en bevoegdheden

In artikel 3 is het te behartigen belang opgenomen. Duidelijk is aangegeven dat het bij de regiefunctie gaat om operationele regie. Dit is ook zo bepaald in het door het algemeen bestuur vastgestelde Bedrijfsplan.

Hierin ligt tevens de taakstelling besloten die de deelnemende gemeenten opdragen aan Omnibuzz. Van belang is op te merken dat Omnibuzz derhalve niet bepaalt wie aanspraak kan maken op het doelgroepenvervoer dat door de gemeenten wordt betaald en door Omnibuzz wordt uitgevoerd. De gemeenten hebben de indicerende taak en bepalen wie derhalve toegang heeft tot het doelgroepenvervoer.

Omnibuzz is opgericht om in principe alle vormen van doelgroepenvervoer waarvoor gemeenten wettelijk verantwoordelijk zijn uit te voeren en regie op te voeren. In eerste instantie wordt echter alleen het onderdeel Collectief Vraagafhankelijk Vervoer in het kader van de Wmo 2015 aan Omnibuzz opgedragen. De gemeenten kunnen besluiten ook een of meerdere andere onderdelen van het doelgroepenvervoer waarvoor zij verantwoordelijk zijn, zoals vervoer Wmo BG, Jeugd- en Leerlingenvervoer, aan Omnibuzz op te dragen.

Het bepalen van het moment waarop een individuele gemeente een en ander neerlegt bij Omnibuzz, behoort volgens het derde lid van artikel 3 formeel tot de bevoegdheid van het betreffende college, maar zal feitelijk alleen zijn beslag kunnen krijgen als Omnibuzz in staat is de taken/werkzaamheden daadwerkelijk uit te voeren, en dus een dienstverleningsovereenkomst (zie ook de toelichting op artikel 4) af te sluiten. Daarmee is wederzijdse instemming met de opdracht van taken/werkzaamheden geborgd.

In het vierde lid van artikel 3 is de ambitie voor de samenwerking tussen de momenteel 30 deelnemende gemeenten opgenomen. De ambitie is dat voor zoveel mogelijk vormen van doelgroepenvervoer, de operationele regie en de uitvoering door Omnibuzz zal plaatsvinden. Het beeld is derhalve dat Omnibuzz voor alle deelnemende gemeenten ook toekomstige vormen van doelgroepenvervoer kan gaan coördineren en uitvoeren.

In het vijfde lid van artikel 3 is bepaald dat het dagelijks bestuur van de GR Omnibuzz met toestemming van het algemeen bestuur andere vormen van groepsvervoer voor derden, niet zijnde een van de deelnemende gemeenten, kan laten verzorgen. De GR Omnibuzz zal dan met die derde partij een specifiek daartoe opgestelde dienstverleningsovereenkomst sluiten, waarin ook de integrale kosten van dat vervoer opgenomen zullen worden.

Als gevolg van het te behartigen belang en de daarop gerichte taken in artikel 3 zal Omnibuzz een aantal werkzaamheden dienen uit te voeren die zijn weergegeven in artikel 4 van deze regeling.

In het eerste lid van dat artikel worden de werkzaamheden zo veel als mogelijk geconcretiseerd. Daarbij wordt ook weer aangesloten bij het Bedrijfsplan. Vermelding verdient nog de letter e: omdat Omnibuzz veel kennis en ervaring opbouwt met deze werkzaamheden, mag van het openbaar lichaam verwacht worden dat het de deelnemende colleges met deze kennis en ervaring ondersteunt bij de beleidsvorming met betrekking tot het (gemeentelijke) doelgroepenvervoer. Het woordgebruik "ongevraagd" duidt er in dit verband op, dat het management van het openbaar lichaam een proactieve houding heeft ten opzichte van de colleges en de hen ondersteunende ambtelijke organisaties.

Het derde lid geeft aan dat de inhoud van deze overeenkomsten is gebaseerd op vooraf door het algemeen bestuur vastgelegde uitgangspunten en voorwaarden.

Tijdens het overleg dat voorafging aan de wijziging van de GR Omnibuzz, is nadrukkelijk aangegeven dat dit niet moet leiden tot toen 32, nu 30, verschillende dienstverleningsovereenkomsten. Tenslotte moet volgens artikel 3, lid 1, de gezamenlijke uitvoering ook efficiënt en effectief zijn. Dit heeft erin geresulteerd in het derde lid van dit artikel, waar bepaald is dat het algemeen bestuur de algemene uitgangspunten en voorwaarden voor de dienstverleningsovereenkomsten zal vaststellen.

Hoofdstuk 3 Bestuur: organen, samenstelling werkwijze en bevoegdheden

Algemeen bestuur

In artikel 5 e.v. zijn bepalingen opgenomen over het bestuur en het besturen van de GR Omnibuzz waarbij aandacht wordt besteed aan de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van deze organen. Zoals in artikel 2 van deze regeling al is aangegeven, is de GR een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid van de Wgr. Dit betekent dat het openbaar lichaam drie bestuursorganen kent, namelijk een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. In de artikelen 5 tot en met 8 zijn de bepalingen opgenomen met betrekking tot het algemeen bestuur. Dit zijn algemene bepalingen die gebaseerd zijn op de Wgr. Ten aanzien van het algemeen bestuur wordt hier een tweetal onderwerpen nader toegelicht, namelijk de stemverhouding binnen het bestuur en de informatie- en verantwoordingsplicht van (de leden van) het algemeen bestuur.

In artikel 6, derde lid, is de stemverhouding opgenomen binnen het algemeen bestuur. Er is uitgebreid over deze stemverhouding gesproken en dit heeft erin geresulteerd dat iedere gemeente één stem krijgt en dat voor iedere volle 20.000 inwoners boven het aantal van 50.000 een extra stem wordt toegekend. De besluiten in het algemeen bestuur worden genomen met een gewone meerderheid van stemmen.

Het tweede onderdeel ten aanzien van het algemeen bestuur dat hier aan de orde wordt gesteld, is de in artikel 8 opgenomen informatie- en de verantwoordingsplicht van het algemeen bestuur aan de colleges en raden van de deelnemende gemeenten. De democratische legitimatie in relatie tot bestuurlijke samenwerking staat steeds meer ter discussie. Om de invloed van de colleges en de raden op gemeenschappelijke regelingen te vergroten zijn bij de laatste wijziging van de Wgr de bepalingen daaromtrent weer verder aangescherpt. Deels komen deze terug in deze gemeenschappelijke regeling en deels zijn deze terug te vinden in de Wgr zelf. Het algemeen bestuur dient aan de raden en colleges van de gemeenten de inlichtingen te verstrekken die men nodig heeft om daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan de verantwoordelijkheden die raden en

colleges hebben. Een lid van het algemeen bestuur zal aan zijn raad of aan zijn college ook verantwoording moeten afleggen voor het gevoerde beleid.

Dagelijks bestuur

In de artikelen 9 t/m 12 zijn de bepalingen opgenomen met betrekking tot het dagelijks bestuur. De deelnemende gemeenten hebben er voor gekozen om te komen tot de instelling van een dagelijks bestuur dat bestaat uit zeven leden, waarvan vier leden zullen worden aangewezen door de leden uit het algemeen bestuur die afkomstig zijn uit gemeenten in Zuid-Limburg en drie leden van het dagelijks bestuur zullen worden aangewezen door de leden afkomstig uit de gemeenten in Midden- en Noord-Limburg.

De voorzitter maakt ook onderdeel uit van het dagelijks bestuur, hetgeen betekent dat wanneer de voorzitter afkomstig is uit een gemeente van Midden- of Noord- Limburg, deze gemeenten nog twee dagelijks bestuursleden uit hun midden kunnen voordragen voor benoeming als lid van het dagelijks bestuur. Komt de voorzitter uit Zuid-Limburg dan betekent dit dat de gemeenten uit Zuid-Limburg nog drie leden voor het dagelijks bestuur kunnen voordragen.

De taken en de daaraan gekoppelde bevoegdheden van het dagelijks bestuur zijn beschreven in artikel 11.

Ten aanzien van de informatie- en verantwoordingsplicht zoals opgenomen in artikel 12 is voor het dagelijks bestuur met de laatste wetswijziging (2014) van de Wgr ook het nodige veranderd. Het dagelijks bestuur zal ook aan de colleges en raden of leden van de raden van de deelnemende gemeenten informatie dienen te verstrekken indien daarom wordt gevaagd. Het dagelijks bestuur heeft geen verantwoordingsplicht richting de raden, enkel een inlichtingenplicht. Het dagelijks bestuur heeft wel een verantwoordingsplicht richting het algemeen bestuur en dat kan ook betekenen dat het algemeen bestuur het vertrouwen in een of meerdere leden van het dagelijks bestuur opzegt.

Voorzitter

Artikel 13 van deze regeling ziet op de voorzitter. In dit artikel zijn de veelal voorkomende bepalingen opgenomen, die gelden voor de functie en taken van de voorzitter. Wel wordt hier gewezen op het zesde lid van artikel 13, waarin aan de voorzitter ook de verplichting heeft om inlichtingen te verstrekken aan een of meer raden van de deelnemende gemeenten als daarom wordt verzocht. Ook hier is het zo dat de voorzitter geen verantwoordingsrelatie heeft naar de raden of colleges van deelnemende gemeenten, maar echter wel een verantwoordingsplicht heeft, net als de overige leden van het dagelijks bestuur, aan het algemeen bestuur.

Hoofdstuk 4 Organisatie en personeel

In de artikelen 14 en 15 is de (inrichting van de) organisatie en het personeel dat binnen de organisatie werkzaam is, geregeld. Artikel 14 gaat met name over de positie van de directeur en de relatie tussen de directeur en het dagelijks bestuur. Artikel 15 bepaalt dat het Dagelijks Bestuur de inrichting en werkwijze van de organisatie Omnibuzz vast stelt.

Vanaf 1 januari 2020 is op het personeel van de organisatie de Cao Gemeenten van toepassing, plus de binnen Omnibuzz vastgestelde en vast te stellen personele regelingen. Het Dagelijks Bestuur draagt zorg voor de uitvoering van deze regels en kan hiervoor volmacht verlenen aan de directeur.

Hoofdstuk 5 Financiën

Hoofdstuk 5 ziet op de financiën van de gemeenschappelijke regeling. Ten aanzien van de financiën van de gemeenschappelijke regeling, daaronder ook wordt begrepen de begroting alsmede de jaarrekening, is met de laatste wetswijziging weer gedetailleerd

geregeld in de Wgr. Daarbij zijn ook de data vervroegd waarop bijvoorbeeld de begroting door het dagelijks bestuur aan gemeenten moet worden aangeboden. Hierdoor hebben de gemeenteraden een ruimere tijd om hun zienswijze te geven op de voorgestelde begroting en het financiële beleidskader.

In dit verband is artikel 17 van belang. Het eerste lid is overeenkomstig het bepaalde in artikel 34b Wgr. In het tweede lid wordt in dit verband wel een uitdrukkelijke relatie gelegd met het Bedrijfsplan. Zo wordt geborgd dat de strategische meerjaren ontwikkeling van het openbaar lichaam op een juiste wijze vertaald wordt naar de jaarschijf van de begroting en het daarmee samenhangende operationele beleid.

In de regeling is in artikel 18 bepaald hoe de kosten over de deelnemende gemeenten verdeeld worden. De kosten die direct verbonden zijn aan het vervoer van inwoners die als gebruikers zijn geïndiceerd, van de deelnemende gemeenten worden op grond van het tweede lid direct één op één doorberekend aan de gemeente waaruit de inwoner afkomstig is.

Voor de kosten die voortvloeien uit personeel en beheer en die dus verbonden zijn aan het te behartigen belang zoals dat in artikel 3 van deze regeling is opgenomen, is een verdeelsleutel vastgesteld die in het eerste lid van dit artikel is opgenomen. 50% van de kosten voor personeel en beheer worden naar rato van het aantal inwoners per gemeente op 1 januari van het jaar waarop die kosten betrekking hebben verdeeld. Het aantal inwoners wordt bepaald aan de hand van de cijfers die het Centraal Bureau voor de Statistiek jaarlijks beschikbaar stelt. De andere 50% wordt berekend naar rato van het aantal gebruikers per gemeente op 1 januari van het jaar waarop die kosten betrekking hebben. Wat onder gebruiker moet worden verstaan is opgenomen in artikel 1, sub g van de regeling.

Het derde lid van dit artikel ziet op een integrale kostprijsberekening voor eventuele diensten die voor derden verricht kunnen worden (zie ook artikel 3, lid 5 van de regeling).

In het zesde lid van dit artikel wordt aangegeven dat de wijze van facturering wordt bepaald door het algemeen bestuur.

Voor de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening zijn de artikelen 19 en 20 gebaseerd op de betreffende artikelen in de Wgr (artikelen 34 en 35).

Hoofdstuk 6 Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

In hoofdstuk 6 is de toetreding tot en de uittreding, wijziging en opheffing van de regeling opgenomen. Dit zijn bepalingen die voornamelijk voortvloeien uit de Wgr. Ten aanzien van de uittreding is in artikel 22, tweede lid opgenomen dat een toegetreden college niet binnen vijf jaar kan uittreden. Deze bepaling is opgenomen om er zorg voor te dragen dat de 30 gemeenten gezamenlijk gedurende ten minste een periode van vijf jaar met elkaar uitvoering willen geven aan het doelgroepenvervoer (onderlinge solidariteit). Hiermee krijgt Omnibuzz de kans om gedurende deze periode te werken aan een organisatie die volledig geëquipeerd is om uitvoering te geven aan de opgedragen taken. Mocht na vijf jaar echter een gemeente uittreden dan zullen ook de gevolgen van het uittreden aan de uittredende gemeente worden doorberekend.

Het uittredingsproces wordt nog gefaciliteerd door middel van een door het algemeen bestuur vast te stellen uittredingsprotocol, waarin de verschillende juridische en financiële elementen van dit proces vastgelegd zullen worden. Daarin zal ook een voorzet worden opgenomen voor het bepalen van de uittredesom.

In artikel 23 is met name het derde lid van belang. Daarin staat verwoord dat alle colleges een besluit tot een voorgenomen wijziging dienen te nemen (en in het verlengde

daarvan alle raden). Maar voor een geldig wijzigingsbesluit is een $\frac{3}{4}$ meerderheid nodig. Dat betekent dat een minderheid die niet voor een wijziging gestemd heeft, gebonden wordt door de meerderheid.

Hoofstuk 7 Slotbepalingen

Ook dit is een traditioneel hoofdstuk waarvan de bepalingen grotendeels voortvloeien uit de Wgr. In artikel 26 is een geschillenregeling opgenomen die maakt dat eerst wordt getracht zelf het geschil op te lossen alvorens de gang gemaakt wordt naar het college van gedeputeerde staten van Limburg.

In artikel 27 is bepaald dat de gemeente Sittard-Geleen zorgdraagt voor toezending van een volledig exemplaar van de gemeenschappelijke regeling aan gedeputeerde staten en dat deze gemeente er tevens voor zorgdraagt dat de inhoud van de regeling tijdig bekend wordt gemaakt door middel van publicatie in de Staatscourant.

De archiefbepaling van artikel 28 in overeenstemming gebracht met de laatste kennis en inzichten met betrekking tot de zorg voor en het beheer van de archiefbescheiden van samenwerkingsverbanden.

In artikel 29 is met name het derde lid van belang. Een periodieke evaluatie van de samenwerking is van belang om de beoogde effecten van de samenwerking te kunnen meten. Op basis van de uitkomsten daarvan kan telkens in goed overleg bepaald worden of de samenwerking op deze wijze zinvol is, of dat deze bijgesteld moet worden.
