

# Commentaar en advies Ontwerp Gemeenschappelijke Regeling BAR-organisatie (versie 003c)

Prof. F. Fleurke

## *Inleiding*

De regeling wordt in het leven geroepen om de ambtelijke fusie tussen de drie BAR-gemeenten gestalte te geven en daarbij te waarborgen dat de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de deelnemende gemeenten intact blijft, zolang niet tot een bestuurlijke fusie is overgegaan. Men moet zich realiseren dat een ambtelijke fusie als een voorbode moet worden beschouwd van een bestuurlijke fusie. Deze voorspelling is alleen maar waarschijnlijker geworden door het beleid van de minister van BZK (het streven naar gemeenten van tenminste 100.000 inwoners, tenzij de bevolkingsdichtheid/oppervlak of geografische omstandigheden dit onmogelijk maken). Essentieel voor het handhaven van de bestuurlijke zelfstandigheid (autonomie) van de deelnemende gemeenten onder de conditie van een gemeenschappelijk werkapparaat is:

- De samenstelling van de bestuurlijke organen van het openbaar lichaam (t.w. de BAR-organisatie) dient de omvang van de deelnemende gemeenten op een evenwichtige wijze te weerspiegelen.
- De taken van het openbaar lichaam en de kosten van de uitvoering daarvan moeten vooraf helder zijn omschreven, zodat de deelnemende gemeenten vooraf weten in welk 'avontuur' ze stappen.
- In de regeling moet een verdeelsleutel zijn opgenomen voor de kosten van de uitvoering van het basistakenpakket, dat aan de BAR-organisatie is opgedragen.
- De wijze van opdrachtverlening voor extra taken moet helder in de regeling zijn vastgelegd.
- De bevoegdheden die nodig zijn om de taken van de BAR-organisatie uit te voeren, moeten in de regeling worden geëxpliciteerd.
- In de besluitvormingsprocedures dienen voldoende waarborgen te zijn opgenomen om de autonomie van de gekozen raden in stand te houden.
- De regeling mag niet in strijd zijn met de wet.

## *Commentaar en advies (adviezen in vet)*

### Hoofdstuk 2: Belang, taken en bevoegdheden

- Het belang (of doel) van de regeling is de instelling van een adequaat gemeenschappelijk ambtelijk apparaat. Dat apparaat zal een basistakenpakket uitvoeren, waarvan de organisatiekosten elk jaar worden vastgelegd in de GR-begroting. Tevens worden per gemeente jaarlijks de organisatiekosten van een eventueel af te nemen pluspakket in de GR-begroting opgenomen. In hoofdstuk 2, art. 4 is slechts in zeer algemene zin omschreven wat de taken zijn van de nieuwe ambtelijke organisatie (zie lid 3). Dit zou concreter moeten, bijv. als volgt: **De taken van de organisatie omvatten het voorbereiden en uitvoeren van het basistakenpakket en**

**pluspakket(ten), alsmede alle werkzaamheden en rechtshandelingen die daarmee samenhangen (zoals toezicht en handhaving).**

- In art 4 lid 4 is terecht bepaald dat de deelnemende gemeenten niet op eigen houtje mogen shoppen bij een andere instantie of uitvoerder, tenzij dit de instemming heeft van het AB. **Naar analogie zou met betrekking tot art. 4 lid 9 (het aanbieden van ambtelijke expertise) moeten worden bepaald dat daarvoor vooraf de instemming van het AB noodzakelijk is.**
- Art. 4 lid 6 bepaalt dat een pluspakket niet wordt geaccepteerd als het tot een 'verstoring' leidt in de uitvoering van het basispakket. 'Verstoring' is hier een ongelukkige term; men kan er alle kanten mee op, terwijl het verschijnsel pluspakket juist een uitdrukking is voor het zelfstandige oordeel van een gemeenteraad over de taken die ten behoeve van de eigen gemeenschap moeten worden verricht (het gewenste ambitieniveau of serviceniveau). **Daarom deze bepaling laten vervallen: als het leveren van een pluspakket tot grote moeilijkheden zou leiden, moet dat in de praktijk aannemelijk kunnen worden gemaakt voor de vragende gemeente. In laatste instantie beslist het AB.**
- In art. 4 noch in de regeling als geheel is een procedure opgenomen, volgens welke het opdrachtgeverschap van de raden voor pluspakketten (het leveren van een product dat niet is opgenomen in het algemene pakket, of het verhogen van het serviceniveau) moet worden ingericht. In elk geval moet van tevoren voor de opdrachtverlenende raad duidelijk zijn wat de kosten zullen zijn. De raad moet immers solide kunnen begroten; zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat hij bij de jaarrekening met onprettige verrassingen wordt geconfronteerd. **In de regeling dient een artikel te worden opgenomen, waarin is beschreven aan welke eisen contracten m.b.t. de levering van pluspakketten tussen de opdrachtverlenende partij (de gemeenteraad) en de leverende partij (de BAR-organisatie) dienen te voldoen. De inhoud van deze contracten worden vervolgens verwerkt in de GR-begroting en de begroting van de opdrachtverlenende gemeente.**
- In art. 4 lid 8 staat dat de (organisatie)kosten van de te leveren producten en diensten aan de deelnemende gemeenten in de GR-begroting worden vastgelegd, maar *niet* in welke verhouding deze kosten over de drie gemeenten worden verdeeld. **In de regeling dient een verdeelsleutel te worden opgenomen, waarin is bepaald in welke verhouding de deelnemende gemeenten de apparaatskosten betalen. Dat kan een grove verdeelsleutel zijn, bijvoorbeeld 1:1:1, maar dat kan ook een preciezere verdeelsleutel zijn, bijvoorbeeld naar rato van het inwonertal (47:25:45) of op basis van de omvang van de jaarrekening 2011 of, als deze is vastgesteld, 2012. Het criterium oppervak is als basis voor een verdeelsleutel niet opportuun, omdat de drie gemeenten in dit opzicht vrijwel even groot zijn. De verdeelsleutel, welke men ook kiest, laat uiteraard buiten beschouwing de BAR-kosten m.b.t. de pluspakketten; deze worden apart berekend per gemeente.**
- Wat in de regeling is opgenomen over de algemene bevoegdheidstoedeling (artikel 5) is vaag, terwijl de wet juist vraagt om explicitering van de over te dragen bevoegdheden. In eerste instantie gaat het hier om bevoegdheden die betrekking hebben op het in stand houden en functioneren van de BAR-organisatie, dus bevoegdheden die de BAR-organisatie in staat stelt besluiten te nemen m.b.t. het personeel, de bedrijfsvoering en inkoop van materialen. Daarnaast gaat het om bevoegdheden waarover de bestuursorganen van de

BAR-organisatie moeten beschikken om het in de gemeentebegrotingen vastgelegde takenpakket voor te bereiden en uit te voeren, alsmede alle werkzaamheden en rechtshandelingen die daarmee gepaard gaan. Het een noch het ander is in de regeling geëxpliciteerd. De concepttoelichting bij artikel 5 geeft hiervoor slechts als argument dat de Wgr niet *verplicht* om bevoegdheden over te dragen.

Gekozen is voor een constructie om bevoegdheden die de BAR-organisatie nodig heeft niet in de gemeenschappelijke regeling op te nemen, maar aan de BAR-organisatie te verlenen via overdracht van bevoegdheden in mandaat. Dit is niet transparant. Het is bovendien niet de intentie van de Wgr: als er feitelijk sprake is van overdracht van bevoegdheden, dan dienen deze ook nauwkeurig te worden vermeld in de regeling. De reden daarvoor is dat de verhouding tussen de colleges van B&W en de raden helder moet zijn, en dat ook onder de nieuwe constructie moet blijven. Waarop kunnen de colleges door hun raden rechtstreeks worden aangesproken? En m.b.t. welke zaken kan een raad invloed of controle uitoefenen op de besluitvorming van het ingestelde openbaar lichaam?

Het in mandaat verlenen van bevoegdheden aan de BAR-organisatie doet een 'dubbele situatie' ontstaan. Enerzijds richten de drie raden een gezamenlijke ambtelijk apparaat op teneinde een kwalitatief voldoende dienstverlening ook voor de langere termijn voor hun burgers te verzekeren en een bepaald bedrag aan bezuinigingen mogelijk te maken (efficiencywinst), anderzijds wordt de BAR-organisatie opgezadeld met onzekerheden die een mandaatverhouding kenmerken. Het wordt al helemaal gecompliceerd als de ene raad op zijn wethouder(s) druk uitoefent om een of meer mandaten in te trekken of te wijzigen, en de andere raad of raden niet. **Daarom dient in de regeling niet te worden gekozen voor het verlenen van bevoegdheden via mandaten (op basis van Awb), maar voor een positieve formulering waarbij op basis van de Wgr aan het nieuwe openbaar lichaam (BAR) expliciet de noodzakelijke bevoegdheden worden toegekend.** In de regeling dient er voor worden gewaakt dat vanuit de gemeenteraden alsnog succesvolle pogingen kunnen worden ondernomen het goede functioneren van het nieuwe openbaar lichaam te ondergraven, via intrekking of wijziging van door hun wethouders gegeven mandaten.

### Hoofdstuk 3: Het Algemeen Bestuur

- Ad artikel 7 en 8. Voorstel 2 impliceert dat het AB vrijwel dezelfde samenstelling heeft als het DB, op max. 2 leden na. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het voordeel van voorstel 1 is dat de betrokkenheid van alle wethouders bij het functioneren van de nieuwe ambtelijke organisatie wordt vergroot. En zo vaak vergadert het AB niet. **Daarom is mijn advies: voorstel 1 volgen.**
- Artikel 9. De formulering hiervan is nietszeggend, en bovendien ongelukkig (bevoegdheden worden niet 'opgedragen'). **Het advies is de bevoegdheden van het AB positief te formuleren. Artikel 13 lid 2 kan dan worden geschrapt.**

### Hoofdstuk 6: De secretaris en de directieraad

- Er is kennelijk niet gekozen voor een algemeen directeur, maar voor een directieraad waarin de drie gemeentesecretarissen op voet van gelijkheid

zitting hebben. **Het verdient in elk geval aanbeveling om, net zoals ten aanzien van de secretaris, een roulerend voorzitterschap in te stellen.**

#### Hoofdstuk 8: Financiële bepalingen

- De bevoegdheid om de verordeningen genoemd in art. 212 en 213 Gemw vast te stellen, worden in de conceptregeling overgeheveld naar het AB van het openbaar lichaam. De colleges van de deelnemende gemeenten krijgen de bevoegdheid een zienswijze uit te brengen, waarna het AB vaststelt. Wat is de betekenis dan nog van art.18 lid 7? **Advies: De Financiële Verordening (of verordeningen) van het openbaar lichaam dient door de raden te worden vastgesteld. Wil men toch de desbetreffende bevoegdheid overhevelen naar het AB, dan dienen de raden het recht op het leveren van een zienswijze te krijgen, en niet de colleges. Deze hebben al zitting in het AB.**

#### Hoofdstuk 11: Toetreding, uittreding, wijziging, opheffing

- Uit het voorgaande bleek al dat de bestempeling van deze regeling als een collegeregelung (zie de concepttoelichting) geforceerd is. Uit het commentaar bij art. 18 bleek dat niet uitsluitend bevoegdheden van de colleges in het geding zijn, maar ook bevoegdheden van de raden worden overgeheveld. **Advies: de twee gearceerde toevoegingen in art. 26 en 27 verwijderen.**
- **In art. 28 lid 2 "betrokken bestuursorganen" vervangen door "raden".**

#### *Specifiek commentaar*

- Art. 5: gesproken wordt over 'taakgebieden' zoals vermeld in artikel 4. In dit artikel komen echter geen taakgebieden voor, wel werkzaamheden. Dat is iets anders.
- Art. 20: GR-Begroting:
  - a. Art. 20 lid 1: toevoegen "raden van de" deelnemende gemeenten.
  - b. Art. 20 lid 2: Er staat: "in afwijking van art. 35 van de Wet gr .."; de regeling wijkt op dit punt niet af.

Amsterdam, 18 februari 2013