

Raadsvoorstel



Raadsvergadering d.d.	: 22 maart 2016
Agendapunt	: 7
Portefeuillehouder	: mw. M.A. de Visser
Onderwerp	: Wijziging GR Ability in GR Participatie Noord-Groningen
B&W besluit d.d.	: 23 februari 2016

Leens, 8 maart 2016

Aan de raad.

Inleiding

De colleges van Bedum, De Marne, Eemsumd en Winsum (BMWE), gemeenteraden en het dagelijks en algemeen bestuur (DB en AB) van Ability hebben besluiten genomen over de vorming van één uitvoeringsorganisatie op het gebied van werk en inkomen: een beleidsarme uitvoeringsorganisatie waaraan geen taken en bevoegdheden van de raad worden overgedragen. De keuze op grond van artikel 1 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is dan een collegeregeling, waaraan geen raadsleden mogen deelnemen. Artikel 1 stelt namelijk: “ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn”.

Dit voorstel gaat over de juridische vormgeving van de organisatie. Ter inzage ligt het invoeringsplan Uitvoeringsorganisatie Participatie Noord-Groningen. Op 29 oktober 2015 hebben wij u geïnformeerd over de vormgeving van de uitvoeringsorganisatie. Het invoeringsplan is door ons voorlopig vastgesteld in afwachting van een advies van de ondernemingsraden. Dit advies is inmiddels uitgebracht en ligt ter inzage.

Voorstel

- 1 a. kennis te nemen van het advies van het Algemeen Bestuur van Ability d.d. 21 januari 2016
- b. in te stemmen met de wijziging van de gemeenschappelijke regeling Ability in de gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen;
- c. het college toestemming te geven in te stemmen met de wijziging van de gemeenschappelijke regeling Ability in de gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen;
2. kennis te nemen van het Implementatieplan Uitvoeringsorganisatie Participatie Noord-Groningen en het pré- advies van de gezamenlijke Ondernemingsraden.

Beoogd effect

Het doel van dit advies is om te komen tot een gewijzigde gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen. Hiermee kan de huidige gemeenschappelijke regeling Ability komen te vervallen.

Argumenten

Overwegingen die leiden tot de wijziging van de gemeenschappelijke regeling Ability in de gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen

a. Krachtenbundeling

In 2012 hebben de vier raden de nota “Werk aan de Winkel, Visie op de sociaal-publieke infrastructuur voor Noordwest-Groningen” vastgesteld. Op basis van deze nota is besloten de krachten in BMW-verband te bundelen om gezamenlijk de Participatiewet uit te voeren. Er is een intentie uitgesproken om te komen tot één uitvoeringsorganisatie. Dit kader was voor de BMW-colleges aanleiding om opdracht te geven te onderzoeken op welke wijze de uitvoeringsstructuur op het gebied van werk en inkomen vorm gegeven kan worden.

De colleges hebben in november 2014 kennis genomen van de nota ‘uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen’ en onder meer besloten in te stemmen met de samenvoeging van Soza BMW, Soza Eemsmond, het Werkplein BMW en Ability tot één uitvoeringsorganisatie indien mogelijk binnen de huidige gemeenschappelijke regeling (GR) Ability.

In het voorjaar van 2015 hebben de raden het Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018 besproken. De volgende besluiten zijn genomen;

- De raden van Bedum en De Marne hebben ingestemd met het voorstel.
- De raad van Winsum heeft ingestemd met het voorstel met aanneming van het volgende amendement: het onder de rol en taken van het college van B en W vermelde onderdeel: “Vormt het Algemeen bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling”, te laten vervallen.
- De raad van Eemsmond heeft ingestemd met het voorstel waarbij de volgende motie is aangenomen; “In afwachting van de adviezen van het ROB geen onomkeerbare stappen te zetten in het proces van herinrichting van de bestaande GR Ability”.

Met deze kaders, het uitgebrachte advies betreffende de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) (Stb. 2014, 306) is bekeken op welke wijze de huidige GR Ability gebruikt kan worden. Dit voorstel betreft de wijziging van de gemeenschappelijke regeling Ability.

b. De positie van de gemeenteraden

De rol van de gemeenteraden verandert. Er wordt immers, in tegenstelling tot de huidige GR Ability, een duidelijke scheiding aangebracht tussen beleid en uitvoering. Deze veranderende rol van de gemeenteraden is vastgelegd in de gewijzigde GR. Enerzijds levert de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen een sterker instrumentarium op voor de controlerende taak van de raden. Anderzijds betekent de wijziging van de gemeenschappelijke regeling zelf dat de directe betrokkenheid van de raden wegvalt omdat de bevoegdheid van het openbaar lichaam zich slechts beperkt tot uitvoering van de Participatiewet. Dit vloeit mede voort uit de wet. De raad stelt de financiële en beleidskaders vast, controleert, vraagt waar nodig inlichtingen, roept ter verantwoording en oefent invloed uit op de begroting en de jaarrekening van de uitvoeringsorganisatie. De termijn om zienswijzen naar voren te brengen over de ontwerpbegroting is in de gewijzigde Wgr verruimd van zes naar acht weken. Hierdoor hebben de raden meer tijd om hun zienswijze voor te bereiden en onderling overleg te voeren. In de GR is daarnaast de mogelijkheid opgenomen om zienswijzen op de voorlopige jaarrekening in te dienen.

De kaderstellende rol van de raad wordt versterkt door de *jaarlijkse* vaststelling van het beleidskader. U heeft in het voorjaar van 2015 het Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018

vastgesteld. Dit kader wordt jaarlijks geactualiseerd en door uw raad vastgesteld. Dat kader is leidend voor de colleges voor de opdracht aan de uitvoeringsorganisatie.

Ten opzichte van de bestaande regeling wijzigen de taken en bevoegdheden die bij het openbaar lichaam zijn neergelegd zodanig dat er in de nieuwe situatie geen taken en bevoegdheden van de raad worden op- of overgedragen aan het openbaar lichaam. Daarmee vervalt van rechtswege de grondslag voor deelneming van de raden in de regeling (artikel 1 van de Wet). Wijziging van de regeling zoals nu voorligt, brengt daarom mee dat de huidige gemengde regeling wordt omgezet in een zuivere collegeregelingsregeling.

In de planning- en controlcyclus is voorzien dat de GR geregeld bestuursrapportages uitbrengt. Deze cyclus sluit aan op de gemeentelijke P&C-cyclus en de rapportages kunnen geïntegreerd worden in de door de colleges uit te brengen bestuursrapportages aan de raad. Door de rapportages in de raad te bespreken wordt de controlerende rol van de raden versterkt.

De gemeenteraad van Eemshaven heeft tijdens de behandeling van het Strategisch Beleidskader een motie aangenomen waarin de colleges is verzocht om in afwachting van adviezen van de ROB geen onomkeerbare stappen te zetten in het proces van herinrichting van de GR Ability. Met het advies Wisselwerking heeft het ROB haar advisering betreffende de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden afgerond. Volgens het ROB zijn de gevolgen beheersbaar, als er actief ingezet wordt op de wisselwerking tussen de gemeenteraden en de instellingen voor bovengemeentelijke samenwerking. Alle gemeentelijke actoren hebben daarin een rol te vervullen:

- Gemeenteraden dienen zich meer te concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen;
- Colleges van B&W kunnen ervoor zorgen dat gemeenteraden tegelijk beschikken over dezelfde informatie over de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden;
- De bestuurlijke en ambtelijke leiding van samenwerkingsverbanden zien het ook als hun taak om gemeenteraden proactief te betrekken bij belangrijke beleidsbeslissingen;
- Raadsgriffiers kunnen als smeerolie voor de bestuurscultuur dienen. Zij kunnen zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid en verantwoording.

Met dit voorstel wordt tegemoet gekomen aan de rollen van de diverse actoren in lijn met het ROB-advies.

c. Beleid bij de gemeenten, uitvoering door de GR; keuze voor een model

Op basis van de gewijzigde Wgr liggen twee modellen voor:

1. Een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) waarvan het bestuur gevormd door de colleges en waarin geen beleidsvorming plaats vindt;
2. Een openbaar lichaam (OL) met een geëleed bestuur (AB, DB en voorzitter).

In het strategisch beleidskader is aangegeven dat de raden de beleidskaders vaststellen en dat de uitvoeringsorganisatie het beleid uitvoert. Op grond daarvan zou gekozen kunnen worden voor een BVO. Echter, in de praktijk is bij de uitvoering van beleid bij het taakveld sozame soms enige vrijheid voor de uitvoeringsorganisatie nodig. Een OL verschaft hiertoe enige ruimte die bij een BVO niet mogelijk is. Op grond daarvan stellen wij voor de GR in te richten als een OL.

d. Van gemengde regeling naar collegeregelingsregeling

De bestaande gemeenschappelijke regeling Ability is een zogenaamde gemengde regeling: getroffen door zowel gemeenteraden als colleges. Bij een gemengde regeling bestaat de samenstelling van het algemeen bestuur uit leden die zijn aangewezen uit het midden van de raad (met inbegrip van de

voorzitter) en de wethouders. Bij een collegeregeling bestaat de samenstelling van het algemeen bestuur uit leden die door een deelnemend college uit zijn midden zijn aangewezen. De leden van het dagelijks bestuur worden uit het algemeen bestuur aangewezen.

De wijziging van de GR in een collegeregeling heeft consequenties voor de samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur. De wijziging naar een collegeregeling heeft tot gevolg dat raadsleden niet langer deel uitmaken van het algemeen bestuur en, indien aangewezen, van het dagelijks bestuur.

Deze wijziging is het gevolg van de wijziging van de aard van de taken en bevoegdheden van het openbaar lichaam. De nieuwe uitvoeringsorganisatie is een organisatie die in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de colleges taken uitvoert. De colleges formuleren hun opdracht binnen de financiële en beleidskaders vastgesteld door de gemeenteraden en voeren regie over de uitvoering van die opdracht. De colleges kunnen optimaal regie voeren over de uitvoering van de opdracht door deel uit maken van het algemeen en dagelijks bestuur.

De rol van de gemeenteraad bestaat er vervolgens in dat deze de financiële en beleidskaders vaststelt en het college controleert. De raad vraagt waar nodig inlichtingen aan het college en roept het college in voorkomende gevallen ter verantwoording. Daarnaast oefent de raad invloed uit op de begroting en de jaarrekening van de uitvoeringsorganisatie. Zoals wij hiervoor hebben aangegeven, past deelname van de raad niet bij een regeling waarin alleen uitvoeringstaken van het college worden overgedragen en het beleid door de raden wordt bepaald.

3. Wijziging van de gemeenschappelijke regeling Ability in de gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen

Wij verzoeken u om toestemming te geven voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling Ability in de gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen. De regeling met toelichting treft u als bijlage aan. Voordat wij ingaan op de belangrijkste aspecten gaan wij kort in op de gemeenschappelijke regeling Ability.

a. De gemeenschappelijke regeling Ability

Bij gemeenschappelijke regeling van 2003 is een openbaar lichaam Ability ingesteld. De regeling is getroffen door de gemeenteraden en colleges van de BMW-gemeenten. De gemeenteraden en colleges hebben alle bevoegdheden op grond van de Wet sociale werkvoorziening volledig overgedragen aan Ability.

b. De gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen

De gemeenschappelijke regeling Ability wordt gewijzigd in de gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen.

De naam wijzigt, de samenwerkingsvorm niet

Er is nog steeds sprake van een openbaar lichaam, maar dat draagt de naam uitvoeringsorganisatie Participatie Noord-Groningen. Binnen de organisatie blijven de werknamen Ability en Werkplein vooralsnog gehanteerd.

Werkgeverschap

Op grond van de Wet sociale werkvoorziening (hierna: Wsw) ligt het werkgeverschap van degenen die een dienstbetrekking op grond van de Wsw hebben óf bij het college van burgemeester en wethouders

óf bij het bestuur van een openbaar lichaam waaraan de uitvoering van de Wsw volledig is overgedragen. De uitvoering van de Wsw is in 2003 volledig overgedragen aan het bestuur van Ability zodat het bestuur werkgever is. Hierin wordt geen verandering gebracht. De uitvoering van de Wsw-taken blijft dus volledig overgedragen aan het bestuur van het openbaar lichaam.

Medewerkers die nu in dienst zijn bij een BMWG-gemeente blijven daar in dienst en worden gedetacheerd naar de uitvoeringsorganisatie. Zij behouden hun eigen rechtspositieregeling(en). Vacatures worden ingevuld door de uitvoeringsorganisatie.

Overige aspecten

De regeling is gemoderniseerd en in overeenstemming gebracht met de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regeling. Korthedshalve wordt naar de regeling en de toelichting verwezen.

De gewijzigde regeling bevat geen bijzondere regeling voor een herindeling. Dat is niet nodig omdat de Wet algemene herindelingsregels daar al in voorziet.

4. Besluitvorming

a. Instemming

Wijziging van de huidige regeling komt op grond van artikel 33 tot stand wanneer:

- a. het algemeen bestuur zich daar voor heeft verklaard en
- b. ten minste twee-derde deel van de gemeenten hiermee instemmen.

Het algemeen bestuur van Ability heeft op 21 januari 2016 over de wijziging van de gemeenschappelijke regeling een beslissing genomen en dit besluit voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. Hiermee wordt het primaat m.b.t. de besluitvorming bij de deelnemende gemeenten neergelegd.

Ten opzichte van de bestaande regeling wijzigen de taken en bevoegdheden die bij het openbaar lichaam zijn neergelegd zodanig dat er in de nieuwe situatie geen taken en bevoegdheden van de raad worden op- of overgedragen aan het openbaar lichaam. Daarmee vervalt van rechtswege de grondslag voor deelneming van de raden in de regeling (artikel 1 van de Wet GR zie ook memorie van toelichting bij dit artikel). Het gaat hier om bevoegdheden die conform de Wet zijn overgedragen aan colleges in het kader van medebewind zoals het verlenen van bijstand en het toetsen op rechtmatigheid en doelmatigheid en het activeren van mensen die onder de Participatiewet vallen.

Wij stellen zodoende voor in te stemmen met het wijzigingsvoorstel, waarmee de huidige gemengde regeling wordt omgezet naar een zuivere collegeregeling. Daarmee wordt dan de feitelijk deelneming van de raden in de regeling van rechtswege beëindigd.

b. Toestemming

Naast bovengenoemde instemming wordt uw raad separaat gevraagd om ons college toestemming te verlenen voor het wijzigen van de regeling. Op grond van de wet kan ons college niet overgaan tot wijziging van de huidige regeling dan nadat de toestemming van de raad is verkregen (artikel 1, tweede lid van de Wet). Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met de wet of het algemeen belang.

c. Kennisnemen

Op 29 oktober 2015 hebben wij u geïnformeerd over de vorming van de uitvoeringsorganisatie. Het plan ligt ter inzage. Bij de vormgeving van de organisatie zijn de dienstverleningssporen, Werk, Leer-Werk en Participatie leidend geweest. In het strategisch beleidskader is een nadere toelichting op deze sporen gegeven. Wij willen het jaar 2016 gebruiken om de organisatie gefaseerd vorm te geven. Met name de detachering van de gemeentelijke medewerkers vraagt om een zorgvuldig proces en daar nemen wij dan ook de tijd die daarvoor nodig is. Verder zullen nog keuzes gemaakt moeten worden op het gebied van de ICT, maar ook de huisvesting en de mate waarin de gemeenten de uitvoeringsorganisatie gaan ondersteunen.

5. Wettelijk- of beleidskader

Het wettelijk kader wordt gevormd door de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Participatiewet en overige wetten op het gebied van werk en inkomen, de Wet sociale werkvoorziening en de Gemeentewet.

Uitvoering

Het vaststellen van de regeling zelf heeft geen financiële gevolgen.

Bijlagen:

Gemeenschappelijke Regeling Participatie Noord-Groningen

Achterliggende documenten:

Ter inzage:

1. Implementatieplan Uitvoeringsorganisatie Participatie Noord-Groningen
2. Advies Algemeen bestuur Ability inzake wijziging gemeenschappelijke regeling
3. Collegevoorstel inclusief advies financieel adviseurs/controllers BMW d.d 29 januari 2016
4. Pre-advies OR-en inzake implementatieplan Uitvoeringsorganisatie Participatie Noord-Groningen
5. Strategisch Beleidskader 2015-2018

**Het college van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente De Marne,**

de gemeentesecretaris,

dhr. B.W. Verwey

de burgemeester,

dhr. F.H. Wiersma