

TOELICHTING

Algemeen

In verband met een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen werden rond 1985 de provincies ingedeeld in samenwerkingsgebieden die het kader zouden zijn voor samenwerking van gemeenten. Deze indeling in samenwerkingsgebieden is in 1993 (eerder dan was voorzien) geëvalueerd. Dit heeft in het algemeen geleid tot schaalvergroting van de samenwerkingsgebieden.

Met uitzondering van 3 gemeenten (Heerde, Holten en Raalte) werden de samenwerkingsgebieden Midden-IJssel en Oost-Veluwe ingedeeld in een nieuw samenwerkingsgebied: de Regio Stedendriehoek.

De overwegingen voor deze nieuwe indeling waren voor deze regio voor een niet gering deel gebaseerd op de (in 1992) geuite gedachten met betrekking tot de bestuurlijk (regionale) kaders die nodig zouden zijn voor de realisering van de beleidsvoornemens van het rijk.

Op de eerste plaats de voornemens m.b.t. de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en in het bijzonder m.b.t. de stedelijke knooppunten en de stadsgewesten, voor onze regio het stadsgewest Apeldoorn, Deventer en Zutphen.

Op de tweede plaats was aan de orde de realisering van het beleid uit het structuurschema verkeer en vervoer d.m.v. vervoerregio's.

Op de derde plaats waren er de schaalvergrotingstendenzen in het kader van het decentralisatiebeleid van het rijk.

De discussie op landelijk niveau over de bestuurlijke vormgeving van deze ontwikkelingen heeft meer onduidelijkheid dan duidelijkheid gebracht.

Voor de ontwikkeling van de intergemeentelijke samenwerking zijn de uitgangspunten uit de kabinetsnotitie "Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie" van maart 1995 en het kabinetsvoornemen met betrekking tot de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 van doorslaggevende betekenis gebleken.

In deze notities heeft het kabinet ondermeer aangegeven, dat voor de bestuurlijke indeling van Nederland wordt uitgegaan van drie volwaardige bestuurslagen (autonoom, direct democratisch gelegitimeerd en integraal) rijk, provincie en gemeente.

De interbestuurlijke hulpstructuren (Wgr en functionele regio's) mogen de hoofdstructuur niet aantasten en zullen daarom worden beperkt. Binnen deze randvoorwaarde blijft intergemeentelijke samenwerking mogelijk, waarmee is bedoeld: alleen voor vrijwillige samenwerking en ten behoeve van efficiënte taakuitoefening. Bestuurstaken dienen te worden toebedeeld aan de juiste bestuurslaag, hetgeen zal leiden tot een herverdeling van (met name regionale) taken. Daarnaast moet voor de bestuurslagen provincie en gemeente de juiste schaal en grenzen worden bepaald, rekening houdend met de aard van de provinciale resp. lokale taken.

Mede in het licht van het feitelijke functioneren van de Regio Stedendriehoek, zowel bestuurlijk als ambtelijk, heeft een intensief onderzoek plaatsgevonden naar de wenselijke structuur voor de Regio Stedendriehoek met een daarbij passend takenpakket. In het vervolg van deze toelichting wordt hierop bij de verschillende artikelen nader ingegaan.

Ten aanzien van een passend takenpakket is onderzoek gedaan naar de taken en bevoegdheden, die aan de Regio Stedendriehoek kunnen danwel dienen te worden toegekend. Dit onderzoek

heeft ertoe geleid, dat de regio zich met name zal toeleggen op het uitvoeren van wettelijke taken, waartoe door de deelnemende gemeenten bevoegdheden aan de regio zijn toegekend.

Daarnaast heeft de regio de taak van facilitaire belangenbehartiging ten behoeve van de deelnemende gemeenten. Het past in het uitgangspunt van intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis, dat de deelnemende gemeenten individueel kunnen aangeven, op welke wijze en in welke omvang zij door hen aan te geven belangen door danwel via de regio kunnen doen behartigen.

Het invoeren van een voor de regio passend takenpakket heeft geleid tot het uitplaatsen van een aantal organisatie-onderdelen, dat is belast met uitvoerende taken, waaronder de afvalinzameling en de ambulancehulpverlening.

Tevens is reeds rekening gehouden met een verandering in wetgeving met betrekking tot de geïntegreerde indicatiestelling. In het gebied van de Regio Stedendriehoek zullen met het oog hierop drie subregio's worden gevormd, te weten rond de steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen, waarbij voor elke subregio een onafhankelijke stichting wordt opgericht. De taken en bevoegdheden, die de Regio Stedendriehoek op dit taakgebied heeft, vervallen hiermee. Het organisatie-onderdeel, dat met deze taken is belast, de afdeling Sociaal-Medische Advisering wordt daarmee buiten de regio-organisatie geplaatst.

Dit neemt niet weg,

- dat de regio Stedendriehoek qua oppervlakte, inwonertal en situering een bestuurlijk uiterst relevant gebied is;
- dat het van belang is dat dit gebied zich ten opzichte van de regio's Zwolle, Twente, Arnhem/Nijmegen en Amersfoort manifesteert;
- dat door samenwerking aan de aanwezige complementaire functies van de steden verder invulling gegeven kan worden;
- dat de maatschappelijke groeperingen een herkenbaar bestuurlijk kader krijgen, met het oog op de belangenbehartiging;
- dat voor uitvoerende taken op de grotere schaal op termijn efficiency voordelen te behalen zijn;
- dat het mogelijk is dat de gezamenlijke gemeenten voor dit gebied in hun verhoudingen met derden afgewogen en onderbouwde ideeën hebben over volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkelingen enz.

De nieuwe regio-indeling en de uitgangspunten van het kabinet met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking hebben, als opgemerkt, geleid tot een intensieve discussie over taken, bestuurlijke vormgeving en financiële middelen.

In de regeling is uitgegaan van 2 hoofdsystemen.

1. Met betrekking tot de belangen en bevoegdheden zijn de te behartigen belangen globaal aangeduid. Voorzover voor de behartiging van die belangen wettelijke bevoegdheden nodig zijn, die het openbaar lichaam niet als rechtspersoon al heeft, worden die bevoegdheden in de regeling opgesomd.

Over de wijze waarop de belangen behartigd worden kan op tweeërlei wijzen besloten worden.

Ten eerste doordat de regioraad, met in achtneming van de daarvoor geldende procedures in het programma van werkzaamheden opneemt wat in aansluiting op de opvattingen van de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten op de verschillende beleidsterreinen de activiteiten zullen zijn.

De vorm en de inhoud van het programma is niet nader gespecificeerd. Dat kan minder of meer gedetailleerd zijn.

Ten tweede doordat het mogelijk is via dienstverleningsovereenkomsten afspraken te maken over de aard en de intensiteit van de dienstverlening, over de daaraan deelnemende gemeenten en over de daaraan verbonden kosten. In samenhang hiermee is eveneens de mogelijkheid opgenomen om in samenwerking met derden bepaalde taken uit te voeren danwel de uitvoering van taken danwel onderdelen daarvan uit te besteden aan deelnemende gemeenten c.q. aan derden.

2. Met betrekking tot gemeentelijke en regionale aspecten in de besluitvorming is er bij de voorbereiding van besluitvorming door en in het dagelijks bestuur vanuit gegaan dat het dagelijks bestuur geadviseerd wordt door portefeuillehoudersoverleggen (overleggen van wethouders en/of burgemeesters die bepaalde werkvelden in hun gemeenten beheren).

In die overleggen worden de opvattingen vanuit iedere gemeente uitgewisseld en gewogen. De afzonderlijke gemeentelijke optiek klinkt daar uitdrukkelijk door. Met betrekking tot de plaats en de rol van het portefeuillehoudersoverleg zij verder verwezen naar de toelichting op de artikelen 22 tot en met 26.

Het dagelijks bestuur heeft vervolgens de taak opvattingen en voorstellen van de portefeuillehoudersoverleggen te toetsen op aspecten van integrale beleidsvoorbereiding.

Die regionale belangen moeten in eerste instantie geïnspireerd zijn door opvattingen van de regioraad via het programma van werkzaamheden of via discussies over voorgelegde initiatieven.

In de definitieve besluitvorming in de regioraad worden uiteindelijk de gemeentelijke en regionale belangen tegen elkaar afgewogen of met elkaar verenigd.

Voorstellen van het dagelijks bestuur worden voorzien van adviezen van de commissies van advies, indien deze door de regioraad zijn ingesteld.

De regeling moet in de geest van het voorgaande gelezen worden.

Aanhef van de regeling.

Hoewel er geen bevoegdheden van de burgemeester, als bestuursorgaan, worden overgedragen, zijn er drie redenen om ook de burgemeesters de regeling te laten aangaan: met het oog op betrokkenheid, al dan niet in portefeuillehoudersverband, bij de overlegtaken.

In de aanhef is uitdrukkelijk aangegeven dat niet alleen de evaluatie van de Wgr-gebiedsindeling voor de gemeenten de aanleiding vormde om in te stemmen met een regio-Stedendriehoek, maar dat daarvoor ook de aanwijzing van het kerngebied, de gemeenten: Apeldoorn, Deventer, Zutphen gezamenlijk tot stadsgewest in het kader van de ruimtelijke ordening (kamer-motie nr. 12, d.d. 25 november 1991, zgn. motie van Noord c.s.) een doorslaggevende reden is geweest.

Artikel 2. Naam

Voor de naam van het openbaar lichaam is "Regio Stedendriehoek" genomen omdat deze aanduiding al vele jaren in het eigen gebied en ook daarbuiten als gebiedsaanduiding in gebruik is. Als juridische vestigingsplaats komt de gemeente Apeldoorn, als grootste gemeente, het meest in aanmerking.

Artikelen 3 en 4. Doel/belangen

De Wet gemeenschappelijke regelingen eist dat een gemeenschappelijke regeling de belangen aangeeft, waarvoor ze wordt aangegaan (art. 10, eerste lid Wgr).

Het begrip "belang" dient in dit verband te worden verstaan als taakveld of beleidsterrein waarop het regionaal bestuur met het oog op regionale belangen werkzaam kan zijn en waar het regionaal bestuur bevoegdheden kunnen worden toegekend.

Bij de toedeling van bevoegdheden aan het regionaal bestuur geldt als uitgangspunt, dat deze dienen samen te hangen met de uitvoering van zgn. wettelijke taken. Hieronder worden die taken verstaan, die op basis van wetgeving aan het bestuur van een regionaal lichaam toebehoren danwel aan een dergelijk bestuur dienen te worden overgedragen. Tevens kan hierbij sprake zijn van taken, waarvan het uit efficiëncy-overwegingen doelmatig is deze aan het regionaal openbaar lichaam op te dragen en daartoe bevoegdheden over te dragen.

Op sommige terreinen worden derhalve bevoegdheden van gemeenten ingebracht, op andere terreinen beperkt de belangenbehartiging zich tot de bevordering van overleg met en tussen de deelnemende gemeenten, de bevordering van gemeenschappelijke standpuntbepalingen, het voeren van overleg met met de provinciale- en rijksoverheid en het voorstaan van deze belangen ook bij andere instellingen en het geven van voorlichting (PR) inzake de belangenbehartiging in de ruimste zin door de regio. Ten aanzien van de bevordering van gemeenschappelijke standpuntbepalingen zal de nodige terughoudendheid worden betracht.

Met betrekking tot de belangenbehartiging wordt opgemerkt, dat deze, voor zover betrekking hebbend op belangen, waartoe blijkens artikel 5 geen bevoegdheden aan de regioraad toekomen, enkel door het regionaal bestuur kan worden uitgevoerd, indien één of meer van de deelnemende gemeenten daarom verzoeken. De gemeentelijke bestuursorganen bepalen daarbij in welke omvang de regio de betreffende belangen behartigt. Dit uitgangspunt past geheel in de opvatting, dat het primaat van de samenwerking in regionaal verband berust bij de gemeentelijke bestuurs-

organen, met name bij de gemeenteraden.

De activiteiten, die de regio met betrekking tot deze laatste categorie van belangen uitvoert, dienen in dienst te staan van het door één of meer gemeenten aangegeven belang, danwel het profileren van de regio.

Het is gewenst -de Wgr eist dit niet- aan de opsomming van belangen een formulering van de doelstelling van de regeling vooraf te doen gaan. Deze doelstelling is ruim omschreven, maar dient nadrukkelijk gelezen te worden in samenhang met het bepaalde in de artikelen 4 en 5. Het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van het gebied geschiedt derhalve binnen de in artikel 4 genoemde belangen en met gebruikmaking van de in artikel 5 genoemde bevoegdheden. Tevens zij hierbij verwezen naar het jaarprogramma van activiteiten, tevens genoemd in artikel 35.

Volkshuisvesting

Uitvoering van het Besluit woninggebonden subsidies is als taak ingebracht. De gemeenschappelijke regeling laat zich niet in met de vraag op welke wijze deze taak wordt uitgevoerd. Voldoende is hier te formuleren dat de regio als budgethouder fungeert. In de overgangs- en slotbepalingen van de regeling wordt uitgegaan van de bestaande rechten en plichten. Voor SOV en GMIJ gelden, zolang niet anders overgekomen wordt, de huidige afspraken en werkwijzen.

Artikel 5. Bevoegdheden.

Artikel 10, tweede lid van de Wgr bepaalt dat de regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld aangeeft welke bevoegdheden de deelnemende gemeenten aan het openbaar lichaam toekennen; verder is bepaald dat de regeling bepalingen kan inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de toegekende bevoegdheden.

Bevoegdheden kan een openbaar lichaam in de eerste plaats ontvangen van de deelnemende gemeenten (art. 30 Wgr). Deze worden door de gemeenten overgedragen zodat zij zelf niet langer over deze bevoegdheden beschikken.

Naast door gemeenten overgedragen bevoegdheden heeft het openbaar lichaam van rechtswege de bevoegdheid om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen (bv. verwerven van goederen, benoemen van personeel). Gemeenten kunnen in de regeling op deze bevoegdheid wel beperkingen aanbrengen (art. 31 Wgr).

Tot slot heeft een openbaar lichaam ook de bevoegdheden die annex zijn aan de bevoegdheden die door de gemeenten worden overgedragen, bv. het toepassen van bestuursdwang, het maken van bezwaar en het instellen van beroep of het voeren van overleg met derden omtrent een overgedragen bevoegdheid. Ook aan deze annexe bevoegdheden kunnen door de gemeenten in de regeling beperkingen worden gesteld (art. 33, tweede lid Wgr).

Er wordt uitdrukkelijk op gewezen dat de gemeenten zich verder tot niet meer verbinden dan waartoe zij zich in of krachtens de regelingen van GMIJ en SOV hebben gebonden.

Artikel 6. Wijziging bevoegdheden.

In artikel 10 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen is de mogelijkheid opgenomen om in de regeling bepalingen op te nemen om de bevoegdheden te wijzigen. (Voor wijziging van de belangen is altijd wijziging van de regeling nodig).

In artikel 6 is een regeling voor wijziging van de bevoegdheden getroffen.

De regeling is zo geformuleerd dat niet steeds alle gemeenten hun bevoegdheden hoeven over te dragen. Als een aantal gemeenten aan een bepaalde wijze van belangenbehartiging niet wil deelnemen hoeven zij ook geen bevoegdheden over te dragen. Het is wel wenselijk dat ook de niet direct betrokken gemeenten de gelegenheid krijgen om zich erover uit te spreken dat de regio die bevoegdheden gaat uitoefenen. Die gelegenheid is er doordat ook de regioraad met de bevoegdheidsoverdracht moet instemmen.

Door de gekozen formulering is het dus mogelijk dat bijvoorbeeld gemeenten van een deel van het gebied bevoegdheden wel en andere gemeenten bevoegdheden niet overdragen, omdat bijvoorbeeld die laatste gemeenten niet aan een bepaalde gezamenlijke taak deelnemen.

Anderzijds is een wijziging van bevoegdheden alleen mogelijk als het bevoegde gemeentelijk orgaan daartoe besluit.

Tegen de wil van een gemeente kan alleen een bevoegdheid naar de regio gaan door gebruik te maken van de opleggingsbepalingen van de (verscherpte) Wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 7. Dienstverlening, samenwerking en uitbesteding.

Dienstverlening

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid dat gemeenten en derden, waarbij vooral gedacht wordt aan gemeenten buiten het gebied en aan gemeenten gelieerde instellingen, tegen betaling van kosten gebruik maken van bijstand van de regio.

In het kader van de financiële verantwoordelijkheid beslist het algemeen bestuur over een verzoek. Dit artikel biedt, in combinatie met artikel 6, een basis voor gezamenlijke uitvoering van taken door alle of door groepen van gemeenten.

Samenwerking

Het bepaalde in dit artikel maakt het voor het regionaal bestuur mogelijk om bij de behartiging van belangen en de uitvoering van bevoegdheden samen te werken met derden.

Een van de redenen om met derden samen te werken kan gelegen zijn in het daarmee mogelijk maken van een doelmatiger en efficiënter belangenbehartiging danwel bevoegdheidsuitoefening. Tevens kan met gebruikmaking van deze mogelijkheid worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen.

Uitbesteding

De aan het regiobestuur toegekende taken en bevoegdheden worden voor het grootste deel uitgevoerd door de eigen ambtelijke organisatie. Op bepaalde terreinen is het echter denkbaar, dat

de uitvoering van taken en bevoegdheden wordt uitbesteed aan één of meer deelnemende gemeenten danwel aan derden.

Uitbesteding van taken leidt ertoe, dat de regio-organisatie niet zelf hoeft te beschikken over specifieke en vaak specialistische deskundigheid. Op deze wijze kan flexibel met de taakuitoefening worden omgegaan.

Artikel 8. Regioraad.

De regioraad is het algemeen bestuur van de regio Stedendriehoek. De leden van het algemeen bestuur worden door de raden van de deelnemende gemeenten uit hun midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders, aangewezen. Ten gevolge van de dualisering van het gemeentebestuur maken wethouders na benoeming niet langer deel uit van de gemeenteraad. Om het mogelijk te maken, dat wethouders wel deel (kunnen) uitmaken van het algemeen bestuur is op dat onderdeel de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. In de structuur van de regio is gekozen voor het per gemeente aanwijzen van twee vertegenwoordigers.

Bij de stemtoedeling wordt uitgegaan van een aantal stemmen per gemeente in samenhang met het aantal inwoners van de gemeente van herkomst. Daartoe wordt het inwonertal gedeeld door 10.000, hetgeen leidt tot het aantal stemmen per gemeente.

Omdat elke gemeente met twee vertegenwoordigers in de Regioraad zitten heeft krijgen zij gezamenlijk de stemmen van hun gemeente. Als er slechts één lid vanuit een gemeente aanwezig is heeft hij alle stemmen van zijn gemeente.

Artikel 9.

Dit artikel heeft geen toelichting.

Artikel 10.

Het wordt niet als wenselijk gezien dat een ambtenaar van de regio die raadslid is via de regioraad tot bestuurlijk oordelen kan worden geroepen over zaken die zijn eigen werkkring betreffen. Voor het overige wordt ook verwezen naar de artikelen 20 en 22 van de Wgr en de artikelen in de Gemeentewet met betrekking tot de raad.

Artikel 11.

Behoeft geen toelichting.

Artikel 12.

Behalve het hier bepaalde zijn met name ook de artikelen 22 en 23 Wgr van toepassing. Gelet op de vele andere vormen van bestuurlijk overleg in verband van de regio kan volstaan worden met een ondergrens van 2 vergaderingen van de regioraad per jaar.

In het derde lid is geregeld dat voor besluiten die leiden tot verhoging van de gemeentelijke bijdrage of waarvan de gevolgen één gemeente bijzonder treffen een meerderheid van 2/3 nodig is.

Artikel 13.

Behoeft geen toelichting.

Artikel 14. Het dagelijks bestuur.

Elke deelnemende gemeente is met één lid vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur. De gekozen omvang is met name ingegeven door de wens om te komen tot evenwichtig dagelijks bestuur.

Bij de aanwijzing van de voorzitter en de leden van het dagelijks bestuur laat de regioraad zich leiden door het bestuursprofiel, dat onderdeel is van de regeling.

Om te voorkomen dat bij een wenselijk geachte wijziging van het bestuursprofiel de procedure, die geldt voor wijziging van de regeling dient te worden gevolgd, is de regioraad bevoegd verklaard het bestuursprofiel te wijzigen.

In hoeverre in de gemeente van herkomst van een gekozen dagelijks bestuur-lid maatregelen nodig zijn om dit lid in de gelegenheid te stellen zijn werkzaamheden in regio-verband te verrichten is afhankelijk van de ontwikkelingen in de praktijk.

Artikel 15.

Behoeft geen toelichting.

Artikel 15a.

De bevoegdheden van het dagelijks bestuur zijn dezelfde als de bevoegdheden die in de gemeente gelden voor het college van burgemeester en wethouders.

De regels zijn van overeenkomstige toepassing. In eerste instantie zij hierbij verwezen naar artikel 33 Wgr. Blijkens artikel 147 van de Gemeentewet komen in beginsel alle bevoegdheden toe aan de gemeenteraad, voorzover deze niet bij of krachtens de wet aan het college van burgemeester en wethouders c.q. de burgemeester zijn toegekend.

De wens om te komen tot een slagvaardige besluitvorming binnen de regio-organisatie is met gebruikmaking van ondermeer de rechtsfiguren delegatie en mandaat te realiseren. Daarmee kan gekomen worden tot een verdergaande bevoegdheidsverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur dan tot nog toe het geval is. Tevens is het mogelijk bevoegdheden te mandateren aan ambtenaren.

Artikel 16

Met het oog op het bepaalde in het tweede lid wordt opgemerkt, dat de voorzitter stemrecht heeft. De artikelen van de Gemeentewet waarnaar in lid 3 wordt verwezen betreffen regelingen met betrekking tot stemmingen en vergaderingen.

Artikel 17.

Het betreft hier afspraken over de portefeuillevreiding en over de vervanging. Het bestuursprofiel geldt voor de portefeuillevreiding als uitgangspunt. Bij het aanwijzen van vervangers wordt zoveel als mogelijk rekening gehouden met het bestuursprofiel.

Artikelen 18 en 19. Voorzitter.

Bij het bepalen van de positie van de voorzitter, ondermeer ten opzichte van de overige bestuursleden, is het in artikel 14, tweede lid genoemde bestuursprofiel van belang. Het vaststellen van een dergelijk profiel maakt het voor de regioraad mogelijk bepaalde specifieke kwaliteiten c.q. hoedanigheden te bepalen voor de leden van het dagelijks bestuur en voor de voorzitter. Het bepaalde in artikel 19 maakt de voorzitter tot de representant van de regio bij uitstek.

Voor de ondertekening van stukken die van de regioraad dan wel het dagelijks bestuur uitgaan zijn de regels inzake ondertekening van raads- en collegestukken uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing. De Gemeentewet bepaalt, dat stukken die van de raad dan wel van het college uitgaan door de burgemeester worden ondertekend. In een gemeenschappelijke regeling treedt de voorzitter in de plaats van de burgemeester. Daarmee worden de stukken die van de regioraad dan wel van het dagelijks bestuur uitgaan door de voorzitter ondertekend. Zie ook de toelichting op artikel 31.

Artikel 20 en 21. Commissies.

In artikel 20 is de mogelijkheid opgenomen om commissies met bestuursbevoegdheden in te stellen. Dit artikel moet gelezen worden in relatie met artikel 25 Wgr.

Bij het benutten van de mogelijkheid om bestuurscommissies in te stellen is het van belang de coördinerende functie van het dagelijks bestuur in het oog te houden.

Voorkomen moet worden dat integratie van taken in de regio leidt tot instelling van een zodanig aantal commissies dat de beoogde coördinatie van belangenafweging niet bereikt wordt.

In de regeling is opgenomen dat adviescommissies kunnen worden ingesteld. Dit kunnen zowel commissies van advies aan de regioraad als aan het dagelijks bestuur zijn. Hiertoe zij verwezen naar artikel 24 Wgr.

Het lid van het dagelijks bestuur dat de betreffende portefeuille heeft hoeft geen lid te zijn van een commissie maar het is wel wenselijk dat een dagelijks bestuur-lid de commissievergaderingen bijwoont om desgewenst toelichting te kunnen geven en om het dagelijks bestuur rechtstreeks bestuurlijk te kunnen informeren.

Artikel 22 t/m 26. Portefeuillehoudersoverleg.

De praktijk van de intergemeentelijke samenwerking heeft laten zien dat er behoefte is aan betrokkenheid van vertegenwoordigers van de colleges van burgemeester en wethouders bij de beleidsvoorbereiding in intergemeentelijk verband, als verlengstuk van de gemeentelijke beleidsvoorbereiding. Het wordt van belang gevonden dit ook in de regeling gestalte te geven. Het dagelijks bestuur kan advies vragen aan portefeuillehoudersoverleggen, die daartoe op adhoc-basis bijeengeroepen worden.

Voor de gemeentelijke portefeuillehouders wordt hiermee imperatief een plaats in de beleidsvoorbereiding in verband van de regio vastgelegd.

Uit het bepaalde in artikel 25 blijkt, dat het portefeuillehoudersoverleg een adviserende taak heeft. Door in het tweede lid van dit artikel de bepaling op te nemen, dat adviezen van het portefeuillehoudersoverleg zwaarwegende adviezen zijn, wordt weergegeven, dat een advies van het portefeuillehoudersoverleg niet vrijblijvend is. In de opzet van de taak van het portefeuillehoudersoverleg is bedoeld dit overleg aanwijsbare invloed te geven op de onderdelen, ten aanzien waarvan advies wordt uitgebracht. Het dagelijks bestuur kan dan ook enkel met redenen omkleed van een advies afwijken.

Het kan van belang zijn dat de regioraad weet hoe de eerstverantwoordelijken in de gemeenten over een aangelegenheid denken, daarom is in artikel 26 opgenomen dat adviezen over onderwerpen die in de regioraad aan de orde komen, aan de regioraad gemeld worden gebracht.

Het is wenselijk geoordeeld om tussen het portefeuillehoudersoverleg en het dagelijks bestuur een rechtstreekse verbinding te leggen. Daarom zal het dagelijks bestuurslid dat meer speciaal belast is met een bepaalde taak ook lid zijn van het desbetreffende portefeuillehoudersoverleg. Hij zal als zodanig, voorzover dat nodig is, de adviezen van een portefeuillehoudersoverleg in het dagelijks bestuur en de regioraad, voorzien van de nodige achtergronden, kunnen toelichten. Ook in overleg met derden zal de portefeuillehouder dan betere accentueringen kunnen aanbrengen.

Overwogen is het desbetreffende dagelijks bestuur-lid ook q.q. als voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg te laten functioneren.

Daarvan is afgezien omdat met de mogelijkheid om voorzitters uit de portefeuillehoudersoverleggen aan te wijzen een bredere betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding te realiseren is.

Daarnaast is een betere werkverdeling mogelijk omdat in een klein dagelijks bestuur de dagelijks bestuur-leden toch al extra belast zijn.

Als een ander dan het dagelijks bestuur-lid tot voorzitter wordt gekozen, zullen wel goede werkafspraken tussen het dagelijks bestuur-lid en de voorzitter van een portefeuillehoudersoverleg gemaakt moeten worden.

In de regeling is de mogelijkheid opgenomen, dat ook anderen dan leden van het portefeuillehoudersoverleg aan de beraadslagingen van het overleg deelnemen. Het dagelijks bestuur danwel het portefeuillehoudersoverleg kan daartoe het initiatief nemen.

Artikelen 27, 28 en 29. Inlichtingen en verantwoording.

Deze artikelen zijn een direct uitvloeisel van de Wgr 1985 en het daarin beoogde aanhalen van de banden met de gemeenten. Deze artikelen moeten gelezen worden in relatie met de artikelen 16

t/m 19 van de Wgr. De feitelijke uitwerking van deze bepalingen moet plaatsvinden in de reglementen van orde van de regioraad en van de gemeenteraden.

In het laatste geval is het van belang dat de 13 verschillende gemeenten niet zodanig verschillende informatievoorziening op zodanig verschillende wijze vragen, dat verzameling van de inlichtingen het apparaat van de regio bovenmatig belast.

Artikel 30. Vergoedingen.

De regioraad kan op grond van de artikelen 21 en 24, vierde lid van de Wgr, de in dit artikel bedoelde vergoedingen en tegemoetkomingen in de gemaakte kosten vaststellen.

Als een vergoeding voor leden van de regioraad, leden van het dagelijks bestuur, bestuurscommissieleden en voor de voorzitter wordt vastgesteld, dan dient dit te geschieden onder zekere in de wet genoemde randvoorwaarden.

Het blijft mogelijk om deze vergoeding gedeeltelijk als presentiegeld uit te keren. Of het bestuurslidmaatschap een zodanige extra belasting van gemeentebestuurders betekent dat daar een vergoeding tegenover moet staan moet nog vastgesteld worden. Leden van adviescommissies, die geen burgemeester, wethouder of lid van een gemeenteraad zijn, kunnen een presentiegeld voor het bijwonen van vergaderingen ontvangen.

De hoogte van dit presentiegeld moet op grond van artikel 24 Wgr worden gekoppeld aan hetgeen de Gemeentewet voorschrijft voor gemeenten van 50.001-100.000 inwoners.

Artikel 31. Secretariële ondersteuning voor regioraad - dagelijks bestuur

In een bestuurlijke organisatie is secretariële ondersteuning ten behoeve van de in die organisatie functionerende bestuursorganen onontbeerlijk. De regioraad belast het diensthoofd van Bureau Stedendriehoek met de hiermee samenhangende werkzaamheden. Een en ander dient een uitwerking te vinden in de verordening op de ambtelijke organisatie, als verwoord in artikel 32.

In de Gemeentewet is sprake van medeondertekening door de griffier dan wel de secretaris van stukken die resp. van de raad dan wel van het college uitgaan. Omdat voor openbare lichamen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen anders dan bij de gemeente het duale stelsel niet (bij wet) is ingevoerd kennen zij geen raadsgriffier. Daarnaast kent de Regio Stedendriehoek de functie van secretaris niet. Om de medeondertekening van bestuursstukken vorm te geven met aansluiting op de regels van de Gemeentewet geschiedt de medeondertekening door de betreffende diensthoofden. Zie eveneens de toelichting op artikel 19.

Artikel 32. De ambtelijke organisatie.

Er is aangesloten bij de bepalingen in de nieuwe Gemeentewet. Hierbij wordt met name bedoeld

op het bepaalde in artikel 159 Gemeentewet. De Gemeentewet geeft hiertoe geen nadere definitie. In de regeling is vermeld welke organisatie-onderdelen in ieder geval dienen te worden ingesteld. De verdere invulling daarvan is een bevoegdheid van de regioraad.

Artikel 33. Rechtspositie.

De personeelsadministratie van de Regio is per 1 januari 2005 ondergebracht bij de gemeente Apeldoorn. Een gevolg daarvan is dat ook de rechtspositie van de gemeente Apeldoorn gevolgd gaat worden met inachtneming van de door de Regioraad vastgestelde aanvullende regels.

Artikel 34. Financiële bepalingen.

Op basis van dit artikel zullen de regelen worden getroffen voor de inrichting van de financiële administratie.

De in lid 2 bedoelde heffingen betreffen leges en heffingen voor verleende diensten.

Op deze bevoegdheid zijn de regels van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing o.a. artikelen 189 e.v., 212, 213 en 215.

Artikel 35. Begroting.

De procedure voor de vaststelling van de begroting is vastgelegd in artikel 35 WGR (de begroting wordt 6 weken voor behandeling in het algemeen bestuur naar de gemeenteraden gezonden). Voor inschakeling van de gemeenteraden lijkt 6 weken kort maar bedacht kan worden dat de ontwerp-begroting via d.b. of portefeuillehoudersoverleg al vóór die tijd op de gemeentesecretarieën in omloop is. In lid 4 is tot uitdrukking gebracht dat alleen kosten die niet al op andere wijze aan de gemeenten of derden zijn toegerekend, gedekt worden door een bedrag per inwoner. Voor het genoemde programma van werkzaamheden, zie het hoofdstuk algemeen van deze toelichting. Over bijdragen t.b.v. beleidswijzigingen moet afzonderlijk besloten worden.

Een afzonderlijke toelichting wordt gegeven op het zevende lid van artikel 35, die eveneens van toepassing is op artikel 37, derde lid.

In het genoemde artikel 35, in de leden drie en vier, wordt ondermeer bepaald, dat in de begroting wordt geraamd een door elke gemeente voor het jaar waarop de begroting betrekking heeft, verschuldigde bijdrage. In de opbouw van deze bijdrage is in het vierde lid een tweetal componenten te onderscheiden:

- a. de te verwachten inkomsten per gemeente naar aanleiding van door de regioraad bij afzonderlijke regeling te bepalen tarieven wegens daarbij omschreven diensten en/of leveringen;
- b. een gelijke bijdrage per inwoner in de nadelige saldi, voorzover daarin niet wordt voorzien door andere bijdragen krachtens nadere afspraken met de raad, respectievelijk de raden van een of meer van de deelnemende gemeenten.

Met name in de component, als verwoord in artikel 35, vierde lid, onder b. dienen meerdere onderdelen onderscheiden te worden, waarvan het wenselijk is deze afzonderlijk te noemen en te bepalen.

In feite is de component, als verwoord in artikel 35, vierde lid, onder b., samengesteld uit een drietal onderdelen:

- a. een bijdrage in de nadelige saldi, in samenhang met de mate waarin deelnemende gemeenten taken hebben opgedragen aan de regio.
Het gaat hier om een bijdrage in de kosten van de Regio Stedendriehoek, zoals die zijn na de effectuering van de eerste wijziging van de Regeling Regio Stedendriehoek en die derhalve het actuele takenpakket behelzen.
- b. een bijdrage in de nadelige saldi, in samenhang met de mate waarin deelnemende gemeenten taken hadden opgedragen aan de regio.
Met deze bijdrage wordt bedoeld een bijdrage in de achterblijvende kosten ten gevolge van de eerste wijziging van de Regeling Regio Stedendriehoek.
Hierbij dient gedacht te worden aan achterblijvende kosten die samenhangen met de uitvoering van de bestuursopdrachten en de koersvernieuwing.
- c. een bijdrage in de nadelige saldi, in samenhang met de opheffing van de voormalige samenwerkingsverbanden Gewest Midden-IJssel en Samenwerkingsorgaan Oost-Veluwe en de vereffening van de vermogens van beide gewesten. De vermogens van de beide gewesten dienen op basis van de liquidatieplannen GMIJ en SOV vereffend te worden. Het bestuur van de Regio Stedendriehoek is uitvoerder van de liquidatieplannen en beheerder van de liquidatiefondsen. In die hoedanigheid is het regiobestuur belast met het vaststellen van liquidatierekeningen. Na deze vaststelling kan de vereffening van de vermogens plaatsvinden.

De in de bijlage C weergegeven bevoegdheden/taken/activiteiten zijn gekoppeld aan de gemeenten, die de betreffende bevoegdheid/taak/activiteit aan een van beide voormalige samenwerkingsverbanden hadden opgedragen.

De betreffende bevoegdheden/taken/activiteiten werden na 13 september 1995, zijnde de datum van opheffing van de beide voormalige gewesten en van oprichting van de Regio Stedendriehoek voortgezet. De Regio Stedendriehoek is getreden in de rechten en verplichtingen van de beide voormalige gewesten, als bepaald in overgangartikel 47. Dat wil zeggen dat alle na 13 september 1995 ontplooide activiteiten, die voorheen door de rechtspersonen SOV en GMIJ werden ontwikkeld, voor rekening en risico van de rechtspersoon naar publiek recht, het openbaar lichaam Regio Stedendriehoek, zijn verricht. Tevens heeft de Regio Stedendriehoek de rechten en plichten van de aan de Regio deelnemende gemeenten in de boedels van GMIJ en SOV overgenomen. Daarbij is echter beoogd te regelen, dat niettegenstaande de (externe) aansprakelijkheid van de Regio Stedendriehoek, de bijdragen van de gemeenten vervolgens -intern- gedragen zullen worden door de oud-GMIJ- c.q. -SOV-gemeenten, al naar gelang de herkomst van de activiteit. In artikel 47 wordt verwezen naar de begrotingen 1995 van oud-GMIJ en oud-SOV. Daarnaast is meerdere malen de bestuurlijke intentie uitgesproken, dat beoogd is buiten

twijfel te stellen dat de bestaande activiteiten zijn ingebracht in de nieuwe organisatie, voor rekening en risico van de gemeenten, voor wier rekening deze in de oude samenstelling eveneens werden uitgevoerd.

Uiteindelijk dienen de oud-GMIJ- c.q. de oud-SOV-gemeenten de bijdragen voor hun rekening te nemen, al naar gelang de oorsprong van de aansprakelijkheden. Overigens worden uiteraard de risico's naar rato gedragen door de gemeenten Heerde, Holten en Raalte.

Artikel 36.

In dit artikel is een eenvoudiger procedure voor eenvoudige begrotingswijzigingen opgenomen. Als de wijziging geen invloed heeft op de bijdragen van de gemeenten hoeven de raden niet te worden ingeschakeld. Ook hoeft de termijn van 6 weken niet te worden aangehouden.

Artikel 37. Jaarrekening.

Op grond van artikel 34 Wgr moet de rekening voorlopig zijn vastgesteld op 1 juli volgend op het Jaar waarop deze betrekking heeft. Ook hiervoor is de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

In lid 4 wordt o.a. genoemd de mogelijkheid van verrekening d.m.v. benutting van reserves.

Daardoor hoeft niet steeds de bijdrage per inwoner de sluitpost te zijn.

De behandeling van de rekening biedt ook gelegenheid de stand van zaken van het werkprogramma te verantwoorden.

Voor een toelichting op het derde lid zij verwezen naar de toelichting bij artikel 35, zevende lid.

Artikel 38.

Over de vraag of van een batig saldo ten behoeve van een bepaalde voorziening een reserve mag worden gevormd en over de uiteindelijke bestemming van die reserve moeten de raden van de gemeenten worden gehoord.

Artikel 39. Archief.

Krachtens lid 2 is in het algemeen een door het dagelijks bestuur aan te wijzen ambtenaar belast met het beheer over het archief.

Het dagelijks bestuur kan bepalen dat een leidinggevende van een uitvoerende dienst in de organisatie een deel van het beheer krijgt. Hierbij is met name gedacht aan de medische archieven van de gezondheidsdienst.

Artikel 40. Geschillen.

Beslechting van geschillen is in artikel 28 Wgr aan gedeputeerde staten opgedragen. Om niet ieder geschil onmiddellijk aan gedeputeerde staten te hoeven voorleggen is een tussenregeling opgenomen.

Aanvullend is de bepaling opgenomen, dat partijen die bij het geschil zijn betrokken, van tevoren overeen kunnen komen dat het advies van de geschillencommissie bindend zal zijn.

Artikelen 41 en 42. Toetreding, uittreding.

Dat niet alleen de raad maar ook het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester zich over toetreding c.q. uittreding moeten uitspreken moet in relatie worden gezien met de considerans waarin is aangeduid dat deze organen van de gemeente de regeling zijn aangegaan. Dat geldt dus ook voor toe- en uittreding.

Gelet op de mogelijke gevolgen van toetreding is voor een dergelijke beslissing een gekwalificeerde meerderheid vereist.

Artikel 43. Wijziging regeling.

In lid 3a is de mogelijkheid opgenomen om met algemene stemmen van de regioraad een wijziging tot stand te brengen. Er is van uitgegaan dat de gemeenten op het ogenblik van aangaan van deze regeling verklaren dat zij geen behoefte hebben aan nadere raadsuitspraken als de regioraad eensgezind en voltallig van oordeel is dat een beperkte aanpassing, (want daar zal het dan om gaan) wenselijk is.

Het aantal van vijf gemeenten omvat iets meer dan 2/3 van de deelnemers. Daarmee is een ruim draagvlak verzekerd. Door een representatie van 3/4 deel van de bevolking op te nemen is bewerkstelligd dat altijd de grootste gemeente met een wijzigingsvoorstel moet instemmen.

Een wijzigingsmogelijkheid met gekwalificeerde meerderheid is aanvaardbaar omdat voor de meest wezenlijke wijziging nl. die van de bevoegdheden, ieder afzonderlijke gemeente wel moet instemmen (zie artikel 6).

Artikel 44. Opheffing.

Voor een besluit tot opheffing van de regeling is gekozen voor dezelfde gekwalificeerde meerderheid als voor wijziging van de regeling nodig is.

Artikel 45 Overgangsregelingen

vervallen.

Artikel 46.

In het kader van de voorbereiding van de nieuwe regio zijn er door de besturen van de bestaande regio's afspraken met de werknemers gemaakt over de personele aspecten en de overgang van personeel naar de nieuwe regio. Deze afspraken zijn opgenomen in een sociaal-statuuut en een

sociaal plan. In dit artikel wordt geregeld dat ook het bestuur van de nieuwe regio deze afspraken zal hanteren.

Artikel 47.

Dit artikel bevat sleutelbepalingen in verband met de opheffing van het Gewest Midden-IJssel en het Samenwerkingsorgaan Oost-Veluwe. Ook wordt geregeld hoe gehandeld zal worden met betrekking tot de gemeenten Heerde, Holten en Raalte, die niet aan de Regio Stedendriehoek zullen deelnemen.

In de eerste plaats biedt dit artikel de gemeenten en ook derden - contractpartners de zekerheid dat alle rechten en verplichtingen en alle besluiten van welke aard ook, genomen door de gemeenten of door de bestuursorganen van de beide regio's in stand blijven tot zij door andere zijn vervangen c.q. zijn vervallen. De Regio Stedendriehoek is rechtsopvolger. De verwijzing naar de begrotingen voor 1995 regelt dat voor alle gemeenten totdat er nieuwe afspraken zijn gemaakt, de geldende financiële afspraken en verplichtingen doorlopen.

Voor de gemeenten Holten, Heerde en Raalte creëert dit artikel tijd om met de regio's IJssel-Vecht en Twente afspraken te maken over een geleidelijke "invlechting" om voor alle betrokkenen de financiële gevolgen zo goed mogelijk te regelen.

Uitgangspunt is wel dat de bestuurlijke en financiële relaties met deze 3 gemeenten voor de Regio Stedendriehoek eindig zijn, zonder nu harde tijdstippen te noemen.

Goedkeuring van gedeputeerde staten is opgenomen omdat de besluiten die op basis van dit artikel genomen zullen worden feitelijk onderdeel zijn van de liquidatie van het Gewest Midden-IJssel en het Samenwerkingsorgaan Oost-Veluwe.

De tegenhanger van dit artikel is het liquidatieplan van de beide regio's waarin ook sprake is van een gefaseerde liquidatie met als liquidatiebestuur het bestuur van de Regio Stedendriehoek. Krachtens de bestaande regelingen zullen ook Holten, Heerde en Raalte aan het liquidatieplan gebonden zijn.

Het liquidatieplan bevat regels m.b.t. de behandeling c.q. toerekening van personele aspecten, de bezittingen, de reserves e.a.

Op basis van het bepaalde in de liquidatieplannen is de Regio Stedendriehoek belast met de uitvoering ervan. De regio dient daartoe liquidatierekeningen vast te stellen, waarna de vermogens van de voormalige gewesten kunnen worden verdeeld over de gemeenten, die daaraan deelnamen.

Aangezien de Regio Stedendriehoek per 13 september 1995 is getreden in de rechten en verplichtingen van de openbare lichamen GMIJ en SOV en de rechtspersoon Regio Stedendriehoek tevens de rechten en verplichtingen van de aan de regio deelnemende gemeenten in de boedels van GMIJ en SOV heeft overgenomen, komt een waardeverandering van enig vermogensbestanddeel nadien rechtstreeks voor rekening c.q. ten gunste van de regio, althans voorzo-

ver de GMIJ- en SOV-gemeenten participeerden in beide boedels.

De waardeverandering van een vermogensbestanddeel dat zich in een onverdeelde boedel bevindt, komt immers in beginsel ten laste van die boedel. Overigens worden uiteraard de risico's van waardeveranderingen naar rato gedragen door de gemeenten Heerde, Holten en Raalte. Voor het overige zij hiertoe verwezen naar het bepaalde in artikel 35, zevende lid en de daarbij gegeven toelichting.

Artikel 48.

vervallen.

Artikel 49.

vervallen.

Artikelen 50, 51 en 52

Behoeven geen toelichting.