

Toelichting

Deze toelichting hoort bij de MODULAIRE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING SOCIAAL DOMEIN CENTRAAL GELDERLAND (MGR).

Algemeen

Bij het opstellen van deze regeling is uitgegaan van de door de colleges vastgestelde Notitie G12 regionale samenwerkingsvorm van 3 november 2015. Daarin staat dat bij het kiezen van de meest passende samenwerkingsvorm wordt uitgegaan van de volgende inrichtingsprincipes:

1. een samenwerkingsvorm die het flexibel kunnen toe- en uittreden mogelijk maakt en met een zo beperkt mogelijke uittredingssanctie
2. een samenwerkingsvorm waarin het publiekrechtelijk toezicht optimaal geborgd is, met oog voor en ruimte aan de positie voor de raden en de colleges
3. daarnaast is het streven om de bestuurlijke drukte te beperken waar dat kan zodat tempo en daadkracht aan de dag gelegd kan worden
4. een ondersteuningsstructuur die mean en lean is: niet meer personele inzet dan nodig voor een goede regionale procesgang en uitvoering van taken
5. een besluitvormingsprocedure die uitgaat van gelijkwaardigheid en consensus waarbij een kwalitatieve meerderheid van stemmen bepalend is als consensus niet mogelijk blijkt.

In november 2015 hebben de colleges hun voorkeur uitgesproken voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam met een modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR)

Daarnaast is in januari 2016 een bestuurlijke opdracht gegeven dat in deze regeling niet wordt opgenomen wat al bij wet is geregeld en waarvan niet afgeweken wordt.

In april 2016 besluiten de colleges besluiten deel te nemen aan het Interactief aankoop systeem (IAS) en geven aan voor welke percelen. Dit IAS vormt de basis voor de MGR. Na oprichting van de MGR wordt de samenwerkingsmodule inkoop in feite gevormd door het IAS.

Artikelsgewijze toelichting MGR

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Dit artikel bevat enkele algemene begripsbepalingen die gelden voor de gehele gemeenschappelijke regeling.

Artikel 2 Openbaar lichaam

Dit artikel bepaalt dat er een zogenoemd gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt ingesteld krachtens artikel 1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 8, eerste lid, van de wet. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en kan dus zelfstandig privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Er is onder meer gekozen voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam om de optie open te houden om in de toekomst beleidsmatige taken in te brengen.

Tot slot bepaalt het artikel dat het gemeenschappelijk openbaar lichaam gevestigd is te Arnhem (volgens artikel 10 lid 3 van de wet is het aanwijzen van een plaats van vestiging vereist). Deze vestigingsplaats bepaalt onder andere welke rechtbank bevoegd is kennis te nemen van eventuele procedures en dat de gedeputeerde staten van de provincie Gelderland interbestuurlijk toezichthouder is.

Daarnaast is de vestigingsplaats van belang in verband met artikel 42 van deze regeling. Het gemeentebestuur van de vestigingsplaats zendt de regeling aan gedeputeerde staten van de provincie Gelderland en maakt de regeling bekend in de Staatscourant.

Artikel 3 Bestuursorganen

Het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12, eerste lid, van de wet). Daarnaast kunnen bestuurscommissies worden ingesteld. In deze regeling is die mogelijkheid geopend in artikel 17. De directie of een directielid is geen bestuursorgaan.

HOOFDSTUK 2 BELANGEN, TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

Artikel 4 Belangen

De regio geeft prioriteit aan inkoop in het sociale domein en wil in een later stadium nieuwe modules onder de MGR brengen. Om dit mogelijk te maken wordt het belang van de MGR in zo breed mogelijk perspectief beschreven in artikel 4. De regeling behartigt immers de belangen van de deelnemers binnen het sociaal domein. Het belang bakent de bevoegdheden van (het bestuur van) het gemeenschappelijk openbaar lichaam af. De specifieke belangen van een samenwerkingsmodule worden geconcretiseerd in de artikelen over de samenwerkingsmodule. .

Artikel 5 Modulair karakter

De regeling vangt aan met één samenwerkingsmodule. De regeling is modulair opgebouwd om deze in de toekomst eenvoudig te kunnen uitbreiden met andere samenwerkingsmodules.

Artikelen 6a en 8 Taken samenwerkingsverband en samenwerkingsmodule

Als de deelnemers in een later stadium nieuwe samenwerkingsmodules aan de MGR willen toevoegen, betekent dit een wijziging van de regeling (artikel 36, tweede lid, van de regeling). Als daar eenmaal toe is besloten wordt de regeling gewijzigd in die zin dat een nieuw artikel over die samenwerkingsmodule wordt toegevoegd, waarin de taken van die nieuwe samenwerkingsmodules worden omschreven (net als dat nu is gedaan bij de samenwerkingsmodule inkoop, zie artikel 8 van de regeling). Deelnemers kunnen vervolgens besluiten om aan deze nieuwe samenwerkingsmodule deel te nemen (zie artikel 34 van de regeling). Er wordt vervolgens op grond van artikel 6, tweede lid, een afzonderlijke dienstverleningsovereenkomst afgesloten met het openbaar lichaam, de MGR.

Op de dienstverleningsovereenkomsten is het dienstverleningshandvest van toepassing. Daarin staan de algemene voorwaarden die op de dienstverleningsovereenkomsten van toepassing zijn. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk aspecten in het dienstverleningshandvest te regelen, zodat dit voor alle gemeenten geldt. In de dienstverleningsovereenkomst wordt dan uitsluitend opgenomen wat niet in algemene zin in het dienstverleningshandvest kan worden bepaald of wanneer nadere concretisering nodig is.

In het dienstverleningshandvest kan onder andere staan: de wijze waarop de kosten van een samenwerkingsmodule worden bepaald, de kostenverdeelsleutel samenwerkingsmodule, eventuele bepalingen over deelname aan dan wel beëindiging van deelname aan de samenwerkingsmodule of een garantstelling. Alleen wat niet in zijn algemeenheid kan worden geregeld wordt in een dienstverleningsovereenkomst opgenomen.

Zo is het dienstverleningshandvest niet van toepassing op de centrumtaken, waarvoor Arnhem verantwoordelijk is en budget van het Rijk ontvangt. Dit vergt specifieke afspraken.

Als in de toekomst raadsbevoegdheden worden overgedragen aan de MGR, hebben de raden een verdergaande rol dan het geven van toestemming voor het treffen van de regeling als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de wet. De raden moeten in dat geval ook instemmen met het treffen van de regeling als deelnemer aan de regeling. De regeling moet bij het overdragen van raadsbevoegdheden op verschillende punten worden gewijzigd, bijvoorbeeld de bepalingen over vertegenwoordiging in het algemeen bestuur dan wel de term deelnemers.

Artikel 6b Bevoegdheden

De deelnemers dragen geen bevoegdheden over aan de MGR. Bij afzonderlijk besluit mandateren de deelnemers de bevoegdheden. .

Bij de taken en de daaraan gekoppelde bevoegdheden die onder de samenwerkingsmodule inkoop vallen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het volgende:

- 1. Onderhandelen over het contract aan de fysieke onderhandelstafel;*
- 2. Opstellen (model)contract met zorgaanbieder;*
- 3. Contractpartnerschap en afsluiten van het contract (juridisch: besluiten tot het aangaan van het contract en ondertekenen daarvan);*
- 4. Monitoren of contractafspraken worden nageleefd;*
- 5. Voeren van evaluatiegesprekken over contractprestaties;*
- 6. Voeren van escalatiegesprekken bij onvoldoende presteren;*
- 7. Besluiten tot opzeggen contract of verlengen ervan;*
- 8. Vertegenwoordiging van de gemeente/ regio bij de rechter in geval van procedure wegens opzegging;*
- 9. Faciliteren van de fysieke en digitale overlegtafels ten behoeve van de transformatie;*
- 10. Relatiebeheer met de individuele gemeenten;*
- 11. Relatiebeheer met de contractspartijen.*

Artikel 7 Beperking privaatrechtelijke bevoegdheden

Met deze bepaling worden de bevoegdheden van de bestuursorganen van het openbaar lichaam beperkt. Dit zijn bevoegdheden die het openbaar lichaam vanwege zijn rechtspersoonlijkheid op grond van de wet zelf heeft. Met deze bepaling worden de financiële risico's voor de deelnemers die hiermee samenhangen beperkt, omdat de deelnemers vooraf eerst hiermee dienen in te stemmen.

Artikel 8 en 9 Samenwerkingsmodule Inkoop en submodules Inkoop bij aanvang regeling

Met deze bepaling worden de taken die de samenwerkingsmodule Inkoop bevat omschreven en wordt de samenhang met de submodules verduidelijkt. Daarnaast is omschreven welke submodules er zijn bij aanvang van de regeling en welk orgaan bevoegd is de submodules Inkoop te wijzigen. De bevoegdheid tot wijziging van de submodules Inkoop is bij het algemeen bestuur gelegd, omdat hiervoor anders een wijziging van de regeling op grond van artikel 36 van de regeling nodig zou zijn. De colleges zouden dan tot wijziging moeten besluiten na ontvangen toestemming van de raden. De verwachting is dat de huidige indeling van submodules geen vaststaand gegeven is en doorontwikkeld moet worden. Onder meer door ervaring die wordt opgedaan in de praktijk dan wel door verschuiving van taken dan wel door innovatie. In dat geval is het van belang dat op deze situaties snel, eenvoudig en adequaat kan worden gereageerd. De procedure als bedoeld in artikel 36 staat daaraan in de weg gelet op het tijdsbestek van die procedure en flexibel kunnen reageren wordt van hoger belang geacht.

Inkoop binnen het sociaal domein is in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, bewust ruim geformuleerd en niet beperkt tot de inkoop verzorgd door of namens de MGR. Ook het contractbeheer en -management als resultaat van inkoop gerealiseerd in een ander (samenwerkings)verband kan dus onder het begrip inkoop als bedoeld in artikel 8 vallen en kan door de MGR worden uitgevoerd.

HOOFDSTUK 3 HET ALGEMEEN BESTUUR

Artikel 10 Taken en bevoegdheden

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 12, tweede lid, van de wet). Dit betekent onder meer dat het algemeen bestuur eindverantwoordelijk is voor het gemeenschappelijk openbaar lichaam. In het algemeen bestuur zijn alle deelnemers vertegenwoordigd.

Dit artikel beschrijft de taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan zijn bevoegdheden overdragen aan het dagelijks bestuur met uitzondering van de taken benoemd in artikel 33a, tweede lid, van de wet en artikel 10, tweede lid, van de regeling.

Artikel 11 Samenstelling en zittingsduur

Deze regeling omvat een collegeregeling omdat het gaat om collegebevoegdheden die het samenwerkingsverband gaat uitvoeren. Het betreft in beginsel een samenwerkingsverband gericht op uitvoerende taken. Op grond van artikel 13, zesde lid van de wet kiest iedere deelnemer (in dit geval het college) uit zijn midden het lid van het algemeen bestuur (artikel 13, zesde lid, van de wet). In de regeling is gekozen voor één lid van het algemeen bestuur per deelnemer. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt van rechtswege wanneer men ophoudt lid te zijn van het college dat het lid heeft aangewezen (artikel 13, zesde lid van de wet dat artikel 13, tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaart).

Om te voldoen aan de gedachte van verlengd lokaal bestuur is het van belang dat deelnemers vertegenwoordigd zijn in het algemene bestuur. Daarom is in de regeling bepaald dat een plaatsvervangend lid van het algemeen bestuur wordt aangewezen om op die wijze vertegenwoordiging van de deelnemer in het algemeen bestuur zoveel mogelijk te borgen. De plaatsvervangende lid geldt uitsluitend voor de werkzaamheden als lid van het algemeen bestuur. Mocht het lid van het algemeen bestuur ook voorzitter zijn of lid van het dagelijks bestuur, dan geldt de plaatsvervangende lid niet voor de werkzaamheden als voorzitter of lid van het dagelijks bestuur. De plaatsvervangende lid van de voorzitter (een zelfstandig bestuursorgaan) is geregeld in artikel 16, vijfde lid van de regeling. Voor leden van het dagelijks bestuur kunnen geen plaatsvervaarders worden benoemd. Bij vervanging met een tijdelijk of incidenteel karakter kan worden volstaan met een interne vervangingsregeling binnen het dagelijks bestuur, zoals gebruikelijk is bij het college.

Artikel 12 Werkwijze en vergaderorde

Bij de totstandkoming van het aantal stemmen is rekening gehouden met de volgende inwonersaantallen ten aanzien van 2016:

Arnhem	153.818
Doesburg	11.336
Duiven	25.433
Lingewaard	45.950
Overbetuwe	47.002
Renkum	31.254
Rheden	43.824
Rozendaal	1.498
Rijnwaarden	10.866
Wageningen	37.837
Westervoort	15.001
Zevenaar	32.269

De uitkomst van de staffel is dat de leden van het algemeen bestuur per 1 januari 2017 het volgende

Deelnemer	Aantal stemmen
Arnhem	4
Doesburg	1
Duiven	2
Lingewaard	2
Overbetuwe	2
Renkum	2
Rheden	2
Rozendaal	1
Rijnwaarden	1
Wageningen	2
Westervoort	1
Zevenaar	2
Totaal	22

aantal stemmen hebben:

In het algemeen bestuur worden besluiten genomen met een meerderheid van stemmen. Een

stemming is geldig wanneer meer dan de helft van het aantal leden dat zitting heeft aan de stemming heeft deelgenomen (artikel 29, eerste lid Gemeentewet). Daarbij mag geen rekening worden gehouden met meervoudige stemrechten, het gaat om het aantal leden. Leden die zich onthouden van stemming tellen daarbij niet mee.

In artikel 12, vierde lid van de regeling is bepaald over welke onderwerpen het algemeen bestuur niet in beslotenheid kan vergaderen. Het uitgangspunt van de wet (art. 22 lid 3) is dat de vergaderingen van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam openbaar zijn. In artikel 22 van de wet is bepaald dat het algemeen bestuur een uitzondering op dit uitgangspunt kan maken. Vergaderingen kunnen in beslotenheid worden gehouden als de voorzitter van het algemeen bestuur dit nodig oordeelt óf als een vijfde van de aanwezige leden daar om verzoekt. Op een dergelijk verzoek beslist het algemeen bestuur, waarbij een afweging gemaakt moet worden tussen het belang van openbaarheid en het belang van vertrouwelijkheid.

In artikel 22, eerste lid van de wet worden artikelen van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard op het houden en de orde van de vergaderingen van het algemeen bestuur, voor zover de wet daarvan niet is afgeweken:

- artikel 16: vaststellen reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden
- artikel 17: frequentie van vergaderen
- artikel 20: quorum voor opening vergadering
- artikel 22: onschendbaarheid en verschoningsrecht
- artikel 26: handhaving orde vergadering
- artikel 28: niet deelname aan stemming
- artikel 29: quorum voor geldige stemming
- artikel 30: totstandkoming beslissing
- artikel 31: geheime stembriefjes
- artikel 32: overige stemmingen
- artikel 33a: ondertekening stukken
- artikel 33: ambtelijke bijstand

Een lid van het algemeen bestuur heeft altijd stemrecht. Dit stemrecht kan het lid niet worden ontnomen. Een lid van het algemeen bestuur stemt alleen niet wanneer het besluit een gelegenheid betreft die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken, of over de vaststelling of goedkeuring van de rekening van een lichaam waartoe hij rekenplichtig is of tot wiens bestuur hij hoort (artikel 28, eerste lid Gemeentewet). Deze bepaling moet terughoudend worden uitgelegd omdat het onthouden van stemrecht een inbreuk zou zijn op de rechten van de vertegenwoordiger en daarmee op het democratisch proces (vergelijk Abris d.d. 1 april 2015, ECLI:NL:RVS: 2015:1010). Het ligt niet voor de hand dat het lid zich moet onthouden van stemmen over zaken die de gemeente aangaat.

In de regeling kan derhalve niet worden bepaald, dat slechts die deelnemers die de taken ook daadwerkelijk afnemen (lees deelnemen aan een samenwerkingsmodule dan wel submodule) in het algemeen bestuur mogen stemmen over die taken. Mochten er in de toekomst meer samenwerkingsmodules worden toegevoegd en het aantal deelnemers daaraan sterk verschilt dan kan het een optie zijn om bestuurscommissies voor (bepaalde) samenwerkingsmodules in te stellen, waarin vertegenwoordigers van de aan die samenwerkingsmodules deelnemende gemeenten zitten. Het algemeen bestuur draagt dan haar bevoegdheden ten aanzien van die samenwerkingsmodule over aan de bestuurscommissie. Om bestuurlijke drukte te voorkomen zou je in de bestuurscommissie de leden van het algemeen bestuur kunnen benoemen, die de deelnemers vertegenwoordigen die aan de samenwerkingsmodule meedoen. Vervolgens plan je de vergadering van een bestuurscommissie achter de vergadering van het algemeen bestuur. Dit zou je -voor zover gewenst- ook submoduleniveau kunnen doen.

Een andere mogelijkheid is een gentlemen's agreement dat de leden van het algemeen bestuur van de deelnemers die niet deelnemen aan een samenwerkingsmodule, zich onthouden van stemrecht. Dat is echter niet geheel in lijn met hetgeen hiervoor uiteen is gezet over het onthouden van stemrecht.

HOOFDSTUK 4 HET DAGELIJKS BESTUUR

Artikel 13 Taken en bevoegdheden

Dit artikel regelt de taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur.

Artikel 14 Samenstelling en zittingsduur

De wet bevat geen bepalingen over het benoemen van plaatsvervaarders voor de leden van het dagelijks bestuur. Bij vervanging met een tijdelijk of incidenteel karakter kan worden volstaan met een interne vervangingsregeling binnen het dagelijks bestuur, zoals gebruikelijk is bij het college.

Artikel 15 Werkwijze en vergaderorde

Op grond van artikel 14 van de wet bestaat het dagelijks bestuur uit de voorzitter en ten minste twee andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen. Er is in de regio afgesproken dat het dagelijks bestuur uit drie leden bestaat.

De wet bevat geen bepalingen over de besluitvorming en vergaderorde van het dagelijks bestuur, zoals bij het algemeen bestuur. Dat is vrij te regelen in de regeling of in het door het dagelijks bestuur vast te stellen reglement van orde. Het ligt voor de hand daarbij aan te sluiten bij de bepalingen over het college: artikel 52-54, 56, 58, 59 en 59a Gemeentewet. Het is niet mogelijk om geheimhouding (vergelijk artikel 55 Gemeentewet) of immuniteit (vergelijk artikel 57 Gemeentewet) te regelen, omdat daarvoor een expliciete grondslag in een wet in formele zin is vereist omdat daarbij wordt afgeweken van algemene wettelijke normen.

HOOFDSTUK 5 DE VOORZITTER

Artikel 16 Taken en bevoegdheden

Dit artikel regelt de aanwijzing van de (plaatsvervaardend) voorzitter. Op grond van artikel 13, negende lid, van de wet moet de voorzitter door en uit het algemeen bestuur aangewezen worden. De voorzitter is een eenhoofdig bestuursorgaan (artikel 12, eerste lid, van de wet) en is voorzitter van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur (artikel 12, derde lid, van de wet). De voorzitter beschikt over één stem in beide bestuursorganen. De aanwijzing van de voorzitter kan niet aan het dagelijks bestuur worden gedelegeerd.

De plaatsvervaardend voorzitter vervangt de voorzitter zowel in het algemeen bestuur als in het dagelijks bestuur.

HOOFDSTUK 6 DE COMMISSIES

Artikel 17 Adviescommissies

Dit artikel is gebaseerd op artikel 24 van de wet. Het algemeen bestuur regelt de bevoegdheden en samenstelling van deze commissies van advies. Er kunnen eventueel raadsleden in een adviescommissie worden benoemd.

Artikel 18 Bestuurscommissies

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van het algemeen bestuur om bestuurscommissies in te stellen (op grond van artikel 25, eerste lid, van de wet). Het is aan het algemeen bestuur om bestuurscommissies in te stellen. Het algemeen bestuur regelt de samenstelling van de bestuurscommissie, zijn taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties jegens het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Op grond van artikel 25, tweede lid, van de wet gaat het algemeen bestuur niet over tot de instelling van de in het eerste lid bedoelde commissies, dan na verkregen verklaring van geen bezwaar van de raden van de deelnemende gemeenten.

Het is denkbaar dat als er een nieuwe samenwerkingsmodule onder de MGR wordt gebracht het algemeen bestuur een bestuurscommissie instelt waarin alleen vertegenwoordigers van het desbetreffende bestuursorgaan van de gemeenten zitting hebben die voor een bepaalde samenwerkingsmodule hebben gekozen. Op deze manier realiseer je dat alleen de gemeenten zeggenschap hebben over een samenwerkingsmodule als ze deelnemen aan die module.

Er is bewust voor gekozen om geen bepaling in de regeling op te nemen over een eventuele vergoeding aan leden van een advies- of bestuurscommissie, omdat burgemeester, wethouders, raadsleden, ambtenaren en gemeentesecretarissen reeds uit hoofde van hun functie een vergoeding, ontvangen.

HOOFDSTUK 7 INLICHTINGEN, VERANTWOORDING EN ONTSLAG

Artikel 19 Het dagelijks bestuur ten opzichte van het algemeen bestuur (inlichtingenplicht)

Dit artikel is slechts beperkt van omvang omdat artikel 19a, eerste lid van de wet reeds bepalingen bevat over de verantwoordings- en inlichtingenplicht, almede het ontslag.

Artikel 19a, eerste lid, van de wet regelt de verantwoording van de (leden van het) dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. Het tweede lid gaat over het verstrekken van inlichtingen die het algemeen bestuur nodig heeft voor het uitoefenen van zijn taak. Het derde lid gaat over het ontslag van een lid van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur bij een gebrek aan vertrouwen. Een ontslagen lid van het dagelijks bestuur blijft wel lid van het algemeen bestuur. De rechter treedt niet in de beoordeling van de gronden waarop het algemeen bestuur tot ontslag van het lid van het dagelijks bestuur heeft besloten.

Het informatierecht voor individuele leden van het algemeen bestuur ontbreekt echter in artikel 19a, van de wet. Vandaar dat dit in dit artikel is opgenomen.

Als één of meer leden van het algemeen bestuur inlichtingen vragen aan het dagelijks bestuur dan verstrekt het dagelijks bestuur deze inlichtingen niet alleen aan degenen die inlichtingen vragen, maar ook aan de overige leden van het algemeen bestuur. Hiermee wordt bewerkstelligd dat alle leden van het algemeen bestuur over dezelfde inlichtingen beschikken.

Artikel 20 De voorzitter ten opzichte van het algemene bestuur (inlichtingen- en verantwoordingsplicht en ontslag)

De voorzitter is een apart orgaan. De wet zwijgt over de verantwoordingsplicht van de voorzitter, maar dat wil niet zeggen dat de voorzitter geen verantwoordingsplicht heeft. Het ligt voor de hand dit te regelen in de regeling analoog aan artikel 180 Gemeentewet. Daarmee zijn deelnemende gemeentebesturen vrij om te bepalen of de voorzitter kan worden ontslagen, door wie en op welke gronden. Het ligt voor de hand aan te sluiten bij artikel 13, negende lid, van de wet en het algemeen bestuur die bevoegdheid te verlenen. Volgens de Memorie van Toelichting bij de wet wordt het ontslagrecht van de leden van het dagelijks bestuur ook van toepassing geacht op de voorzitter. Dit past echter niet in de systematiek dat de voorzitter een apart orgaan is. Hij wordt benoemd als voorzitter en is als zodanig lid van het dagelijks bestuur en wordt niet benoemd als lid van het dagelijks bestuur en zou dus ook niet als zodanig ontslagen moeten worden.

Artikel 21 Het dagelijks bestuur, algemeen bestuur, bestuurscommissies en de voorzitter ten opzichte van de raden (inlichtingenplicht)

Net als bij artikel 20 worden de inlichtingen niet alleen verstrekt aan degenen die inlichtingen vragen, maar aan de voltallige raad. Hiermee wordt bewerkstelligd dat alle leden van de raad over dezelfde inlichtingen beschikken.

Het verstrekken van inlichtingen door het algemeen bestuur aan de raad is al geregeld in artikel 18, eerste lid van de wet.

Er geldt geen verantwoordingsplicht van leden van het dagelijks bestuur jegens raden of colleges, zodat het artikel hierover niets bepaalt. Dit zou de collegialiteit van het dagelijks bestuur doorbreken. Zie ook artikel van Rob de Greef in de Gemeentestem van 14 november 2013, nr. 7395/13, nr. 110 "Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur; De wijziging van de Wet gemeenschappelijk regelingen en aanverwante regelgeving onder de loep genomen (deel 1)".

Artikel 22 Leden algemeen bestuur ten opzichte van hun college en hun raden (inlichtingen, en verantwoordingsplicht en ontslag)

Op grond van artikel 19, eerste lid van de wet is bij een collegeregeling artikel 16, eerste lid (verantwoordingsplicht), tweede lid (inlichtingenplicht) en vijfde lid (geheimhouding) van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de raden respectievelijk één of meer leden van die raden. Artikel 16 spreekt over het lid van het algemeen bestuur dat door de raad is aangewezen en daarvoor moet worden gelezen het lid van het algemeen bestuur dat door het college is aangewezen. Dit betekent dat op grond van artikel 16 de regeling nadere bepalingen moet bevatten. Die komen in dit artikel terug.

De opgenomen verantwoordingsplicht van het lid van het algemeen bestuur jegens de raad laat onverlet dat leden van het algemeen bestuur in hun hoedanigheid van collegelid tevens ter verantwoording kunnen worden geroepen op grond van artikel 169 Gemeentewet. Ook het enquêterecht van de raad is van toepassing op het lid van het algemeen bestuur en de raad kan de rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen naar het bestuur van het samenwerkingsverband. De raad heeft geen ontslagrecht, maar als de wethouder of burgemeester het vertrouwen van de raad verliest kan de raad hem ontslaan of een aanbeveling tot ontslag doen (art. 61b, tweede lid Gemeentewet). Dit ontslag leidt automatisch tot ontslag als lid van het algemeen bestuur.

HOOFDSTUK 8 HET PERSONEEL

Artikel 23 Personeel

Dit artikel beschrijft de bevoegdheid van het dagelijks bestuur om personeel in dienst te nemen, te schorsen en te ontslaan. Daarnaast bepaalt het tweede lid van dit artikel dat het algemeen bestuur een arbeidsvoorwaardenregeling vaststelt en de daarbij horende algemene voorschriften en bepalingen. Dit mag een bestaande arbeidsvoorwaardenregeling van een bepaalde deelnemer zijn, zoals de CAR-UWO. Uit artikel 33 van de wet vloeit voort dat deze bevoegdheid bij het algemeen bestuur berust; er is niet voor gekozen deze bevoegdheid bij het dagelijks bestuur te beleggen. Naast het aanstellen van ambtenaren kan het dagelijks bestuur ook personeel in dienst nemen op basis naar een (arbeids)overeenkomst naar burgerlijk recht. Denk hierbij aan inhuur van personeel.

Artikel 24 Directie

Er is gekozen voor de term directie. De directie kan uit één lid (bijv. een secretaris-directeur) of meerdere leden (bijv. secretaris en directeur) bestaan. In het organisatiebesluit kan het aantal leden worden opgenomen, alsmede de taken en bevoegdheden van de directieleden. Door dit niet in de regeling te omschrijven voorkom je bij eventuele uitbreiding van het aantal directieleden en daardoor wijziging van de bevoegdheidsverdeling dan wel bij wijziging van bevoegdheden de regeling moet worden aangepast.

HOOFDSTUK 9 HET UITVOERINGSPLAN EN HET UITVOERINGSPROGRAMMA

Artikel 25 Uitvoeringsplan

Het algemeen bestuur stelt een uitvoeringsplan voor een periode van vier jaren vast. Het uitvoeringsplan kan jaarlijks worden bijgesteld.

Artikel 26 Uitvoeringsprogramma

Het algemeen bestuur stelt voor ieder jaar een uitvoeringsprogramma vast, waarin de activiteiten van het samenwerkingsverband worden aangegeven, met daarbij een overzicht van de benodigde financiële en personele middelen.

Artikel 27 Totstandkoming

Het uitvoeringsplan en het uitvoeringsprogramma komen op een zelfde wijze tot stand als de begroting, zoals vermeld in artikel 28, eerste tot en met het vijfde lid van deze regeling.

HOOFDSTUK 10 FINANCIËLE BEPALINGEN

De artikelen van hoofdstuk 10 van de regeling hebben betrekking op de financiële administratie, de termijnen en de totstandkoming van de begroting en jaarrekening op grond van de artikelen 34, 34b en 35 van de wet.

Artikel 28 Begrotingsprocedure

In de regeling is in artikel 28, eerste lid en artikel 30, eerste lid afgeweken van de uiterste termijnen die in de wet staan. Begin 2016 hebben de griffiers van de regio Centraal Gelderland alle gemeenschappelijke regelingen waarin hun gemeente deelneemt verzocht om deze termijnen te hanteren bij het aanleveren van de stukken aan de raden om een tijdige en zorgvuldige behandeling door de raad te waarborgen, waarbij de stukken zoveel mogelijk op één moment binnen komen. Hierdoor is de raad beter in de gelegenheid het proces van zienswijze te organiseren. Tevens loopt het proces van de begroting en de jaarrekening tegelijk. Overigens is in de regio Rijk van Nijmegen en regio Rivierenland eenzelfde verzoek richting gemeenschappelijke regelingen gedaan.

Artikel 29 Bijdragen van de gemeenten

Het exacte bedrag voor de basistaken en de samenwerkingsmodules wordt jaarlijks in de begroting opgenomen.

Daarnaast omschrijft artikel 29, tweede lid, de kostenverdeelsleutel voor de basistaken (de samenwerkingsmodule-overstijgende kosten) die het openbaar lichaam uitvoert. In de regio is afgesproken dat de verrekening van deze kosten plaatsvindt naar rato van het aantal inwoners. Daarnaast wordt de kostenverdeelsystematiek van elke individuele samenwerkingsmodule en/of submodule vastgelegd in het dienstverleningshandvest als er een algemeen geldende kostenverdeelsleutel is, dan wel de dienstverleningsovereenkomst als er een specifieke kostenverdeelsleutel geldt (bijv. waar het gaat om submodules: de Centrumtaken die de gemeente Arnhem bij de start van de regeling voor andere gemeenten uitvoert).

Het opnemen van een kostenverdeelsleutel maakt de regeling inflexibel. Vandaar dat is bepaald dat het algemeen bestuur met tweederde meerderheid de kostenverdeelsleutel bepaalt. Er is afgeweken van het uitgangspunt dat wordt besloten bij meerderheid van stemmen om draagvlak te hebben voor dit besluit. De kostenverdeelsleutel wordt opgenomen in een bijdrageverordening. Omdat men bij aanvang van de regeling toch wilde dat de kostenverdeelsleutel vastlag, is opgenomen dat bij aanvang van de regeling de kostenverdeelsleutel een kostenverdeling naar rato van het aantal inwoners is.

Artikel 30 Jaarrekening

Uit het wettelijk systeem vloeit voort, dat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling er te allen tijden voor moeten zorgen dat het gemeenschappelijk openbaar lichaam over voldoende middelen beschikt om aan zijn verplichtingen te voldoen.

HOOFDSTUK 11 HET ARCHIEF

Artikel 31 Archivering

Op grond van artikel 40 van de Archiefwet 1995 (Archiefwet) moet de gemeenschappelijke regeling bepalingen bevatten over het archief. Deze moeten zoveel mogelijk overeenkomstig de Archiefwet worden vormgegeven. Om die reden is aansluiting gezocht bij de bepalingen zoals die op grond van de Archiefwet voor de gemeenten gelden.

In het vijfde lid is bepaald dat met het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden bij gedelegeerde taken is belast de archivaris, voor zover deze is benoemd. De uiteindelijke keuze voor het al of niet benoemen van een archivaris kan in een later stadium worden gemaakt, als bepaald wordt welke archiefbewaarplaats wordt aangewezen. Aan de keuze voor een archiefbewaarplaats kan dan gekoppeld worden de keuze voor een archivaris, die aldaar in dienst is, bijvoorbeeld een archivaris van het Gelders Archief.

Waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor archiefzorg berust is afhankelijk van de wijze van bevoegdheidstoekenning. Bij delegatie en attributie is dit het bestuur van het openbaar lichaam. Bij mandaat blijven de deelnemende gemeentebesturen verantwoordelijk. Als niet is bepaald welk college zorgdrager is dan is dat het college van de vestigingsplaats. De verantwoordelijkheidsverdeling heeft gevolgen voor het informatiebeheer. Zie voor meer informatie de Notitie inrichting archiefbeheer en informatievoorziening bij samenwerkingsverbanden, ofwel Verbonden Partijen (ook wel kortweg de Notitie Verbonden Partijen) van de werkgroep LOPAI / sectie Inspectie BRAIN van 1 oktober 2013.

HOOFDSTUK 12 TOETREDING, UITTREDING, WIJZIGING EN OPHEFFING REGELING

Deze gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan voor onbepaalde tijd en moet om die reden op grond van artikel 9, eerste lid, van de wet bepalingen bevatten over toe- en uittreding, wijziging en opheffing van de regeling. Op grond van artikel 9, tweede lid, van de wet bevat de regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld bepaling over de vereffening van het vermogen ingeval het openbaar lichaam wordt ontbonden.

Besluiten over toetreding tot en uittreding uit de regeling, alsook wijziging van en opheffing van de regeling worden niet door het algemeen bestuur genomen, maar door de deelnemers zelf na verkregen toestemming van hun raden. De laatstgenoemde toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Uitgangspunt van de wet is dat ten aanzien van toetreding tot, wijziging en opheffing van de regeling (let op niet uittreding uit de regeling) bij unanimititeit wordt besloten (dus alle deelnemers moeten een positief besluit nemen), tenzij de regeling anders bepaald. In deze regeling is van dit uitgangspunt afgeweken.

De bepalingen van de wet over toe- en uittreding zien niet op deelname aan of beëindiging van deelname aan samenwerkingsmodules. Derhalve is gekozen voor een andere terminologie en zijn er aparte bepalingen over opgenomen.

Artikel 32 Toetreding tot regeling

Een gemeente kan tot de regeling toetreden krachtens een daartoe strekkend besluit van het college en na verkregen toestemming van de gemeenteraad. Vervolgens moet een meerderheid van alle deelnemers instemmen met de toetreding. Het algemeen bestuur kan voorwaarden verbinden aan de toetreding van een gemeente tot de regeling. Denk aan een bijdrage aan een eventuele reserve die de andere deelnemers hebben opgebouwd of het moment van toetreding. Daardoor worden eventuele risico's van toetreding voor de overige deelnemers beperkt. Gelet hierop en de gewenste flexibiliteit hoeft slechts een meerderheid van de deelnemers in te stemmen met toetreding van een nieuwe deelnemer.

Artikel 33a Uittreding uit regeling

Een besluit tot uittreding is een eenzijdig besluit van de deelnemer die besluit uit de regeling te treden. Andere deelnemers kunnen een besluit tot uittreding niet blokkeren. Op grond van artikel 9, eerste lid van de wet houdt dit artikel bepalingen in over de gevolgen van uittreding, namelijk de uittreedsom.

De uittreedsom is gerelateerd aan de bijdrage van artikel 29, tweede lid, de zogenaamde samenwerkingsmodule-overstijgende kosten. Daarmee staat op voorhand vast welk bedrag moet worden betaald. Daarmee wordt onduidelijkheid voorkomen over wat onder directe en indirecte kosten van uittreding moet worden verstaan.

De uittreedsom is gebaseerd op de bijdrage van het jaar voorafgaand aan het uittredingsbesluit omdat de bijdrage voor dat jaar vaststaat en voor het lopende jaar middels een begrotingswijziging nog gewijzigd kan worden.

De uittreedsom is gebaseerd op de bijdrage van de deelnemer aan de kosten voor de basistaken zoals die golden in het jaar voorafgaand aan het uittredingsbesluit. Omdat de verwachting is dat kosten voor de basistaken gelet op de aard van deze taken niet snel zullen veranderen zal de uittreedsom niet aan grote fluctuaties onderhevig zijn en strategisch uittreden niet in de hand werken. De uittreedsom staat los van de kosten die samenhangen met de beëindiging van de deelname aan een samenwerkingsmodule.

Uittreding uit de regeling is mogelijk nadat eerst de deelname aan de samenwerkings- of submodules is beëindigd. Bijna alle kosten worden gemaakt in de samenwerkingsmodules of submodules, welke kosten sneller aan verandering onderhevig kunnen zijn. De afrekenmethodiek is als volgt. Bij uittreding zal eerst de deelname aan de samenwerkingsmodules worden beëindigd en de kosten daarvan worden afgerekend op de wijze zoals bepaald in het dienstverleningshandvest dan wel de dienstverleningsovereenkomst. Zie artikel 35. Daarmee zijn de kosten die samenhangen met de samenwerkingsmodule gedekt. De kosten voor de "algemeenheid" (bijv. overhead) die dan overblijven om over af te rekenen bij uittreding uit de regeling zullen relatief beperkt zijn.

Artikel 33b Aansprakelijkheid

Geen toelichting nodig.

Artikel 34 Deelname aan een bestaande samenwerkingsmodule

In lijn met artikel 32 besluit een deelnemer tot deelname aan een bestaande samenwerkingsmodule en kan het algemeen bestuur de gevolgen van dit besluit regelen of nadere voorwaarden aan deelname verbinden. Denk aan een bijdrage aan een eventuele reserve die de andere deelnemers hebben opgebouwd of het moment van toetreding. Daardoor worden eventuele risico's van toetreding voor de overige deelnemers beperkt. Voor de deelnemer zullen de kosten echter bekend zijn voordat wordt besloten deel te nemen aan een samenwerkingsmodule, zodat men hierdoor niet verrast kan worden.

Artikel 35 Beëindigen van deelname aan een samenwerkingsmodule

In het dienstverleningshandvest of voor zover dit niet in zijn algemeenheid kan worden bepaald in de dienstverleningsovereenkomst worden bepalingen opgenomen over het beëindigen van de deelname aan de samenwerkingsmodule en de verplichtingen die daaruit voortvloeien. Denk aan (de wijze waarop) de kosten van beëindiging van de deelname aan een samenwerkingsmodule wordt bepaald. Omdat per samenwerkingsmodule dan wel submodule een andere berekenmethodiek gewenst kan zijn, is hierover niets bepaald in de regeling.

Aan dit artikel is alleen in het eerste lid een passage toegevoegd, dat er - ook al zijn er voorwaarden opgenomen in dienstverleningshandvest of dienstverleningsovereenkomst - eerst overeenstemming moet zijn over de voorwaarden van beëindiging van een module voordat beëindiging plaats kan vinden. Daarbij zijn de voorwaarden (derde lid) onverkort van toepassing, maar het gaat dan om de concrete invulling van de voorwaarden (bijv. wat is toerekenbaar, wat is het definitieve bedrag; wat wordt in natura overgenomen e.d.). Die concretisering is op voorhand nooit volledig in het dienstverleningshandvest of de dienstverleningsovereenkomst te bepalen, daar komen procedurele afspraken over hoe de beëindigingssom berekend moet worden. Het is dus geenszins de bedoeling opnieuw over uittredingsvoorwaarden te onderhandelen, dat kan alleen als beide partijen dat ook echt wensen (dan kan de dienstverleningsovereenkomst immers aangepast worden op dit punt).

Hoofregel is dat de voorwaarden uit het dienstverleningshandvest en de dienstverleningsovereenkomst nageleefd worden en het eerste lid ziet op overeenstemming over de gevolgen daarvan.

Het formuleren van de bepalingen op deze wijze vormt een extra waarborg voor de achterblijvers in de regeling, maar zorgt er tegelijkertijd voor dat de kosten van uittreding voorzienbaar blijven en uittreding niet feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Het dagelijks bestuur (als partij bij de dienstverleningsovereenkomst en evt. na het horen van het algemeen bestuur) en het betreffende college zullen het dus eens moeten worden.

Artikel 36 Wijziging van de regeling

De regeling kan worden gewijzigd na een daartoe strekkend besluit van tweederde van het aantal deelnemers na verkregen toestemming van de raden van deze deelnemers. De toestemming door de raden kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Besluiten wat betreft de wijziging en opheffing van de 'overkoepelende' regeling kunnen dus alleen worden genomen wanneer er tweederde meerderheid daartoe besloten heeft.

Onder wijziging van een regeling valt ook de toevoeging, wijziging of opheffing van een samenwerkingsmodule. Daarvoor is derhalve toestemming van de raad nodig.

Artikel 37 Liquidatie van de regeling

Opheffing van de regeling betekent dat er geen regeling meer is en dat er dus geen bevoegdheden meer zijn, maar het openbaar lichaam is er dan nog. Daarvoor is ontbinding van het openbaar lichaam nodig. Het openbaar lichaam houdt pas op te bestaan als deze qua personeel leeg is. Derhalve moet na opheffing van de regeling het openbaar lichaam worden ontbonden en het vermogen vereffend. Op grond van artikel 9, tweede lid van de wet bevat de regeling bepalingen over de vereffening van het vermogen ingeval het openbaar lichaam wordt ontbonden.

De regeling kan worden opgeheven na een daartoe strekkend besluit van tweederde van het aantal deelnemers na verkregen toestemming van de raden van deze deelnemers. Er is gekozen voor een tweederde meerderheid en geen gewone meerderheid, omdat in het laatste geval er nog voldoende deelnemers kunnen zijn om de regeling voort te zetten. De andere deelnemers kunnen dan uittreden. In geval van opheffing van de regeling besluit het algemeen bestuur tot liquidatie en regelt het de financiële en andere gevolgen van de opheffing in een liquidatieplan. Hierbij kan van de bepalingen van de regeling worden afgeweken. Met een onafhankelijke registeraccountant wordt een accountant bedoeld die niet werkzaam is bij en geen opdrachten verricht voor één van de deelnemende gemeenten.

Uit artikel 9, derde lid van de wet volgt dat het openbaar lichaam na zijn ontbinding blijft voortbestaan voor zover dit voor de vereffening van zijn vermogen nodig is. De organen van het openbaar lichaam blijven in functie totdat de liquidatie is voltooid om eventuele beslissingen te kunnen nemen. Tot de taak vereffenen van vermogen kan ook het invoeren van de geschillenregeling behoren.

HOOFDSTUK 13 SLOTBEPALINGEN

Artikel 38 Duur van de regeling

De regeling wordt aangegaan voor onbepaalde tijd.

Artikel 39 Inwerkingtreding

Geen toelichting nodig.

Artikel 40 Citeertitel

Geen toelichting nodig.

Artikel 41 Toezending aan Gedeputeerde staten

Dit volgt uit artikel 26 van de wet.

TOT SLOT

Klachtrecht

Als er niets in de regeling staat sluit je automatisch aan bij de ombudsman. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet je klachten afhandelen als bestuursorgaan (dat is ook een openbaar lichaam op grond van de wet). In dit geval zal het niet om klachten van burgers gaan, maar om medewerkers van de zorgaanbieders over bejegening door de medewerkers van het openbaar lichaam.

Geschillenregeling

De geschillenregeling van artikel 28 van de wet is van toepassing. Deze heeft uitsluitend betrekking op geschillen over de toepassing van de regeling en niet over het al dan niet treffen van een regeling of over de inhoud van een te treffen regeling. Hetzelfde geldt voor geschillen over wijziging, opheffing van of uittreding uit een regeling, tenzij het geschil betrekking heeft op de toepassing van in de regeling opgenomen regels ter zake. Meestal gaat het om het al dan niet nemen van besluiten.

Voor zover het geschil betrekking heeft op een besluit of een handeling die daarmee gelijk te stellen is, gaat het om een procedure van administratief beroep. Tegen het in administratief beroep genomen besluit van gedeputeerde staten, staat beroep open bij de bestuursrechter. Gaat het niet om een besluit of handeling die daarmee gelijk te stellen is, dan heeft het besluit van gedeputeerde staten het karakter van een primair besluit waartegen bezwaar openstaat gevolgd door beroep bij de rechtbank.