

Concept Toelichting Gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie

I. Algemeen

Om onze samenwerking te effectueren is het noodzakelijk om een publiekrechtelijke rechtspersoon op te richten voor het werkgeverschap. Tevens beschikken we dan over een juridische titel voor gezamenlijke inkoop en gezamenlijke licentiecontracten, dat de BAR-gemeenten aanmerkelijk financieel voordeel kan opleveren. Deze vorm vindt haar basis in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De gemeentebesturen vormen er zelf het bestuur van. Zij dragen er geen taken of bevoegdheden aan over, anders dan die nodig zijn voor de twee genoemde doelen: werkgeverschap en gezamenlijke inkoop van goederen en diensten.

In de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie zijn, op een enkele uitzondering na om misverstanden te voorkomen, alleen bepalingen opgenomen, waarvan de Wgr zegt dat deze onderwerpen moeten worden geregeld in de regeling. Dit betekent niet dat voor de gemeenschappelijke regeling geen andere regels gelden. De Wgr stelt nog meer regels voor de gemeenschappelijke regeling. Deze zijn niet opgenomen in de regeling. Ten eerste wordt hiermee beoogd de regeling niet te omvangrijk te maken. Ten tweede behoeft bij eventuele wetswijzigingen de gemeenschappelijke regeling op die punten niet te worden gewijzigd.

Bij intergemeentelijke samenwerking zijn de raad, het college en de burgemeester bevoegd tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling (art. 1 lid 1 Wgr). Het is zodoende niet “de gemeente” als rechtspersoon die deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling, maar het zijn de desbetreffende bestuursorganen. Het treffen van een gemeenschappelijke regeling is géén gezamenlijk besluit van de raad, het college en de burgemeester, anders dan bijvoorbeeld de instelling van deelgemeenten en deelgemeentebesturen (art. 87 lid 1 en 2 Gemw). Artikel 1, lid 1, van de Wgr stelt immers dat de raden, colleges en burgemeesters van twee of meer gemeenten *afzonderlijk of tezamen* een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen. De onderscheidt dan ook raadsregelingen, collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen. Deze gemeentelijke organen kunnen een gemeenschappelijke regeling treffen *voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn*. Dat betekent dat een raad alleen een gemeenschappelijke regeling kan treffen voor zover het zijn eigen bevoegdheden betreft. Ditzelfde geldt voor het college of de burgemeester, met dien verstande dat zij voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling wel voorafgaande toestemming van hun raad nodig hebben (art. 1 lid 2 Wgr). De deelnemende bestuursorganen bepalen dus welke bevoegdheden kunnen worden ingebracht, andersom geldt dat de keuze voor de in te brengen bevoegdheden (mede) bepaalt welke bestuursorganen vanuit de gemeente de gemeenschappelijke regeling moeten treffen.

Een gemeenschappelijk openbaar lichaam is een zelfstandige entiteit met rechtspersoonlijkheid (art. 8 lid 1 Wgr). Het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft een eigen bestuur dat (tenminste) bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is gebaseerd op verlengd lokaal bestuur, wat kort gezegd inhoudt dat het bestuur wordt samengesteld door en uit zijn deelnemers, dat er verantwoordingsrelaties jegens de deelnemers gelden, dat de financiële middelen in beginsel via de deelnemers binnen komen en dat ook de bevoegdheden afkomstig zijn van de deelnemers. Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft in

beginsel dan ook geen eigen wettelijke publiekrechtelijke bevoegdheden, anders dan enkele meer organisatorische bevoegdheden zoals de vaststelling van de begroting en jaarrekening (art. 34 Wgr), de benoeming van leden van het Dagelijks Bestuur (art. 14 Wgr) en de voorzitter (art. 13 lid 9 Wgr) alsmede ambtenaren en de vaststelling van een aantal interne regelingen en nadere regels.

Bevoegdheidstoekenning moet dus primair via overdracht (delegatie) of mandaat geschieden!

Overdracht van bevoegdheden kan slechts geschieden wanneer hiervoor een wettelijke grondslag bestaat (art. 10:15 Awb). Artikel 30 lid 1 Wgr biedt deze grondslag voor de overdracht van bevoegdheden aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld bij een intergemeentelijke gemeenschappelijke regeling. Artikel 30 lid 1 Wgr luidt: '*Aan het bestuur van het openbaar lichaam [...] kunnen bij de regeling ten aanzien van de belangen ter behartiging waarvan zij wordt getroffen, en voor het gebied waarvoor zij geldt, zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen als aan de besturen van de aan de regeling deelnemende gemeenten toekomen, [...]*'. In beginsel kunnen dus alle bevoegdheden van de deelnemende gemeentebesturen worden overgedragen. Dit artikel blinkt niet uit in duidelijkheid. Het spreekt immers van overdracht van zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur *als aan de besturen van de aan de regeling deelnemende gemeenten toekomen*. De term 'besturen van de aan de regeling deelnemende gemeenten' is hier verwarrend, aangezien niet de gemeenten maar de gemeentelijke bestuursorganen deelnemer zijn. Zoals hierboven reeds beschreven kunnen de raad, het college en de burgemeester afzonderlijk of tezamen deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling (art. 1 lid 1 Wgr). Aan een raadsregeling, een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend raden deelnemen, kunnen uitsluitend raadsbevoegdheden worden overgedragen.

Aan collegeregelingen kunnen zodoende uitsluitend collegebevoegdheden worden overgedragen en aan burgemeestersregelingen uitsluitend bevoegdheden van de burgemeester. Bij een gemengde regeling kunnen eveneens uitsluitend bevoegdheden van de deelnemende bestuursorganen worden overgedragen, zodat slechts raadsbevoegdheden kunnen worden overgedragen als ook raden deelnemen, slechts collegebevoegdheden wanneer ook colleges deelnemen en slechts burgemeestersbevoegdheden voor zover burgemeesters deelnemen. De bevoegdheden die worden overgedragen moeten wel altijd binnen het belang vallen zoals dat in de gemeenschappelijke regeling moet worden opgenomen (art. 10 lid 1 Wgr) en zij kunnen slechts worden overgedragen voor het (grond)gebied waarvoor de gemeenschappelijke regeling geldt (art. 30 lid 1 Wgr).

De gemeenschappelijke regeling is primair getroffen voor het werkgeverschap. Dit werkgeverschap is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. De gemeenschappelijke regeling is daarom feitelijk bedoeld als een collegeregeling. Nu aan collegeregelingen uitsluitend collegebevoegdheden - al dan niet in mandaat - kunnen worden overgedragen zou dit tot gevolg kunnen hebben - naar stand van zaken van de huidige rechtspraak - dat eventuele burgemeestermandaten juridisch niet voldoende zouden kunnen worden geborgd aan de gemeenschappelijke regeling. Reden waarom de burgemeester in de hoedanigheid van bestuursorgaan participeert in de regeling. De gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie is daarom juridisch te kwalificeren als een gemengde regeling, waarvan de deelnemende bestuursorganen de burgemeester en de colleges van burgemeester en wethouders zijn van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. De burgemeesters hebben de regeling daarom mede ondertekend. Om de autonomie van de deelnemende bestuursorganen te garanderen worden in de gemeenschappelijke regeling geen bevoegdheden overgedragen bij delegatie aan de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie. De bevoegdheidstoekenning in de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie

zelf heeft louter betrekking op de eigen bedrijfsvoering. Het ziet dus niet op de bevoegdheden die betrekking hebben op de uitvoering (in ruimste zin des woords) van de wettelijke taken van de deelnemende bestuursorganen.

II. Artikelgewijze toelichting

Artikel 1: Begripsbepalingen

In dit artikel worden de belangrijkste begrippen omschreven die in de gemeenschappelijke regeling voorkomen. De omschrijvingen spreken voor zich.

Artikel 2: Openbaar lichaam en bestuursamenstelling

Eerste lid

Artikel 8, lid 1 van de Wgr geeft aan dat bij een gemeenschappelijke regeling een gemeenschappelijk openbaar lichaam kan worden ingesteld en bepaalt dat ieder gemeenschappelijk openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid bezit. Hiermee is voldaan aan de eis die art. 2:1 lid 2 BW stelt, dat rechtspersoonlijkheid bij of krachtens de wet moet worden verleend voor zover deze niet via art. art. 2:1 lid 1 Burgerlijk Wetboek reeds is toegekend. Door een openbaar lichaam op te richten verkrijgt de gemeenschappelijke BAR-organisatie dus rechtspersoonlijkheid. De rechtspersoonlijkheid maakt het mogelijk om zelfstandig rechtshandelingen te verrichten, zoals het aantrekken en inhuren van personeel, het sluiten van overeenkomsten voor bijvoorbeeld de aanschaf van computers, het hebben van een eigen vermogen. De rechtspersoonlijkheid brengt ook formeel-juridisch een beperking van aansprakelijkheid van de gemeenten mee bij de uitvoering van taken door het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam heeft een eigen vermogen dat geheel is afgescheiden van dat van de gemeenten.

Tweede lid

Ingevolge artikel 10, derde lid, van de Wgr moet een gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt ingesteld een bepaling bevatten waarin de plaats van vestiging wordt aangewezen. Deze plaats van vestiging bepaalt immers wie de toezichthouder is bij provinciegrensoverschrijdende samenwerking en tevens welke rechtbank bevoegd is kennis te nemen van beroepschriften ingediend tegen besluiten van de bestuursorganen van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het aanwijzen van de officiële vestigingsplaats laat onverlet dat er ook op andere locaties gewerkt kan worden.

Artikel 3: Belang

Artikel 10 van de Wgr schrijft voor dat de regeling de desbetreffende belangen expliciet moet vermelden. De wet stelt aan deze vermelding overigens geen nadere eisen, waardoor dat ook in algemene termen kan gebeuren. De ratio van deze verplichting is dat het vermelden van de belangen (gewilde of ongewilde) verzelfstandiging van het samenwerkingsverband tegen gaat. De vermelding van de te behartigen belangen dient vervolgens als basis en begrenzing van de aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling overgedragen bevoegdheden. Om de autonomie van de deelnemende bestuursorganen te garanderen worden in de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie geen bevoegdheden overgedragen bij delegatie. De bevoegdheidstoekenning in de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie zelf heeft louter

betrekking op de eigen bedrijfsvoering. Het ziet dus niet op de bevoegdheden die betrekking hebben op de uitvoering (in ruimste zin des woords) van de wettelijke taken van de deelnemende bestuursorganen.

De beschrijving van het belang en de taken in de gemeenschappelijke regeling geeft ook een kader voor de mogelijkheden bevoegdheden van de deelnemers in mandaat op te dragen aan (de organen of ambtenaren van) het gemeenschappelijk openbaar lichaam.

In artikel 3 van de gemeenschappelijke BAR-organisatie wordt het belang omschreven: het bewerkstelligen van een kwalitatief hoogwaardige en een doelmatige uitvoering door het openbaar lichaam van de door de deelnemende gemeenten opgedragen taken.

Artikel 4: Taken organisatie

De gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie zal aan de hand van pakketten taken gaan uitvoeren. De regeling kent het onderscheid basispakket en pluspakket. Het basispakket worden door alle deelnemers afgenomen. Het pluspakket kan individueel worden afgesloten met de BAR-organisatie. De omvang en inhoud van het basistakenpakket wordt in gezamenlijkheid door de colleges vastgesteld. Het basispakket kan zowel producten als diensten bevatten.

Dit basistakenpakket strekt zich in ieder geval uit tot de volgende adviserende, ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden:

- beleidsontwikkeling en beleidsvoorbereiding;
- uitvoering van het (door bevoegd gemeentelijke bestuursorganen vastgestelde) beleid en wettelijke taken;
- toezicht op en handhaving van de hiervoor genoemde uitvoering.

De deelnemende gemeenten zijn gehouden in alle gevallen de diensten en producten, die behoren bij de overeengekomen taken, af te nemen. Een deelnemer mag bepaalde taken of aspecten daarvan pas zelf uitvoeren dan wel aan een andere uitvoerder uitbesteden na bestuurlijke besluitvorming van het algemeen bestuur.

Dit artikel regelt tevens hoe in voorkomende gevallen wordt omgegaan met uitbreiding of inkrimping van taken van de gemeenschappelijke regeling. Uitgangspunt is dat de uitvoering van de basispakketten wordt gegarandeerd en dat extra kosten zoals frictiekosten verbonden aan vermindering van de levering van producten en diensten op verzoek van één of meerdere deelnemers gedragen wordt door deze deelnemers.

Artikel 5: Algemene bevoegdheidstoedeling

De wet gaat er van uit dat bij een gemeenschappelijke regeling bevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Er bestaat echter geen plicht om bevoegdheden over te dragen. Daarom is dit in de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie niet gebeurd (zie ook paragraaf I van deze toelichting). Bevoegdheden kunnen ook in mandaat worden opgedragen. Nu de wet hieraan niet in de weg staat kunnen bestuursorganen in beginsel hun bevoegdheden ook in mandaat opdragen aan een (orgaan van een) gemeenschappelijk openbaar lichaam. De mogelijkheid hiertoe is evenwel niet geregeld in de Wgr, maar in de Awb. Evenmin stelt de regels omtrent de wijze waarop en

voorwaarden waaronder mandaat mag worden verleend aan het (orgaan van een) gemeenschappelijk openbaar lichaam onderscheidenlijk aan het gemeenschappelijk orgaan. Dit impliceert dat de mandaatverlening niet alleen in de gemeenschappelijke regeling mag zijn geregeld, maar ook in aparte mandaatbesluiten. In de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie is voor deze laatste constructie gekozen. Met deze constructie wordt de bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de bevoegdheid niet weggehaald bij het deelnemende bestuursorgaan. Deze blijft primair verantwoordelijk voor de genomen besluiten in mandaat. Zij kan voorschriften geven ten aanzien van het gebruik van het mandaat. Zij kan het mandaat ook intrekken.

Artikel 6: Kwaliteitsborging

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 7: De burgemeester

De gemeenschappelijke regeling is primair getroffen voor het werkgeverschap. Dit werkgeverschap is een bevoegdheid van de colleges van burgemeester en wethouders. De beschrijving van het belang en de taken in artikel 3 van de gemeenschappelijke regeling geeft ook een kader voor de mogelijkheden bevoegdheden van de deelnemers in mandaat op te dragen aan (de organen of ambtenaren van) het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Indien de burgemeester niet expliciet zou participeren in de regeling zou dit tot gevolg kunnen hebben - naar stand van zaken van de huidige rechtspraak - dat eventuele burgemeestermandaten juridisch niet voldoende zouden kunnen worden geborgd aan de GR. Met dit artikel wordt dit voorkomen.

Artikel 8: Samenstelling algemeen bestuur

Het algemeen bestuur bestaat uit de drie burgemeesters en alle overige leden van de colleges. Met andere woorden alle burgemeesters en wethouders zitten qualitate qua in het algemeen bestuur

Artikel 9: Werkwijze algemeen bestuur

Vierde lid

Besluiten van het algemeen bestuur worden genomen bij unanimiteit/consensus. Wordt geen unanimiteit/consensus bereikt dan wordt in de eerstvolgende vergadering waarop het onderwerp opnieuw wordt geagendeerd vergadert overeenkomstig artikel 22 Wgr.

Artikel 22 Wgr bepaalt dat op de vergaderingen van het algemeen bestuur de artikelen 16, 17, 19, 20, 22, 26 en 28 tot en met 33 van de Gemeentewet van toepassing zijn op het houden en orde van de vergaderingen, tenzij in de gr daarvan wordt afgeweken. Artikel 9, vierde lid, bevat een afspraak tussen de deelnemende gemeenten dat als uitgangspunt heeft te gelden dat besluiten van het algemeen bestuur worden genomen bij unanimiteit/consensus. Dit betekent dat indien er geen unanimiteit/consensus het voorstel opnieuw kan worden geagendeerd indien de situatie daartoe aanleiding geeft. In dat geval gelden (alsnog) de wettelijke vergaderregels.

Artikel 10: Bevoegdheden algemeen bestuur

Ter uitvoering van deze regeling komt aan het algemeen bestuur alle taken en bevoegdheden toe die bij of krachtens deze gemeenschappelijke regeling respectievelijk wet- en regelgeving niet zijn opgedragen dan wel zijn verleend aan het dagelijks bestuur, de voorzitter, de directieraad of een ander orgaan van de gemeenschappelijke regeling. Dit wil met veel woorden zeggen dat in principe de verdeling van de

bevoegdheden zoals die gelden tussen de gemeenteraden, colleges en burgemeesters ook gelden voor de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regeling, tenzij daarvan wordt afgeweken.

Met artikel 10 wordt artikel 33 van de Wgr gevolgd. Artikel 33 Wgr bepaalt dat ten aanzien van de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam de regels, in de ruimste zin, welke bij of krachtens de wet zijn gesteld voor de verdeling van de bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen, voor de uitoefening van die bevoegdheden, alsmede voor het toezicht daarop van overeenkomstige toepassing zijn. Dit geldt niet voor zover daarvan bij of krachtens deze wet is afgeweken.

Artikel 11: Informatie- en verantwoordingsplicht van het algemeen bestuur

De artikelen 16, 17, 18 en 19 van de Wgr kennen Informatie- en verantwoordingsplicht voor uitsluitend raadsregelingen, collegeregelingen en burgemeestersregelingen. De wet kent geen regeling omtrent de informatie- en verantwoordingsplichten bij gemengde gemeenschappelijke regelingen waaraan zowel bijvoorbeeld colleges als burgemeesters als bestuursorgaan deelnemen. Er geldt hier geen wettelijke verantwoordingsplicht bij gemengde regelingen jegens de deelnemende gemeenten, zoals in art. 18 van de Wgr is opgenomen. Ook kent de wet geen verplichting de raden van de deelnemende gemeenten inlichtingen te verschaffen zoals art. 19 wel doet voor collegeregelingen en burgemeestersregelingen. Dat betekent dat de deelnemers vrij zijn hierover in de gemeenschappelijke regeling bepalingen op te nemen. In artikel 10 van de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie is hier invulling aangegeven. De raden kunnen natuurlijk ook het college of de collegeleden ter verantwoording roepen over het door hen gevoerde beleid (art. 169 resp. art. 180 Gemeentewet). Ook het enquêterecht van de raad (art. 155a Gemeentewet) is van toepassing op het functioneren van de wethouders en burgemeester in het samenwerkingsverband. Raden kunnen daarnaast de rekenkamer vragen een onderzoek in te stellen naar het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan (art. 182 lid 2 jo. art. 184 Gemeentewet).

Artikel 12: Bestuurscommissies

Dit artikel ziet op het instellen van bestuurscommissies. Het instellen van een bestuurscommissie is, anders dan het instellen van adviescommissies, geen bevoegdheid die het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam van rechtswege bezit. De aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende bestuursorganen moeten in de gemeenschappelijke regeling opnemen dat het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam deze bevoegdheid bezit.

Het Algemeen Bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is bevoegd tot het instellen van een bestuurscommissie. Een bestuurscommissie wordt ingesteld met het oog op de behartiging van bepaalde belangen. Hieruit moet worden opgemaakt dat slechts functionele bestuurscommissies kunnen worden ingesteld, dus voor een bepaald beleidsterrein. Territoriale bestuurscommissies kunnen niet worden ingesteld. Het Algemeen Bestuur regelt de bevoegdheden en de samenstelling van de bestuurscommissie. Het Algemeen Bestuur heeft toestemming nodig van de raden van de deelnemende gemeenten alvorens kan worden overgegaan tot instelling van de bestuurscommissie. Iedere afzonderlijke raad moet dus toestemming verlenen. Met andere woorden ook voor gemengde regelingen waaraan geen raden deelnemen geldt dat de toestemming moet worden verleend door de raden van de deelnemende gemeenten.

De raad kan de toestemming slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Aan een bestuurscommissie kunnen in beginsel alle bevoegdheden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur worden overgedragen. Het algemeen bestuur mag in de tweede plaats bevoegdheden van het Dagelijks Bestuur overdragen. Het algemeen bestuur mag de bevoegdheden van het dagelijks bestuur alleen overdragen op voorstel van dat dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur zelf is niet bevoegd tot overdracht van haar eigen bevoegdheden. Overdracht kan slechts plaatsvinden wanneer de aard van de bevoegdheid zich hier niet tegen verzet.

Artikel 24 van de Wgr regelt de bevoegdheid tot instellen van commissies van advies. Daarom is dit niet opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.

Artikel 13: Samenstelling dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden. De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is dus naast voorzitter van het algemeen en het dagelijks bestuur (tevens lid van het dagelijks bestuur, zoals hij ook lid is van het algemeen bestuur. De Wgr laat de deelnemers vrij zijn hierover in de gemeenschappelijke regeling nadere bepalingen op te nemen. In artikel 13 wordt hieraan invulling gegeven.

Artikel 14: Bevoegdheden dagelijks bestuur

Artikel 10 van de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie bepaalt dat aan het algemeen bestuur alle bevoegdheden toekomen die in deze regeling niet zijn opgedragen aan het dagelijks bestuur, de voorzitter dan wel de directieraad. In artikel wordt uitdrukkelijk de bevoegdheden opgesomd die aan het dagelijks bestuur (kunnen) toekomen.

Artikel 15: Informatie en verantwoordingsplicht van het dagelijks bestuur

Dit artikel spreekt voor zich. Deze regeling is opgesteld naar analogie van artikel 11 van de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie. Voor een nadere toelichting verwezen naar de toelichting bij artikel 11.

Artikel 16: De voorzitter

Hier wordt artikel 12 van de Wgr gevolgd. In navolging van de burgemeester is de voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam zowel afzonderlijk bestuursorgaan als voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. De vergelijking gaat niet geheel op omdat de voorzitter tevens lid is van het algemeen bestuur, waar de burgemeester geen lid is van de raad. Daarnaast heeft de voorzitter, naast het in en buiten rechte vertegenwoordigen van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 33 lid 1 Wgr) geen eigen wettelijke taken op grond van de wet, zoals de burgemeester bijvoorbeeld wel heeft ten aanzien van de openbare orde. Wel komen de bevoegdheden van de burgemeester wanneer deze worden overgedragen toe aan de voorzitter (art. 33 lid 1 Wgr). Hierin voorziet de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie niet. Zie toelichting bij artikel 5. Het voorzitterschap rouleert jaarlijks op 1 januari tussen de deelnemende gemeenten, tenzij het algemeen bestuur anders besluit.

Artikel 17: De secretaris en de directieraad

De directieraad is belast met de dagelijkse leiding van het openbaar lichaam. Dat wil zeggen dat de directieraad verantwoordelijk en dus belast is met de HRM-portefeuille en de uitvoering van de door de deelnemende bestuursorganen toebedeelde taken aan het openbaar lichaam. De directieraad bestaat uit

de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. Een lid van de directieraad fungeert als secretaris van het openbaar lichaam. Jaarlijks rouleert de functie van secretaris onder de directieraadleden.

Artikel 18: Personeel

Het personeel van de deelnemende gemeenten treedt in dienst van het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam sluit zich ten behoeve van het personeel aan bij de CAR UWV voor gemeenteambtenaren.

Bij de overgang van personeel van de deelnemende gemeenten naar het openbaar lichaam zullen het algemeen- en dagelijks bestuur, ieder voor zover het zijn bevoegdheid betreft, zorg dragen voor de verdere toepassing en uitvoering van het Sociaal Statuut van die gemeenten.

Artikel 19: Financiële administratie en controle

Het algemeen bestuur is bevoegd tot het vaststellen van de begroting van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het algemeen bestuur moet de begroting vaststellen in het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de begroting dient (artikel 34 lid 1 van de Wgr). Het dagelijks bestuur zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch voor 15 juli van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient aan Gedeputeerde Staten (artikel 34 lid 2 van de Wgr). Hieruit vloeit voort dat de begroting uiterlijk voor 15 juli moet zijn vastgesteld. Deze fatale termijnen zijn opgenomen om te voorkomen dat er onduidelijkheid zou ontstaan nu ook de sinds 1994 fatale termijnen kent voor inzending. Om onduidelijkheid te voorkomen is ook vastgelegd welk orgaan de begroting vaststelt en welk orgaan de begroting aan Gedeputeerde Staten moet zenden. Dat de termijnen zo vroeg in het jaar liggen is om het mogelijk te maken dat de definitieve begrotingen worden verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

De financiële regelingen en nadere regels op grond van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet, bepalen de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie, interne controle en accountantscontrole, waardoor aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle kan worden voldaan. In deze financiële regelingen zijn in ieder geval opgenomen bepalingen voor de begroting, de jaarrekening, regels voor waardering en afschrijving van activa, grondslagen voor de berekening van de in rekening te brengen prijzen en tarieven en de te hanteren richtlijnen, limieten van de financieringsfunctie en reserves en voorzieningen en de inrichting van de accountantscontrole. De wijze van vaststelling van deze financiële regelingen is geregeld in dit artikel.

Artikel 20: Dienstjaar

Het dienstjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december.

Artikel 21: GR-Begroting

Artikel 35 van de Wgr geeft procedurevoorschriften over de vaststelling en wijziging van de begroting. In de Financiële Regeling van de GR, is de procedure verder uitgewerkt.

Artikel 35, vijfde lid van de Wgr maakt het mogelijk dat in de gemeenschappelijke regeling aangewezen categorieën afgeweken wordt van de wettelijke procedurevoorschriften. In artikel 21 lid 2 van deze gemeenschappelijke regeling wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Om de bedrijfsvoering niet te stagneren, bepaalt dit artikellid dat het dagelijks bestuur mag besluiten tot wijzigingen onder de € 100.000,- zonder voorafgaande instemming van het algemeen bestuur. Verantwoording van deze besluiten

vindt plaats in de eerstvolgende rapportage.

Artikel 22: Jaarrekening

Het algemeen bestuur is bevoegd tot het vaststellen van de jaarrekening. Het algemeen bestuur stelt de jaarrekening vast in het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft. Het dagelijks bestuur zendt de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval voor 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft aan Gedeputeerde Staten Op grond van art. 33 lid 1 van de Wgr zijn op de bevoegdheden die het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur hebben ten aanzien van de jaarrekening van overeenkomstige toepassing de bepalingen uit de Gemeentewet die zien op de uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden. In dit worden procedurevoorschriften gegeven voor de vaststelling van de jaarrekening van de GR. In de Financiële Regeling, is de procedure verder uitgewerkt.

Artikel 23: Reserves en voorzieningen

De kosten van de GR (personele kosten, bedrijfsvoeringkosten en materialen) worden in rekening gebracht bij de deelnemende gemeenten. Ter bevordering van enige flexibiliteit van de GR en het minimaliseren van allerlei verrekeningen van meer- en minderkosten met de deelnemende gemeenten, mag de GR een risicovoorziening voor de bedrijfsvoering opbouwen van maximaal 10% van de kosten van de GR (hieronder vallen niet de programmabudgetten). Een reserve kan overigens alleen gevormd en aangewend worden na expliciete besluitvorming van het bevoegde orgaan. Het weerstandsvermogen van de GR maakt onderdeel uit van het risicoprofiel van de gemeenten. Bij optredende risico's worden deelnemende gemeenten hiervoor aangesproken.

Artikel 24: Financiële verplichtingen

Dit artikel geeft ten overvloede de financiële verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten en waarborgt op deze wijze de kredietwaardigheid van de GR.

Artikel 25: Archief Openbaar Lichaam

De gemeenschappelijke regeling moet tevens een voorziening bevatten over de zorg voor de archiefbescheiden van bij die regeling ingestelde gemeenschappelijke openbare lichamen (art. 40 lid 1 van de Archiefwet 1995). Deze voorziening moet zoveel mogelijk aansluiten bij de bepalingen van de Archiefwet ten aanzien van gemeenten (art. 40 lid 2 van de Archiefwet 1995). Zolang de gemeenschappelijke regeling geen voorziening bevat over de zorg voor de archiefbescheiden zijn de bepalingen ten aanzien van archiefbescheiden van gemeenten van overeenkomstige toepassing. In artikel 25 van deze regeling is gevolg gegeven aan de wettelijke plicht een voorziening op te nemen voor het archief

Artikel 26: Geschillen

De geschillenregeling van artikel 26 is een zogenaamde "interne" geschillen regeling. Men probeert onderling tot consensus te komen. Lukt dit niet dan geeft Artikel 28 van de Wgr geeft een voorziening voor geschillenbeslechting. In dit artikel treedt Gedeputeerde Staten als geschillenbeslechter op.

Onderwerp van geschil kan onder meer zijn: de toepassing of uitvoering van de regeling. Derhalve zowel de vraag of een bepaalde activiteit valt onder de doelomschrijving van de regeling als geschillen die ontstaan

met een op zichzelf juiste toepassing of uitvoering van de regeling. Dit laatste betreft bij voorbeeld het geval dat naar het oordeel van een bestuur van een aan de regeling deelnemende gemeente zijn belangen door een besluit van het samenwerkingsverband op ontoelaatbare wijze worden aangetast. Samengevat: zowel rechts- als belangengeschillen vallen onder de conflictregeling. Als gebleken is dat men er op intergemeentelijk niveau niet uit komt, is er sprake van een geschil waarop door gedeputeerde staten moet worden beslist. Gedeputeerde staten kunnen het geschil op verschillende manieren beslechten. Allereerst is denkbaar dat door hun interventie een schikking mogelijk wordt tussen de twistende partijen. Ook kunnen gedeputeerde staten een declaratoire uitspraak doen (bij voorbeeld in competentiegeschillen).

Artikel 27, 28, en 29: Toetreding, uittreding en wijziging en opheffing

Ingevolge artikel 9 van de Wgr moet een regeling die voor onbepaalde tijd is getroffen bepalingen bevatten omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. Dit voorschrift geldt alleen voor onbepaalde tijd getroffen regelingen en impliceert dat niet kan worden bepaald dat wijziging of opheffing van de regeling is uitgesloten. De wet laat het verder aan de deelnemers over om de vorm en inhoud van de bepalingen omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding te regelen, met inachtneming van art. 1 lid 3 van de Wgr. Dat betekent dat slechts de deelnemende bestuursorganen bevoegd zijn tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling (art. 1 lid 3 jo. lid 1 van de Wgr), waarbij het college toestemming van de raad nodig heeft (art. 1 lid 3 jo. lid 2 van de Wgr). Anders dan bij andere besluitvorming binnen de gemeenschappelijke regeling staat unanimiteit bij de wijziging van de gemeenschappelijke regeling rechtens voorop (ARRvS 17 maart 1988,). De wetgever heeft het de deelnemende bestuursorganen echter toegestaan om bij de gemeenschappelijke regeling af te wijken van dit unanimiteitsvereiste. Zo kan wijziging geschieden bij gewone meerderheid of een versterkte meerderheid. Wanneer de gemeenschappelijke regeling niets bepaald, dan geldt het unanimiteitsvereiste (AGRvS d.d. 12 januari 1987, Gst. 1987-6847, 5). Met deze mogelijkheid kunnen de deelnemers dus bevoegdheden en zeggenschap uit handen geven. Het is echter niet mogelijk dat de gemeenschappelijke regeling gewijzigd wordt zonder dat alle deelnemende bestuursorganen hierover hebben kunnen beslissen. Het is bij een gemengde regeling bijvoorbeeld niet afdoende dat uitsluitend de raden beslissen over wijziging, alle deelnemende bestuursorganen moeten hieromtrent besluiten.

Vereffening

De regeling waarbij een gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt ingesteld moet bepalingen bevatten omtrent de vereffening van het vermogen ingeval het gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt ontbonden. De deelnemers kunnen met zulke bepalingen afspreken dat de baten en schulden volgens een bepaalde sleutel over de deelnemers aan de regeling worden verdeeld (bijvoorbeeld naar rato van de financiële bijdragen aan de regeling in het jaar dat aan de opheffing voorafging). Voorts kan de regeling bijvoorbeeld bepalen wie voor de vereffening zorg draagt. Wordt daaromtrent niets bepaald dan zal dit, door de werking van artikel 9, lid 3, van de Wgr een taak van het Algemeen Bestuur zijn. Het is eveneens denkbaar dat de gemeenschappelijke regeling niet dadelijk een gedetailleerde regeling van de vereffening bevat, doch procedureregels geeft waarlangs tot vereffening van het vermogen kan worden gekomen indien dat noodzakelijk blijkt (NvW2, *Kamerstukken II* 1982/83, 16 538, nr. 11, p. 8). Het is niet uitgesloten dat ook na uittreding van een deelnemer deze deelnemer een jaarlijkse bijdrage verschuldigd is ter voldoening van langlopende schulden van de regeling (KB 11 maart 1994, AB 1994, 321). In artikel 28 van de gemeenschappelijke regeling zijn voorschriften opgenomen voor vereffening.

Artikel 30: Gemeenteraden

Dit artikel verzekert de raden dat zij ambtelijke bijstand ontvangen overeenkomstig de gemeentelijke verordeningen op de ambtelijke ondersteuning.

Artikel 31: Bestaande samenwerkingen en deelnemingen

Dit artikel spreekt voor zich. Gedacht kan worden aan de gemeenschappelijke regeling Sociale Zaken Albrandswaard en Ridderkerk en de gemeenschappelijke regeling Ontwikkelingsmaatschappij IJsselmonde (OMIJ) tussen Barendrecht en Albrandswaard.

Artikel 32: Slotbepaling

De gemeenschappelijke regeling moet op de gebruikelijke wijze worden bekendgemaakt. Dat kan dus zowel via een eigen gemeentelijk publicatieblad of via een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Deze bepaling is van belang omdat de gemeenschappelijke regeling zelf geen besluit is in de zin van van de Awb. De Awb is daarom niet van toepassing. Slechts de besluiten tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling, alsmede de eventuele toestemmingsbesluiten van de raden zijn besluiten in de zin van art. 1:3 lid 1 van de Awb en moeten zodoende bekendgemaakt worden (art. 3:40 Awb).

In de gemeenschappelijke regeling moet een gemeentebestuur worden aangewezen dat de gemeenschappelijke regeling ter informatie zendt aan Gedeputeerde Staten van zijn provincie. De inzendplicht is verplicht in het kader van het financiële toezicht.

Tot slot

Deze toelichting is mede gemaakt aan de hand van diverse artikelen uit de Gemeentestem en Tekst&Commentaar PGW, zesde druk.