

Toelichting raadsvoorstel

Onderwerp : Aanvraag van het college om toestemming om de gemeenschappelijke regeling Sociale Dienst Oost Achterhoek te wijzigen.

Omdat het voornemen bestaat om in de gemeenschappelijke regeling een omvangrijke wijziging aan te brengen, wordt de bestaande regeling ingetrokken en een geheel nieuwe gemeenschappelijke regeling vastgesteld.

Om u toch inzicht te geven in de wijzigingen die worden doorgevoerd staat hieronder een indeling van de wijzigingen.

De Gemeenschappelijke Regeling Sociale Dienst Oost Achterhoek zoals die met ingang van 1 januari 2010 in werking is getreden wordt gewijzigd als volgt:

- A. In artikel 1 vervalt de begripsomschrijvingen genoemd onder 1 tot en met 10 en vervangen door de begripsomschrijvingen a tot en met j.
- B. In artikel 2 worden de volgende wijzigingen door gebracht:
 - a. In het eerste lid wordt de zinsnede 'Het openbaar lichaam is rechtspersoon en gevestigd te Groenlo' vervangen door: 'hierna te noemen: de dienst'.
 - b. Het tweede lid wordt vervangen door: 'De dienst is gevestigd in Winterswijk'.
 - c. Er wordt een nieuw derde lid ingevoegd, dat luidt: 'Het rechtsgebied van het openbaar lichaam omvat het gezamenlijke grondgebied van de deelnemende gemeenten'.
- C. Artikel 3 vervalt.

Toelichting:

Dat het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter volgt uit artikel 12, eerste lid, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

- D. Artikel 4 en artikel 5 vervallen en vervangen door een nieuw artikel 3, dat luidt als volgt:

Artikel 3 Belang en visie

- 1. Deze regeling wordt getroffen om zorg te dragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de taken van de colleges op het brede terrein van het sociaal domein waaronder de arbeidsparticipatie, arbeidsondersteuning, werk en inkomen. Daarnaast wordt deze regeling getroffen om de burgers, die behoren tot de re-integratiedoelgroep of die een beroep doen op de Wsw of op andere wetten genoemd in artikel 4, eerste lid, arbeid te bieden, bij voorkeur onder normale omstandigheden, die aansluit bij hun capaciteit en mogelijkheden.
 - 2. De dienst staat voor maximale zelfstandigheid van de klanten op het gebied van arbeid, inkomen en participatie.
 - 3. De dienst is klantgericht, resultaatgericht en levert, in samenwerking met partners, maatwerk.
 - 4. De dienst voert de opgedragen taken uit met betrokken, professioneel en kwalitatief goed personeel.
 - 5. De dienst heeft ambitie en wenst een voortrekkersrol te vervullen.
- E. Artikel 6 wordt vervangen door een nieuw artikel 4, dat luidt als volgt:

Artikel 4 Taken en bevoegdheden

1. Het algemeen bestuur van de Sociale Dienst Oost Achterhoek heeft als taak zorg te dragen voor de uitvoering van de taken van de colleges, als genoemd in de volgende wetten en alle regelingen en alle regelgeving op landelijk en gemeentelijk niveau waarmee nadere uitwerking wordt gegeven aan deze wetten:
 - a. Participatiewet;
 - b. Besluit bijstandsverlening zelfstandigen;
 - c. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
 - d. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
 - e. Wet inburgering;
 - f. Gemeentelijke regelingen op het gebied van de schuldhulpverlening;
 - g. Gemeentelijke regelingen op het gebied van minimabeleid en bijzondere bijstand;
 - h. Wet sociale werkvoorziening, met uitzondering van de bevoegdheid aan een Wsw-geïndiceerde een dienstbetrekking aan te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden (artikel 2 Wet sociale werkvoorziening).
2. Ter uitvoering van de taken, bedoeld in het eerste lid, dragen de colleges de bevoegdheden van de colleges over aan het algemeen bestuur.
3. De colleges kunnen ten aanzien van de overgedragen bevoegdheden, bedoeld in het tweede lid, beleidsregels geven overeenkomstig artikel 4:81, eerste lid, en artikel 10:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
4. De taken genoemd onder het eerste lid worden zoveel mogelijk uitgevoerd in samenwerking met de ketenpartners als bedoeld in de wet Structuur uitvoeringsorganisatie en inkomen.
5. Met het oog op de uitvoering van de taken, bedoeld in het eerste lid, kunnen de gemeenten aan de Sociale Dienst Oost Achterhoek opdrachten voor dienstverlening verlenen.
6. De colleges kunnen ook andere taken opdragen aan het bestuur, voor zover het algemeen bestuur daarmee instemt met gekwalificeerde meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen.

Toelichting:

De gemeenschappelijke regeling SDOA is een samenwerkingsverband van de drie colleges. De colleges kunnen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam SDOA bevoegdheden overdragen. Op grond van artikel 10, tweede lid, Wgr moet de regeling aangeven welke bevoegdheden de deelnemende colleges aan het bestuur van de SDOA overdragen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft aangegeven dat de bevoegdheden voldoende concreet omschreven moeten zijn en dat geen sprake mag zijn van een vage bepaling. Het eerste lid van de gewijzigde gemeenschappelijk regeling voorziet hierin.

Omdat de gemeenschappelijke regeling een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen is, is het vermelden van 'de gemeenten' in lid 3 en lid 8 niet juist.

In lid 2, onder a en d, worden diensten genoemd waarmee de SDOA wordt belast. Onder b, de administratieve verwerking van Wmo-beschikkingen, en onder c, uitvoeringstaken in het kader van de Wet sociale werkvoorziening, lijkt eerder sprake van bedrijfsondersteunende activiteiten voor de drie gemeenten.

Het is dogmatisch onjuist die hier te benoemen. Hiervoor is een oplossing gezocht in het nieuw ingevoegde artikel 5.

In lid 7 staat dat de dienst belast is met de door de colleges aangewezen taken in het kader van de rampenbestrijding van de gemeenten. Omdat de Wet rampen en zware ongevallen per 1 oktober 2010 is ingetrokken en vervangen door de wet veiligheidsregio's is het de vraag of hier nog wel gesproken kan worden van overdracht

door de colleges. Als er bij de rampenbestrijding nog een taak voor de SDOA zou zijn weggelegd, dan biedt het nieuwe artikel 5 hiervoor wellicht uitkomst.

F. Na artikel 4 wordt een nieuw artikel 5 ingevoegd, dat luidt als volgt:

Artikel 5 Dienstverlening

1. Naast de in artikel 4 bedoelde taken is de dienst bevoegd tot het verrichten van diensten voor een of meer deelnemende gemeenten, voor gemeenten buiten het in artikel 2, derde lid, genoemde rechtsgebied en/of andere organen of rechtspersonen dan de deelnemende gemeenten.
2. De dienst verleent alleen diensten aan gemeenten buiten het artikel 2, derde lid, genoemde rechtsgebied en/of andere organen en rechtspersonen dan de deelnemende gemeenten als het algemeen bestuur hiermee instemt, met dien verstande dat de dienst ten minste tachtig procent van zijn werkzaamheden uitsluitend ten aanzien van de deelnemende gemeente verricht. Het algemeen bestuur beslist met betrekking tot dienstverlening aan derden.
3. De dienstverlening bedoeld in het eerste lid geschiedt in principe op basis en een overeenkomst, tussen de dienst en gemeente of gemeenten, dan wel organen of rechtspersonen die het aangaat. In deze overeenkomst wordt vastgelegd welke prestaties de dienst zal leveren, de kosten die bij deze derden in rekening worden gebracht en de voorwaarden waaronder tot de dienstverlening wordt overgegaan.

Toelichting:

Dit artikel is vooral ingevoegd om de dienstverlening aan derden zoals die thans al wordt uitgevoerd juridische grondslag te geven. Bedoeld wordt de dienstverlening aan de besloten vennootschap Werkbaan Oost B.V. en de activiteiten in het kader van de rampenbestrijding (voor zover niet opgedragen aan de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland). Ook verricht de SDOA diensten op het terrein van de Wmo en jeugdzorg, zoals ICT, Applicatiebeheer en betalingen.

Omdat het gemeenschappelijk openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid heeft, mag de SDOA op eigen naam en voor eigen rekening privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Op grond van de Aanbestedingswet 2012 geldt dat de SDOA voor 80% voor de deelnemers moet werken.

G. Artikel 7 en artikel 8 vervallen.

Toelichting:

Artikel 7 gaat over bezwaar en beroep.

Door de overdracht (delegatie) oefent het algemeen bestuur de bevoegdheden van de colleges in de wetten genoemd in artikel 4, eerste lid, uit. Omdat bij delegatie de bevoegdheid te beslissen op bezwaar 'automatisch' mee over gaat dient het (primaire) bevoegde bestuursorgaan op het bezwaar te beslissen.

In het eerste lid van artikel 7 staat dat de bevoegdheid tot het beslissen op bezwaarschriften wordt gedelegeerd aan het dagelijks bestuur.

Zoals hierboven beschreven komen de aan het openbaar lichaam overgedragen bevoegdheden toe aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan er vervolgens op grond van artikel 33a Wgr voor kiezen om deze bevoegdheden te delegeren aan het dagelijks bestuur.

De wijze waarop lid 1 geredigeerd is lijkt te suggereren dat het algemeen bestuur het primaire besluit neemt en dat de bevoegdheid te beslissen op bezwaarschriften gedelegeerd is aan het dagelijks bestuur. De aard van de bevoegdheid te beslissen op bezwaar verzet zich echter tegen delegatie (ABRvS 6 januari 1997, AB 1997/86):

"De bezwaarprocedure, als neergelegd in de Awb, voorziet (...) niet in de mogelijkheid om het nemen van beslissingen op bezwaar over te dragen aan een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen."

Lid 3 kan om dezelfde redenen niet in stand blijven.

Lid 2 zegt: “Het dagelijks bestuur laat zich bij de behandeling van bezwaarschriften adviseren door een onafhankelijke bezwaarschriften commissie”.
Artikel 24, eerste lid, Wgr bepaalt (voor zover hier van belang): ‘Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam kan commissies van advies instellen’. Het dagelijks bestuur ontbeert derhalve deze bevoegdheid. De bevoegdheid tot het instellen van commissie van advies heeft het algemeen bestuur op grond van de wet.

In artikel 8 staat(wederom) een niet rechtsgeldige delegatiebepaling.
Als je niets regelt in de gemeenschappelijke regeling dan vindt behandeling van klachten op grond van Hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht (Awb) plaats door de Nationale ombudsman (artikel 1a Wet nationale Ombudsman en artikel 10 lid 4 Wgr). Daarom is het derde lid overbodig.
Verder is de wijze waarop de interne klachtbehandeling vorm wordt gegeven een bevoegdheid van het bestuur van de SDOA.

- H. In hoofdstuk 3 ‘Het algemeen bestuur’ komen de artikelen 9 tot en met 12 te vervallen en vervangen door de artikelen 6 tot en met 14.
- I. In hoofdstuk 4 ‘Het dagelijks bestuur’ komen de artikelen 13 tot en met 16 te vervallen en vervangen door de artikelen 15 tot en met 19.
- J. Artikel 17 vervalt en wordt vervangen door artikel 20 waarbij de volgende wijzigingen zijn aangebracht:
 - a. het derde lid komt te luiden: Bij afwezigheid of ontstentenis van de voorzitter wordt hij vervangen door de plaatsvervangend voorzitter. Deze wordt aangewezen tijdens de eerste vergadering waarin het algemeen bestuur in nieuwe samenstelling bijeenkomt.
 - b. het vierde en vijfde lid komen te vervallen.

Toelichting:

Het vierde lid komt terug in de nieuwe artikelen 14, vijfde lid en artikel 19, tweede lid.
Het vijfde lid, de bevoegdheid van de voorzitter, staat in artikel 33d Wgr.

- K. Hoofdstuk 6 met daarin artikel 18 over de rol van de gemeentesecretaris komt te vervallen.

Toelichting:

Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Dit is imperatief, dus dwingend bepaald.
Een gemeenschappelijk openbaar lichaam is een vorm van verlengd bestuur. Het is geen zelfstandige bestuurslaag. De verwevenheid met het lokale bestuur komt onder andere naar voren in de bestuurssamenstelling. De leden van het algemeen bestuur moeten afkomstig zijn van de deelnemers. Daarom staat er ook in artikel 13 lid 6 van de Wgr: ‘Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen’.
Omdat een gemeentesecretaris geen lid is van het college (artikel 34 Gemeentewet) kan een gemeentesecretaris geen lid zijn van het algemeen bestuur van de SDOA.
Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen (artikel 14 lid 1 Wgr).
Een gemeentesecretaris kan daarom geen lid zijn van het dagelijks bestuur van de SDOA.

Bovendien komt de bevoegdheid omtrent het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam op grond van artikel 33b Wgr, toe aan de SDOA.
Ook het aanstellen van een adviseur is een interne bevoegdheid van het openbaar lichaam (artikel 33b, onder c, Wgr).

L. Hoofdstuk 7 'De manager' wordt vervangen door Hoofdstuk 5 'De organisatie'.

M. Artikel 19 vervalt en wordt vervangen door artikel 27, dat luidt als volgt:

Artikel 27 Directeur

1. De directeur wordt door het dagelijks bestuur benoemd, geschorst en ontslagen.
2. De directeur staat als secretaris het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur ter zijde bij de uitoefening van hun taken. Hij is aanwezig in de vergadering van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur en kan aan de beraadslaging deelnemen. Hij ondertekent mede de stukken die van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur uitgaan.
3. Het dagelijks bestuur regelt de vervanging van de directeur. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op degene die de directeur vervangt.
4. De ambtelijke organisatie van de Sociale Dienst Oost Achterhoek staat onder leiding van de directeur.

Toelichting:

Op 21 juni 2017 heeft Radar haar onderzoeksrapport uitgebracht. Radar adviseert hierin onder andere de rol van secretaris van het bestuur uit te laten voeren door de manager SDOA. Nadat de drie colleges op de adviezen uit dit onderzoeksrapport hebben gereageerd, heeft het dagelijks bestuur op 12 oktober 2017 ingestemd om de rol van secretaris te laten vervullen door de manager en de functienaam manager te wijzigen in directeur.

N. Na artikel 27 wordt een nieuw artikel 28 ingevoegd. Artikel 28 vervangt artikel 23, die daarmee komt te vervallen.
Artikel 28 luidt als volgt:

Artikel 28 Medewerkers

1. De dienst kan medewerkers in dienst hebben.
2. Op de medewerkers van de dienst is de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling voor het gemeentepersoneel van toepassing. Het dagelijks bestuur stelt een bezoldigingsverordening vast.
3. Het algemeen bestuur beslist over de toepassing van arbeidsvoorwaarden die buiten de kaders van een (collectieve) overeenkomst of andere bindende regels vallen.

Toelichting:

Op grond van artikel 33b, eerste lid, onder d, Wgr is het dagelijks bestuur bevoegd ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Zodoende kan ook een secretaris/directeur worden benoemd. De secretaris/directeur is geen bestuursorgaan van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Deze directeur is te vergelijken met de gemeentesecretaris, die tevens algemeen directeur is van de gemeentelijke ambtelijke dienst.

O. De artikelen 20, 21 en 22 vervallen.

P. De artikelen 24 tot en met 28 vervallen.

Toelichting bij het vervallen van artikel 27.

Artikel 27 geeft de verdeling. Dit betekent dat bij een wijziging van de verdeelsleutel, de Gemeenschappelijke regeling hierop aangepast moet worden.

Op grond van artikel 1, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn

de bepalingen voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling ook van toepassing op het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling. Alleen de deelnemende bestuursorganen (de 3 colleges) kunnen de gemeenschappelijke regeling wijzigen. Uitgangspunt daarbij is dat bij unanimititeit wordt besloten. Op grond van het tweede lid van artikel 1 Wgr moeten ook de drie gemeenteraden vooraf toestemming verlenen.

Om een dergelijke procedure in de toekomst te voorkomen komt in de nieuw voorgestelde gewijzigde gemeenschappelijke regeling deze bepaling over de verdeelsleutel niet meer terug.

In de gewijzigde gemeenschappelijke regeling is artikel 29, derde lid, opgenomen, wat zegt:

“Het algemeen bestuur stelt een bijdrageverordening vast, waarin in elk geval wordt geregeld op welke wijze en in welke mate de gemeenten financieel bijdragen aan de middelen voor instandhouding van de Sociale Dienst Oost Achterhoek. Nadere financieringsafspraken worden opgenomen in de overeenkomst zoals bedoeld in artikel 4, zesde lid”.

Het voordeel van het vaststellen van een bijdrageregeling door het algemeen bestuur is de flexibiliteit. Dit is ook democratisch gelegitimeerd omdat een gemeenschappelijk openbaar lichaam een vorm van verlengd bestuur is. Het is geen zelfstandige bestuurslaag. De verwevenheid met het lokale bestuur komt o.a. naar voren in de bestuurssamenstelling. De leden van het algemeen bestuur moeten immers afkomstig zijn van de deelnemers.

Feitelijk vindt de vaststelling van de verschuldigde bijdragen jaarlijks plaats in de begroting en jaarrekening. Op grond van artikel 34b en artikel 35 van de Wgr kunnen de gemeenteraden hier dan iets van vinden.

Q Er wordt een nieuw Hoofdstuk 6 ‘Financiële bepalingen’ ingevoegd, bestaande uit de artikelen 29 tot en met 37.

R. Artikel 29 ‘Vergoeding’ wordt vernummerd naar artikel 38.

S. Artikel 30 vervalt en wordt vervangen door artikel 39, dat luidt als volgt:

Artikel 39 Archief

1. Het dagelijks bestuur is belast met de zorg voor de archiefbescheiden, overeenkomstig een door het algemeen bestuur vast te stellen regeling. Deze regeling wordt gedeputeerde staten medegedeeld.
 2. De directeur is belast met het beheer van de archiefbescheiden, bedoeld in het eerste lid, overeenkomstig de door het dagelijks bestuur vast te stellen nadere regeling.
 3. Voor de bewaring van de op grond van artikel 12 van de Archiefwet 1995 over te brengen archiefbescheiden wijst het dagelijks bestuur een archiefbewaarplaats aan.
 4. De beheerder van de in het vorige lid aan te wijzen archiefbewaarplaats oefent overeenkomstig de regeling als bedoeld in het eerste lid toezicht uit op het beheer van de archiefbescheiden van de Sociale Dienst Oost-Achterhoek, voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.
- T. De artikelen 31 tot en met 36 vervallen en worden vervangen door de artikelen 40 tot en met 47.