

Toelichting bij de Gemeenschappelijke regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst Amsterdam-Amstelland

Algemene toelichting

Het openbaar lichaam GGD Amsterdam-Amstelland is in het leven geroepen om uitvoering te geven aan artikel 14 van de Wet publieke gezondheid. Dit artikel schrijft voor dat gemeenten die behoren tot een veiligheidsregio via het treffen van een gemeenschappelijke regeling zorgen voor de instelling en instandhouding van een regionale gezondheidsdienst in die regio.

Er is voor gekozen dat het openbaar lichaam zelf geen personeel in dienst heeft. De gemeente Amsterdam is eigenaar van de GGD. Dit is de uitdrukkelijke bestuurlijke wens van de leden, vastgelegd in de besluiten bij de oprichting van deze gemeenschappelijke regeling in 2013. In de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is een bestuurlijke afweging gemaakt om de invloed van de regio op het eigen takenpakket in stand te houden en niet mee te laten betalen aan het omvangrijkere takenpakket van de gemeente Amsterdam. Alle gemeentebesturen en gemeenteraden staan achter deze beslissing. In de praktijk zal het er op neerkomen dat het lid Amsterdam als eigenaar GGD het grootste deel van deze waarborgplicht voor haar rekening neemt. Het lid Amsterdam zal jaarlijks de begroting van de GGD in zijn totaliteit ter kennisname overleggen aan het algemeen bestuur om inzichtelijk te maken hoe zij deze waarborgplicht vervult. De andere leden kunnen op dat moment monitoren hoe de GGD in zijn totaliteit functioneert en haar opmerkingen en bedenkingen aan het lid Amsterdam overbrengen.

De vorm van een openbaar lichaam maakt het in de toekomst mogelijk om commissies met beslissingsbevoegdheid in het leven te roepen, die bijvoorbeeld over dan aan deze regeling toe te voegen taken beslissen. Daarnaast bezit een openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid (waardoor deze rechtspersoon bijvoorbeeld kan fungeren als contractpartner) en kan het bestuur van een openbaar lichaam verordenende bevoegdheden overgedragen krijgen. Anders gezegd: met het oog op het in de toekomst verder vervolmaken van de zogeheten 'witte kolom' ligt een keuze voor een openbaar lichaam voor de hand omdat die keuze de meeste mogelijkheden biedt.

Per 1 januari 2015 zijn op grond van Hoofdstuk 4 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de Jeugdwet gemeenten verplicht om een advies en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, nu ook bekend onder de naam Veilig Thuis, in stand te houden. Het is de bestuurlijke wens van de leden om deze taak in deze gemeenschappelijke regeling onder te brengen, en zodoende de regeling uit te breiden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 en artikel 2 naamgeving, definities

De regeling heet "Gemeenschappelijke regeling Gemeentelijke gezondheidsdienst Amsterdam-Amstelland". De naamgeving is voorgeschreven in de Wet publieke gezondheid (WPG).

Artikel 3 doelstelling

De doelstelling sluit aan bij de definitie zoals gedefinieerd in de WPG, maar reikt ook verder, met name gelet op de rol van gemeenten op het gebied van openbare geestelijke gezondheidszorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hieraan is toegevoegd de verplichting voor betrokken gemeenten om een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling in te richten op grond van Hoofdstuk 4 van de Wmo 2015.

Artikel 4 taken

Omdat voorzienbaar is dat bepaalde taken op basis van andere wetten dan de WPG door de GGD uitgevoerd kunnen worden, is in het eerste lid, onder e, opgenomen dat het algemeen bestuur ook kan besluiten niet-Wpg taken tot het takenpakket te rekenen. Hiervoor is wel een unaniem besluit nodig van een voltallig algemeen bestuur.

Artikel 5 het algemeen bestuur

Het aantal leden van het Algemeen Bestuur is in lijn gebracht in de Wet gemeenschappelijke regeling zoals deze in werking is getreden per 1 januari 2015. Het Algemeen Bestuur bestaat uit één lid per deelnemende gemeenten, met dien verstande dat het lid Amsterdam twee leden afvaardigt. Zie hiervoor verder de toelichting bij artikel 8. Het algemeen bestuur benoemt één van de afgevaardigden van het lid Amsterdam tot voorzitter van het algemeen bestuur. In een reglement van orde kan ook worden opgenomen dat het algemeen bestuur uit zijn midden een plaatsvervangend voorzitter aanwijst.

Artikel 8 werkwijze van het algemeen bestuur

Voor de stemverhouding in het algemeen bestuur is uitgegaan van het significante verschil in inwonertal tussen de leden. In onderhavige regeling is bepaald dat ieder lid van het algemeen bestuur één stem uitbrengt, met uitzondering van de leden die een gemeente vertegenwoordigen met een inwoneraantal boven 50.000. Zij brengen voor elk volgend 50.000-tal, of gedeelte daarvan, één stem meer uit tot een maximum van zes stemmen per gemeente. Het totaal aantal stemmen van het lid Amsterdam wordt gelijkelijk verdeeld over zijn twee afgevaardigden zodat elk van hen de helft van het totaal aantal stemmen van het lid Amsterdam heeft. Op deze manier wordt voldaan aan het wettelijk vereiste uit de Wgr dat het dagelijks bestuur noch getalsmatig noch qua stemgewicht de meerderheid uitmaakt van het algemeen bestuur. Bij gelijke stemverhouding wordt eerst gedurende een maand gezocht naar een oplossing die wel een meerderheid van de stemmen oplevert. Lukt dit niet, dan heeft de voorzitter een doorslaggevende stem. Verder is voor de werkwijze van het algemeen bestuur van belang art. 22, eerste lid Wet gemeenschappelijke regelingen waarin diverse bepalingen in de Gemeentewet die betrekking hebben op de werkwijze van de raad van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Artikel 10 bevoegdheden van het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur beslist wat er in het gezamenlijke takenpakket zit en tegen welke prijs dat aan de deelnemende gemeenten geleverd zal worden. Indien deelnemende gemeenten, voor zichzelf aanvullende taken willen afnemen, dan kunnen zij hierover met de GGD Amsterdam aanvullende afspraken maken dan wel inkopen bij een andere marktpartij. Het takenpakket voor de OGZ taken geldt voor de leden Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder- Amstel en Uithoorn. Doorrekening van de kosten wordt opgenomen in de GR OGZ Amstelland. Het lid Amsterdam stelt zijn takenpakket intern vast via de RVE GGD. Het takenpakket voor de AMHK taken geldt voor alle leden.

Artikel 11 inlichtingen en verantwoording

Artikel 11 heeft betrekking op het geven van inlichtingen en het afleggen van verantwoording door een lid van het algemeen bestuur aan de raad of gemeenschappelijke regeling die hem heeft aangewezen en is een uitvloeisel van de verplichting genoemd in artikel 16 Wgr. De wijze waarop de inlichtingen dienen te worden verstrekt of de verantwoording dient te worden afgelegd, kan per gemeente verschillen.

Omdat de gemeentelijke taken in de WPG uitsluitend nog aan de colleges zijn opgedragen, is in artikel 12 ook voorzien in het geven van inlichtingen aan de desbetreffende colleges. Dit is met name zo bepaald voor de gevallen dat raadsleden zijn aangewezen in het algemeen bestuur. Gelet op de Wgr blijft het ter verantwoording roepen van leden van het algemeen bestuur uitsluitend voorbehouden aan de raad van de desbetreffende gemeente.

Artikel 13 samenstelling van het dagelijks bestuur

Artikel 14, derde lid Wgr stelt dat de leden van het dagelijks bestuur nimmer een meerderheid mogen uitmaken van het algemeen bestuur. Doel van deze bepaling is om de interne verantwoording van het dagelijks bestuur jegens het algemeen bestuur geen dode letter te laten worden.

Artikel 14 werkwijze van het dagelijks bestuur

In dit artikel is een aantal bepalingen met betrekking tot de vergaderingen van het dagelijks bestuur opgenomen. Aangezien het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam belast is met bevoegdheden die aan het college van burgemeester en wethouders toekomen, zijn ook voor het college relevante artikelen uit de Gemeentewet in dit verband van toepassing (volgt uit artikel 33, eerste lid Wgr). Hierbij moet met name worden gedacht aan artikel 56 (vergaderquorum: ten minste de helft van de zittende bestuursleden dient aanwezig te zijn voor beraadslaging/besluitvorming), artikel 58 (van toepassing verklaring van artikel 28, eerste tot en met derde lid, artikel 29 en artikel 30 Gemeentewet: bepalingen m.b.t. stemming en besluitvorming) en artikel 59 (staking van stemming) van de Gemeentewet.

Het derde lid bepaalt dat het dagelijks bestuur voor zijn vergadering een reglement van orde vaststelt dat aan het algemeen bestuur ter kennisneming wordt overgelegd. In dit reglement kan het dagelijks bestuur nadere bepalingen opnemen ten aanzien van zijn vergaderingen. Hierbij moet gedacht worden aan bepalingen omtrent de openbaarheid van de vergaderingen en de mogelijkheid personen, al dan niet op uitnodiging, de vergadering te laten bijwonen en hen hierin een adviserende stem te geven.

Artikel 19 voorzitter

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat de voorzitter alle stukken tekent die van het algemeen of dagelijks bestuur uitgaan. Daarnaast dient ook altijd de secretaris mede te ondertekenen, zoals is vastgelegd in artikel 20, vijfde lid. Het lid Amsterdam levert de voorzitter, de rol van secretaris wordt vervuld door een ambtenaar van de gemeente Amsterdam.

Artikel 20 voorzitter, vertegenwoordiging

Hoewel het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de voorzitter het lichaam in en buiten rechte vertegenwoordigt, kan hij de vertegenwoordiging ook opdragen aan een gemachtigde die hij in overleg met het dagelijks bestuur aanwijst. Op deze (schriftelijke) volmachtverlening zijn de daartoe strekkende bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Het tweede lid ziet op de situatie dat de voorzitter behoort tot het bestuur van een gemeente die partij is in een rechtsgeding waarbij het lichaam is betrokken. Het dagelijks bestuur wijst in dit geval een ander lid uit zijn midden aan om het lichaam te vertegenwoordigen. Deze bepaling vindt overigens ook onverkort toepassing indien de plaatsvervangend voorzitter behoort tot het bestuur van een gemeente die partij is in een rechtsgeding waarbij het lichaam is betrokken. Ook in dat geval wijst het dagelijks bestuur uit zijn midden een ander lid als plaatsvervangend voorzitter aan.

Artikel 21 secretaris

In het tweede lid is bepaald dat de secretaris, bij alle vergaderingen van het algemeen en dagelijks bestuur aanwezig is, tenzij het bestuur anders beslist. Hierbij moet men bijvoorbeeld denken aan beraadslagingen waarbij het persoonlijk functioneren van de secretaris aan de orde komt. Het is niet mogelijk om als algemeen of dagelijks bestuur besluiten te nemen in afwezigheid van de secretaris.

Artikel 22 commissies

Dit artikel betreft de instelling van ('lichte') adviescommissies, zoals bedoeld in artikel 24 Wgr. Op grond van het eerste lid van artikel 24 Wgr, regelt het algemeen bestuur bij verordening de samenstelling, bevoegdheden en de werkwijze van de commissie alsmede de openbaarheid van de vergaderingen.

De instelling van vaste commissies van advies aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter en de regeling van haar samenstelling en bevoegdheden geschiedt door het algemeen bestuur op voorstel van het dagelijks bestuur onderscheidenlijk van de voorzitter.

Andere commissies van advies aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter worden door het dagelijks bestuur onderscheidenlijk door de voorzitter ingesteld.

Indien op enig moment instelling van ('zware') commissies (taakcommissies), zoals bedoeld in artikel 25 Wgr wenselijk is, zal de onderhavige gemeenschappelijke regeling aangepast dienen te worden. Het eerste lid van artikel 25 Wgr bepaalt namelijk dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam commissies kan instellen met het oog op de behartiging van bepaalde belangen indien de regeling in deze mogelijkheid voorziet.

Zie ook de algemene toelichting.

Artikel 23

De benoemingsprocedure van de directeur Publieke Gezondheid (DPG) is in dit artikel vastgelegd. De Wet publieke gezondheid bepaalt, dat de DPG benoemd wordt door het Algemeen Bestuur na consultatie van het bestuur van de veiligheidsregio. Aangezien het lid Amsterdam eigenaar blijft van de GGD, stelt deze de DPG ook aan. Gezien deze constructie is ervoor gekozen, dat het lid Amsterdam de voordracht doet voor een nieuwe DPG, waarbij de overige leden van het Algemeen Bestuur betrokken worden bij de sollicitatieprocedure.

In de praktijk zal de functie DPG zijn gekoppeld aan de functie directeur van de RVE GGD van de gemeente Amsterdam (verder directeur GGD). De werkzaamheden als DPG vallen in dat geval binnen het takenpakket van de directeur GGD. De directeur GGD is een ambtenaar in dienst van de gemeente Amsterdam en valt voor zijn rechtspositieregeling onder de Nieuwe Rechtspositieregeling Amsterdam.

De directeur GGD wordt aangestuurd door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam tenzij het de uitvoering van taken in de functie van DPG betreft. In dat laatste geval vindt aansturing plaats door het Algemeen Bestuur. Aangezien Amsterdam ook deel uitmaakt van het Algemeen Bestuur, heeft Amsterdam ook via die manier invloed op de aansturing van de DPG. Wanneer ontslag uit de functie van directeur GGD plaatsvindt dan zal de benoeming als DPG worden ingetrokken.

Artikel 25 tot en met 28 kadernota en voorlopige jaarrekening, begroting en rekening van het lichaam

Artikel 26 is een zo letterlijk mogelijke weergave van het nieuwe artikel 34b van de Wgr. De kadernota moet de algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten voor het navolgende kalenderjaar en in elk geval een indicatie geven over de hoogte van de gemeentelijke bijdrage, de beleidsvoornemens en de prijscompensatie. Deze informatie moet voor 15 april worden aangeboden zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben voor hun voorjaarsnota's. Naast de kadernota moet ook de voorlopige jaarrekening over het voorgaande kalenderjaar worden aangeboden aan de raden. Volgens de wetgever gaat het om de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, maar de wet eist niet dat het accountantsrapport al beschikbaar is.

Artikel 27 tweede en achtste lid: Het dagelijks bestuur zendt de ontwerp begroting alsmede begrotingswijzigingen acht weken voordat zij ter vaststelling worden aangeboden aan het algemeen bestuur, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden kunnen bij het dagelijks bestuur hun zienswijzen over de ontwerp begroting dan wel de begrotingswijziging(en) naar voren brengen (artikel 35, derde lid, Wgr).

De artikelen 27 en 28 zijn in lijn gebracht met de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regeling zoals deze in werking is getreden per 1 januari 2015.

Artikel 29 verdeling van de kosten

Wanneer sprake is van niet in de begroting voorkomende, noodzakelijke activiteiten die niet behoren tot de reguliere bedrijfsvoering, uitgevoerd voor en door de gemeenschappelijke regeling dan betreft het onvoorziene zaken, zoals mogelijke vanuit het Rijk gedelegeerde aanvullende taken danwel acute

eenmalige opdrachten. Onder kosten in verband met de instandhouding van het lichaam zijn bijvoorbeeld te verstaan de kosten van de secretariële ondersteuning van het algemeen en het dagelijks bestuur en kosten in verband met vergaderingen.

Artikel 32 arbitrage

Artikel 32 Wgr geeft gedeputeerden staten de bevoegdheid om te beslissen in geschillen over de toepassing, in de ruimste zin van het woord, van de regeling. Dit kunnen zijn geschillen tussen deelnemende gemeenten of tussen algemeen bestuur en een of meer deelnemende gemeenten.

Gedeputeerde staten kunnen in dat geval het desbetreffende bestuur opdragen een besluit te nemen met inachtneming van het door gedeputeerde staten bepaalde en binnen een door gedeputeerde staten te stellen termijn. Indien het besluit niet binnen de termijn wordt genomen, nemen gedeputeerde staten zelf het besluit.

Dit artikel komt neer op een inspanningsverplichting van partijen om eerst te proberen er via arbitrage of mediation zelf uit te komen. Partijen dienen zich dan van te voren te onderwerpen aan de voorwaarden voor mediation (zie hiervoor bijvoorbeeld het reglement van de Stichting Nederlands Mediaton Instituut te Amsterdam). De gedachte achter mediation is dat partijen beter gebaat zijn bij een oplossing die zij gezamenlijk (onder begeleiding) hebben bereikt, dan bij een oplossing die 'van bovenaf' is opgelegd.

Levert mediation niets op, of wensen partijen hier niet aan mee te werken, dan beslissen dus gedeputeerde staten zoals hiervoor beschreven.

Artikelen 33 t/m 36 toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

Gelet op de risico's die de gemeente Amsterdam loopt in verband met de uitvoering van het takenpakket, zijn nadere regels gesteld voor uittreding van een gemeente. In ieder geval dienen de frictiekosten te worden vastgesteld en dient geregeld te worden op welke wijze deze door de uittredende gemeente dienen te worden vergoed.

Een gemeente die gebruik maakt van het recht tot uittreding, dient voorts een opzegtermijn van drie jaar in acht te nemen.

Artikel 35, derde lid, regelt dat een wijziging van de regeling pas intreedt nadat deze is bekend gemaakt. Dit sluit aan bij artikel 3:40 Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat bepaalt dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt. Volgens artikel 3:42 Awb kan dat via een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. In de praktijk is het aan te bevelen dat het openbaar lichaam het initiatief neemt om te zorgen voor bekendmaking door alle gemeenten in het werkgebied van het openbaar lichaam.

Artikel 36, tweede en derde lid, gaat over de liquidatie en de vereffening van het vermogen van het openbaar lichaam na opheffing. De organen van het lichaam, te weten de voorzitter, het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur, blijven voor zover dit voor de liquidatie nodig is nog in functie.

Artikel 37 Inwerkingtreding

De regeling is aangegaan voor onbepaalde tijd en treedt in werking op 1 januari 2017.

Gelet op artikel 3:40 Awb zullen de gemeenten het besluit tot aangaan van de Gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg Amstelland, tijdig bekend dienen te maken op de in de desbetreffende gemeente gebruikelijke wijze.

Zie ook de toelichting bij artikel 35.

Ingevolge artikel 26, eerste lid Wgr zijn B&W van Amsterdam aangewezen om de regeling, als deze eenmaal is vastgesteld, toe te zenden aan gedeputeerde staten.

Artikel 38 Inwerkingtreding

In het eerste lid is bepaald dat de toetredende gemeenten uiterlijk een maand na het inwerkingtreden van de regeling de leden in het algemeen bestuur dienen te hebben aangewezen.