

Centrumregeling Bedrijfsvoering Leidse regio

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude, ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft;

Overwegende dat

- De gemeenten in de Leidse regio een lange historie van diverse samenwerkingen kennen en sinds 1 juli 2012 Servicepunt71 hebben opgericht voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken;
- De vorm waarin de samenwerking is gegoten (een bedrijfsvoeringsorganisatie) niet meer passend blijkt te zijn bij de huidige vraag en ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering;
- De gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude de noodzaak inzien van blijvend samenwerken en daarom de huidige samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering wensen te versterken;
- Zij hier invulling aan geven door de sturing te vereenvoudigen en de aansluiting tussen gemeentelijke processen en bedrijfsvoering te verbeteren door de bedrijfsvoering van de regio onder te brengen bij de organisatie van Leiden;
- In oktober 2021 de vier colleges, gehoord de wensen en bedenkingen van de gemeenteraden, het principebesluit hebben genomen om de gezamenlijke bedrijfsvoering bij Leiden onder te gaan brengen middels een centrumregeling;
- Leiden als centrumgemeente de positie krijgt en gegund wordt om de bedrijfsvoering voor de regio op een passende, kwalitatief hoogwaardige en toekomstbestendige manier te organiseren;
- Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude als partnergemeenten de positie krijgen hun eigen regie te kunnen voeren op meer zakelijke keuzes in de dienstverlening;
- Hierbij de gezamenlijkheid en samenwerking binnen de bedrijfsvoering voorop blijft staan;
- De raden van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude aan hun colleges van burgemeester en wethouders voor het treffen van deze gemeenschappelijke regeling toestemming hebben verleend, overeenkomstig artikel 1, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Gelet op

Artikel 8, vierde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen;

de Gemeentewet;

afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluiten

te treffen

de Centrumregeling Bedrijfsvoering Leidse regio

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Artikel 1 – Begripsbepalingen

In deze gemeenschappelijke regeling wordt verstaan onder:

- a. centrumgemeente: de gemeente Leiden;
- b. college: het college van burgemeester en wethouders;
- c. deelnemers: de colleges van de gemeenten;
- d. partnergemeenten: de gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude;
- e. gemeenten: de centrumgemeente en de partnergemeenten;
- f. ambtenaren: ambtenaren, als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017, werkzaam bij de centrumgemeente, en
- g. regeling: de Centrumregeling Bedrijfsvoering Leidse Regio.

Hoofdstuk 2: Centrumconstructie

§1 Belang en centrumgemeente

Artikel 2 – Belang

Deze regeling wordt getroffen ter gemeenschappelijke behartiging van de belangen ten aanzien van sturing, beheersing en ontwikkeling van bedrijfsvoeringsprocessen en van uitvoeringstaken van de gemeenten.

Artikel 3 – Centrumgemeente

De gemeente Leiden wordt aangewezen als centrumgemeente, bedoeld in artikel 8, vierde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

§2 Dienstverlening

Artikel 4 – Bevoegdheden

1. De centrumgemeente is belast met taken die betrekking hebben op de volgende gebieden:
 - a. informatievoorziening, data en privacy;
 - b. inkoop en contractmanagement;
 - c. financiën;
 - d. HRM;
 - e. juridische zaken, en
 - f. facilitaire zaken.
2. Ter uitvoering van de in het eerste lid opgenomen taken worden dienstverleningsovereenkomsten afgesloten tussen de centrumgemeente enerzijds en iedere partnergemeente afzonderlijk anderzijds, waarin de invulling van de taken nader wordt overeengekomen. De centrumgemeente stelt daartoe een model-dienstverleningsovereenkomst op die als basis voor de afzonderlijke dienstverleningsovereenkomsten wordt gehanteerd en kan algemene voorwaarden opstellen.
3. De in het eerste lid genoemde taken kunnen worden uitgebreid of niet langer worden afgenomen indien de centrumgemeente en de betreffende partnergemeente daarover overeenstemming bereiken middels een dienstverleningsovereenkomst.
4. De bevoegdheden die nodig zijn voor de uitoefening van de in het eerste lid bedoelde taken worden bij apart mandaatbesluit opgedragen aan het college of ambtenaren van de centrumgemeente. Daarbij wordt voorzien in de mogelijkheid ondermandaat te verlenen.
5. Het vorige lid is van overeenkomstige toepassing op het verlenen van een volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen of het verlenen van een machtiging voor het verrichten van feitelijke handelingen door de centrumgemeente namens de partnergemeente.
6. De bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels wordt niet gemandateerd aan het college van de centrumgemeente, tenzij een college van een partnergemeente hiertoe expliciet besloten heeft in zijn mandaatbesluit.

Artikel 5 – Dienstverleningsovereenkomst

1. In een dienstverleningsovereenkomst, als bedoeld in artikel 4, tweede lid, tussen de centrumgemeente en de betreffende partnergemeente wordt nadere uitwerking gegeven aan deze regeling. In de dienstverleningsovereenkomst worden in elk geval geregeld:
 - a. de kaders voor de uitvoering van de verschillende taken;
 - b. afspraken over gebruik van huisstijlen;
 - c. afspraken over advisering op locatie;
 - d. afspraken over dienstverlening op locatie;
 - e. een escalatieladder voor geschillen en conflicten;
 - f. de kwaliteitseisen waaraan de taakuitoefening door de centrumgemeente moet voldoen;
 - g. de vergoeding die de partnergemeente aan de centrumgemeente betaalt voor de uitvoering van de taken die volgen uit deze regeling en de kosten en risico's die daarmee samenhangen;
 - h. archivering;
 - i. privacy, gegevensuitwisseling en gegevensbewerking;
 - j. overleggen op ambtelijk niveau, in aanvulling op artikel 10;
 - k. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de informatieplichten, bedoeld in de artikelen 11 tot en met 15, en
 - l. de wijze waarop de colleges van de gemeenten elkaar informeren over het niet nakomen van hun verplichtingen en de gevolgen die zij daaraan verbinden.
2. De partnergemeenten zijn verplicht ervoor zorg te dragen dat de financiële verplichtingen die uit deze regeling of de dienstverleningsovereenkomst volgen steeds tijdig voldaan worden aan de centrumgemeente.

3. De centrumgemeente en de partnergemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de afspraken gemaakt in het kader van de dienstverleningsovereenkomst. De centrumgemeente moet bij zijn werkzaamheden de zorg van een goed opdrachtnemer in acht nemen, gelet op deze regeling, de overwegingen daarbij en de dienstverleningsovereenkomst.

Artikel 6 – Looptijd dienstverleningsovereenkomsten

1. In een dienstverleningsovereenkomst wordt bepaald wat de looptijd is van deze dienstverleningsovereenkomst, waarbij geldt dat de dienstverleningsovereenkomst steeds stilzwijgend wordt verlengd voor een in de dienstverleningsovereenkomst te regelen periode.
2. In afwijking van het eerste lid heeft de eerste dienstverleningsovereenkomst een looptijd van twee jaar. Deze dienstverleningsovereenkomst wordt steeds stilzwijgend met één jaar verlengd, totdat partijen een nieuwe dienstverleningsovereenkomst overeen zijn gekomen of de betreffende dienstverleningsovereenkomst hebben gewijzigd.
3. De colleges van de centrumgemeente en van de betreffende partnergemeente kunnen met wederzijds goedvinden afwijken van hetgeen in dit artikel bepaald is.

Artikel 7 – Wijzigingen tijdens de looptijd

1. Gedurende de looptijd van een dienstverleningsovereenkomst, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, kan de dienstverleningsovereenkomst slechts gewijzigd worden wanneer de centrumgemeente en de betreffende partnergemeente daarover overeenstemming bereiken.
2. In afwijking van het eerste lid kan de centrumgemeente de voorwaarden voor de dienstverlening eenzijdig wijzigen, maar de kosten voor de wijziging worden in dat geval geheel gedragen door de centrumgemeente. De partnergemeente kan van de centrumgemeente vorderen dat tot het einde van de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst de afgesproken voorwaarden worden nagekomen.
3. De colleges van de centrumgemeente en van de betreffende partnergemeente kunnen met wederzijds goedvinden afwijken van hetgeen in dit artikel bepaald is.

Artikel 8 – Wijzigingen na afloop van de looptijd

1. De centrumgemeente kan na afloop van de looptijd van een dienstverleningsovereenkomst eenzijdig beslissen bepaalde diensten niet langer aan te bieden. De centrumgemeente is verplicht ten minste een half jaar voor het aflopen van de looptijd aan de partnergemeente te melden dat zij voornemens is deze diensten niet langer aan te bieden.
2. De centrumgemeente is verplicht de diensten nog minimaal drie kalenderjaren na afloop van de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst aan te bieden, zodat de partnergemeente de nodige maatregelen kan treffen. De kosten voor de door de partnergemeente te treffen maatregelen komen voor rekening van de centrumgemeente, tenzij de kosten redelijkerwijs niet aan het beëindigen van de dienstverlening toe te rekenen zijn. Artikel 22 is van overeenkomstige toepassing op de berekening van de kosten.
3. De partnergemeente kan na afloop van de looptijd van een dienstverleningsovereenkomst eenzijdig beslissen bepaalde diensten niet langer af te willen nemen. De partnergemeente is verplicht ten minste een half jaar voor het aflopen van de looptijd aan de centrumgemeente te melden dat zij voornemens is deze diensten niet langer af te nemen.
4. De kosten die de centrumgemeente maakt als direct gevolg van het niet meer afnemen van diensten door de partnergemeente komen voor rekening van de partnergemeente. Artikel 22 is van overeenkomstige toepassing op de berekening van de kosten.
5. In afwijking van het vierde lid dragen de centrumgemeente en de partnergemeente gezamenlijk ieder voor de helft de kosten, bedoeld in het vierde lid, indien het besluit tot het niet meer afnemen van de diensten een direct gevolg is van een tussentijdse wijziging van de voorwaarden voor dienstverlening als bedoeld in artikel 7, tweede lid. De partnergemeente meldt dit voornemen direct bij de betreffende wijziging van de voorwaarden, maar kan daar tot maximaal een half jaar voor het aflopen van de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst op terugkomen. Artikel 22 is van overeenkomstige toepassing op de berekening van de kosten.
6. De colleges van de centrumgemeente en van de betreffende partnergemeente kunnen met wederzijds goedvinden afwijken van hetgeen in dit artikel bepaald is.

§3. Overleg

Artikel 9 – Bestuurlijk overleg

1. De colleges van de gemeenten overleggen ten minste eenmaal per jaar met elkaar. De colleges van de gemeenten komen voorts bijeen wanneer één van de colleges dit, onder schriftelijke opgaaf van redenen, noodzakelijk acht. Er wordt in elk geval een bestuurlijk overleg gehouden wanneer deze regeling gewijzigd moet worden en wanneer er in de uitvoering van deze regeling onverwachte omstandigheden optreden die meer dan één partnergemeente raken.

2. Het extra bestuurlijk overleg, bedoeld in het eerste lid, wordt uiterlijk binnen vijf werkdagen na het verzoek van één van de colleges belegd, tenzij de colleges onderling een andere termijn afspreken.
3. In het bestuurlijk overleg, bedoeld in het eerste lid, wordt gesproken over het verloop van de samenwerking. Er wordt bekeken welke maatschappelijke ontwikkelingen op de gemeenten afkomen die van invloed zijn op de bedrijfsvoering.
4. Het college van de centrumgemeente onderscheidenlijk het college van de partnergemeente kan zich in het overleg, bedoeld in het eerste lid, laten vertegenwoordigen door een of meerdere van zijn leden.
5. De secretarissen van de gemeenten zijn tijdens het bestuurlijk overleg, bedoeld in het eerste lid, aanwezig.

Artikel 10 – Ambtelijk overleg

1. De secretaris van de centrumgemeente overlegt ten minste tweemaal per jaar met de secretaris van de betreffende partnergemeente over de uitvoering van de betreffende dienstverleningsovereenkomst, bedoeld in artikel 5.
2. De secretarissen van alle gemeenten overleggen ten minste eenmaal per jaar met elkaar over de model-dienstverleningsovereenkomst en eventuele algemene voorwaarden, bedoeld in artikel 4, tweede lid.
3. De secretarissen van alle gemeenten overleggen ten minste eenmaal per jaar met elkaar over het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. Zij monitoren of de afgesproken kwaliteitsniveaus nageleefd worden. Voorstellen tot aanpassing zoals overeengekomen tussen centrumgemeente en een partnergemeente worden verwerkt in de bilaterale dienstverleningsovereenkomst tussen de centrumgemeente en de betreffende partnergemeente.
4. Indien er onenigheid is over kwalitatieve uitvoering van de aan de centrumgemeente opgedragen taken, dan wordt in het ambtelijk overleg geprobeerd tot een oplossing te komen. Indien een oplossing niet bereikt kan worden, dan legt het ambtelijk overleg het geconstateerde probleem voor aan het bestuurlijk overleg, bedoeld in artikel 9. De leden van het ambtelijk overleg kunnen daarbij ieder hun visie inzichtelijk maken voor het bestuurlijk overleg.
5. De secretarissen kunnen zich laten vervangen in de in dit artikel bedoelde overleggen.

§4. Informatie en verantwoording

Artikel 11 – Informatievoorziening door college centrumgemeente

1. Het college of de secretaris van de centrumgemeente geeft het college van een partnergemeente schriftelijk de door een of meer leden van het college van die partnergemeente gevraagde inlichtingen, tenzij dat vanwege een wettelijke geheimhoudingsverplichting niet kan.
2. Het college of de secretaris van de centrumgemeente geeft het college van een partnergemeente alle inlichtingen die het college van die partnergemeente voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Artikel 12 – Informatievoorziening door partnergemeente

Het college of de secretaris van een partnergemeente geeft het college van de centrumgemeente alle inlichtingen die het college of een ambtenaar van de centrumgemeente voor de uitoefening van zijn taken, bedoeld in de artikel 4, nodig heeft.

Artikel 13 – Ambtelijke informatievoorziening

De ambtenaren van de centrumgemeente geven het college en de ambtenaren van een partnergemeente alle door hen gevraagde inlichtingen omtrent de uitoefening van de hen opgedragen taken en bevoegdheden voor zover deze die partnergemeente betreffen en onverminderd de verantwoordelijkheden van het college van de centrumgemeente krachtens de wet of deze regeling.

Artikel 14 – Rekenkamer

1. De rekenkamer van een partnergemeente is bevoegd alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur van de centrumgemeente te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak als bedoeld in artikel 182, eerste lid, van de Gemeentewet nodig acht.
2. Het gemeentebestuur van de centrumgemeente verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de rekenkamer van een partnergemeente ter vervulling van haar taak als bedoeld in artikel 182, eerste lid, van de Gemeentewet nodig acht.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de uitvoering van de rekenkamerfunctie, wanneer de raad van een partnergemeente overeenkomstig artikel 810a van de Gemeentewet op een andere wijze heeft voorzien in de uitoefening van de rekenkamerfunctie.

Artikel 15 – Accountant

1. De accountant van een partnergemeente, bedoeld in artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet is bevoegd alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur van de centrumgemeente te onderzoeken voor zover hij dat ter vervulling van zijn taak nodig acht.
2. Het gemeentebestuur van de centrumgemeente verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de accountant van een partnergemeente ter vervulling van zijn taak als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet nodig acht.

Hoofdstuk 3: Geschillen over de toepassing van de centrumregeling**Artikel 16 – Deskundigenadvies**

1. De colleges van de gemeenten proberen geschillen zoveel als mogelijk onderling op te lossen door het voeren van een bestuurlijk overleg.
2. Indien het overleg, bedoeld in het eerste lid, niet tot een oplossing leidt, benoemen de betrokken colleges van de gemeenten gezamenlijk een onafhankelijke auditor. De betrokken colleges van de gemeenten treden gezamenlijk op als opdrachtgever van de auditor. De colleges van de gemeenten zetten in hun opdracht aan de auditor in ieder geval het probleem uiteen, formuleren de te beantwoorden vragen en bepalen de termijn waarbinnen de auditor zijn advies uitbrengt.
3. De auditor, bedoeld in het tweede lid, regelt zelf de wijze waarop hij zijn advies tot stand brengt. Het advies wordt toegezonden aan de colleges van de gemeenten.
4. Na ontvangst van het advies, bedoeld in het derde lid, treden de colleges nogmaals in overleg om te trachten, gelet op het advies van de auditor, bedoeld in het derde lid, tot een oplossing van het geschil te komen. Indien dat overleg niet tot een oplossing leidt, kan het college van elk van de gemeenten het geschil, overeenkomstig artikel 28 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voorleggen aan gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland.
5. De colleges van de centrumgemeente en de betrokken partnergemeenten dragen ieder voor een evenredig deel de kosten van de werkzaamheden van de auditor, bedoeld in het tweede lid.

Hoofdstuk 4: Wijziging, toetreding, uittreding en opheffing**Artikel 17 – Wijziging**

1. Deze regeling kan door de colleges van de gemeenten worden gewijzigd, nadat zij hiertoe onderling overeenstemming hebben bereikt.
2. De colleges van de gemeenten besluiten omtrent de voorgestelde wijziging niet dan nadat zij daartoe toestemming hebben verkregen van hun raden, overeenkomstig artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
3. Een wijziging van de centrumregeling is tot stand gekomen wanneer de colleges van de gemeenten op de wijze als vermeld in het tweede lid hiermee unaniem hebben ingestemd.
4. De wijziging van de regeling treedt, tenzij anders bepaald in het wijzigingsbesluit, in werking op de dag volgend op die waarop de wijziging door het college van de centrumgemeente overeenkomstig artikel 25 is bekendgemaakt.

Artikel 18 – Toetreding

1. Het college van een andere gemeente kan een verzoek tot toetreding richten aan het college van de centrumgemeente.
2. Het college van de centrumgemeente stuurt een afschrift van het verzoek, bedoeld in het eerste lid, zo spoedig mogelijk aan de colleges van de partnergemeenten.
3. Het college van de centrumgemeente kan voorwaarden verbinden aan de toetreding, en zendt deze voorwaarden zo spoedig mogelijk aan het college dat wenst toe te treden. De voorwaarden worden echter niet verzonden dan nadat de colleges van de partnergemeenten gelegenheid is geboden hun wensen en bedenkingen omtrent de toetreding bekend te maken bij het college van de centrumgemeente.
4. Tot toetreding is besloten wanneer het college van de centrumgemeente, het toetredende college én twee derde van de colleges van de partnergemeenten met de toetreding hebben ingestemd.
5. De toetreding treedt in werking de eerste dag van de maand na het besluit, bedoeld in het vierde lid, of anders op een moment zoals in het toetredingsbesluit bepaald.

Artikel 19 – Opheffing

1. Deze regeling wordt opgeheven bij gelijkluidend besluit van ten minste drie van de vier colleges van de gemeenten. De colleges stellen de raden in de gelegenheid vooraf hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.
2. Opheffing is behoudens bijzondere omstandigheden niet mogelijk in de twee jaar na de inwerkingtreding van deze regeling. Van bijzondere omstandigheden is slechts sprake als hierover tussen de colleges van de gemeenten overeenstemming bestaat.

3. Indien een besluit tot opheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt genomen, geven de colleges van de gemeenten gezamenlijk een onafhankelijke registeraccountant opdracht om een opheffingsplan op te stellen.
4. Het opheffingsplan, bedoeld in het derde lid, voorziet in ieder geval in de verplichtingen van de partnergemeenten tot deelneming in de financiële en in de personele gevolgen van de opheffing.
5. Het college van de centrumgemeente is belast met de uitvoering van het opheffingsplan, bedoeld in het derde lid.

Artikel 20 – Uittreding

1. Een college van een van de gemeenten kan besluiten tot uittreding, onverminderd het bepaalde in artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
2. Een college zendt, na toestemming van zijn raad, het besluit tot uittreding aan de andere colleges. De procedure voor uittreding vangt aan de dag nadat het college van de centrumgemeente het besluit heeft ontvangen.
3. Het college van de centrumgemeente inventariseert de gevolgen van de uittreding, de wijze waarop met deze gevolgen kan of moet worden omgegaan en de voorwaarden voor uittreding en legt deze vast in het concept-uittredingsplan.
4. Onder de gevolgen van de uittreding worden verstaan de financiële, juridische, personele en organisatorische consequenties die het directe gevolg zijn van de uittreding.
5. De uittreding gaat in op 1 januari van het jaar volgende op het verstrijken van een termijn van een jaar na het nemen van het besluit tot uittreding, tenzij de colleges unaniem een andere opzegtermijn overeen komen. De uittreding gaat in elk geval niet in binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de regeling. Artikel 23 is niet van toepassing op de uittreding van het college van een partnergemeente.
6. In afwijking van het vijfde lid gaat de uittreding van het college van de centrumgemeente pas in op 1 januari van het jaar volgende op het verstrijken van een termijn van drie jaren na het nemen van het besluit tot uittreding, tenzij de colleges unaniem een andere opzegtermijn overeenkomen. De uittreding gaat in elk geval niet in binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de regeling. Artikel 21 is niet van toepassing op de uittreding van het college van de centrumgemeente.
7. Indien het college van de centrumgemeente beslist tot uittreding, dan nemen alle colleges binnen zes maanden een besluit of in plaats van de uittredingsprocedure van artikel 23 besloten wordt tot opheffing van de regeling overeenkomstig artikel 19. Besluiten drie van de vier colleges tot opheffing, dan is artikel 19 verder van toepassing en wordt de uittredingsprocedure gestopt. Wordt niet tot opheffing besloten, dan wordt de procedure van artikel 23 gevolgd.
8. Een college dat voornemens is uit te treden kan het college van de centrumgemeente vragen een indicatie te geven van de gevolgen van de uittreding, overeenkomstig hetgeen in deze regeling bepaald. De indicatie wordt binnen zes maanden opgeleverd, tenzij het betreffende uittredende college en het college van de centrumgemeente anders overeenkomen. De kosten voor het opstellen van de indicatie komen voor rekening van het college dat om de indicatie heeft verzocht. De indicatie bindt de gemeenten geenszins wanneer definitief tot uittreding wordt besloten.

Artikel 21 – Procedure voor vaststelling uittredingsplan

1. Het uittredingsplan bepaalt de wijze van berekening van de financiële gevolgen van de uittreding.
2. Het uittredingsplan bevat een voorlopige berekening van de financiële gevolgen van de uittreding te betalen door de uittredende deelnemer, hierna te noemen de voorlopige uittreedsom.
3. Met het oog op het bepalen van de inhoud van het uittredingsplan wijst het college van de centrumgemeente een onafhankelijke externe deskundige aan die in opdracht van dit college het concept-uittredingsplan voorbereidt. De kosten voor het inschakelen van een onafhankelijke externe deskundige komen voor rekening van de uittredende deelnemer.
4. Het college van de centrumgemeente wijst de onafhankelijke externe deskundige aan op basis van een gezamenlijke voordracht van de uittredende deelnemer en de secretaris van de centrumgemeente. Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over een gezamenlijke voordracht, wijst het college van de centrumgemeente de onafhankelijke externe deskundige aan op basis van een bindende voordracht van een selectiecommissie bestaande uit drie leden uit de colleges, waaronder in ieder geval een vertegenwoordiger van de uittredende deelnemer en een vertegenwoordiger van de centrumgemeente.
5. Ten minste zes maanden voorafgaand aan het moment van uittreding stelt het college van de centrumgemeente het uittredingsplan en de voorlopige uittreedsom vast. Het college van de centrumgemeente baseert de berekening van de voorlopige uittreedsom op de systematiek als bedoeld in het eerste lid en op de jaarrekening van het meest recent verstreken begrotingsjaar.
6. Uiterlijk zes maanden na het moment van uittreding stelt het college van de centrumgemeente de definitieve uittreedsom vast. Het college van de centrumgemeente baseert de berekening van de definitieve uittreedsom op de systematiek als bedoeld in artikel 20.
7. Bij de berekening van de kosten voor uittreding zoals bedoeld in het zesde lid wordt een risico-opslag van 10% op de uittreedsom toegepast om eventueel onvoorziene toekomstige kosten ge-

relateerd aan de uittreding te ondervangen. Deze opslag vrijwaart de uittredende deelnemer van alle toekomstige onvoorzienbare kosten.

8. Bij de voorbereiding van het concept uittredingsplan biedt het college van de centrumgemeente de uittredende deelnemer de keuze tussen een betaling van de uittreedsom in een aantal termijnen of voor betaling van de uittreedsom in een keer. In het uittredingsplan bepaalt het college van de centrumgemeente conform de voorkeur van de uittredende deelnemer of de uittredende deelnemer de uittreedsom in een daarbij te bepalen aantal termijnen of in een keer dient te betalen.

Artikel 22 – Te vergoeden kosten

1. De voorlopige, respectievelijk de definitieve uittreedsom bestaat uitsluitend uit een vergoeding ter compensatie van frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten.
2. Onder frictiekosten worden verstaan alle incidentele kosten te maken door de centrumgemeente die het directe gevolg van de beslissing tot uittreding van een deelnemer zijn.
3. Onder desintegratiekosten worden verstaan alle kosten direct dan wel toekomstig te maken dan wel te dragen door de centrumgemeente die samenhangen met de afbouw van overcapaciteit in personele en materiële sfeer en andere verplichtingen, de afbouw van risico's daarbij inbegrepen, ontstaan als direct gevolg van de uittreding.
4. De centrumgemeente brengt alle frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten, in rekening bij de uittredende deelnemer. De uittredende deelnemer is verplicht tot betaling van de definitieve uittreedsom, binnen drie maanden nadat het college van de centrumgemeente de definitieve uittreedsom, als bedoeld in artikel 21, zesde lid, heeft vastgesteld, tenzij in het uittredingsplan overeenkomstig artikel 21, achtste lid, anders is vastgelegd.
5. Kosten die de uittredende deelnemer maakt ter voorbereiding op of als gevolg van de beslissing tot uittreding komen voor rekening van de deelnemer.
6. De raming en berekening van de kosten voor uittreding worden gebaseerd op de feiten en omstandigheden die bekend waren op het moment van de daadwerkelijke uittreding, bedoeld in artikel 20, vijfde lid.
7. De centrumgemeente is gehouden redelijkerwijs al het mogelijke te doen om de uittredingskosten zo laag mogelijk te houden. Het voorgaande hoeft niet te leiden tot wijziging van overeenkomsten met en verplichtingen jegens derden die zijn aangegaan respectievelijk bepaald voorafgaand aan het tijdstip van ontvangst door het college van de centrumgemeente van het besluit tot uittreding van de deelnemer.

Artikel 23 – Uittreding door centrumgemeente

1. In de periode tussen het besluit tot uittreding van het college van de centrumgemeente tot de inwerkingtreding van de uittreding neemt het ambtelijk overleg, bedoeld in artikel 10, het voortouw om een ontwerp-uittredingsplan op te stellen. Het uittredingsplan bepaalt de wijze van berekening van de financiële gevolgen van de uittreding.
2. Het uittredingsplan bevat een voorlopige berekening van de financiële gevolgen van de uittreding te betalen door de centrumgemeente, hierna te noemen de voorlopige uittreedsom. Het bevat tevens een voorstel over hoe om te gaan met de personele gevolgen van de uittreding en de ontvlechting van gezamenlijke overeenkomsten met derden en aangeschafte systemen. De centrumgemeente en de partnergemeenten stellen zich constructief op bij het aanbieden, respectievelijk overnemen van personeel en andere contractuele verplichtingen, binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders.
3. Met het oog op het bepalen van de inhoud van het uittredingsplan kan het ambtelijk overleg, bedoeld in artikel 10, een onafhankelijke externe deskundige aanwijzen die in opdracht van de colleges het concept-uittredingsplan voorbereidt. De kosten voor het inschakelen van een onafhankelijke externe deskundige komen voor rekening van de centrumgemeente.
4. Ten minste twaalf maanden voorafgaand aan het moment van uittreding zendt het ambtelijk overleg, bedoeld in artikel 10, het ontwerp-uittredingsplan en de voorlopige uittreedsom aan de colleges. De colleges stellen het uittredingsplan bij unanimititeit vast.
5. Bij de voorbereiding van het concept uittredingsplan bieden de colleges van de partnergemeenten de uittredende deelnemer de keuze tussen een betaling van de uittreedsom in een aantal termijnen of voor betaling van de uittreedsom in een keer.
6. Artikel 22 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de kosten, bedoeld in het vierde en vijfde lid van dat artikel, voor rekening van de centrumgemeente komen en dat de verplichting uit het zevende lid van dat artikel juist geldt voor de partnergemeenten.

Hoofdstuk 5: Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 24 – Duur van de regeling

De regeling wordt getroffen voor onbepaalde tijd.

Artikel 25 – Inzending en bekendmaking regeling

1. Het college van de centrumgemeente is belast met de bekendmaking van deze regeling overeenkomstig artikel 26 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
2. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op wijziging van, toetreding tot, uittreding uit en opheffing van de regeling.

Artikel 26 – Evaluatie

De regeling wordt ten minste eens per vier jaar geëvalueerd in opdracht van de colleges, voor het eerst in 2024. De colleges bepalen daarbij in onderling overleg de onderwerpen, werkwijze en planning van de evaluatie. De colleges kunnen daarbij beslissen een onafhankelijke externe de evaluatie te laten uitvoeren.

Artikel 27 – Inwerkingtreding

1. Deze regeling treedt in werking op de eerste dag van de maand, volgend op de dag van bekendmaking door het college van de centrumgemeente, als bedoeld in artikel 25, eerste lid.
2. In afwijking van het eerste lid treedt de regeling in werking op 1 januari 2023 indien deze regeling eerder dan 1 januari 2023 bekend is gemaakt.

Artikel 28- Citeerwijze

Deze regeling wordt aangehaald als Centrumregeling Bedrijfsvoering Leidse regio.

Toelichting Centrumregeling

Deze toelichting is zo opgebouwd dat eerst enkele algemene beschouwingen worden gegeven over de achtergronden van de centrumregeling (H1), waarna nog een beknopt artikelsgewijs commentaar op de verschillende artikelen volgt (H2). In het algemene deel wordt eerst ingegaan op de achtergronden die tot de nieuwe regeling hebben geleid, en daarna ook kort op het juridisch kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Waar mogelijk is daarbij ook al rekening gehouden met een aanstaande wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die op het moment van schrijven van deze toelichting nog door de Eerste Kamer behandeld moet worden.¹ Dat heeft bijvoorbeeld geleid tot uitgebreidere bepalingen rond uittreding en evaluatie.

1. Achtergrond samenwerking Leidse regio en centrumregeling

1.1 Waarom een centrumregeling?

De gemeenten Oegstgeest, Zoeterwoude, Leiderdorp en Leiden hebben in 2011 ervoor gekozen hun bedrijfsvoering gezamenlijk onder te brengen in één gemeenschappelijke organisatie, Servicepunt71. Destijds is gekozen voor het oprichten van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, wat na 2015 is omgevormd tot een bedrijfsvoeringsorganisatie. In beide situaties is er een aparte organisatie die wordt aangestuurd door een bestuur bestaande uit de deelnemende colleges (bij een openbaar lichaam is dat een geled bestuur bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, bij de huidige bedrijfsvoeringsorganisatie is dat alleen een bestuur). Deze organisatie verricht vervolgens verschillende taken voor de vier deelnemende gemeenten.

De onderhavige centrumregeling markeert enerzijds de afsluiting van de onderzoeksfase naar een beter passend samenwerkingsmodel voor de bedrijfsvoering van de Leidse regio. Anderzijds staat deze regeling voor de start van een nieuwe samenwerking in de praktijk. Om deze regeling door de juiste bril te kunnen lezen en de overwegingen bij het sluiten van deze regeling te kunnen doorgronden wordt in deze toelichting uiteengezet welke uitgangspunten en kaders uit de onderzoeksfase zijn vertaald in dit juridische document. Een goed begrip van de bedoeling bij deze regeling is van belang, zowel voor de direct belanghebbenden als onze omgeving, omdat dit bijdraagt aan een doeltreffende uitvoering in de dagelijkse praktijk. Nu en in de toekomst.

De kern van deze samenwerking is terug te brengen tot één belangrijke doelstelling, namelijk een passende bedrijfsvoering van goede kwaliteit voor alle deelnemende gemeenten, dus zowel de centrumgemeente als de partnergemeenten. Opdat we als regio in staat zijn om blijvend te kunnen voldoen aan de maatschappelijke opgaven die op ons af komen. De grenzen in de regio vervagen. Heel de regio, en daarbuiten, heeft belang bij vier goed functionerende gemeentelijke organisaties. En dat is waar deze vernieuwde samenwerking op een betere manier dan in de huidige vorm van een separate gemeenschappelijke regeling, aan moet bijdragen.

1) Kamerstukken I 2020/21, 35513, A.

Samenwerken is belangrijk om de bedrijfsvoering goed te kunnen blijven organiseren. Gemeenten kunnen het immers steeds vaker niet alleen af. Samenwerken is dus nuttig en noodzakelijk maar gaat niet vanzelf. De laatste jaren is daarom flink in die samenwerking geïnvesteerd. We kennen elkaar, elkaars organisaties en de verschillen in wensen en behoeften. Deze investering maakt het nu mogelijk om de focus meer te verleggen naar de bedrijfsvoering. Die focus is nodig om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op het niveau te brengen die de organisaties nodig hebben. Daarnaast is het binnen de nieuwe samenwerking mogelijk om beter in te spelen op de verschillen tussen de organisaties.

Deze basis is in het onderzoek vastgelegd, en aangevuld met andere elementen die verdere inkleuring hebben gegeven aan de nieuwe samenwerking. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het onderzoek een theoretische exercitie betreft en het succes van de samenwerking vooral afhangt van de manier waarop de samenwerking in de praktijk wordt gebracht. Naast de formele inrichting van de nieuwe samenwerking wordt daarom ook geïnvesteerd in het eigen maken van de nieuwe samenwerking, de bijbehorende rollen en hoe deze rollen in de praktijk worden gebracht.

- a. Vanuit de centrumregeling wordt formeel een 1 op 1 relatie gerealiseerd tussen de centrumgemeente en de individuele partnergemeenten. Alle betrokken gemeenten hebben in het nieuwe samenwerkingsmodel echter vooral een collectieve samenwerking voor ogen, zeker in de transitiefase.
- b. Het model voor bedrijfsvoeringsdienstverlening bestaat uit drie typen dienstverlening: standaard dienstverlening, business partner in advisering, en business partner in ontwikkeling.
- c. In het bepalen van het dienstverleningsaanbod beogen de partners dat Leiden de lead neemt, waarbij de behoeften van Oegstgeest, Leiderdorp en Zoeterwoude worden meegenomen.
- d. Voor 'standaard dienstverlening' geldt dat in principe alle partijen gebruik maken van hetzelfde dienstverleningspakket. Voor 'businesspartner in advisering' geldt dat er ruimte is voor differentiatie als blijkt dat het meerwaarde heeft om het voor een bepaalde gemeente anders te organiseren. De invulling/werkwijze wordt bepaald in de transitieperiode.
- e. Als 'business partner in ontwikkeling' stelt Leiden als centrumgemeente een strategische bedrijfsvoeringsagenda op. Bij de ontwikkeling van de bedrijfsvoering kunnen Oegstgeest, Leiderdorp en Zoeterwoude naar behoefte meedoen aan projecten die onderdeel zijn van de strategische bedrijfsvoeringsagenda. Voor deze tijdelijke opgaven worden per opgave projectovereenkomsten afgesloten.
- f. Op het moment van overgang wordt het bedrag uit de gemeentelijke jaarrekening van de partnergemeenten, die volgt uit de beëindiging van de GR Servicepunt71, ingebracht als bijdrage aan Leiden voor de dienstverlening die wordt afgenomen (overeenkomstig de diensten/producten en kwaliteit bij Servicepunt71).
- g. De bekostiging voor de verschillende vormen van dienstverlening is in de transitieperiode als volgt:
 - Standaard dienstverlening wordt bekostigd met een lumpsum financiering
 - Business partner in advisering wordt bekostigd met een lumpsum financiering. De transitieperiode wordt benut om te bepalen hoe groot het level playing field in de behoeften aan advisering is. De uitkomst daarvan laat zien of (op onderdelen) een systematiek van P*Q meer passend is.
 - Business partner in ontwikkeling wordt bekostigd op basis van projectfinanciering
- h. Er is na de transitiefase meer behoefte aan flexibiliteit.
- i. Kleine risico's worden verdisconteerd in de lumpsum bijdrage. Als grote risico's zich voordoen dan wordt in gezamenlijkheid naar een oplossing gezocht. Concrete afspraken hierover worden opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst.

1.2 Juridisch kader

1.2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen

De centrumregeling is één van de vormen van gemeenschappelijke regelingen die de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kent. Via een gemeenschappelijke regeling kunnen bestuursorganen met elkaar samenwerken. Om de samenwerking daadwerkelijk de gewenste taken te kunnen laten uitvoeren, moeten er bevoegdheden 'overgeheveld' worden van – in dit geval – de partnergemeente naar de centrumgemeente. Anders kan én mag de centrumgemeente geen taken namens de partnergemeenten uitoefenen.

In tegenstelling tot bij andere vormen van gemeenschappelijke regelingen, is het bij een centrumregeling alleen mogelijk om bevoegdheden over te hevelen via mandaat.² Delegatie is niet mogelijk.³ Dat betekent dus dat, voor zover publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend door ambtenaren van de centrumgemeente, de colleges van de partnergemeenten altijd volledig politiek en juridisch verantwoordelijk blijven voor de uitoefening van de taken).⁴ Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken kan het college van de partnergemeente algemene en concrete instructies geven, de bevoegdheid ook altijd nog zelf uitoefenen of het mandaat intrekken.⁵ Daarnaast blijft het college van de partnergemeente de partij bij bezwaar en beroep⁶, bij klachten⁷ en bij Wob-verzoeken⁸ (of in de toekomst Woo-verzoeken⁹).

De politieke verantwoordelijkheid van het college van een partnergemeente maakt ook dat de gemeenteraad het betreffende college ten volle ter verantwoording kan roepen (art. 169 Gemeentewet). Door de instructiebevoegdheden die het college heeft, functioneren de ambtenaren van de centrumgemeente bij de taakuitoefening feitelijk als ondergeschikten van de partnergemeente.¹⁰

1.2.2 Aanbestedingsrecht

De gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude zijn zgn. *aanbestedende diensten*¹¹). Dat betekent kort gezegd dat overheidsopdrachten voor leveringen en diensten moeten worden aanbesteed wanneer die een bepaald drempelbedrag te boven gaan.¹² Van een overheidsopdracht voor diensten is sprake wanneer er een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel is gesloten tussen een of meer aanbestedende diensten enerzijds (lees: de opdrachtgevers, in deze dus Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude) en een of meer dienstverleners anderzijds (lees: de opdrachtnemer, in deze dus Leiden).¹³ Dat de gemeente Leiden zelf ook een aanbestedende dienst is, doet niets af aan het feit dat zij in deze als dienstverlener (opdrachtnemer optreedt). Er geldt dus voor de drie partnergemeenten een aanbestedingsplicht, *tenzij* een van de uitzonderingen van toepassing is. Dit is overigens niet wezenlijk anders dan thans bij Servicepunt 71 als bedrijfsvoeringsorganisatie. Ook daar geldt een aanbestedingsplicht, maar kan gebruik worden gemaakt van een uitzondering. Voor Leiden geldt deze aanbestedingsplicht in de nieuwe situatie niet, omdat Leiden in de toekomst gewoon gebruik maakt van zijn eigen diensten.

De Aanbestedingswet 2012 kent enkele uitzonderingen op de aanbestedingsplicht die specifiek zien op samenwerking tussen overheden. Het gaat dan om:

- (1) Alleenrecht (art. 2.24 Aw2012);
- (2) Eenzijdige inbesteding (art. 2.24a Aw2012);
- (3) Gezamenlijke inbesteding (art. 2.24b Aw2012), en
- (4) Horizontale publiek-publieke samenwerking (art. 2.24c Aw2012).

De eerste uitzondering is niet goed toepasbaar: daarbij verleent de ene aanbestedende dienst (lees: de partnergemeenten) aan een andere aanbestedende dienst (lees: de centrumgemeente) een uitsluitend

2) Onder mandaat wordt verstaan de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Awb), welke besluiten dan aan dat bestuursorgaan worden toegerekend (art. 10:2 Awb). Dat betekent dus dat de gemandateerde namens het college mag handelen, terwijl het college daarvoor volledig juridisch en politiek verantwoordelijk blijft.

3) Artikel 10:15 Algemene wet bestuursrecht (Awb) jo. artikel 8 lid 4 Wgr. Onder delegatie wordt verstaan het overdragen van een bevoegdheid aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitvoeren (art. 10:13 Awb). Dat betekent dus dat de gene die de bevoegdheid gedelegeerd krijgt daarvoor volledig juridisch en politiek verantwoordelijk wordt.

4) Vgl. artikel 10:2 Awb en art. 3:66 Burgerlijk Wetboek (BW). Zie bijv. Rb. Noord-Nederland 13 april 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:1358 (*Centrumregeling beschermd wonen en opvang Groningen*).

5) Artikel 10:6 t/m artikel 10:8 Awb.

6) Artikel 1:5 lid 1 Awb jo. artikel 6:4 lid 1 Awb.

7) Artikel 9:1 lid 2 Awb. Zie ook *Kamerstukken II 2002/03, 28747*, nr. 3, p. 22 (let wel: wat thans in artikel 8 lid 4 Wgr geregeld is, was voor 2015 geregeld in artikel 8 lid 3 Wgr, vandaar dat naar dat artikel verwezen wordt in deze memorie van toelichting).

8) Artikel 3 lid 1 Wob. Zie ook ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:329 (*Gemeenschappelijke regeling Samenwerking Sociale Zaken Albrandswaard en Ridderkerk*).

9) Artikel 4.1 lid 1 Woo. Dit artikel komt overeen met artikel 3 lid 1 Wob, en beoogt volgens de memorie van toelichting geen wijziging (*Kamerstukken II 2011/12, 33328*, nr. 3, p. 68).

10) Vgl. *Kamerstukken II 1993/94, 23700*, nr. 3, p. 172.

11) Artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012 (Aw2012).

12) Artikel 2.3 Aw2012. Dat drempelbedrag is in 2021 € 214.000,- voor decentrale overheden.

13) Bezwarende titel wil kortweg zeggen dat de dienstverlener diensten verleent tegen een vergoeding van de aanbestedende dienst die daar dus concrete diensten voor terugkrijgt. De betaling kan een financiële vergoeding zijn, maar kan ook in natura zijn. Relevant is dat de tegenprestatie op geld waardeerbaar is.

recht om in een bepaald gebied een bepaalde dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen.¹⁴ Omdat het bij deze samenwerking om bedrijfsvoeringstaken gaat, is een alleenrecht bijna niet voor te stellen. Dat zou namelijk betekenen dat de partnergemeenten vergelijkbare diensten alleen nog maar bij Leiden zouden mogen afnemen, totdat het alleenrecht weer wordt ingetrokken. Daarnaast is het maar de vraag of het alleenrecht sowieso verenigbaar is met het Europees recht voor dit soort ondersteunende taken.

De tweede en derde uitzondering zien op publiek-publieke samenwerkingen waarbij een nieuwe rechtspersoon wordt opgericht. De derde uitzondering wordt thans bijvoorbeeld gebruikt ten aanzien van de opdrachtverlening aan Servicepunt 71. Omdat in de nieuwe situatie met de centrumregeling niet langer sprake is van een aparte rechtspersoon, zijn deze uitzonderingen niet bruikbaar.

De uitzondering die voor dit soort samenwerkingen tussen aanbestedende diensten is bedacht is de zgn. *horizontale publiek-publieke samenwerking*. Daarvoor gelden echter wel enkele criteria.

Het belangrijkste criterium is dat het om samenwerking moet gaan. Het is daarbij niet voldoende dat bijvoorbeeld één gemeente diensten inkoopt bij een andere gemeente en daarvoor betaalt. Dan is immers sprake van een gewone overeenkomst tot opdracht, die ook aan een andere (private) partij zou kunnen worden uitbesteed. Er moet sprake zijn van *echte samenwerking*. De samenwerking moet in elk geval gebaseerd zijn op een samenwerkingsmodel. Het louter vergoeden van onkosten is dus niet voldoende om voor deze uitzondering in aanmerking te komen. Er moet sprake zijn van meer verplichtingen. Dat moet onder meer blijken uit de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst. Een (niet onder de aanbestedingsplicht vallende) samenwerkingsovereenkomst onderscheidt zich dus van een gewone overeenkomst onder bezwarende titel door het feit dat niet alleen sprake is van een bijzonder samenwerkingsmodel, maar dat de totstandkoming is ingegeven door de intrinsieke behoefte aan samenwerking. Hierbij stellen de deelnemende partijen gezamenlijk vast wat hun behoeften zijn en hoe aan die behoeften kan worden voldaan. Er moet sprake zijn van een gezamenlijke strategie waarbij de aanbestedende diensten hun inspanningen bundelen.

Bij de onderhavige centrumregeling is sprake van een gezamenlijke strategie doordat er eerst wordt onderhandeld over de precieze vormgeving, doelstellingen en de vraag waaraan alle deelnemende partijen behoefte hebben. Op basis van de uitkomst van deze onderhandelingen wordt de organisatie verder ingericht. Het gaat dus nadrukkelijk om een samenwerking, waarbij een gezamenlijke strategie wordt gekozen, en niet om een eenzijdige inrichting door de gemeente Leiden. In de regeling komt deze gezamenlijkheid daarom dan ook tot uitdrukking. Dat de andere partijen geen diensten verlenen (zij hebben in het verleden natuurlijk wel eerder hun personeel ingebracht in SP71, welk personeel nu overgaat naar Leiden), maar dat dit in beginsel alleen door de grootste partij gebeurt, maakt dat niet anders. Wel is het van belang dat niet alleen bij de totstandkoming sprake is van samenwerking, maar ook bij de toekomstige vormgeving en uitvoering. Daarom is het van belang dat de partijen goed blijven afstemmen over het functioneren van de samenwerking, over wat zij van elkaar verwachten en wat zij elkaar kunnen bieden om hun gemeenschappelijke doelstellingen te blijven waarmaken. In de regeling is daarin met verschillende overleggen voorzien.

Met deze randvoorwaarden is voldaan aan de criteria die aan deze uitzondering worden gesteld, naar de huidige stand van de jurisprudentie.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel zijn enkele voor zichzelf sprekende begripsbepalingen opgenomen die doorwerken in de gehele centrumregeling.

Artikel 2

Een gemeenschappelijke regeling, ook een centrumregeling, wordt altijd getroffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van de deelnemende gemeenten (vgl. art. 1 lid 1 Wgr). Dat gaat dus om belangen van zowel de centrumgemeente als van de partnergemeenten. De belangen waarvoor de gemeenschappelijke regeling getroffen wordt moeten in de gemeenschappelijke regeling opgenomen worden (art. 10 lid 1 Wgr). Met dit artikel wordt aan die verplichting voldaan.

Met de omschrijving van het belang wordt verduidelijkt dat de samenwerking ziet op de bedrijfsvoeringsprocessen van de betrokken gemeenten en (ondersteuning bij) uitvoeringstaken van de gemeenten.

Artikel 3

¹⁴ Artikel 1.1 Aw2012.

Dit artikel benadrukt dat de gemeenschappelijke regeling de vorm heeft van een centrumregeling ex artikel 8 lid 4 van de Wgr. Zie nader §1.1 omtrent de centrumregeling.

Artikel 4

In het eerste lid van dit artikel wordt benadrukt op welke taken de samenwerking ziet. Het gaat dan om informatievoorziening, data en privacy, inkoop en contractmanagement, financiën, hrm, juridische zaken en facilitaire zaken.

In een dienstverleningsovereenkomst per partnergemeente wordt vastgelegd welke concrete taken worden uitgevoerd en onder welke voorwaarden dit gebeurt (zie ook artikel 5). Om de samenwerking zo uniform mogelijk te houden, stelt de centrumgemeente een model-dienstverleningsovereenkomst op die als basis dient voor de uiteindelijk af te sluiten dienstverleningsovereenkomsten. De centrumgemeente kan ook algemene voorwaarden vaststellen, welke dan in de betreffende dienstverleningsovereenkomsten van toepassing kunnen worden verklaard (lid 2). Mocht tussentijds een taakvermindering (een partnergemeente gaat minder taken of volume afnemen) of taakverzwaring (een partnergemeente gaat juist meer taken of meer volume op een taak afnemen) plaatsvinden dan kan dit alleen door wijziging van de dienstverleningsovereenkomst of het sluiten van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst (lid 3). De dienstverleningsovereenkomst (incl. wijzigingen) moet altijd door of namens de centrumgemeente en de betrokken partnergemeente worden getekend. Het is dus niet mogelijk eenzijdig wijzigingen aan te brengen, tenzij in de dienstverleningsovereenkomst voorwaarden zijn afgesproken waaronder eenzijdig een wijziging in het takenpakket kan worden aangebracht. Uitgangspunt is dat in de eerste 2 jaar, de transitiefase, terughoudend wordt omgegaan met wijzigingen in het pakket. Dit ten behoeve van de continuïteit en de stabiliteit in de transitiefase.

Indien de bestuursorganen of ambtenaren van de centrumgemeente publiekrechtelijke bevoegdheden moeten uitoefenen namens een bestuursorgaan van de partnergemeente, dan verleent dit laatste bestuursorgaan daartoe mandaat ex artikel 10:3 Awb (zie lid 4). Voor zover namens de partnergemeente ook privaatrechtelijke rechtshandelingen of feitelijke handelingen moeten worden verricht, dan wordt daartoe een volmacht respectievelijk een machtiging verleend (lid 5). De bevoegdheid beleidsregels vast te stellen wordt door de college in beginsel niet gemandateerd, *tenzij* een college van een partnergemeente in het mandaatbesluit expliciet anders beslist (lid 6). Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat ook de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraden of het vaststellen van nadere regels door het college *niet* gemandateerd worden aan de centrumgemeente, simpelweg omdat deze bevoegdheden niet gemandateerd mogen worden (art. 10:3 lid 2 Awb). De keuzes bij de hoofdlijnen van het beleid (kaderstelling; verordeningen e.d.) en de voornaamste uitwerking van het beleid (beleidsregels) worden dus binnen de afzonderlijke gemeenten gemaakt.

Artikel 5

In deze bepaling is opgenomen welke zaken in elk geval in de dienstverleningsovereenkomst geregeld moeten worden (lid 1). De dienstverleningsovereenkomst wordt altijd door de centrumgemeente en door de partnergemeente ondertekend. Er kan dus nimmer sprake zijn van eenzijdige oplegging van deze voorwaarden. Dat geldt ook voor de algemene voorwaarden (zie artikel 4), die alleen gelden wanneer deze in de ondertekende dienstverleningsovereenkomst van toepassing zijn verklaard.

In het tweede lid is tenslotte bepaald dat de partnergemeenten zich committeren om de financiële verplichtingen die voortvloeien uit de centrumregeling of een dienstverleningsovereenkomst altijd tijdig te voldoen.

Artikel 6

Dit artikel regelt dat in de dienstverleningsovereenkomst wordt bepaald wat de looptijd is van die dienstverleningsovereenkomst (lid 1). Daarbij kan dus in de toekomst maatwerk worden toegepast. Voor de eerste dienstverleningsovereenkomst geldt, conform afspraak, dat deze 2 tot 3 jaar loopt.. Vóór 1 januari 2025 moeten de nieuwe dienstverleningsovereenkomsten (incl. mogelijkheden tot maatwerk) dus uit onderhandeld zijn.

Dat doet de vraag rijzen wat er gebeurt wanneer dit onverhoopt niet lukt, of niet voor alle partijen. Er zijn dan grofweg drie scenario's mogelijk:

- (1) de samenwerking houdt van rechtswege op,
- (2) de partnergemeente waarmee geen overeenstemming wordt bereikt treedt verplicht uit of
- (3) de bestaande dienstverleningsovereenkomst wordt automatisch met een jaar verlengd.

Er is gekozen voor variant 3. Als continuering van de oude dienstverleningsovereenkomst niet acceptabel is, kan een partij altijd vrijwillig beslissen tot uittreding (art. 20 e.v.), maar dat geschiedt dan niet van rechtswege. Aan de eerste twee varianten zit namelijk een groot nadeel: het leidt tot rechtsonzekerheid voor de samenwerking en vooral voor de medewerkers. Indien men onverhoopt niet tot een nieuwe

dienstverleningsovereenkomst komt, dan zou de samenwerking immers zonder verdere besluitvorming ophouden of in elk geval voor één deelnemer ophouden. Dat zal ook tot een reorganisatie leiden. Dergelijke gevolgen eisen een expliciet bestuurlijk besluit.

Artikel 7

Voor de transitiefase waarvoor de eerste dienstverleningsovereenkomst geldt is het uitgangspunt dat de pakketten voor standaarddienstverlening en *business in advisering* worden uitgevoerd zoals ze nu binnen Servicepunt 71 worden uitgevoerd. Daarmee wordt de samenwerking echter wel inflexibel dus moet een manier worden gevonden hoe om te gaan met de behoefte aan tussentijdse wijzigingen. Daarbij doen zich enkele mogelijkheden voor:

1. De twee partijen komen gezamenlijk overeen dat de dienstverleningsovereenkomst gewijzigd wordt;
2. De centrumgemeente wil eenzijdig een wijziging doorvoeren; daarbij doen zich drie situaties voor:
 - a. De voorwaarden voor uitvoering van het afgesproken dienstpakket worden gewijzigd;
 - b. De centrumgemeente wil bepaalde diensten niet meer aanbieden, of
 - c. De centrumgemeente wil meer diensten aanbieden (binnen het standaarddienstenpakket of de *business in advisering*).
3. De partnergemeente wil eenzijdig een wijziging doorvoeren; daarbij doen zich twee situaties voor:
 - a. De partnergemeente wil bepaalde diensten niet meer afnemen, of
 - b. De partnergemeente wil meer diensten afnemen (binnen het standaarddienstenpakket of de *business in advisering*).

Partijen komen een wijziging overeen

Het is altijd mogelijk om als twee partijen gezamenlijk tot overeenstemming te komen en daarbij deze dienstverleningsovereenkomst te wijzigen. Als beide partijen daarmee instemmen, zal dat verder niet tot veel problemen leiden, omdat dan ook afspraken gemaakt kunnen worden over de gevolgen van de wijziging. Deze wijziging geschiedt altijd door een wijziging van de dienstverleningsovereenkomst, het vaststellen van een addendum bij de dienstverleningsovereenkomst of door het sluiten van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst. In lid 1 is deze mogelijkheid expliciet opgenomen.

Centrumgemeente wil een verandering

Er doen zich grofweg drie situaties voor, wanneer het initiatief tot wijziging van de centrumgemeente afkomt:

- (1) De voorwaarden voor uitvoering van het afgesproken dienstpakket worden gewijzigd;
- (2) De centrumgemeente wil bepaalde diensten niet meer aanbieden, of
- (3) De centrumgemeente wil meer diensten aanbieden (binnen het standaarddienstenpakket of de *business in advisering*).

Voor de tweede en derde situatie ligt het voor de hand te blijven bepalen dat dit alleen kan door het vaststellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst, of van een addendum op de dienstverleningsovereenkomst zoals die nu voorligt. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de keuze in het onderzoeksrapport (zie p. 45). Het eerste lid is en blijft dan dus van toepassing.

De eerste situatie is wat lastiger. Hierbij vindt er geen verandering van het dienstverleningspakket plaats, maar louter in de voorwaarden voor de uitvoering van dat pakket. Als voorbeeld kan gegeven worden dat Leiden een nieuw IT-systeem aanschaft, wat tot meer kosten kan leiden en waardoor misschien de wijze van uitvoering verandert (verbetert). De vraag is of de overige gemeenten dan mee moeten beslissen over de aanschaf van het systeem en of zij ook mee moeten betalen. Het ligt voor de hand dat alleen Leiden beslist over de aanschaf, dat is immers een deel van de verantwoordelijkheid die Leiden als uitvoerder heeft. Natuurlijk kan daarover worden afgestemd, maar het is Leiden die beslist. Mocht dat tot inhoudelijke (niet-financiële) gevolgen leiden, dan kan de partnergemeente verzoeken dat Leiden het oude systeem blijft aanbieden (bijv. wanneer anders de partnergemeente feitelijk verplicht wordt dit systeem ook te gaan gebruiken voor de eigen gemeente, zodat het er ook na de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst aan vast zit). Voor de financiële afwikkeling ligt het ons inziens precies andersom. Door de lumpsum-financiering ligt de financiële verantwoordelijkheid voor het systeem bij Leiden. Wanneer Leiden wil dat de andere gemeenten mee gaan betalen (gedurende de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst), dan moeten de afspraken over de lumpsum dus aangepast worden. Dat kan alleen wanneer daarover overeenstemming bestaat (lid 1 blijft dan van toepassing). Is die overeenstemming er niet, dan komen de gevolgen dus geheel voor rekening van Leiden (zie lid 2). Leiden heeft in dat geval ook de optie om gedurende de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst de ondersteuning aan te blijven bieden zoals die was afgesproken (zie eveneens lid 2). De centrumgemeente en de partnergemeente kunnen, als zij het daar beide over eens zijn, ook altijd andere afspraken maken (lid 3).

Partnergemeente wil een verandering

Het kan natuurlijk ook zo zijn dat de partnergemeente een wijziging van de afspraken wil. Er doen zich in dat geval grofweg twee situaties voor:

- (1) De partnergemeente wil bepaalde diensten niet meer afnemen, of
- (2) De partnergemeente wil meer diensten afnemen (binnen het standaarddienstenpakket of de *business in advisering*).

In al deze situaties geldt dat wijziging alleen kan indien de centrumgemeente en de partnergemeente hiermee instemmen. Het eerste lid is dus altijd van toepassing.

Artikel 8

Een belangrijk vraagpunt is ook hoe om te gaan met veranderingen die plaatsvinden aan het eind van de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst na de transitieperiode. Uitgangspunt is dan immers meer keuzevrijheid, maar er blijft ook een gezamenlijk risico voor de opgebouwde organisatie. Eerder is daarom vastgelegd dat de dienstverleningsovereenkomst automatisch verlengd wordt (art. 6), tenzij er natuurlijk een nieuwe dienstverleningsovereenkomst wordt afgesproken.

In het geval van verlenging van de eerste dienstverleningsovereenkomst doet zich een bijzondere situatie voor dat de gemeenten alleen in overeenstemming tot veranderingen kunnen komen. Daarom zijn in artikel 8 enkele bijzondere voorwaarden opgenomen. Verder gelden gewoon de normen van artikel 7.

De eerste aanvulling doet zich voor in de situatie waarbij de centrumgemeente bepaalde diensten niet meer wil aanbieden (Leiden doet dus een ander voorstel dan de dan geldende afspraken). Leidt dit ertoe dat er géén overeenstemming wordt bereikt voor een nieuwe dienstverleningsovereenkomst dan kan Leiden eenzijdig beslissen die taken niet meer aan te bieden. De transitiekosten (frictie- en desintegratiekosten, vgl. art. 20 e.v.) die daarmee samenhangen voor de partnergemeente worden aan Leiden toegerekend. Leiden moet in deze situatie tijdig laten weten dat zij bepaalde taken niet meer wil aanbieden (uiterlijk een half jaar voor het aflopen van de dienstverleningsovereenkomst). In dit geval geldt als hoofdregel dat Leiden een opzegtermijn heeft van drie jaar, zoals die ook in de centrumregeling is opgenomen voor de gehele uittreding van Leiden. Partijen kunnen natuurlijk altijd een andere termijn afspreken. Voor de berekening van de frictie- en desintegratiekosten wordt de systematiek van artikel 22 van de Centrumregeling zoveel als mogelijk gevolgd, tenzij partijen ook hier expliciet anders overeenkomen.

Artikel 9

Dit artikel voorziet in de bestuurlijke afstemming die nodig is voor het goed functioneren van de samenwerking. Het artikel geeft daarbij de minimumeisen. Dat laat onverlet dat ook op andere manieren en vaker overlegd kan worden.

In een bestuurlijk overleg moeten in elk geval worden gesproken over de voortgang van de samenwerking en de maatschappelijke ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat er bestuurlijk goed voeling wordt gehouden met de bedrijfsvoering en de samenwerkingscultuur.

De secretarissen kunnen bij het overleg aanwezig zijn, maar indien een of meerdere van hen afwezig zijn kan het overleg gewoon doorgang vinden, nu zij geen lid van het overleg zijn.

Artikel 10

Dit artikel voorziet in de ambtelijke afstemming die nodig is voor het goed functioneren van de samenwerking. Het artikel geeft daarbij de minimumeisen. Dat laat onverlet dat ook op andere manieren en vaker overlegd kan worden.

Artikel 11

Het college van Leiden is als college van de centrumgemeente politiek gezien eerstverantwoordelijke voor het handelen van de Leidse gemeentesecretaris als verantwoordelijk directeur van de 'gezamenlijke' uitvoeringsorganisatie. Omdat het college van een partnergemeente verantwoordelijk blijft voor de namens hem in mandaat uitgeoefende bevoegdheden, moet dat college wel over voldoende informatie beschikken. In het eerste lid wordt daarom voorzien in een inlichtingenplicht voor het Leidse college dan wel de gemeentesecretaris en een inlichtingenrecht voor (de leden van) de colleges van de partnergemeenten (zie ook art. 10:6 Awb).

Er geldt ook een actieve informatieplicht voor het college van Leiden (lid 2). Dat geldt ook voor de Leidse gemeentesecretaris die immers mandaatnemer is (lid 3, zie ook art. 10:6 Awb). Op deze manier

kan het college van een partnergemeente weer aan zijn verplichtingen jegens zijn gemeenteraad voldoen (art. 169 Gemeentewet).

Om aansluiting te zoeken bij de verantwoordelijkheid van het college van een partnergemeente (zie art. 169 Gemeentewet, met name lid 4) moeten het Leidse college of de gemeentesecretaris het college van de partnergemeente vooraf informeren wanneer een besluit ingrijpende gevolgen kan hebben (lid 3).

Artikel 12

De artikelen 11 en 13 zien op informatieplichten voor de centrumgemeente. De centrumgemeente heeft echter vaak ook informatie nodig voor het kunnen uitoefenen van zijn taken. Dit artikel verplicht het college van een partnergemeente de benodigde inlichtingen te verschaffen.

Artikel 13

Dit artikel regelt de informatievoorziening door ambtenaren van de gemeente Leiden aan bestuurders en ambtenaren van de partnergemeente(n).

Artikel 14

Een gemeentelijke rekenkamer doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (art. 182 lid 1 Gemeentewet). Deze bevoegdheid kan ook worden toegekend aan een rekenkamercommissie (art. 81oa Gemeentewet).

Een rekenkamer kan bij het eigen gemeentebestuur alle documenten opvragen voor zover zij dat voor haar taak nodig heeft (art. 183 lid 1 Gemeentewet). Dit geldt strikt genomen niet voor een rekenkamercommissie (art. 81oa Gemeentewet), maar is wel gebruikelijk. Deze bevoegdheid richt zich echter alleen tot de eigen gemeente. De rekenkamer(commissie) van een partnergemeente kan wettelijk dus alleen inlichtingen vragen bij de eigen gemeente. Artikel 184 Gemeentewet geeft ook bevoegdheden voor o.a. gemeenschappelijke regelingen, maar een centrumregeling als deze valt daar niet onder.

Met artikel 14 van de gemeenschappelijke regeling wordt geregeld dat de rekenkamer(commissie) van een partnergemeente ook inlichtingen kan vragen aan het Leidse apparaat. Dat moet dan natuurlijk wel zien op een onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het door (of namens) het college of de burgemeester van de partnergemeente gevoerde bestuur. Op meer dan dat heeft deze gemeenschappelijke regeling immers geen betrekking.

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat in het midden is gelaten of de partner een eigen of gemeenschappelijke rekenkamer (lid 1 en 2) of een rekenkamercommissie (lid 3) heeft. Thans beschikken Leiden en Leiderdorp over een gezamenlijke rekenkamercommissie, Oegstgeest heeft een gezamenlijke rekenkamercommissie met Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg en Zoeterwoude heeft een eigen rekenkamercommissie. De gemeenteraad van een van de gemeenten heeft echter de vrijheid alsnog een rekenkamer in te stellen. Het zou vervelend zijn als dan ook de gemeenschappelijke regeling moet worden aangepast. Daarnaast is thans in de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig om een rekenkamer verplicht te maken, en zodoende de rekenkamercommissie als mogelijkheid dus af te schaffen.¹⁵ Met deze meer algemeen omschreven bepaling wordt voorkomen dat de gemeenschappelijke regeling naar aanleiding van die eventuele wetswijziging moet worden aangepast. Mocht dat wetsvoorstel wet worden, dan kan bij een latere reguliere wijziging van deze gemeenschappelijke regeling eventueel het derde lid vervallen.

Artikel 15

In dit artikel is, op dezelfde wijze als voor de rekenkamer(commissie) in artikel 14, opgenomen dat een accountant van een van de partnergemeenten ook de benodigde informatie van de centrumgemeente kan krijgen.

Artikel 16

Bij geschillen omtrent de toepassing van de gemeenschappelijke regeling zijn gedeputeerde staten van Zuid-Holland bevoegd deze te beslechten (art. 28 Wgr). In veel gemeenschappelijke regelingen is echter een voorprocedure bedacht om bestuurlijke geschillen zoveel mogelijk in de kiem te smoren. Ook dit artikel voorziet daarin. Er wordt eerst een zgn. deskundigenadvies gevraagd. Dit advies is overigens niet bindend, omdat dat bij de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden niet mogelijk is.

De geschillenregeling zoals deze opgenomen is in dit artikel gaat alleen over geschillen die ontstaan over de centrumregeling en de toepassing van de centrumregeling. In dat geval zijn gedeputeerde staten immers bevoegd (art. 28 Wgr). Er kunnen natuurlijk ook geschillen ontstaan in het kader van de

¹⁵ Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35298, nr. 2.

dienstverlening (niet-nakoming, evt. andere vormen van schade), waarbij niet gedeputeerde staten (met beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter) maar de civiele rechter van de rechtbank Den Haag de beroepsinstantie is. Om die reden is voor die gevallen een aparte geschillenregeling opgenomen in de model-dienstverleningsovereenkomst, die vergelijkbaar is met de geschillenregeling van de centrumregeling.

Artikel 17

Een voor onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling (zie art. 24) moet onder meer bepalingen bevatten over wijziging van de gemeenschappelijke regeling (art. 9 lid 1 Wgr). Met deze bepaling wordt daarin voorzien.

De bevoegdheid tot wijziging is een bevoegdheid van de deelnemers (art. 1 lid 3 jo. lid 1 Wgr). De bevoegdheid komt zodoende toe aan de colleges van de gemeenten gezamenlijk (lid 1). De colleges hebben wel toestemming van hun gemeenteraden nodig alvorens zij tot wijziging kunnen beslissen (lid 2; zie voorts art. 1 lid 3 jo. lid 2 Wgr). Hebben de colleges na de verkregen toestemming unaniem besloten tot wijziging, dan is de wijziging een feit (lid 3). De inwerkingtreding vindt plaats een dag na de bekendmaking van de wijziging door het college van Leiden (art. 17 lid 4 GR; zie voorts art. 26 lid 4 jo. lid 2 Wgr), tenzij in het wijzigingsbesluit een ander moment is opgenomen.

De inzending van de wijziging en de bekendmaking hiervan geschieden overeenkomstig artikel 25 van deze regeling (zie art. 17 lid 4). Dat betekent dat het college van Leiden de wijziging bekendmaakt in het Gemeenteblad en verwerkt in het landelijke Wgr-register ex artikel 136 Wgr. De bekendmaking ex artikel 25 GR laat onverlet dat de colleges hun besluiten ook bekend moeten maken (art. 6 Bekendmakingswet). Dat geldt niet voor het toestemmingsbesluit van de gemeenteraad, dat is bekendgemaakt door toezending aan het eigen college (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 1 Awb).¹⁶

Artikel 18

Dit artikel regelt de toetreding van het college van een andere gemeente tot deze centrumregeling (lid 1 en 2). Dat kan bij besluit van het toetredende college en de reeds deelnemende colleges. De deelnemende colleges hoeven echter niet allemaal in te stemmen, het is voldoende wanneer het Leidse college (als college van de centrumgemeente) en twee derde van de partnercolleges instemmen (lid 3). Daarmee wordt recht gedaan aan de bijzondere positie van de centrumgemeente, maar ook aan de positie van de partnergemeenten. Het Leidse college kan voorwaarden aan de toetreding verbinden, waarbij de overige colleges inbreng mogen plegen (lid 3). Is een college van een reeds bestaande partnergemeente het niet eens met de toetreding of de toetredingsvoorwaarden, dan kan dat een reden zijn om tegen te stemmen.

Artikel 19

Een voor onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling (zie art. 24) moet onder meer bepalingen bevatten over opheffing (art. 9 lid 1 Wgr). Met deze bepaling wordt daarin voorzien.

Opheffing van de gemeenschappelijke regeling geschiedt door gezamenlijk besluit van drie van de vier colleges van burgemeester en wethouders (lid 1). Het betreft hier dus geen unaniem besluit, dit omdat een gemeenschappelijke regeling niet met één deelnemer kan blijven bestaan. Voor het besluit tot opheffing geldt, anders dan bij besluiten tot treffen, toetreding, uittreding en wijziging, niet de procedure dat de gemeenteraad om toestemming moet worden gevraagd. De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet daar niet in (zie art. 1 lid 2 en 3 Wgr). Dit mag ook niet zomaar aanvullend in de gemeenschappelijke regeling geregeld worden, omdat voor een formele toestemming een wettelijke grondslag is vereist (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:26 Awb).¹⁷ Een toestemmingseis wordt immers als een vorm van bestuurlijk toezicht gezien, in dit geval binnengemeentelijk toezicht van de raad op het college, en dergelijk toezicht is alleen toegestaan als de wet in formele zin in die mogelijkheid voorziet.

Indien besloten wordt tot opheffing, dan wordt een registeraccountant aangesteld om een opheffingsplan op te stellen (lid 3). Dit plan moet in elk geval voorzien in de verplichtingen van de partnergemeenten ten aanzien van de financiële en personele gevolgen die voortvloeien uit de opheffing (lid 4). Het opheffingsplan wordt uitgevoerd door de gemeente Leiden (lid 5).

Opheffing is in elk geval niet mogelijk gedurende de transitiefase, de eerste 2 jaar na de inwerkingtreding van de regeling.

Artikel 20 t/m 22

¹⁶ Vgl. ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3965.

¹⁷ Vgl. Rb. Maastricht 29 augustus 2008, ECLI:NL:RBMAA:2008:BE9499 (*Streekgewest Westelijke Mijnstreek*).

Een voor onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling (zie art. 24) moet onder meer bepalingen bevatten over de gevolgen van uittreding (art. 9 lid 1 Wgr). In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr dat momenteel bij de Eerste Kamer ligt is opgenomen dat de gevolgen van uittreding uitgebreider worden geregeld in de gemeenschappelijke regeling zelf. Naar verwachting zal deze wetswijziging in 2022 of 2023 in werking treden. Om deze reden wordt de procedure in de artikelen 20 tot en met 22 uitgebreid geregeld.

Uittreding is in elk geval niet mogelijk gedurende de transitiefase, de eerste 2 jaar na de inwerkingtreding van de regeling.

Artikel 21 regelt de procedure voor vaststelling van het uittredingsplan. Het college van de centrumgemeente wijst op voordracht van de uittredende deelnemer en de secretaris van de centrumgemeente een onafhankelijke externe deskundige aan die het uittredingsplan voorbereidt en die onder meer de uittreedsom berekent. De onafhankelijke extern deskundige dient te beschikken over in ieder geval financiële en juridische kennis en expertise. De deskundige mag niet in dienst zijn bij de centrumgemeente of één van de partnergemeenten of voor hen in opdracht werken waardoor hij een tegenstrijdig belang kan hebben. Kosten die met de inhuur van de onafhankelijke externe deskundige gepaard gaan behoren tot de frictiekosten. De kosten van inhuur van een advocaat of andere juridische expertise die voortkomen uit een conflict tussen partijen, behoren niet tot dergelijke frictiekosten en komen voor eigen rekening van de partijen die hen inschakelen.

Het college van de centrumgemeente stelt tenminste 6 maanden voorafgaand aan het moment van uittreding het uittredingsplan en de voorlopige uittreedsom vast. Met deze procedure hebben alle betrokken partijen ten minste een half jaar voorafgaand aan de uittreding een hoge mate van duidelijkheid over de condities voor uittreding en de hoogte van de (voorlopige) uittreedsom. Omdat de hoogte van de uittreedsom in het laatste jaar van deelname aan de regeling nog kan wijzigen bepaalt het zesde lid dat het college van de centrumgemeente binnen zes maanden na het moment van uittreding de definitieve uittreedsom dient te bepalen.

De berekening van de voorlopige uittreedsom en de definitieve uittreedsom is gebaseerd op de systematiek van de uittreding en de jaarrekening van het meest recent verstreken begrotingsjaar. Alleen kosten die het directe gevolg zijn van de uittreding komen voor compensatie in aanmerking. Onder de kosten die voor compensatie in aanmerking komen vallen ook toekomstige kosten. Om die reden wordt bij het berekenen van de definitieve uittreedsom een risico-opslag van 10% toegepast om eventuele onvoorziene toekomstige kosten die ontstaan naar aanleiding van de uittreding te ondervangen. Met deze risico-opslag wordt de uittredende deelnemer ontzien van andere toekomstige onvoorziene kosten. De raming van toekomstige kosten dient in de regel mede te worden gebaseerd op aannames, onder meer omtrent de verwachte ontwikkeling van die toekomstige kosten en de kans dat deze kosten zich kunnen voordoen. Voor de onderbouwing van deze aannames is het van belang toepassing te geven aan voornoemde principes en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Kosten als gevolg van de uittreding dienen te worden verrekend met eventuele baten als gevolg van de uittreding.

Doordat er uiterlijk zes maanden na uittreding een definitieve uittreedsom bepaald wordt, weten alle partijen waar ze aan toe zijn. De vaststelling van de definitieve uittreedsom is een besluit en is vatbaar voor bezwaar en beroep. Het college van de centrumgemeente biedt de uittredende deelnemer gedurende het uittredingsproces de keuze tussen betaling van de uittreedsom in enkele termijnen of betaling van de uittreedsom in één keer.

Artikel 22 bepaalt welke kosten als gevolg van de uittreding voor compensatie door de uittredende deelnemer in aanmerking komen. De uittredingsregeling maakt daarbij onderscheid tussen frictiekosten en desintegratiekosten. Het is raadzaam om allereerst de kosten per betrokken kostensoort te berekenen alsof sprake is van liquidatie van het aandeel van de uittredende deelnemer in die kostensoort. De kosten die aldus worden berekend (en bij de uittredende deelnemer in rekening gebracht dienen te worden) worden verminderd met eventuele baten die ontstaan doordat de capaciteit waarop de kosten betrekking hebben op alternatieve wijze kan worden ingezet (bijvoorbeeld: de inkomsten uit onderverhuur van overtollige bedrijfsruimte kunnen in mindering worden gebracht op de kosten voor leegstand).

De definitieve uittreedsom bestaat dus uitsluitend uit een vergoeding ter compensatie van frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten. Voor de berekening van de frictiekosten en desintegratiekosten gelden de principes die hiervoor in de (rechts)praktijk worden geaccepteerd (lid 1). Toepassing van deze principes dient bij te dragen aan de objectieve bepaling van de uittreedsom. In dat kader wordt in de eerste plaats aangesloten bij de principes van goed koopmanschap zoals deze door bedrijven worden gebruikt in het kader van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Deze principes zijn het realiteitsbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het eenvoudsbegin sel. In dat kader wordt in de tweede plaats aangesloten bij de principes van accounting, zoals deze door accountants dienen te worden toegepast bij de controle van de boekhouding van organisaties. Daarbij gaat het om:

- Het toerekeningsbeginsel;
- Het voorzichtigheidsprincipe;
- Het realisatieprincipe;
- Het matchingprincipe;
- Het continuïteitsprincipe; en
- Het bestendigheidspincipe.

Naast deze principes gelden hier altijd en onverkort de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, evenredigheid, motivering, etc.). Het uittredingsplan is immers een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht dat voor wat betreft de wijze van totstandkoming en inhoud aan deze beginselen moet voldoen.

Alle frictiekosten en desintegratiekosten moeten bij de uittredende deelnemer in rekening gebracht worden. De uittredende deelnemer is verplicht deze kosten te betalen. Het gaat hierbij om het saldo van alle frictiekosten en desintegratiekosten. Eventuele baten van mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld overname van overtollig personeel) moeten derhalve worden afgetrokken van de bruto kosten. Ook bij de regeling opgebouwde reserves waartoe de uittredende deelnemer gerechtigd is, dienen te worden verrekend met de verschuldigde frictiekosten en desintegratiekosten. De uittredende deelnemer is verplicht om binnen drie maanden nadat het college van de centrumgemeente de definitieve uittreedsom vastgesteld heeft te betalen. Kosten die de uittredende deelnemer maakt in het kader van de uittreding komen voor rekening van de uittredende deelnemer. Deze kosten kunnen niet in mindering worden gebracht op de uittreedsom.

Het zesde lid regelt dat de datum van uittreding moet gelden als peildatum voor berekening van de uittreedsom. Feiten en omstandigheden die na de datum opkomen dienen buiten beschouwing te worden gelaten bij de bepaling van de uittreedsom. Dit impliceert dat bij het berekenen van de compensatie van eventuele onvoorziene kosten een zo precies mogelijke raming moet worden gemaakt, gebaseerd op zo plausibel mogelijke aannames. Of deze aannames ook na de datum van uittreding blijken te kloppen mag vervolgens geen rol spelen. In zoverre moeten de uittredende deelnemer en de overige partijen beiden een inschatting maken van de risico's die zij lopen bij het bepalen van de compensatie en de onderbouwing daarvan.

Tot slot is de centrumgemeente gehouden al het mogelijke te doen om de kosten voor uittreding voor de uittredende deelnemer zo laag mogelijk te houden. Dat hoeft er echter niet toe te leiden dat de centrumgemeente reeds bepaalde ambities omlaag moet bijstellen en in gang gezette investeringen of aangegane verplichtingen moet staken.

Artikel 23

In afwijking van artikel 21 geldt voor Leiden een aparte set voorwaarden bij de uittreding, omdat de uittreding van Leiden (als centrumgemeente) verregaande gevolgen heeft. Zo geldt voor Leiden een langere opzegtermijn (3 jaar) en komen de consequenties van de uittreding dan ook voor rekening van Leiden. Dit is alleen anders wanneer de uittreding ook leidt tot een opheffing (daar moeten ex artikel 19 ten minste drie van de vier colleges dan toe beslissen). Dan wordt de procedure van artikel 19 verder gevolgd.

In de drie jaar die zitten tussen het besluit tot uittreding en de daadwerkelijke inwerkingtreding van de uittreding van Leiden moet het ambtelijk overleg (artikel 10) de benodigde voorstellen doen, in plaats van het college van de centrumgemeente. Indien gewenst kan het ambtelijk overleg bij onenigheid escaleren naar het bestuurlijk overleg.

Uittreding is in elk geval niet mogelijk gedurende de transitiefase, de eerste 2 jaar na de inwerkingtreding van de regeling.

Artikel 24

Een gemeenschappelijke regeling kan voor bepaalde of voor onbepaalde tijd worden getroffen (vgl. art. 9 lid 1 Wgr). Deze gemeenschappelijke regeling wordt voor onbepaalde tijd getroffen, dit mede om meer zekerheid te bieden aan het personeel, maar ook om te voorkomen dat bijvoorbeeld een van de gemeenten door het niet verlengen zomaar uit de samenwerking zou stappen, met alle gevolgen van dien voor de overige deelnemers. Een gemeenschappelijke regeling voor bepaalde tijd komt immers van rechtswege te vervallen (zonder concrete besluitvorming daartoe). Dit zou er dus toe kunnen leiden dat door gebrek aan overeenstemming tussen de gemeenten personeel ineens boventallig wordt of dat een gemeente zonder besluit daartoe ophoudt deel te nemen.

Artikel 25

Artikel 26 lid 1 Wgr schrijft voor dat een gemeenschappelijke regeling bekend moet worden gemaakt. Met deze bepaling, in samenhang met de wet, is beschreven hoe dit gebeurt.

Artikel 26

Na de beoogde wetswijziging van de Wgr moet iets opgenomen worden over evaluatie. Dit artikel voorziet daarin. Evaluatie geschiedt eens per collegeperiode (4 jaar). Deze evaluatie kan natuurlijk samenvallen met een evaluatie van de verschillende dienstverleningsovereenkomsten, maar zal voornamelijk ook zien op de gezamenlijkheid waarbij een evaluatie van een afzonderlijke dienstverleningsovereenkomst juist ook de maatwerkafspraken die daarin staan beoordeeld zullen worden.

Artikel 27

Op grond van artikel 26 Wgr treedt een gemeenschappelijke regeling in werking op een in de gemeenschappelijke regeling te bepalen moment, dat in elk geval ná de bekendmaking van de gemeenschappelijke regeling moet liggen.

In dit artikel wordt gekozen om de gemeenschappelijke regeling in werking te laten treden op 1 januari 2023 (lid 2), of wanneer de bekendmaking later geschiedt de maand na de bekendmaking (lid 1).

Artikel 28

Het is voor een gemeenschappelijke regeling handig een citeertitel te hebben zodat er in andere regelingen makkelijk naar verwezen kan worden.