

Toelichting Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie H2O

Algemene toelichting

De colleges van de gemeenten Hattem, Heerde en Oldebroek zijn per 1 juli 2017 de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie H2O aangegaan (hierna: de bedrijfsvoeringsorganisatie). Deze bedrijfsvoeringsorganisatie heeft rechtspersoonlijkheid als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Deze rechtsvorm is een per 1 januari 2015 ontstane nieuwe voorziening in de Wgr die beoogt beleidsarme uitvoeringstaken voor de deelnemende gemeenten uit te voeren.

De bedrijfsvoeringsorganisatie voert namens en voor de deelnemende gemeenten, ondersteunende processen en uitvoeringstaken uit op het terrein van bedrijfsvoering, te beginnen met diensten op het terrein van ICT en automatisering. Aan het hoofd van de bedrijfsvoeringsorganisatie staat een bestuur, dat - als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht - tevens (al dan niet krachtens overdracht) kan zijn belast met publiekrechtelijke besluitbevoegdheden.

Een bedrijfsvoeringsorganisatie dient te voldoen aan de daaraan door de Wgr gestelde eisen. Omdat het uiteindelijk een bundeling van bepaalde gemeentelijke bevoegdheden betreft, is op een aantal punten ook de Gemeentewet van toepassing.

De bedrijfsvoeringsorganisatie betreft een collegeregeling, dat wil zeggen een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges deelnemen en waarbij uitsluitend collegebevoegdheden zijn betrokken. De regeling maakt het overigens wel mogelijk dat ook een samenwerkingsverband van samenwerkende overheden (zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio), waaraan een of meer deelnemers van de regeling al deelneemt, toetreedt. In dat geval neemt het bestuur van dat samenwerkingsverband deel aan de regeling. De regeling wordt dan redactioneel zodanig aangepast dat voor het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband de bevoegdheden van de colleges ook gelden, en voor het de bevoegdheid van het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband de bevoegdheden van de raden. De uitgangspunten van de regeling blijven voor het overige ongewijzigd.

Omdat het een collegeregeling betreft mag het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie uitsluitend bestaan uit collegeleden. Om te borgen dat de raden adequaat betrokken worden bij de gang van zaken van de bedrijfsvoeringsorganisatie bevat de regeling diverse voorzieningen. Deze zien onder meer op de informatieverstrekking, verantwoording, financiële bepalingen en wijzigen en opheffen van de regeling.

Om de betrokkenheid van de raden verder te borgen is ten aanzien van enkele besluiten van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie in de regeling geregeld dat de ontwerpen van deze besluiten (vooraf) aan de raden moeten worden voorgelegd voor zienswijzen. Het betreft hier de financiële kadernota, de begroting, en de jaarrekening. Voor het vaststellen van de begroting geldt dat het bestuur dit besluit bij twee derde meerderheid moet nemen. Dat geldt ook voor het vaststellen of wijzigen van de bijdrageregeling en het dienstverleningshandvest en het vaststellen van een uitrederegeling en liquidatieplan.

Voor enkele besluiten geldt dat de colleges deze nemen en daarvoor de voorafgaande toestemming nodig hebben van hun raad. Dit betreft besluiten omtrent de toetreding door nieuwe deelnemers en wijziging of opheffing van de regeling. Voor deze besluiten geldt het unanimititeitsvereiste zo lang de regeling drie deelnemers kent. Vanaf het moment dat een vierde deelnemer toe treedt geldt ook hier het twee derde meerderheidsvereiste.

Overigens geldt dat ieder collegelid dat tevens lid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie is, op grond van de Gemeentewet in een verantwoordingsrelatie staat tegenover de raad. Uit dien hoofde heeft de raad altijd de mogelijkheid om dit collegelid ter verantwoording te roepen over het door dat collegelid als lid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie gevoerde bestuur en in het uiterste geval het vertrouwen in hem op te zeggen.

Het dagelijks bestuur wordt door het bestuur van de regeling op basis van de Wgr onder eigen naam en verantwoordelijkheid door de bedrijfsorganisatie uitgevoerd.

Onderstaand wordt een korte toelichting gegeven op de afzonderlijke artikelen.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit artikel bevat enkele begripsbepalingen die in de gemeenschappelijke regeling gehanteerd worden. Deze zijn aanvullend op termen zoals deze in de Wgr, de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) worden gebruikt.

Artikel 2

Dit artikel regelt in het eerste lid dat een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld.

Wanneer een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt opgericht, moet de vestigingsplaats in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen (artikel 10, derde lid, Wgr). Dat is in het tweede lid gebeurd.

Hoofdstuk II Doelstelling, taken en bevoegdheden

Artikel 3

In dit artikel wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie verder geïntroduceerd, met haar doelstelling en algemene bevoegdheden. Dit met als doel om de bevoegdheden van het bestuur af te bakenen. Het belang is breed gehouden zodat het takenpakket in de toekomst uitgebreid kan worden met andere bedrijfsvoeringstaken. De deelnemers zijn verplicht het basispakket af te nemen.

Artikel 4

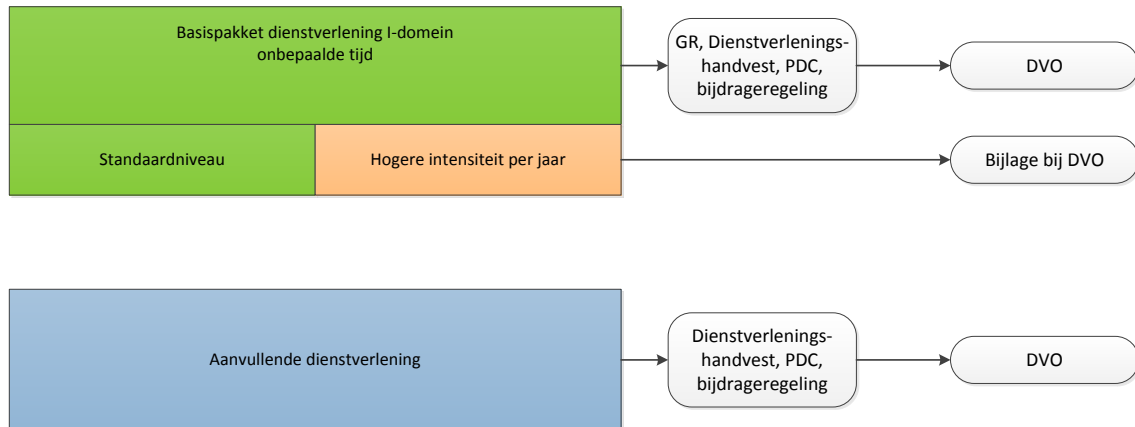
In artikel 4 worden de door de bedrijfsvoeringsorganisatie uit te voeren taken omschreven. Voorts wordt ten aanzien van de taken van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheid gemaakt tussen de basistaken en optioneel af te nemen aanvullende dienstverlening. De basistaken kunnen ook op een hoger intensiteitsniveau worden afgenomen, dus bijvoorbeeld op verzoek en tegen aanvullende betaling vaker worden verricht, of het beheren van meer dan het standaard vastgestelde aantal werkplekken.

Om geen misverstanden te laten ontstaan omtrent de precieze inhoud van de afgesproken werkzaamheden voor een deelnemer worden deze volledig weergegeven in een bijlage die behoort bij de tussen de bedrijfsvoeringsorganisatie en de deelnemer te sluiten dienstverleningsovereenkomst.

Voor de uitvoering van de basistaken betalen de deelnemers een bijdrage, die tevens dient ter instandhouding van de organisatie. Voor aanvullende dienstverlening wordt een separate vergoeding overeengekomen. Zie daarvoor ook artikel 9 en de toelichting daarop.

De afspraken over de I-dienstverlening kennen aldus een drieslag: type dienstverlening, betaling en vastlegging. In onderstaande visualisatie is dit uitgewerkt.

Taken, betaling en vastlegging



Naast de ondersteuning van de deelnemers is het de bedrijfsvoeringsorganisatie tevens toegestaan om in beperkte mate dezelfde soort ondersteuning te leveren aan derden, met een maximum van 20% van de omzet. Dit criterium vloeit voort uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de Aanbestedingswet 2012. Om daaraan te blijven voldoen is zekerheidshalve de toevoeging “tot het Europeesrechtelijk geldend maximum” opgenomen. De deelnemende colleges mogen aanbestedingsvrij diensten afnemen van de bedrijfsvoeringsorganisatie omdat daarbij in beginsel sprake is van een zogenoemde inbesteding. Om daar aan te kunnen (blijven) voldoen is het van belang dat de deelnemers toezicht uitoefenen op de strategische beslissingen van de bedrijfsvoeringsorganisatie (hetgeen blijkens artikel 12, derde lid, Richtlijn 2014/24/EU mogelijk is nu iedere deelnemer in het bestuur zit) en wanneer de bedrijfsvoeringsorganisatie ten minste 80% van zijn werkzaamheden verricht voor de deelnemers.

Artikel 5

De bedrijfsvoeringsorganisatie voert de taken onder eigen naam en verantwoordelijkheid uit. Het bestuur bezit daarbij de bevoegdheden zoals de wet die heeft toegekend, zoals bijvoorbeeld die tot het voeren van het dagelijks bestuur.

Hoofdstuk III

Het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie

Artikel 6

Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent maar één bestuursorgaan dat over eigen bevoegdheden beschikt, het bestuur. Ingegaan wordt op de organisatie en de samenstelling van het bestuur en op de voorwaarden waaronder men daarin zitting kan hebben. De organisatie van het bestuur is voorgeschreven in de Wgr. Er moeten collegeleden in het bestuur benoemd worden.

Binnen een bedrijfsvoeringsorganisatie is geen sprake van een verdeling van bevoegdheden tussen verschillende bestuursorganen. Alle bevoegdheden komen toe aan het bestuur. In zoverre is hier dan ook geen sprake van duale verhoudingen.

Uitgangspunt van de Wgr is voorts dat besluiten bij volstreekte meerderheid worden genomen, maar dat voor bepaalde besluiten een gekwalificeerde meerderheid kan worden geëist (artikel 14a jo. artikel 13, vierde lid, Wgr). Het achtste lid neemt dit uitgangspunt over, maar maakt ook uitzonderingen mogelijk. Deze zijn op verschillende plaatsen in de regeling opgenomen: in artikel 16, 20, 21, 22 en 23, waarin het twee derde meerderheidsvereiste opgenomen is.

Als belangrijke besluiten van het bestuur waarvoor het vereiste van de twee-derde meerderheid geldt zijn aangemerkt:

- Vaststellen en wijzigen dienstverleningshandvest
- Vaststellen en wijzigen begroting
- Vaststellen en wijzigen bijdrageregeling
- Vaststellen uittrederegeling
- Vaststellen liquidatieplan.

Voor enkele zwaarwegende besluiten is besluitvorming door de colleges in plaats van het bestuur nodig. In die gevallen geldt het unaniniteitsvereiste, maar nu van de deelnemende colleges, zo lang er drie deelnemers zijn. Vanaf het moment dat een vierde deelnemer toe treedt geldt ook hier het 2/3^{de} meerderheidsvereiste. Het gaat om de volgende besluiten:

- Toetreding van nieuwe deelnemers
- Wijziging van de gemeenschappelijke regeling
- Liquidatie van de gemeenschappelijke regeling.

Artikel 7

De Wgr vereist niet dat het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie een voorzitter heeft. Wel kan het uit praktische overwegingen worden overwogen om dat te doen. Daarvoor is hier gekozen. De voorzitter is geen bestuursorgaan dat over eigen bevoegdheden mag beschikken.

Artikel 8

Het bestuur vergadert ten minste twee maal per jaar. De vergaderingen zijn omwille van de transparantie van besluitvorming in beginsel openbaar, tenzij het bestuur besluit dat een (deel van de) vergadering in beslotenheid dient plaats te vinden. De regeling verklaart de relevante bepalingen uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing. De Wgr laat dat voor besturen van bedrijfsvoeringsorganisaties grotendeels open en schrijft slechts voor dat het bestuur twee maal per jaar vergadert. De keus voor het van toepassing verklaren van de artikelen 56 en 58 Gemeentewet is expliciet gedaan om zoveel mogelijk consistentie te vertonen met vergaderingen van de colleges.

Artikel 9

Dit artikel regelt expliciet de eigen bevoegdheden van het bestuur waarover het op grond van de wet in ieder geval beschikt. Het voorziet ook in de bevoegdheid tot het opstellen van een bijdrageregeling, waarin de bijdragen van de deelnemers wordt geregeld. De inhoud van deze regeling dient te allen tijde te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (belangenafweging, evenredigheid) en de redelijkheid en billijkheid zoals deze onder meer zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Omdat de Gemeentewet expliciet de raad aanwijst als bevoegd orgaan om financiële verordeningen vast te stellen is hier gekozen voor de term bijdrage regeling.

Hoofdstuk IV

Inlichtingen en verantwoording

Artikel 10

De Wgr geeft aan dat in een gemeenschappelijke regeling expliciet vermeld moet zijn hoe de relaties zijn tussen het bestuur als geheel en de raden van de deelnemende gemeenten én tussen de afzonderlijk leden van het bestuur en de raad van hun “eigen” gemeente.

In artikel 10 gaat het om de verhouding tussen het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en de raden, de colleges en de individuele collegeleden, in het bijzonder om de informatieverstrekking. Gelet op het feit dat de colleges de regeling zijn aangegaan, maakt dit artikel het tevens mogelijk om als college inlichtingen te vragen. Tevens behelst dit artikel de verhouding tussen *de individuele leden* van het bestuur en de respectievelijke c.q. hun eigen colleges van de deelnemende gemeenten. Ingevolge artikel 18 jo. 16 Wgr gaat het hier om verantwoording van de leden van het bestuur jegens het college dat hen heeft aangewezen.

Hoofdstuk IV

De manager

Artikel 11

De dagelijkse leiding van de bedrijfsvoeringsorganisatie is in handen van de manager. Deze wordt door het bestuur benoemd, geschorst of ontslagen.

Artikel 12

Het bestuur legt de functieomschrijving van de manager vast en bepaalt welke bevoegdheden deze manager in mandaat, volmacht en opdracht krijgt toebedeeld, en welke bevoegdheden deze aan andere medewerkers in ondermandaat mag verlenen.

Hoofdstuk VI

Personeel

Artikel 13

Personeel is in dienst van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Een bedrijfsvoeringsorganisatie in de zin van de Wgr behoort in beginsel tot de openbare dienst (artikel 1, tweede lid, Ambtenarenwet), en kan zodoende ambtenaren in dienst hebben (artikel 1, eerste lid, Ambtenarenwet).

Dat betekent dat het bestuur verplicht is een rechtspositionele regeling vast te stellen (artikel 125, tweede lid, Ambtenarenwet). Gekozen is voor het van toepassing verklaren van de rechtspositieregeling van Hattem vanwege het feit dat de meeste medewerkers van de reeds voor de drie gemeenten functionerende I-dienst werkzaam zijn bij de gemeente Hattem. Omdat de keus voor de rechtspositieregeling voor de rechtspositie van één van de drie gemeenten een logische is, is de keus op die van Hattem gevallen.

Hoofdstuk VII

Archief

Artikel 14

Dit artikel vloeit voort uit de Archiefwet 1995.

Hoofdstuk VIII

Begroting en rekening

Artikel 15

De bedrijfsvoeringsorganisatie is verplicht besluiten te hebben genomen inzake het financiële beleid en beheer, alsmede inzake de controle. De grondslagen voor deze besluiten zijn gelegen in de artikelen 212 en 213 Gemeentewet.

Ook overigens is de Gemeentewet van belang. Zo regelt artikel 184 van deze wet dat een bedrijfsvoeringsorganisatie verplicht kan worden gesteld om mee te werken aan een onderzoek van de Rekenkamer.

Via artikel 35, zesde lid van de Wgr zijn de artikelen 186 t/m 213 van de Gemeentewet van kracht. In samenhang met de Wgr bepaalt artikel 199 Gemeentewet zo dat de vaststelling van de jaarrekening décharge voor het bestuur inhoudt.

Artikel 16, 17

De Wgr bevat in de artikelen 34, 34a, 34b en 35 specifieke regels voor de vaststelling van de begroting en jaarrekening, alsmede de beleidsmatige en financiële kadernota van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze regels zijn onverkort van toepassing en uitgewerkt in de artikelen 16 en 17 van de regeling. De voor 15 maart voor zienswijzen aan de raden toe te zenden financiële kadernota dient als kader voor de begroting van het daarop volgend jaar. Ook die moet voor zienswijzen aan de raden voorgelegd worden.

In dit artikel wordt ook weer de bijdrageregeling genoemd die op grond van artikel 9 van de regeling met het oog op de kostenverdeling moet worden opgesteld.

Conform artikel 34b Wgr dient het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie de voorlopige jaarrekening voor 15 april aan de raden van de gemeenten toe te zenden voor het indienen van zienswijzen.

Artikel 18

Ook over het batig en nadelig saldo zijn afspraken gemaakt. Omdat de bedrijfsvoeringsorganisatie te allen tijde aan zijn verplichtingen jegens derden moet kunnen voldoen bepaalt de regeling dat een negatief saldo naar evenredigheid over de deelnemers moet worden verdeeld. Zie daarvoor ook de toelichting op artikel 19.

Artikel 19

Dit artikel ziet op de praktische uitvoering van betalingen en bevoorschotting die door de deelnemers moet plaatsvinden om de bedrijfsvoeringsorganisatie te kunnen laten functioneren.

Dit artikel codificeert daarnaast dat de deelnemers er voor zorg dragen dat de bedrijfsvoeringsorganisatie te allen tijde aan zijn verplichtingen jegens derden kan voldoen. Dat betekent dat bij tekorten die niet intern kunnen worden afgedekt, de deelnemers moeten bijbetalen. De achterliggende reden van het borgen van het voldoen aan de verplichtingen vormt het voorkomen van de bestempeling tot verminderd kredietwaardig door kredietinstellingen, waardoor een gemeenschappelijke regeling tegen minder gunstige condities dan de deelnemers leningen kan afsluiten. Zie circulaire d.d. 8 juli 1999 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De bijdragen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn verplichte uitgaven voor de deelnemers. Dat betekent dat de raad deze op de begroting moet opnemen. Indien de raad dit weigert, kunnen gedeputeerde staten daarin voorzien. Dit artikel regelt dat het bestuur gedeputeerde staten tijdig inschakelt indien gemeenteraden weigeren de benodigde verplichtingen op te nemen op de gemeentelijke begroting.

Hoofdstuk IX

Toe-/uittreding, wijziging of opheffing

Artikel 20

Toetreding kan geschieden bij besluit van de colleges van de huidige deelnemers én de potentiële deelnemer. De colleges moeten daarvoor toestemming van hun raden hebben (artikel 1, derde lid, jo. tweede lid, Wgr). Het bestuur kan voorstellen doen en regelt de gevolgen van de toetreding.

Toetreding kan ook plaatsvinden door samenwerkingsverbanden waarin een of meer van de gemeenten deelnemen.

Aangezien toetreding tevens een wijziging van de regeling vereist, is de wijzigingsregeling van artikel 22 tevens van toepassing.

Artikel 21

Dit artikel regelt de voorwaarden voor uittreding.

Een college kan uittreden mits het daartoe heeft besloten en de raad daarvoor toestemming heeft gegeven. Uittreding kan met inachtneming van een opzegtermijn van een jaar en per 1 januari van een kalenderjaar. Alle daarmee verbonden kosten, te berekenen tot en met vijfde jaar na de uittreding, komen voor rekening voor de uittredende partij. Ten behoeve van de procedure van uittreding dient het bestuur een uittredingsregeling vast te stellen. De uittredingsregeling dient bij twee derde meerderheid te worden vastgesteld. De inhoud van de regeling voor de uittredingsregeling dient te allen tijde zowel voor wat betreft de procedure als de inhoud te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (belangenafweging, evenredigheid) en de redelijkheid en billijkheid zoals deze onder meer zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 22

De regeling voorziet in de mogelijkheid van wijziging van de regeling indien de colleges daartoe gelijkkluidend besluiten. Ook daarvoor is weer voorafgaande toestemming van de raden vereist.

Artikel 23

Dit artikel regelt de opheffing van de gemeenschappelijke regeling. Dit kan geschieden bij een gelijkkluidend besluit van de colleges. Dit unanimitetsvereiste laat onverlet dat voor een deelnemer te allen tijde mogelijk is om uit te treden uit de regeling.

Het bestuur stelt vervolgens bij besluit dat met twee derde meerderheid wordt genomen een liquidatieplan vast (lid 2). Het besluit tot liquidatie is dan immers al genomen en de deelnemers zijn gehouden zich jegens elkaar met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te gedragen. Met inachtneming van die beginselen dient het liquidatieplan tot stand te komen. De bedrijfsvoeringsorganisatie blijft bestaan, zolang dat voor liquidatie noodzakelijk is.

Hoofdstuk XI: Slotbepalingen

Artikel 24

In dit artikel is een voorziening voor de afhandeling van klachten opgenomen.

Indien tussen twee of meer van de deelnemers, tussen het bestuur en een of meer deelnemers, of tussen de bestuursleden van de bedrijfsvoeringsorganisatie een verschil van inzicht bestaat over de toepassing van de regeling wordt het geschil zo lang mogelijk langs minnelijke weg opgelost. Alle betrokkenen dienen zich daarvoor in te spannen. Alleen wanneer langs minnelijke weg geen oplossing wordt gevonden is geschilbeslechting conform artikel 28 Wgr van toepassing. Dit artikel 28 Wgr voorziet in geschilbeslechting door gedeputeerde staten, tenzij de burgerlijke rechter of de bestuursrechter bevoegd is om dit geschil te beslechten.

Artikel 25

Daags na de bekendmaking van de regeling treedt deze in werking.

Het college van Hattem is belast met inzending van de gemeenschappelijke regeling aan gedeputeerde staten overeenkomstig artikel 26, eerste lid, Wgr. Deze bepalingen gelden mutatis mutandis ook voor besluiten tot toetreding, uittreding, wijziging en liquidatie. Tot slot vermeldt het vierde lid de inschrijvingsplicht van de colleges overeenkomstig artikel 27 Wgr.

Artikel 26

Een gemeenschappelijke regeling kan voor bepaalde of onbepaalde tijd worden getroffen (art. 9, eerste lid, Wgr). Deze gemeenschappelijke regeling wordt gezien de gekozen doelstelling van samenwerking voor onbepaalde tijd getroffen.

Artikel 27

Dit artikel regelt de citeerwijze (de officiële naam) van de gemeenschappelijke regeling.

Ter uitvoering van deze regeling is een aantal stukken opgesteld. Dat betreft in ieder geval de volgende stukken:

- a. het dienstverleningshandvest
- b. de model dienstverleningsovereenkomst
- c. de bijdrageregeling