

TOELICHTING OP DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING BEDRIJFSVOERINGSORGANISATIE PARTICIPATIEBEDRIJF KEMPENPLUS

1. Inleiding

De raden en de colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden (hierna: de colleges) hebben tot en met 1 juli 2019 de uitvoering van hun taken uit de Wet Sociale Werkvoorziening (hierna: WSW) in gezamenlijkheid uitgevoerd. Hiertoe hadden de colleges hun bevoegdheden uit de WSW overgedragen aan de door hen opgerichte gemeenschappelijke regeling Regeling WVK-Groep (hierna: GR WVK-Groep).

De GR WVK-Groep had in dat kader de taak om werk te bieden aan diegene die niet kunnen deelnemen aan het reguliere arbeidsproces. In het algemeen ging het hier om mensen met een lichamelijk, verstandelijke of psychische beperking. De GR WVK-Groep had daartoe de vorm van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Dit gemeenschappelijk openbaar lichaam beschikte, net zoals de gemeente, over eigen rechtspersoonlijkheid en kon dus ook zelfstandig in het maatschappelijk en privaatrechtelijk rechtsverkeer optreden. Zowel de raden als de colleges waren de regeling aangegaan (het betrof een zogenoemde gemengde regeling). Zij hadden al hun bevoegdheden betreffende de WSW aan de GR WVK-Groep gedelegeerd.

Naast deelname in de GR WVK-Groep participeren de colleges van de vier gemeenten samen met het college van de gemeente Oirschot in de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Kempengemeenten (hierna: GRSK). De GRSK voert tot en met 1 juli 2019 diverse taken, waaronder taken op het gebied van de Participatiewet voor haar deelnemers uit.

2. Invoering Participatiewet per 1 januari 2015

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb), de WSW en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (hierna: Wajong). De Participatiewet is erop gericht om mensen met en zonder een arbeidsbeperking werk te laten vinden bij een gewone werkgever (de zogenoemde arbeidsinschakeling).

Bij de invoering van de Participatiewet is voorzien in een overgangsregime dat onderscheid maakt tussen verschillende categorieën van personen die reeds voor 2015 (gedeeltelijke) arbeidsondergeschikt waren. Als gevolg van de invoering van de Participatiewet heeft het UWV beoordeeld welke "oude" Wajongers konden werken. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen waarvan hun arbeidsvermogen vanaf 1 januari 2015 voor het eerst wordt vastgesteld vallen onder de Participatiewet. Het college van de gemeente waarin zij wonen dient hun arbeidsvermogen vast te stellen.

Voor WSW'ers met een vast dienstverband veranderde en verandert er niets. Zij houden hun baan en hun salaris. Vanaf 1 januari 2015 kunnen mensen met arbeidsbeperking niet meer in de WSW instromen; ook zij vallen onder de Participatiewet. Meerderjarigen met een arbeidsbeperking die voor 1 januari 2015 een bijstandsuitkering ontvingen vallen eveneens onder de Participatiewet. Tenslotte geldt dat een ieder die vanaf 1 januari 2015 een arbeidsbeperking krijgt en die geen beroep kan doen op de Wajong of geen beroep (meer) kan doen op een arbeidsongeschiktheidsverzekering valt onder de Participatiewet.

3. Begeleiding naar arbeid

Zowel de WVK-Groep als (een onderdeel van) de GRSK hield zich bezig met de ondersteuning van mensen naar arbeid. De verschillende onderdelen van de uitvoering leken elkaar op enig moment te gaan overlappen en/of te gaan concurreren. Elke organisatie had zijn eigen invalshoek, maar hetzelfde doel. De uitvoering van de WSW geschiedt alleen nog voor de per 1 januari 2015 bestaande WSW'ers.

Het lag daarom voor de hand om de uitvoering van de WSW en de Participatiewet in één organisatie onder te brengen. Daarom is de GR WVK-Groep samen met een deel van de GRSK, de voormalige Intergemeentelijke Sociale Dienst de Kempen (ISD) omgevormd tot de GR Participatiebedrijf De Kempen (hierna: het Participatiebedrijf) dat zowel de taken uit de WSW als de taken op grond van de Participatiewet en daaraan gerelateerde relevante wet- en regelgeving uitvoert.

4. De taken van de GR Participatiebedrijf

Eind 2018 hebben de colleges van Bergeijk, Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden daarom besloten tot oprichting van een gezamenlijke werkorganisatie, het Participatiebedrijf. Zij blijven daarnaast deelnemer in de GRSK. De gemeente Oirschot heeft ervoor gekozen om alleen deelnemer in de GRSK te blijven, en dat niet ook in de GR Participatiebedrijf te worden. Het Participatiebedrijf heeft als opdracht voor de colleges de college taken uit de WSW en de college taken uit de Participatiewet inzake arbeidsinschakeling uit te voeren. Daarnaast voert het Participatiebedrijf de college taken op grond van de IOAW, de IOAZ en de Bbz en bijbehorende (gemeentelijke) regelgeving uit.

Voor de zowel uitvoering van de WSW als van de Participatiewet en de overige taken hebben de colleges hierbij beoogd dat het Participatiebedrijf de wijze van uitvoering van de betreffende wetten zoals deze plaats vond door de GR WVK-Groep als de GRSK voortzet. Dat impliceert dat de colleges de overdracht (delegatie) van desbetreffende bevoegdheden uit de betreffende wetten continueren. De uitzondering op deze overdracht is dat de van de betrokken college bevoegdheden afgeleide bevoegdheden om beleidsregels vast te stellen niet aan het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie worden overgedragen. Deze beleidsbepaling blijft uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van de colleges. Voor zover het vaststellen van beleid of verordeningen aan de raden toekomt, blijft deze bevoegdheid bij de raden.

5. De bedrijfsvoeringsorganisatie Participatiebedrijf KempenPlus

Bij de bepaling van de rechtsvorm voor het Participatiebedrijf hebben de colleges bepaald dat continuering van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr wenselijk is. De keuze voor deze rechtsvorm is tevens nodig gelet op het uitgangspunt dat de sw-ers in dienst moeten zijn van een publiekrechtelijke werkgever. Tegelijkertijd hebben de colleges bepaald dat hier de rechtsvorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie ex artikel 8, derde lid, Wgr de voorkeur heeft boven die van het openbaar lichaam ex artikel 8, eerste lid, Wgr. Deze keuze is pas per 1 januari 2015 mogelijk geworden aangezien de wet op die datum is gaan voorzien in de rechtsfiguur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

De keus voor een bedrijfsvoeringsorganisatie is in dit geval aan de orde omdat het hier om uitvoeringstaken gaat met een beperkte mate van beleidsvrijheid (de formele wetgever heeft immers kaders gesteld) en waarvoor het beleid overigens met name door de raden wordt bepaald. De beleidsregelbevoegdheid van de colleges is niet overgedragen. Een en ander komt ook overeen met de door de wetgever beoogde doelstelling van de bedrijfsvoeringsorganisatie, te weten de behartiging (uitvoering) van beleidsarme uitvoeringstaken van de colleges.

De bedrijfsvoeringsorganisatie beschikt – net zoals het gemeenschappelijk openbaar lichaam – over eigen rechtspersoonlijkheid. 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. In dit bestuur kunnen alleen collegeleden zitting hebben.

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. Bij de uitoefening van de overgedragen taken en bevoegdheden dient (het bestuur van) de bedrijfsvoeringsorganisatie ook alle relevante regels uit de betreffende wet- en regelgeving en de op basis daarvan door de raden en colleges gegeven kaders (verordeningen, beleidsregels, instructies etc.) toe te passen.

De onderhavige GR WVK-Groep is ontstaan uit de gezamenlijke besluiten tot toestemmingverlening door de raden tot oprichting van de GR WVK-Groep. Door de bestaande GR WVK-Groep te wijzigen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam (met eigen rechtspersoonlijkheid) in een bedrijfsvoeringsorganisatie (eveneens een rechtspersoon) hebben de colleges de rechtsvorm van de GR gewijzigd, zonder de GR op te heffen. Hiermee is ook geborgd dat de rechtspersoonlijkheid van de gemeenschappelijke regeling is blijven bestaan. Tevens is ook zeker gesteld dat alle publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechten en plichten die tot 1 juli 2019 rustten op de GR WVK-Groep, vanaf 1 juli 2019 rusten op het Participatiebedrijf.

Gelet op het aanzienlijke aantal wijzigingen in de tekst van de oorspronkelijke GR WVK-Groep en het vervallen en samenvoegen van diverse artikelen is er – omwille van de leesbaarheid – voor gekozen een integrale nieuwe tekst van de gemeenschappelijke regeling vast te stellen.

6. Betrokkenheid raden; informatieplicht, verantwoording, zienswijzen

Net als de GRSK maar in afwijking van de toenmalige GR WVK-Groep is het Participatiebedrijf een collegeregeling, dat wil zeggen een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges deelnemen en waarbij uitsluitend collegebevoegdheden zijn betrokken. Daarom 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.

Om te beginnen is toestemming van de raden noodzakelijk voordat de colleges de regeling mogen aangaan of wijzigen.

De regeling zelf bevat regels met betrekking tot de informatieverstrekking door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie aan de deelnemende colleges en aan de betrokken gemeenteraden. Eveneens bevat de regeling regels met betrekking tot de verantwoording door een lid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie aan het college dat dat lid heeft aangewezen. Daarnaast 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 eigen 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. De introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wgr heeft op dit punt niet tot verandering geleid.

De raden worden betrokken bij de begroting en een mogelijke wijziging daarvan. Wanneer een wijziging van de begroting budgettair neutraal plaatsvindt en er geen aanvullende bijdragen van de deelnemers nodig is, kan de begrotingswijziging door het bestuur worden vastgesteld zonder dat de raden om zienswijzen wordt gevraagd.

De uitgangspunten en de procedure voor de verdeling van de bijdragen van de deelnemers staat in de tekst van de regeling vermeld. Het bestuur stelt de definitieve verdeelsleutel vast in een Bijdragebesluit. De raden kunnen zienswijzen indienen op de vast te stellen afspraken omtrent de financiële verdeelsleutel. Daarnaast wordt de mogelijkheid opgenomen dat het bestuur de raden ten aanzien van een specifiek besluit vraagt om een zienswijze. Het bestuur kan hiertoe besluiten indien de individuele leden van het bestuur hiertoe een instructie van hun raden hebben gekregen, of uit eigen beweging. Met deze laatste mogelijkheid wordt vast vooruitgelopen op

door de minister aangekondigde aanpassingen in de Wgr ten behoeve van meer betrokkenheid van de raden.

Een zienswijzeprocedure voor de raden is op grond van artikel 31a Wgr van toepassing op het bestuursbesluit tot oprichting van of deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon.

7. Toelichting per hoofdstuk

Onderstaand wordt een korte toelichting gegeven op de hoofdstukken van de regeling.

Algemene bepalingen: artikelen 1 tot en met 5

Een aantal begrippen, dat later in de tekst terugkomt, is in dit deel gedefinieerd. Verder wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie geïntroduceerd, met haar doelstelling en algemene bevoegdheden. Van belang zijn hier met name artikel 5, waarin het belang, de doelstelling en de overdracht van de bevoegdheden wordt geregeld. Overdracht betekent dat de colleges van de deelnemende gemeenten deze bevoegdheden niet meer zelf kunnen en mogen uitoefenen.

Artikel 5 maakt het mogelijk dat het Participatiebedrijf niet alleen de daar omschreven taken uitvoert voor de deelnemers, maar tot een bepaald maximum van de omzet ook voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen. Dit criterium van maximaal 20% vloeit voort uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de Aanbestedingswet 2012. De deelnemende gemeente(besture)n 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 kunnen uitoefenen op de strategische beslissingen van de bedrijfsvoeringsorganisatie (hetgeen blijkens art. 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 deelnemende partijen.

Met dit artikel wordt in ieder geval mogelijk gemaakt dat de gemeente Oirschot de taken uit de Participatiewet die zij voorheen liet uitvoeren door de GRSK, thans afneemt bij het Participatiebedrijf.

Hoofdstuk I: artikelen 6 t/m 9

Het bestuur van het Participatiebedrijf

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 grotendeels voorgeschreven in de Wgr. Alle deelnemers beschikken over één bestuurslid met één stem binnen het bestuur. Binnen het bestuur wordt een voorzitter aangewezen. Behoudens bijzondere in de regeling omschreven gevallen beslist het bestuur met absolute meerderheid van stemmen.

Binnen een bedrijfsvoeringsorganisatie is geen sprake van een verdeling van bevoegdheden tussen verschillende bestuursorganen. Alle bevoegdheden komen toe aan het bestuur. Om de bedrijfsvoeringsorganisatie in staat te stellen privaatrechtelijke rechtspersonen op te richten of daarin deel te nemen, is het op grond van artikel 31a Wgr noodzakelijk dat de bevoegdheid van het bestuur om daartoe te besluiten uitdrukkelijk in de regeling is opgenomen. De oprichting of deelname is op grond van artikel 31a, eerste lid, Wgr overigens alleen dan mogelijk indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Ingevolge artikel 31a, tweede lid, Wgr is het nemen van een dergelijk besluit onderworpen aan een zienswijzeprocedure bij de raden.

Het bestuur vergadert in beginsel zes maal, doch minimaal 2 maal per jaar. Het bestuur kan zich tijdens de vergaderingen laten adviseren door deskundigen. De regeling verklaart bepalingen uit de Wgr en daarin opgenomen verwijzingen naar de Gemeentewet inzake de vergaderorde van

het bestuur van overeenkomstige toepassing. Meer in detail uitgewerkte afspraken over de wijze van vergaderen zijn neergelegd in het reglement van orde voor de vergadering van het bestuur.

Hoofdstuk II: artikelen 10-11

De voorzitter

De Wgr laat voor een bedrijfsvoeringsorganisatie open of een voorzitter wordt aangewezen. Deze heeft daarom geen specifieke wettelijke bevoegdheden. Uit praktische overwegingen verdient het hebben van een voorzitter de voorkeur. In de regeling krijgt de voorzitter daarbij tevens enkele specifieke bevoegdheden. Zo is de voorzitter belast met het leiden van de vergaderingen van het bestuur en de ondertekening van stukken van het bestuur.

Hoofdstuk III: artikel 12

Overlegstructuur

De bedrijfsvoeringsorganisatie kent niet de mogelijkheid tot het instellen van adviescommissies of bestuurscommissies. Daarom is wel expliciet de mogelijkheid opgenomen om een overlegstructuur op te zetten, bijvoorbeeld met de raden. Voor de betrokkenheid tussen de deelnemende gemeenten en het Participatiebedrijf is daarnaast in ieder geval van belang dat er ten minste eenmaal per jaar een overleg met de directeur van het Participatiebedrijf plaatsvindt.

Hoofdstuk IV: artikelen 13-14

Inlichtingen, verantwoording en terugroeping

De Wgr geeft aan dat in een gemeenschappelijke regeling expliciet vermeld moet zijn hoe in dit opzicht 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 13 gaat het om de verhouding tussen het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en de raden, 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.

In artikel 14 van de regeling gaat het om de verhouding tussen *de leden* van het bestuur en de 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. In artikel 18 Wgr wordt aangegeven dat, indien de regeling is aangegaan door de colleges, artikel 16 'overeenkomstig van toepassing' is. Uit de aanduiding 'overeenkomstig van toepassing' moet worden afgeleid dat in plaats van 'de raden' moet worden gelezen: 'de colleges'. Op grond van deze redenering is dan ook de relatie tussen de leden van het bestuur en *de colleges* geregeld in artikel 14 (en niet de raden, want de regeling is immers niet aangegaan door de raden).

Hoofdstuk V: artikelen 14 t/m 17

Personeel

Het Participatiebedrijf kent verschillende soorten werknemers, waaronder "WSW'ers". Deze moeten op grond van de WSW in dienst zijn bij een publiekrechtelijke organisatie.

De algemeen directeur wordt door het bestuur benoemd, geschorst of ontslagen.

Aanstelling van ambtenaren gebeurt op door het bestuur. Na inwerkingtreding van de WNRA zal die wet met bijbehorende cao van toepassing zijn.

De rechtspositie van de werknemers die in dienst worden genomen op grond van de WSW is geregeld op basis van de wet, in de cao WSW.

Personeelsleden kunnen op uitnodiging van het bestuur bij bestuursvergaderingen aanwezig zijn.

Hoofdstuk VI: artikel 18

Archief

Iedere gemeenschappelijke regeling beschikt verplicht over archiefbepalingen. In het geval van gedelegeerde taken zoals het Participatiebedrijf die uitvoert dient het openbaar lichaam over een eigen archiefreglement te beschikken.

Hoofdstuk VII: artikelen 19 tot en met 25

Financiën

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. In de regeling wordt ten aanzien van deze besluiten niet gesproken van verordeningen, maar van regels. Aan het bestuur van de bestuur komt immers geen verordenende (wetgevende) bevoegdheid toe. Om die reden bepaalt artikel 19 van de regeling dat artikelen 212 en 213 Gemeentewet van *overeenkomstige* toepassing zijn.

De Wgr bevat in de artikelen 34, 34a, 34b en 35 specifieke regels met bijbehorende termijnen voor begroting en jaarrekening, alsmede de kadernota van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze regels zijn onverkort van toepassing en uitgewerkt in de regeling.

Ter onderbouwing van de inrichting van en besluitvorming over deze regeling is een bedrijfsplan opgesteld. Daarin is ook een aantal financiële uitgangspunten opgenomen, zoals het “trap op – trap af” beginsel. De formatie van het Participatiebedrijf is deels direct afhankelijk van de omvang van het cliëntenbestand/het aantal medewerkers en deels indirect. Voor dat deel van de formatie dat direct afhankelijk is van de omvang van het cliëntenbestand/het aantal medewerkers hanteert het Participatiebedrijf formatienormen. Door toepassing van deze normen beweegt de formatie jaarlijks mee met de fluctuaties in het cliëntenbestand/aantal medewerkers. Dit vormt een vast onderdeel van het reguliere begrotingsproces.

Artikel 22 voorziet in een regeling voor de kostenverdeling. Het bestuur dient een verdeelsleutel vast te stellen. Op het nemen van dit besluit is de procedure voor zienswijzen van de raden van toepassing.

Hoofdstuk VIII: artikelen 26 tot en met 32

Overige bepalingen

Toetreding van een nieuwe deelnemer is mogelijk, indien zijn college daartoe met toestemming van de raad heeft besloten en alle deelnemende colleges hiermee unaniem hebben ingestemd, waarbij uiteraard artikel 1 Wgr moet worden gevolgd. Indien de toetreding tevens een wijziging van de regeling vereist, is de wijzigingsregeling van artikel 28 tevens van toepassing.

De regeling voorziet in de mogelijkheid van wijziging en opheffing van de regeling indien de colleges (met toestemming van hun raden) daartoe unaniem hebben besloten.

Een college kan uittreden mits het daartoe heeft besloten en de raad daarvoor toestemming heeft gegeven. Uittreding is zowel geheel als gedeeltelijk (wanneer een deel van de taken niet meer wordt afgenomen) mogelijk. De uittredende deelnemer zal in dat geval de frictiekosten moeten vergoeden. Op grond van de jurisprudentie kunnen deze frictiekosten over maximaal een periode van vijf jaar worden berekend.

Voor wat betreft diverse publicatiebepalingen worden de reguliere bepalingen van de Wgr in acht genomen.