

Toelichting bij gewijzigde gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen (conceptversie)

Inleiding

Voor nadere informatie over de argumenten die hebben geleid tot de samenwerking tussen beide gemeenten, wordt verwezen naar voorstellen van de colleges van burgemeester en wethouders van Hoogeveen en De Wolden aan de gemeenteraden van beide gemeenten, die hebben geleid tot richtinggevende uitspraken van beide Raden van 27 juni 2013 om te komen tot ambtelijke samenvoeging tussen beide gemeenten.

De tekst van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is leidend geweest bij het opstellen van deze Regeling. Artikelen waarvan de inhoud direct te herleiden is tot de tekst van de wet, worden niet nader toegelicht.

Op 1 september 2014 is de gemeenschappelijke regeling Ambtelijke organisatie De Wolden/Hoogeveen in werking getreden in de vorm van een Openbaar Lichaam met een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Toen op 1 januari 2015 de Wgr ook een juridische samenwerkingsvorm mogelijk maakte met één bestuurslaag, namelijk een bedrijfsvoeringsorganisatie, is gekozen voor die vorm. Daartoe is de gemeenschappelijke regeling in 2015 gewijzigd. Daarbij is de naam van de gemeenschappelijke regeling gewijzigd in: Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen. Die wijziging is op 1 augustus 2015 in werking getreden.

Op 1 juli 2022 is de Wgr gewijzigd. Op grond van het overgangsrecht moeten de bestaande gemeenschappelijke regelingen uiterlijk op 1 juli 2024 worden aangepast aan de wettelijke bepalingen. Omdat er ook andere redenen zijn om de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen te wijzigen is de gemeenschappelijke regeling opnieuw gewijzigd. In deze toelichting wordt ook ingegaan op die wijzigingen.

Artikel 1: Begripsbepalingen

In het eerste lid is een aantal relevante begrippen beschreven die in de tekst van de Regeling regelmatig voorkomen.

Als de organisatie wordt bedoeld, dan worden van gemeenschappelijke regeling of GR gesproken, als de 'statuten' van de GR worden bedoeld, dan wordt dit vermeld als: Regeling.

Artikel 2: Bedrijfsvoeringsorganisatie

Het Openbaar Lichaam dat in 2014 is ingesteld is in 2015 omgevormd tot een bedrijfsvoeringsorganisatie (Bvo). Dat is eveneens een rechtspersoon, heeft ambtenaren in dienst en beheert de productiemiddelen. De Bedrijfsvoeringsorganisatie is bij uitstek gericht op het verrichten van uitvoerende en ondersteunende taken voor de deelnemers. Dat doet deze rechtspersoon in het bijzonder. In de taakomschrijving is ook vermeld dat de samenwerkingsorganisatie tot taak heeft om te komen tot beleidsontwikkelingen en beleidsvoorbereiding. Het gaat daarbij niet om eigen beleid van de Bvo, maar om het faciliteren van het beleidsproces van de deelnemers, waarvan de uitkomsten voor de deelnemers ook verschillend kan zijn.

Om praktische redenen is de Samenwerkingsorganisatie gevestigd in Hoogeveen. De wet vergt op grond van art 10, lid 3 dat een vestigingsplaats wordt aangewezen. Dit is louter van juridische betekenis en heeft geen gevolgen voor de feitelijke plaats(en) van vestiging. De Regeling kent op

grond van de Wgr, één bestuursorgaan, namelijk het bestuur. Er is niet voorzien in een voorzitter in de vorm van een bestuursorgaan, maar er kan in de Regeling wel een voorzitter worden aangewezen en dat is ook gedaan.

Artikel 3: Belang

Het belangrijkste doel van de Regeling is dat de door de Deelnemers aan de Bvo opgedragen taken, kwalitatief goed en op een doelmatige wijze worden uitgevoerd. Hoe de opgedragen taken uitgevoerd dienen te worden, wordt nader uitgewerkt. Dit betreft vooral de uitvoering van de taken van de beide deelnemende gemeenten. De GR heeft dus geen eigen inhoudelijk takenpakket, anders dan voor zover noodzakelijk om zelf aan de wettelijke eisen te voldoen en om werkgever te zijn.

Artikel 4: Taken van de ambtelijke organisatie van de deelnemers

De deelnemers laten in overeenstemming met het bepaalde in artikel 3 van deze Regeling, de gemeentelijke taken door de Bvo uitvoeren. De intentie is dat de gemeenten de ambtelijke taken (met uitzondering van de taken van gemeentesecretaris en raadsgriffier) door de Bvo laten uitvoeren.

Doel van lid 4 is te regelen dat wanneer 1 gemeente specifieke verplichtingen is aangegaan voor werkzaamheden t.b.v. derden, de kosten en opbrengsten daarvoor voor die gemeente blijven. Het kan uiteraard alleen aangelegenheden betreffen die niet in de kostenverdeelsleutel zijn verdisconteerd.

De leden 5 en 6 zijn opgenomen om helder te maken dat de Raden ook invloed kunnen aanwenden. De invloed vermeld in lid 4 is gebaseerd op verhouding tussen de bestuursorganen, zoals vermeld in de Gemeentewet.

Artikel 5: Bevoegdheidstoedeling

De gemeenteraden, de colleges van B&W en de burgemeesters houden de bevoegdheden die ze voorafgaand aan de oprichting van de nieuwe ambtelijke organisatie hebben. De colleges van B&W zullen bepaalde bevoegdheden delegeren of mandateren aan de bestuursorganen van de (nieuwe) ambtelijke organisatie. Daartoe wordt een delegatie, mandaat- en volmachtsbesluit opgesteld waarin de verleende bevoegdheden worden opgenomen. Dit overzicht zal vervolgens periodiek geactualiseerd dienen te worden, zodat regelmatig aanpassingen mogelijk zijn, al dan niet als gevolg van gewijzigde wet- en regelgeving.

Artikel 6: Kostenverdeling

Ingevolge de Wgr dient de begroting van de Bvo vastgesteld te worden voordat de gemeentelijke begrotingen vastgesteld worden. Deze begroting is gericht op de kosten voor de bedrijfsvoering. Er is een 'kostenverrekenmodel' opgesteld over de wijze waarop de lasten van de Bvo aan de deelnemers worden toegerekend. Dit verrekenmodel maakt vervolgens integraal deel uit van deze Regeling. De colleges van B&W van de deelnemers zullen beide in moeten stemmen met het model dat gehanteerd wordt. Bij het opstellen van het model is het advies van een onafhankelijke accountant gevraagd.

Omdat de zelfstandigheid van de deelnemers wordt behouden, betekent dit dat de "financiële administratie" van de deelnemers zoveel mogelijk gescheiden gehouden wordt. Er zullen dus 3 financiële administraties naast elkaar bestaan, waarbij die van de deelnemers vooral de programma's en daarmee gemoeide middelen zullen omvatten en die van de Bvo voor de middelen die gemoeid zijn met de PIOFACH taken.

De planning- & control cyclus van de Bvo wordt zo opgezet, dat de vastgestelde begrotingen van de deelnemers uitgangspunt zijn voor een jaarplanning door de GR. Daarmee vormen de begrotingen van de deelnemers de inhoudelijke sturing op het uit te voeren takenpakket van de Bvo.

Artikel 7: Kwaliteitsborging

Conform artikel 3 dienen de taken binnen de Bvo op een kwalitatief goede en doelmatige wijze uitgevoerd te worden. Door het opstellen van een kwaliteitssysteem kunnen hiervoor normen gesteld worden. Te verwachten is dat dit zich eerst in de loop der tijd zal ontwikkelen. Indien dit niet het geval is meldt de Bvo dat bij de betreffende deelnemer(s). De gemeenten blijven aansprakelijk voor de handelingen die namens hen verricht worden. Het spreekt vanzelf dat omgekeerd de deelnemers aan de GR zullen melden dat zij de dienstverlening als onvoldoende ervaren.

Artikel 8: Samenstelling

Aanvankelijk is gestart met een Openbaar Lichaam met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. Met de bedrijfsvoeringsorganisatie is vervolgens gekozen voor één bestuurslaag bestaande uit de leden van de colleges van de deelnemers. Bij de laatste wijziging is gekozen voor een verdere vereenvoudiging. Het bestuur bestaat uit 2 leden en 2 plaatsvervangende leden per deelnemer die door het eigen college uit zijn midden worden aangewezen.

In de Regeling is bepaald dat er geen toetreding mogelijk is, want deze GR is in het bijzonder bedoeld voor deze 2 gemeenten. Indien toch toetreding van een andere gemeente wenselijk is, dan zal de GR daarop moeten worden aangepast en zullen de Raden wederom om toestemming gevraagd moeten worden. De zittingsduur van de leden van het bestuur de Bvo is gelijk aan de collegeperiode. Bij tussentijds vertrek van een lid of langdurige afwezigheid, zullen die taken worden overgenomen door een ander lid, die eveneens afkomstig is uit het eigen college van de deelnemer die door het vertrekkend lid werd vertegenwoordigd.

Artikel 9: Werkwijze bestuur

Gelet op de aanwezige belangen is het noodzakelijk dat de minimale vergaderfrequentie van het bestuur ten minste tweemaal per jaar is. Indien wenselijk kan de voorzitter of één college verzoeken om te vergaderen. Indien één college daartoe verzoekt, zal zij een schriftelijke opgave van de te behandelen onderwerpen richten aan de voorzitter.

Elk college heeft één stem. Besluiten tot vaststelling van de begroting en de rekening, zoals bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de Regeling, en de besluiten tot aanwijzing van de directie, zoals bedoeld in artikel 15, lid 1, dienen unaniem genomen te worden. Bij eventuele staking van de stemmen treden de leden van het bestuur meteen met elkaar in overleg, om zo mogelijk tot een oplossing te komen. Per situatie wordt gezien welke oplossingswijze het best bij het probleem past (bijvoorbeeld mediation of juridische/financiële toetsing van de verschillende standpunten).

Artikel 10: Bevoegdheden bestuur

In het eerste lid is bepaald dat alle bevoegdheden toekomen aan het bestuur. Het bestuur kan bevoegdheden opdragen aan de directie, hetgeen veelvuldig zal gebeuren om een effectieve werkwijze mogelijk te maken. Dat zal door middel van een volmachts- of mandaatbesluit geschieden. Er zijn enkel cruciale bevoegdheden uitgezonderd. Dit is geregeld in het zesde lid. Tevens is in het vierde lid de mogelijkheid om tot oprichting van rechtspersonen opgenomen, maar die oprichting is onderworpen in een zogenoemde voorhangprocedure. De raden moeten in de gelegenheid gesteld worden daar iets van te vinden. Daarmee is de mogelijkheid van de raad om controle uit te oefenen vergroot, want daardoor kunnen er niet ongemerkt op getrapte wijze andere rechtspersonen ontstaan.

Uiterlijk 1 juli 2024 moet in de GR zijn opgenomen op welke voorgenomen besluiten de gemeenteraden een zienswijze kunnen geven (artikel 10 Wgr). Er mag ook geregeld worden dat de raad in geen enkel geval een zienswijze in kan dienen. Aangezien de Bvo een beleidsarme regeling is, ligt de behoefte aan zienswijzen op alle voorgenomen besluiten minder voor de hand. Daarom is in het tweede lid bepaald dat voor zover deze Regeling niet anders bepaalt, Raden geen zienswijze naar voren kunnen brengen op voorgenomen besluiten van het bestuur.

Uiterlijk 1 juli 2024 moet in de GR ook zijn opgenomen of burgers betrokken worden en zo ja, op welke wijze en bij welke beslissingen. Aangezien de Bvo een beleidsarme regeling is waarbij de beleidskeuzes bij de gemeenten liggen, is participatie niet aan de orde. Daarom is in het derde lid bepaald dat geen sprake is van participatie bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van de Regeling.

Artikel 11: Informatie- en verantwoordingsplicht

Het bestuur geeft zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen vier weken aan de Raden van de deelnemers de door een of meer leden van die Raden schriftelijk gevraagde inlichtingen, tenzij dit in strijd is met het algemeen belang. Deze passieve informatieverplichting is vastgelegd in het eerste lid.

Daarnaast verstrekt het bestuur uit ongevraagd alle inlichtingen aan de Raden die voor een juiste beoordeling van door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig zijn. Deze actieve informatieverplichting is vastgesteld in het tweede lid. Het bestuur informeert de Raden tenminste eenmaal per halfjaar schriftelijk over het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid informeert. Dat kan heel goed samenvallen met de presentatie van jaarrekening en begroting.

Artikel 12: De voorzitter

Voor een Bvo is niet geregeld dat er een voorzitter is, omdat er van één bestuursorgaan wordt uitgegaan. Niettemin is het wenselijk dat een voorzitter wordt aangewezen om de vergaderorde en de vertegenwoordigingsbevoegdheid aan op te dragen. Om de gelijkwaardigheid tussen de beide deelnemers te benadrukken is hier een roulerend voorzitterschap opgenomen. De voorzitter vertegenwoordigt de Bvo in en buiten rechte. Met deze zinsnede wordt bedoeld dat de bevoegdheid zowel betrekking heeft op de formele procesvertegenwoordiging (in rechte) als op vertegenwoordiging bij het verrichten van privaatrechtelijke handelingen (buiten rechte) De procesvertegenwoordiging ziet op civiele rechtsgedingen, strafzaken en administratieve geschillen waarin de Bvo als rechtspersoon partij is.

Artikel 13: Organisatiereglement en Organisatiestructuur

Het bestuur heeft de mogelijkheid om een organisatiereglement vast te stellen. De uitgangspunten van deze Regeling zullen daarbij in acht worden genomen. Door middel van het organisatiereglement stelt het bestuur dan ook de Organisatiestructuur van de ambtelijke organisatie vast. In de praktijk zal dit op voorstel zijn van de directie.

Artikel 15: De directie

Dit artikel bepaalt dat het bestuur de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten aanwijst als directieleden. Daarmee bestaat de directie dus uit 2 leden.

In dit artikel zijn ook de taken van de directie verwoord. Het bestuur kan een Directiestatuut vaststellen om taken, rollen en verhoudingen binnen de directie nader te regelen. Er kan uiteraard voor taken en rollen een plaatsvervanger worden benoemd, die dan dezelfde bevoegdheden heeft. De directie woont de vergaderingen van het bestuur van de Bvo bij. In de vergaderingen heeft de directie een adviserende stem.

Artikel 16: Personeel

De afspraken tussen de vakbonden en de gemeenten (sociaal statuut) dienden als leidraad bij de overgang van het personeel per 1 januari 2015 naar het toenmalige Openbaar Lichaam. Die afspraken worden nu door het bestuur van de Bvo voor zover nog noodzakelijk uitgevoerd. De Bvo hanteert sinds het vervallen van de CAR/UWO de cao SGO.

Artikel 17: Financiële administratie en controle

De artikelen 212 en 213 Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing op het financieel beleid en beheer en op de inrichting van de financiële organisatie en de controle daarop. Het bestuur stelt regels vast om de vereisten zoals opgenomen in het eerste lid en het bepaalde in de artikelen 212 en 213 te kunnen voldoen.

Artikel 18: Dienstjaar

Het dienstjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december omdat gebroken dienstjaren erg inefficiënt zijn. Omdat het hier gaat om een – essentiële – wijziging van de regeling, maar de rechtspersoon in stand blijft is er geen sprake van gebroken boekjaren.

Artikel 19 en 20: Begroting en jaarrekening

De termijnen voor de indiening van de algemene financiële en beleidsmatige kaders, ontwerpbegroting en begroting zijn in de wet aangepast om gemeenteraden meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling. De begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen sluit daardoor beter aan op die van gemeenten, waardoor het voor gemeenteraden makkelijker wordt te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven aan regelingen voor de eigen gemeente. Ook hebben gemeenteraden langer de tijd gekregen om een zienswijze op de conceptbegroting van een regeling te geven en ontvangen zij de kaders later.

- de algemene financiële en beleidsmatige kaders moeten voor 30 april naar de gemeenteraden worden gestuurd in plaats van 15 april;
- de begroting van een regeling moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd in plaats van 1 augustus;
- de ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voor 15 september voor een zienswijze aan gemeenteraden aangeboden worden, in plaats van 8 weken.

Het bestuur draagt er zorg voor dat de planning- en control cyclus zodanig wordt ingericht dat die data worden gehaald.

In lid 10 is bepaald dat op wijzigingen van de begroting de voorafgaande bepalingen van dit artikel - met uitzondering van de genoemde data - van overeenkomstige toepassing zijn. Wijzigingen in de vastgestelde begroting welke geen effect hebben op de het begrote financiële resultaat van de Bvo, worden hiervan uitgezonderd. Dat wil zeggen dat de wijzigingen binnen het vastgesteld budget dienen te blijven. Dat kan op grond van art 35, lid 5 van de wet. Deze wijzigingen worden door het bestuur vastgesteld.

Voor de jaarrekening zijn ook procedureregels opgenomen. Deze moeten ertoe leiden dat het bestuur al tijdig kan beschikken over de ontwerpjaarrekening van het afgelopen jaar. Tijdige en actuele informatie is van groot belang. De in de Wgr opgenomen procedure moet ertoe leiden dat de jaarrekening jaarlijks voor 15 juli door het bestuur wordt vastgesteld. Ingevolge het gestelde in artikel 4 lid 4 wordt de planning- en control cyclus van de GR, met inachtneming van de vorenstaande wettelijke voorschriften, zoveel mogelijk afgestemd op de planning- en control cyclus van de deelnemers.

Artikel 21: Reserves en voorzieningen

Het bestuur stelt, indien daar behoefte aan is, een “Nota reserves en voorzieningen” vast. Deze nota dient te worden voorgelegd aan de Raden van de Deelnemers. De Reserves en voorzieningen worden overeenkomstig deze richtlijnen gevormd.

Artikel 22: Archiefbeheer

De regels voor het beheer en behoud van archiefbescheiden zoals deze zijn opgenomen in de desbetreffende archiefwetgeving (artikelen 12, 33 en 41 van de Archiefwet), zijn van toepassing op de Bvo.

Artikel 23: Geschilbeslechting

Gekozen is voor een geschillenregeling waarin het bestuur en het betreffende college, terstond in overleg treden teneinde het geschil op te lossen. De wettelijke bepaling over de regeling van geschillen tussen deelnemers en bestuur of tussen de deelnemers onderling is van toepassing verklaard. Er is ook een geschillenregeling opgenomen voor geschillen binnen de bestuursorganen van de GR in de vorm van een bindende arbitrage. Het spreekt vanzelf dat partijen eerst zullen trachten in onderling overleg het geschil op te lossen. Er is sprake van een geschil als één der deelnemers stelt dat er een geschil is. Toegevoegd is dat de arbiter een uitspraak doet over de toerekening van de kosten van de arbitrage aan de partijen bij het geschil.

Artikel 24: Behandeling klachten

De Bvo moet een bepaling bevatten met betrekking tot de wijze waarop klachten worden behandeld. Op grond van artikel 10, lid 4 van de Wgr moet hiervoor een voorziening in de Regeling worden opgenomen. De benoeming van de Ombudsman is opgedragen aan het bestuur.

Artikel 25: Toetreding

Toetreding is uitgesloten, omdat de Regeling specifiek voor deze vorm van samenwerking tussen deze 2 deelnemende gemeenten is gemaakt. Als anderen belangstelling zouden hebben voor deelneming van de samenwerking en de deelnemers dit wenselijk achten, zou de Regeling toch gewijzigd moeten worden. Dan is het goed om in die situatie een nieuwe Regeling te ontwerpen, die uiteraard zoveel mogelijk op het bestaande zal voortborduren.

Artikel 26: Uittreding

Er zijn bij deze Regeling maar twee gemeenten die deelnemen. In plaats van uittreding zal in een dergelijk geval een beroep worden gedaan op artikel 27 van de Regeling, maar de wet schrijft een bepaling als deze voor.

De wet verplicht ook dat in de bepalingen over uittreding wordt opgenomen wat de gevolgen zijn voor het vermogen van de GR voor de deelnemende gemeenten. Dit is opgenomen in het zesde lid.

Artikel 27: Wijziging en opheffing

Indien het bestuur het wenselijk acht om tot een wijziging van de Regeling te komen, zal het bestuur een daartoe strekkend voorstel doen aan de betrokken colleges. De colleges kunnen besluiten tot wijziging of opheffing van de Regeling.

Artikel 28: Richtlijnen ten aanzien van verplichtingen jegens derden

De zorg van kredietverleners betreft vooral de mogelijkheid dat onduidelijkheid bestaat over de verplichting van de deelnemers aan de rechtspersoon tot hun bijdrage in de exploitatie, alsmede het risico dat een zodanige liquidatieregeling zou kunnen worden getroffen dat, na opheffing de Bvo, niemand meer zou kunnen worden aangesproken voor de nagelaten schulden. Om deze zorg weg te nemen is de bepaling opgenomen waarin is vastgelegd dat de deelnemers verplicht zijn de Bvo van de nodige middelen te voorzien en is in deze bepaling geregeld dat de deelnemers instaan voor de afwikkeling van de financiële gevolgen van de opheffing.

Artikel 29: Bestaande samenwerkingen en deelnemingen

Alle bestaande samenwerkingsverbanden blijven bestaan bij inwerkingtreding van deze Regeling. In geval van opzegging is het aan het betreffende college om te besluiten of zij eventueel de betreffende taken laat uitvoeren door de Bvo.

Artikel 30: Inwerkingtreding, onvoorzienbaarheden en evaluatie

Het gemeentebestuur van de gemeente Hoogeveen is het gemeentebestuur dat is aangewezen om conform artikel 26 Wgr de bekendmaking te verzorgen. In alle gevallen waarin de Regeling niet voorziet, is het bestuur bevoegd om te beslissen. Dat kan dus niet betrekking hebben op een uitbreiding van taken. Het bestuur doet dat niet eerder dan na de colleges te hebben gehoord over het onvoorziene voorval. Dit artikel bevat nu ook een evaluatiebepaling. Voor de periode van evalueren is aansluiting gezocht bij afspraken die al gelden ten aanzien van de evaluatie van het kostenverrekenmodel.