

MEMO



Aan: Algemeen Bestuur Gemeenschappelijke regeling Shared Service Center DeSom
Van: Monique Bonsen-Lemmers
Datum: 6 juli 2023
Onderwerp: Notitie Governancemodel SSC DeSom
Documentnr: D23.005653
Zaaknummer: ZK23001692

Inleiding

Op verzoek van het Algemeen Bestuur (AB) van de gemeenschappelijke regeling SSC DeSom (hierna: 'de GR') is een onderzoek uitgevoerd door de werkgroep 'Stip op de horizon' (hierna: 'de werkgroep') naar de toekomst van SSC De Som. De eindrapportage van de werkgroep is als [Bijlage](#) bij deze notitie gevoegd. De werkgroep gaat in haar eindrapportage - onder een aantal voorwaarden en aanbevelingen - uit van een voortzetting van de (publieke) samenwerking op het gebied van ICT (automatisering). Eén van deze voorwaarden houdt in dat de ICT-samenwerking een wezenlijk andere - meer vereenvoudigde - invulling zal moeten krijgen dan de huidige samenwerkingsvorm.

In deze notitie wordt op basis van de conclusies en aanbevelingen uit de eindrapportage een eerste aanzet gedaan voor de uitwerking van een nieuwe, eenvoudig(ere) samenwerkingsvorm (en het bijbehorende governance model).

De huidige samenwerkingsvorm: een openbaar lichaam

Het eigenaarschap van de zes gemeenten van SSC DeSom is thans geregeld in een GR Openbaar lichaam. In de GR is geregeld dat er een AB wordt geformeerd, bestaande uit zes bestuursleden, namens elke gemeente één, waarbij elk van de leden verantwoording aflegt binnen het eigen college. Vanuit het AB vormen drie leden het DB. Het DB is bestuurlijk verantwoordelijk voor het SSC DeSom en daarmee ook uitsluitend gericht op het functioneren van het SSC. AB en DB worden geadviseerd door een AC, bestaande uit vier gemeentesecretarissen (van de gemeenten Koggenland, Opmeer, Medemblik en namens de SED-gemeenten door één gemeentesecretaris). De huidige samenwerkingsvorm betreft een 'zware' vorm, die rechtspersoonlijkheid bezit en een geled bestuur kent (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter).

Een nieuwe samenwerkingsvorm

Uitgangspunten

Uit de eindrapportage van de werkgroep volgt dat de wijze waarop de huidige ICT-samenwerking van SSC DeSom is vormgegeven, aanpassing behoeft. Ten aanzien van de samenwerkingsvorm bevat de eindrapportage de volgende uitgangspunten/aanbevelingen:

een organisatievorm en bijbehorend governance model (structuur en juridisch) die:

- makkelijk kan en wil meebewegen met ontwikkelingen in de markt en bij de gemeenten van uit een dienstverlenende grondhouding;
- een basisdienstverlening levert die we smaller definiëren dan de huidige situatie en eventueel een uitbreiding van de dienstverlening per gemeente;
- de mogelijkheid biedt om tussentijds eenvoudig taken te kunnen op- en afschalen;
- een constructie biedt waarbij - recht doende aan het bedrijfsvoeringskarakter van ICT - de bestuurlijke overhead vermindert.

De gewenste aanpassing van de samenwerkingsvorm (en het bijbehorende governance model) komt aldus in essentie voort uit de wens van de deelnemers om ten aanzien van de samenwerking te komen tot *een vermindering van de bestuurlijke drukte en een meer flexibele en wendbare samenwerkingsvorm*. Een samenwerkingsvorm, waarin het makkelijker is voor de deelnemers om een eigen taken-/dienstenpakket af te

nemen, maar ook om op een eigen gelegenheid toe- en uit te treden. De genoemde wens past ook goed bij de aard, inhoud en omvang van de (bedrijfsvoerings)taken die SSCdeSom voor haar deelnemers uitvoert.

Organisatorische vorm: hoe ziet een 'lichtere samenwerkingsvorm' eruit?

Ten aanzien van de organisatorische vorm waarin de (aangepaste) samenwerking plaatsvindt,¹ kan onderscheid worden gemaakt tussen lichtere vormen van gemeentelijke samenwerking tussen de zes deelnemende gemeenten (*intern gericht*² - bilateraal, in netwerkverband of een gastheermodel) en verdergaande vormen van samenwerking (*extern gericht*³). Gezien de conclusies en aanbevelingen uit eindrapportage van de werkgroep, alsook kijkende naar de aard en omvang van de gewenste ICT-samenwerking⁴, kan met de lichtere vormen van samenwerking niet of niet voldoende tegemoet gekomen worden aan de wensen van de deelnemers. Om die reden wordt hierna enkel gekeken naar meer verdergaande vormen van samenwerking, uitgaande van het (quasi) in- of uitbesteden van ICT-diensten bij een derde partij die rechtspersoonlijkheid bezit. Bij deze (quasi) in- of uitbesteding zijn diverse juridische grondslagen mogelijk, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk van aard. Op basis van de in het eindrapport opgenomen conclusies en aanbevelingen - en aldus nadrukkelijk rekening houdende met de wens tot vereenvoudiging - zijn hierna in een kort overzicht een tweetal juridische grondslagen/samenwerkingsvormen nader uitgewerkt:

1. De eerste samenwerkingsvorm betreft de omzetting (*wijziging*) van de huidige samenwerkingsvorm (GR Openbaar lichaam) naar een GR Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO).⁵
2. De tweede samenwerkingsvorm gaat uit van de *opheffing* van de GR, met een 'omzetting' van de GR in een (nader te duiden) rechtsvorm op basis van een 'dienstverleningsconstructie' (DVO).

Het overzicht is mede ontleend aan de Handreiking 'Grip op samenwerking' (VNG, 2013) en de Handreiking 'Grip op samenwerking' (VNG, 2015), waarin een uitgebreidere beschrijving valt te lezen.

Overzicht 1: Relevante publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (met rechtspersoonlijkheid)

	<i>GR Openbaar lichaam (huidige samenwerkingsvorm)</i>	Scenario 1: Omzetting (wijziging) van GR Openbaar lichaam in GR BVO	Scenario 2: Opheffing van GR Openbaar lichaam, plus oprichten en/of afnemen van diensten van een (nader te duiden) rechtspersoon ('dienstverleningsconstructie')
Oprichting	<i>GR Openbaar lichaam</i>	Wijziging GR	Opheffing GR + Oprichting (via een notariële akte) en/of afname van ICT-diensten van privaatrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld een stichting, coöperatie of naamloze vennootschap ⁶), waarbij de

¹ De samenwerking die de Drechtsteden al langere tijd hebben rond de juridische functie bestaat uit een basispakket, waarbij tegen een vooraf afgesproken budget bepaalde vooraf afgesproken diensten worden geleverd, en een pluspakket, waarbij maatwerk kan worden geleverd, tegen extra verrekeningen.

² 'Intern gericht' gaat uit van een samenwerkingsvorm tussen/binnen de zes deelnemende gemeenten.

³ 'Extern gericht' wil zeggen dat een vorm van samenwerking buiten de zes deelnemende gemeenten wordt gevonden.

⁴ Uitgaande van onder meer de kwaliteit en kwetsbaarheid van de ICT-dienstverlening, alsmede de (beperking van de) kosten.

⁵ Naast de BVO bestaan binnen de Wgr ook nog lichtere samenwerkingsvormen, het Gemeenschappelijk orgaan, de Centrumgemeente-constructie en de Lichte gemeenschappelijke regeling (regeling zonder meer). Deze constructies worden - anders dan in het geval van SSC De Som - gebruikt voor zaken of onderwerpen waarbij het bezit van rechtspersoonlijkheid of een duidelijke bestuursstructuur niet noodzakelijk is.

⁶ Bij de (nadere) duiding van deze samenwerkingsvorm dienen onder meer de aanleiding en het doel van de samenwerking, de keuze voor een specifieke rechtsvorm als samenwerkingsvorm, de inrichting en het functioneren van de rechtsvorm, de juridische en organisatorische aspecten van de rechtsvorm en de planning en het proces van de samenwerking worden betrokken. Verder dient - als gekozen wordt voor een nieuwe rechtsvorm - gekeken te worden naar bijvoorbeeld de wettelijke consequenties op het terrein van het (Europees) aanbestedingsrecht, mededinging en

			deelnemers een dienstverlenings- en/of samenwerkingsovereenkomst afsluiten.
Rechtsvorm	<i>Publiekrechtelijke rechtspersoon</i>	Publiekrechtelijke rechtspersoon	Privaatrechtelijke rechtspersoon Varianten: ➤ 'In eigen beheer': gezamenlijke <i>deelname (oprichting)</i> in nieuwe rechtsvorm + contractuele <i>afname</i> (DVO); of ➤ 'In extern beheer': gezamenlijke contractuele <i>afname</i> bij externe partij (DVO)
Bestuur(lijke drukte)	<i>AB + DB</i> <i>'Zware samenwerkingsvorm', met een geleed bestuur</i>	DB De BVO biedt - anders dan een GR Openbaar lichaam - een <i>eenvoudige</i> bestuursstructuur (enkelvoudig bestuur), met waarborgen voor onder meer het gebruik van bevoegdheden, toezicht en democratische controle. Deze samenwerkingsvorm is zeer geschikt voor gemeenten die samen willen werken in de bedrijfsvoering (uitvoeringstaken ⁷).	Bestuur/Directie en Raad van toezicht Deze samenwerkingsvorm is een 'bestuurlijk lichtere vorm' (enkelvoudig bestuur)
Flexibiliteit en wendbaarheid	<i>Deze samenwerkingsvorm kent een harde juridische structuur die het bijvoorbeeld moeilijk maakt, althans zonder veel kosten te maken, te vertrekken uit de regeling.</i>	Deze samenwerkingsvorm biedt ten opzichte van de GR Openbaar lichaam meer flexibiliteit en maatwerk aan haar deelnemers. Ook kan er bijvoorbeeld meer transparantie en democratische controle worden gerealiseerd door een directe relatie tussen het bestuursorgaan en de raden. De wijziging van de regelingsvorm biedt tevens de mogelijkheid om de in de huidige GR opgenomen	Deze samenwerkingsvorm biedt - in vergelijking tot een gemeenschappelijke regeling - de meeste flexibiliteit (toe-/uittreding) en wendbaarheid, waarbij de vorm wel vraagt om het borgen van afspraken in een dienstverlenings- en/of samenwerkingsovereenkomst.

staatssteun, de personele gevolgen en de rol van de medezeggenschap, alsook de financiële aspecten zoals het borgen van fiscale risico's (waaronder btw-vraagstukken en eventuele vennootschapsbelasting) en het uitwerken van een nieuw bekostigingsmodel.

⁷ Uitvoeringstaken zijn taken die naar hun aard geen of weinig bestuurlijke sturing en controle vragen en waarbij geen beleidsmatige keuzes gemaakt hoeven te worden.

		bepalingen, bijvoorbeeld op het gebied van toetreding, uittreding, te vereenvoudigen.	
--	--	---	--

Hieronder wordt nog kort ingegaan op de procedurele stappen rondom de opheffing van een GR. Een GR kan worden opgeheven door de deelnemers, met inachtneming van de bepalingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)⁸ en de GR zelf. In het geval gekozen wordt voor de opheffing van de gemeenschappelijke regeling, houdt de GR op te bestaan en wordt het Openbaar lichaam SSC De Som ontbonden. De in de GR opgenomen procedureregeling⁹ voorziet in de navolgende procedurele stappen, uitgewerkt in een schematisch overzicht:

Overzicht 2: Schematisch overzicht procedurele stappen opheffing GR

	Procedurestappen	Toelichting/bijzonderheden
1	a. De deelnemende bestuursorganen (colleges) nemen - op voorstel van het AB - in unanimititeit een besluit tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling. b. De raden moeten toestemming geven voor de opheffing.	
2	De opzegtermijn bedraagt op basis van de GR minimaal één (1) kalenderjaar.	Deze termijn loopt ook voor wat betreft wijziging in de sourcing redelijk 'natuurlijk' gelijk met de einddata van een aantal financieel 'zware' contracten van SSC DeSom met externe partijen (augustus 2024/februari 2025).
3	Het AB regelt de gevolgen van de uittreding.	
4	De uittredende gemeente(n) is/zijn een door het AB vastgestelde schadeloosstelling verschuldigd.	
5	Het AB stelt een liquidatieplan op om tot opheffing van de GR te komen.	Het liquidatieplan voorziet in de verplichting van de gemeenten tot deelneming in de financiële gevolgen van de opheffing en voorziet tevens in de gevolgen die de opheffing heeft voor het personeel. De omvang van de gevolgen van de uittreding (schadeloosstelling/liquidatieplan) is mede afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, waarin bijvoorbeeld de verkoop/overdracht van rechten en plichten (activa/passiva transactie) als mogelijkheid meegenomen kan worden (plan van vermogensoverdracht).
6	De GR blijft, voor zover dat voor de vereffening van het vermogen noodzakelijk is, voortbestaan.	

Adviesscenario

⁸ De Wgr bevat een aantal bepalingen die betrekking hebben op de opheffing van een gemeenschappelijke regeling. Zo bepaalt de Wgr allereerst dat de gemeenschappelijke regeling zelf bepalingen moet bevatten omtrent opheffing. Daarnaast bepaalt de Wgr dat, indien er sprake is van een openbaar lichaam (zoals in het geval van SSC DeSom), de regeling bepalingen moet bevatten over de vereffening van het vermogen in het geval van ontbinding. Voorts bepaalt de Wgr dat het openbaar lichaam na zijn ontbinding blijft voortbestaan, zolang dat nodig is voor de vereffening van het vermogen. Kort en goed, in de gemeenschappelijke regeling moet aldus geregeld worden wat de procedure is bij opheffing van een gemeenschappelijke regeling.

⁹ Artikel 41 GR.

Op basis van de hierboven geschetste scenario's, afgezet tegen de huidige situatie waarin de ICT-samenwerking zich bevindt, ziet een schematische weergave van de voor- en nadelen van de scenario's er voor de deelnemers als volgt uit:

Overzicht 3: Schematische weergave voor- en nadelen scenario's

	Scenario 1: Omzetting (wijziging) van GR Openbaar lichaam in GR BVO	Scenario 2: Opheffing van GR Openbaar lichaam, plus oprichten en/of afnemen van diensten van een (nader te duiden) rechtspersoon ('dienstverleningsconstructie')
Juridische, financiële en organisatorische aspecten	+ Volstaan kan worden met een wijziging van de GR- structuur	- Opheffings-/oprichtingsoperatie is omvangrijk
Bestuur(lijke drukte)	+	+
Flexibiliteit en wendbaarheid	+	+ / ++

Gelet op bovenstaande, is het advies om de juridische en organisatorische aspecten van scenario 1 nader uit te werken. Dit vraagt om een zorgvuldig proces met voldoende betrokkenheid en draagvlak van alle deelnemers.

Bijlage: Eindrapportage werkgroep 'Stip op de horizon'