

Toelichting gemeenschappelijke regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle (hierna: de IJsselland-gemeenten) hebben besloten samen gaan te werken in het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg. De nieuwe Jeugdwet¹ schrijft ook voor dat colleges samen moeten werken in het kader van artikel 2.8 lid 1 Jeugdwet. Doen zij dit niet, dan bestaat de mogelijkheid dat de regering bij algemene maatregel van bestuur de samenwerking afdwingt (art. 2.8 lid 2 Jeugdwet). Doel van deze semi-verplichte samenwerking is volgens de regering om voldoende slagkracht te creëren zodat kan worden gezorgd dat:

- er voldoende beschikbaarheid van specialistische kennis en capaciteit is om een toereikend aanbod van hulpverlening te organiseren;
- voldoende (gezamenlijke) draagkracht bestaat om financiële fluctuaties op te vangen;
- meer slagkracht wordt getoond richting aanbieders in het (maatschappelijk midden)veld;
- de mogelijkheid bestaat om kwalitatief hoogwaardige meerjarige contracten met professionele hulpverleners aan te gaan.²

De regering noemt als voorbeeld dat gezamenlijke inkoop van specialistische kennis door gemeenten in dit licht kan worden gezien als back office van het gemeentelijke maatwerk.³ Binnen dit kader hebben de IJsselland-gemeenten gekozen om gezamenlijk de specialistische jeugdzorg te gaan inkopen.

De colleges van de IJsselland-gemeenten hebben voor de uitvoering van deze samenwerking gekozen voor de rechtsvorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit is een nieuwe rechtsvorm die onlangs in de Wet gemeenschappelijke regelingen is geïntroduceerd (art. 8 lid 3 Wgr). Het betreft een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, met een enkelvoudig bestuur (er is maar één bestuursorgaan). De bedrijfsvoeringsorganisatie mag slechts worden opgericht voor ondersteunende taken (denk aan personeelszaken, financiën, huisvesting) of uitvoerende taken (zoals inkoop). Bij de behandeling van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de Eerste Kamer heeft de regering expliciet aangegeven dat inkoop tot de mogelijkheden behoort:

“Zoals deze leden signaleren, is de aanleiding voor het mogelijk maken van de nieuwe samenwerkingsvorm BVO niet gelegen in de decentralisatie. De aanleiding is de in de praktijk ontstane behoefte aan een lichtere vorm van samenwerking met rechtspersoonlijkheid, waar bedrijfsmatige en uitvoerende taken belegd kunnen worden, zoals het gezamenlijk ophalen van vuilnis of het organiseren van groenonderhoud. Het is moeilijk precies te duiden welke thema's binnen de drie decentralisaties geschikt zijn voor overdracht aan een BVO. Binnen een thema kan gekozen worden voor overdracht van uitvoerende taken met meer of minder beleidsruimte. Gemeenten zullen derhalve bij de toepassing van de BVO voor de decentralisaties bij het aangaan van een samenwerkingsverband moeten beoordelen of de uitvoerende taken waarop zij willen samenwerken veel beleidsruimte kennen of niet. **Bij de drie decentralisaties kan de BVO bijvoorbeeld gebruikt worden voor het gezamenlijk inkopen van**

¹ Wet van 1 maart 2014, *Stb.* 2014, nr. 105.

² *Kamerstukken II* 2012/13, 33 648, nr. 3, p. 24.

³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 648, nr. 3, p. 24.

begeleiding, het organiseren van doelgroepenvervoer en het organiseren van de inhuur van (externe) deskundigheid.”⁴

De keuze van de rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie is dus bijzonder aangewezen. De gemeenten kunnen in de toekomst beslissen ook taken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan de uitvoeringsorganisatie toe te kennen.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat deze gemeenschappelijke regeling is gebaseerd op hoofdstuk I van de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van de Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 306.

Echter deze wet treedt pas in werking op 1 januari 2015, terwijl de gemeenschappelijke regeling per 1 november 2014 in werking zal treden om de uitvoering van de omschreven taken juridisch mogelijk te maken. In deze Gemeenschappelijke regeling is voorzien in een overgangssituatie voor de maanden november en december. Gekozen is om tijdelijk een openbaar lichaam in te stellen, waarbij het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur op dezelfde wijze zijn samengesteld. Feitelijk is er dus maar één bestuursorgaan, juridisch (nog) niet. Vandaar ook bepalingen over bevoegdheidsverdeling en interne verantwoording. Gelet op de korte tijd van het bestaan als openbaar lichaam, is het strikt noodzakelijke opgenomen. De artikelen 6a, 10a, 10b, 23 en 24 van deze regeling komen te vervallen zodra de Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (*Staatsblad* 2014, nr. 306) in werking treedt. De genoemde artikelen zijn niet artikelsgewijs toegelicht.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel kent enkele begripsbepalingen die in de gehele gemeenschappelijke regeling terug komen. De begrippen moeten steeds met deze definities in het achterhoofd gelezen worden. Met betrekking tot het begrip *aankoopcentrale* wordt nog opgemerkt dat deze is opgenomen, omdat dit een expliciete term uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de Aanbestedingswet 2012 is die van toepassing is op deze bedrijfsvoeringsorganisatie vanwege de inkooptaken. Deze term komt terug bij Artikel 8, waarin de taken van de bedrijfsvoeringsorganisatie globaal worden omschreven.

De voorzitter wordt apart gedefinieerd omdat, anders dan bij een openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie geen voorzitter kent. Slechts het bestuur kent een voorzitter van de vergaderingen. Om niet steeds ‘voorzitter van het bestuur’ te hoeven uitschrijven is deze definitie gekozen.

Artikel 2

Een gemeenschappelijke regeling wordt getroffen ter behartiging van een of meer belangen van de betrokken gemeenten (art. 1 lid 1 Wgr). De belangen waarvoor de gemeenschappelijke regeling wordt getroffen moeten in de gemeenschappelijke regeling zelf zijn opgenomen (art. 10 lid 1 Wgr). Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie mag het slechts om ondersteunende en uitvoerende taken gaan (art. 8 lid 3 Wgr). Vandaar deze omschrijving.

⁴ *Kamerstukken I* 2013/14, 33 597, nr. C, p. 4.

Artikel 3

Dit artikel gaat over de daadwerkelijke instelling van de rechtspersoon, de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr). De vestigingsplaats is ook genoemd, zodat duidelijk is wel rechter bevoegd is van geschillen kennis te nemen. De vestigingsplaats zegt niets over waar de eventuele organisatie gehuisvest wordt.

Artikel 4

Dit artikel handelt over de samenstelling van het bestuur, iets wat in de gemeenschappelijke regeling geregeld moet worden (art. 10 lid 3 Wgr). Daarbij is rekening gehouden met het feit dat de wet voorschrijft dat de leden van het bestuur door en uit de deelnemende colleges van burgemeester en wethouders moeten worden aangewezen (art. 14a Wgr). Er is voor gekozen om ieder college één lid aan te laten wijzen en de leden gelijk stemrecht te geven. Op die manier wordt de samenwerkingsgedachte achter de regeling benadrukt; daarbij past gelijkwaardigheid van de deelnemers. Er is geen onderscheid tussen grote en kleine gemeenten. Ieder lid heeft namelijk ook één stem en er wordt bij absolute meerderheid besloten, waarbij bij staken van stemmen geldt dat het voorstel verworpen is. Mocht het voorkomen dat een lid van het bestuur verhinderd is, dan kan de door het betreffende college aangewezen plaatsvervanger het lid vervangen.

Artikel 5

Het bestuur moet een reglement van orde vaststellen. Daarbij moet wel acht slaan op de regels uit de Wgr zelf (art. 22 lid 2 Wgr) over het minimale aantal vergaderingen. Voorts is besloten aan te sluiten bij de vergaderorde zoals die ook voor gemeenteraden geldt (lid 3). Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 6

Het bestuur wijst uit zijn midden een voorzitter aan, die de leiding heeft over de vergaderingen van het bestuur. De voorzitter is geen apart orgaan, en heeft zodoende geen eigen bevoegdheden. Het bestuur kan hem natuurlijk wel machtigen bepaalde bevoegdheden *namens* het bestuur uit te oefenen. Het bestuur bepaalt ook hoe de voorzitter bij afwezigheid vervangen wordt.

Artikel 7

Er is ook een secretaris van het bestuur. Dit is een ambtelijke ondersteuner, niet een van de bestuurders. De secretaris staat het bestuur bij. Het is aan het bestuur om verdere invulling te geven aan de functie van secretaris. Indien personeel wordt aangesteld bij de uitvoeringsorganisatie, is de CAR van toepassing. Op die manier wordt zo dicht mogelijk bij de gemeentelijke arbeidsvoorwaarden gebleven. Het bestuur regelt de vervanging van de secretaris.

Artikel 8

De bedrijfsvoeringsorganisatie geldt als een aankoopcentrale in de zin van de Aanbestedingswet 2012. Dat betekent dat de bedrijfsvoeringsorganisatie aanbestedingen kan begeleiden op eigen titel voor de deelnemende gemeenten. De uitvoering van die taak (het zijn van aankoopcentrale) hoeven de gemeenten niet aan te besteden. De taken van de uitvoeringsorganisatie bestaan uit alle samenhangende aspecten van het inkoopbeleid, zoals onder andere:

- Formuleren strategisch inkoopbeleid;
- Uitvoering operationele inkoopprocessen;
- Contracteren, contractbeheer en betalen facturen;
- Monitoring uitgaven;
- Ondersteunende taken op juridisch, financieel en inhoudelijk gebied;

- Coördinatie afstemming lokale toegang en regionale inkoop.

Om dit niet verplicht te stellen, is daaromtrent niets opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. Dat laat onverlet dat een dienstverleningsovereenkomst wel gesloten kan worden, gelet op de privaatrechtelijke bevoegdheden van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Het kan wenselijk zijn nadere afspraken over de uitvoering van deze taken te maken in een collectieve dienstverleningsovereenkomst tussen de bedrijfsvoeringsorganisatie en de gemeenten. Hierin kunnen duidelijke afspraken worden gemaakt over de lokale en regionale uitvoering van taken.

Artikel 9

Artikel 10 lid 2 Wgr vereist dat de gemeenschappelijke regeling moet bepalen welke bevoegdheden bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling door de deelnemende colleges worden overgedragen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie. Nu er geen bevoegdheden worden overgedragen is dat expliciet in de gemeenschappelijke regeling bepaald. Daarnaast is expliciet bepaald dat alle bevoegdheden die uit enige wet- of regelgeving voortvloeien toekomen aan het bestuur.

Artikel 10

Dit artikel werkt de informatie- en verantwoordingsplichten van artikel 16 t/m 19 Wgr uit. Dat betekent dat het bestuur als orgaan alleen inlichtingen hoeft te verschaffen en dat ieder individueel lid verantwoording moet afleggen aan het college dat hem heeft aangewezen en aan de eigen raad. In dat kader moet het lid ook alle inlichtingen verschaffen die hem gevraagd worden.

Artikel 11

Op de financiën van de bedrijfsvoeringsorganisatie is de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing (art. 35 lid 6 Wgr). Dat is in dit artikel herhaald. Ook het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is daarmee van toepassing.

Artikel 12

De bedrijfsvoeringsorganisatie moet over voldoende middelen beschikken om aan zijn verplichtingen jegens derden te voldoen (art. 35 lid 6 Wgr jo. art. 194 Gemeentewet). Om die reden moeten gemeenten verplicht meewerken aan de uitvoering van de begroting (art. 10a Wgr jo. art. 194 en 195 Gemeentewet).

De verplichtingen aan derden zijn enerzijds verbonden aan de organisatorische invulling van de uitvoeringsorganisatie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om salaris- en huisvestingslasten. Deze verplichtingen vallen onder de uitvoeringskosten van de uitvoeringsorganisatie.

Anderzijds gaat het om de contractverplichtingen die de uitvoeringsorganisatie is aangegaan namens de elf gemeenten. Hierbij gaat het om de kosten van de specialistische jeugdzorg die geleverd wordt aan kinderen en jeugdigen.

De kostenverdeelsleutel en de financiële systematiek worden verder uitgewerkt in een bijdrageverordening.

Artikel 13

Dit artikel is gebaseerd op artikel 34b Wgr.

Artikel 14

Dit artikel is gebaseerd op artikel 34 en 35 Wgr. Eventuele begrotingswijzigingen hoeven niet voor 1 augustus van het jaar voorafgaande waarvoor de begroting dient te worden ingezonden aan gedeputeerde staten (lid 7). Dan zou begrotingswijziging na 1 augustus van dat jaar immers niet meer mogelijk zijn, terwijl het op gedurende het gehele begrotingsjaar nog mogelijk is de begroting

te wijzigen. De eis dat de begrotingswijziging binnen twee weken na vaststelling aan gedeputeerde staten moet worden gezonden (lid 7 jo. lid 6) geldt wel onverkort.

Artikel 15

Dit artikel is gebaseerd op artikel 34 en 34b Wgr.

Artikel 16

Er is voor gekozen om de gemeenschappelijke regeling voor bepaalde tijd (twee jaar) te treffen, zodat niet direct een permanent samenwerkingsverband ontstaat waarbij uittreding mogelijk is. Er is voor gekozen de einddatum te stellen op 31 december 2016, waarmee de duur van de regeling net iets langer is dan twee jaar. Dit heeft te maken met de inkoopovereenkomsten die gesloten gaan worden, die voor kalenderjaren gaan gelden. Anders zou halverwege 2016 een probleem met de inkoop kunnen ontstaan. Daarnaast is het mogelijk gemaakt dat slechts enkele deelnemers de gemeenschappelijke regeling voortzetten na ommekomst van deze twee jaar. Er is ook voorzien in een verplichte evaluatie en wel al eind 2015. Dit is gedaan om tijdig duidelijkheid te hebben over het voortbestaan van de regeling na de twee jaar om zo de continuïteit van de taakuitvoering rondom de inkoop van jeugdzorg te borgen, binnen de Uitvoeringsorganisatie dan wel weer door gemeenten zelf (taakterugname). De kosten van de beëindiging worden door de partijen die de samenwerking beëindigen gedragen, voor zover deze kosten redelijkerwijs aan de beëindiging kunnen worden toegerekend.

Artikel 17

Gedurende de looptijd van de gemeenschappelijke regeling (eerste twee jaar) kan geen andere partij toetreden, noch kunnen partijen uittreden.

Artikel 18

Het bestuur kan voorstellen voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling doen. De colleges besluiten unaniem hieromtrent (art. 1 lid 3 jo. lid 1 Wgr), na toestemming van hun raden (art. 1 lid 3 jo. lid 1 Wgr).

Artikel 19

Dit artikel is gebaseerd op artikel 26 Wgr.

Artikel 20

Dit artikel is gebaseerd op artikel 40 Archiefwet 1995.

Artikel 21

Dit artikel is gebaseerd op artikel 26 lid 3 Wgr.

Artikel 22

Dit artikel regelt de citeerwijze van de gemeenschappelijke regeling.

Artikel 23

Dit artikel betreft de overgang van het openbaar lichaam naar een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Artikel 24

Dit artikel betreft de overgang van het openbaar lichaam naar een bedrijfsvoeringsorganisatie.