Nota van toelichting

Nummer.: 24Tl041	**Kerkrade, 15 juli 2024**

Behorend bij ontwerpbesluit nummer: 24Rb048

Onderwerp
Instellen met verdere verzelfstandiging Parkstad-IT.

Beslispunten
1. Toestemming verlenen aan het College om de gemeenschappelijke regeling Solido verder te verzelfstandigen, overeenkomstig het voorliggende concept.
2. Een positieve zienswijze te geven op de kadernota 2025 en begroting 2025 van Solido.

Inleiding
Parkstad-IT
Gemeenten werken om allerlei redenen met elkaar samen. Omdat ze gemeenschappelijke opgaven hebben, om meer kennis en kunde te kunnen delen en soms ook om er samen financieel beter van te worden. Samenwerking versterkt de bestuurskracht van de gemeenten. Zo ook in Parkstad voor de samenwerking op het IT-vlak. Wij werken al geruime tijd samen in de centrumregeling Parkstad-IT.

Echter, de huidige centrumregeling, ooit opgezet als tijdelijk construct, voldoet niet aan de Aanbestedingswet. Volgens deze wet mogen de huidige niet-centrumgemeenten (zijnde alle deelnemers met uitzondering van de gemeente Heerlen) hun opdracht niet één-op-één gunnen aan Parkstad-IT. Ook voldoet de huidige regeling niet aan de recente wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Verder biedt het huidige construct te weinig mogelijkheden tot slagvaardig handelen en ervaart een aantal deelnemers momenteel weinig echte zeggenschap. Tot slot heeft de gemeente Heerlen een ongewenste risicopositie ten aanzien van de andere deelnemers (de gemeente Heerlen is en blijft in het huidige construct eindverantwoordelijk voor de centrumregeling Parkstad-IT).

Daarom is door de deelnemers aan de regeling gekozen om het traject van verdere verzelfstandiging van Parkstad-IT in te zetten. Hierover is het college en de raad in het voortraject al een paar keer geïnformeerd en zijn concrete stappen gezet. Nu tijd voor de daadwerkelijke verdere verzelfstandiging.

Reeds gedaan - zienswijze op ontwerp
De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt dat gemeenteraden en algemeen besturen van deelnemers hun zienswijze op de ontwerpregeling kunnen geven. Onze raad heeft een positieve zienswijze afgegeven op het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling Parkstad-IT. De raden van de overige deelnemende gemeenten hebben dit ook gedaan. In onderstaande tabel is per deelnemer het vergaderschema opgenomen.

Deelnemer	**Commissievergadering datum**	**Raadsvergadering datum**	**Uitkomst**
Brunssum	27 februari 2024	12 maart 2024	Positieve zienswijze
Landgraaf	7 maart 2024	21 maart 2024	Positieve zienswijze
Kerkrade	11 maart 2024	27 maart 2024	Positieve zienswijze
Heerlen	12 maart 2024	27 maart 2024	Positieve zienswijze
Voerendaal	14 maart 2024	4 april 2024	Positieve zienswijze
Beekdaelen	10 april 2024	23 april 2024	Positieve zienswijze
Simpelveld	15 april 2024 23 april 2024	8 mei 2024	Positieve zienswijze
VRZL	*Volgt*	*Volgt*	*Volgt*

De volgende stap is dat alle deelnemers van Parkstad-IT besluiten dat zij het college (of dagelijks bestuur) toestemming geven voor het aangaan van de gemeenschappelijke regeling (dit voorstel). Vervolgens zal het college en de burgemeester besluiten over het aangaan van de regeling.
Het proces om aan alle gemeenteraden een zienswijze te vragen en alle andere activiteiten hebben langer geduurd dan verwacht. Dit leidt ertoe dat de verdere verzelfstandiging van de gemeenschappelijke regeling pas 1 januari 2025 inwerking kan treden. De eerder geplande datum was 1 juli 2024.

Laatste stap - toestemming
De Wgr geeft bepaalt verder dat, nadat de gemeenteraden en algemeen besturen van de deelnemers eventuele zienswijzen hebben ingediend, de procedure verder gaat (zoals deze voor 1 juli 2022 ook gold). Dit betekent dat het college een voorlopig besluit heeft genomen omtrent de ontwerpregeling, en nu toestemming vraagt aan de raad voor het wijzigen van de regeling. Op die toestemming is afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat u als raad 13 weken heeft om te beslissen omtrent de toestemming. De termijn van 13 weken begint te lopen vanaf het moment van verzending door het college. Dit is natuurlijk een maximumtermijn, u als raad mag het ook sneller doen. Mocht u als raad er binnen 13 weken niet uit kunnen komen, dan kunt u beslissen de toestemmingstermijn eenmalig te verlengen met maximaal 13 weken. Beslist u als raad onverhoopt niet tijdig, dan is de toestemming van rechtswege verleend. U als raad kunt de toestemming overigens alleen onthouden wegens strijd met het recht, of strijd met het algemeen belang. Van strijd met het recht is sprake wanneer de gemeenschappelijke regeling in strijd is met (hoger) geschreven of ongeschreven recht. De grond ‘strijd met het algemeen belang’ is wat vager. Van een dergelijke strijd kan sprake zijn als er onverantwoorde financiële risico’s worden genomen, als u als raad vindt dat er teveel zeggenschap verloren gaat of wanneer blijkt dat niets of niet afdoende met de ingediende zienswijzen is gedaan.

Binnen 8 weken toestemming
Alle deelnemers hebben begin dit jaar een positieve zienswijze gegeven op het ontwerp. Alle deelnemers zijn het nog steeds eens met de verdere verzelfstandiging van Parkstad-IT. Deze laatste stap is een belangrijke stap, maar wat het college betreft in dit dossier alleen een formele stap. Er is immers niets gewijzigd aan de uitgangspunten en de bestuurlijke inzichten. We verzoeken de raad dan ook om binnen 8 weken haar toestemming te verlenen zodat de verdere verzelfstandiging per 1 januari 2025 een feit is.

Parkstad-IT wordt Solido
Zoals al aangegeven veranderd de naam van de regeling van Parkstad-IT naar Solido. Deze naam past beter bij de nieuwe organisatie en ambitie.

Kadernota 2025 en Begroting 2025
Een gemeenschappelijke regeling dient te voldoen aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het BBV (en de Gemeentewet) schrijven voor dat ook gemeenschappelijke regelingen jaarlijks de kaders, een begroting en een jaarrekening moeten opstellen.

In de kadernota is uitgewerkt wat de algemene financiële en beleidsmatige kaders zijn. Deze kaders zijn van belang voor het opstellen van de begroting.

De voorliggende begroting is opgesteld conform de eisen vanuit het BBV, behalve op het gebied van de programmaverantwoording. Deze zou enigszins geknutseld overkomen. Solido is immers een uitvoeringsorganisatie die levert aan de gemeentelijke afdelingen en functionarissen die sturing geven aan de (maatschappelijke of economische) programma’s. Het is aan deze afdelingen en functionarissen om te bepalen welke maatschappelijke of economische effecten zijn beoogd en om verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering daarvan.
De (product)verantwoording die wel is uitgewerkt is een optelsom van de geleverde producten en diensten aan de deelnemers en derden. De kosten (lasten) die gemaakt worden voor de levering van deze producten en diensten, worden doorbelast aan de deelnemers en derden (baten).

Kaders
Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Centrumregeling Parkstad-IT

Reguliere werkwijze kaders en begroting
De systematiek is dat bij een gemeenschappelijke regeling de kaders en conceptbegroting in het voorjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt aangeboden aan de raden en algemeen besturen van de deelnemers, waarop deze hun zienswijzen kenbaar kunnen maken. Daarna stelt het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling hun begroting vast. Deze werkwijze zal vanaf de kaders en de begroting 2026 dan ook gevolgd worden. Voor het begrotingsjaar 2025 wordt waar mogelijk al aangesloten op deze werkwijze.

Doelstelling
Toestemming verlenen aan het college om de gemeenschappelijke regeling Solido verder te verzelfstandigen, overeenkomstig het voorliggende concept. Een positieve zienswijze te geven op de kadernota 2025 en begroting 2025 van Solido.

Argumenten
1a. Meerwaarde voor de deelnemers. Samenwerking op het gebied van IT levert meerwaarde op; daarom is het wenselijk om daartoe een gemeenschappelijke regeling te treffen. Solido handhaaft ook binnen de nieuwe ambitie haar uitgangspunten: ontzorgen en kostenbewustzijn.
1b. Een volwaardige IT-organisatie die opereert voor en verantwoording aflegt aan alle deelnemers. Het is onwenselijk om het college en de directie van de gemeente Heerlen zowel inhoudelijk als financieel verantwoordelijk te houden voor alle zaken die Solido aangaan. Door te kiezen voor een volwaardige gemeenschappelijke regeling ontstaat er een eigenstandige organisatie die onder verantwoordelijkheid van alle deelnemers en hun bestuurders opereert en daarover ook verantwoording aflegt.
2a. Bestuurlijke invloed. De kadernota bevat idealiter de financiële en beleidsinhoudelijke uitgangspunten voor de begroting van Solido van het volgende jaar én de belangrijkste ontwikkelingen waarmee de regeling geconfronteerd is/wordt. Op deze wijze kan het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur en de deelnemers in een relatief vroeg stadium iets vinden van deze begrotingsuitgangspunten en kunnen zij eventueel een zienswijze hierover indienen.
2b. Budgetrecht. Uitgangspunt van het BBV is dat de begroting voldoet aan de informatiebehoefte van onze deelnemers. Dit vanwege het budgetrecht dat een van de belangrijkste rechten van de deelnemers is. Het budgetrecht houdt in dat Solido in principe alleen uitgaven kan doen en verplichtingen kan aangaan na toestemming ofwel autorisatie van de deelnemers. Met het vaststellen van de begroting geven de deelnemers aan Solido deze toestemming. De begroting is daarmee het instrument uit de Planning en Control cyclus (P&C-cyclus) waarmee de deelnemers sturing geven aan ontwikkelingen en de uitvoering van opgedragen taken.
2c. Benchmark. Op verzoek van diverse raden neemt Parkstad-IT over het boekjaar 2023 deel aan de benchmark van M&I. Eerste voorzichtige conclusies zijn dat samenwerken op het vlak van IT zeker ook financiële voordelen oplevert; samenwerking binnen Parkstad-IT is significant goedkoper dan zelf en alleen doen. Het eindrapport wordt in het najaar 2024 verwacht en zal uiteraard ook beschikbaar worden gesteld aan alle deelnemers.

Kanttekeningen en risico's
- Extern - wetten: De wetgever stelt steeds meer eisen aan onze digitale infrastructuur. Direct of indirect leggen wetwijzigingen verplichtingen aan onze IT op, denk hierbij aan de Omgevingswet (Ow) maar ook aan de Wet digitale overheid (Wdo) of de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni). In de samenwerking bepaalt de zwakste schakel de sterkte van de gehele keten, alle deelnemers zullen dus samen aan de slag moeten om te voldoen aan al die eisen. Deelnemers verwachten steeds meer de regierol van Solido, en op meer onderwerpen dan bedacht toen we begonnen aan dit traject. Via het algemeen bestuur en de ambtelijke overlegstructuren zullen wij nadrukkelijk sturen op samen (efficiënter en effectiever) voldoen aan alle wettelijke eisen. Ook zullen we hierbij nadrukkelijk kijken naar de taakverdeling tussen de deelnemers (opdrachtgever) en Solido (regievoerende opdrachtnemer).

- Extern – cybersecurity: De digitale dreiging voor Nederland is onverminderd groot en verandert voortdurend. Door verwevenheid van processen in het digitale ecosysteem kan iedereen de gevolgen ervaren van een cyberincident, zelfs als deze in eerste instantie ver weg lijken. Via het algemeen bestuur en de ambtelijke overlegstructuren zullen wij nadrukkelijk sturen op een robuuste beveiliging van onze IT-infrastructuur. Het ieder voor zich op orde houden van de kennis en kunde is eigenlijk ondoenlijk. Ook hier staan we samen sterker. Maar ook samen blijft dit een risico.
- Financieel: De deelnemende gemeenten zijn samen financieel aansprakelijk voor mogelijke toekomstige schulden en de tekorten van de gemeenschappelijke regelingen. Om financieel vinger aan de pols te houden zal nadrukkelijk ingezet moeten worden op gezond financieel beheer. De financiële verordeningen, zoals ook verplicht vanuit het BBV artikel 212 en 213 en 213a (zie ook verderop) helpen hierbij. Via het algemeen bestuur en de ambtelijke overlegstructuren zullen wij nadrukkelijk moeten sturen op een robuuste bedrijfsvoering waarbij ook de gevolgen van het Ravijnjaar een plek krijgen.
- Realisatie: Het risico dat onze doelstelling niet worden gehaald doordat deze samenwerking hindert is klein maar aanwezig. Een goede inbreng van onze doelstelling is daarbij wenselijk zo niet noodzakelijk. Het is aan ons om onze maatschappelijke en/of economische doelstellingen te vertalen naar doelstellingen op IT-vlak. Via het algemeen bestuur en de ambtelijke overlegstructuren zullen wij onze doelstellingen op IT-vlak inbrengen.
- Bestuurlijk: Bij deelname in een openbaar lichaam is er al snel sprake van functie vermenging. De betreffende portefeuillehouder is als collegelid opdrachtgever aan de gemeenschappelijke regeling, daarnaast is hij als lid van het algemeen bestuur van de betreffende regeling in de rol van opdrachtnemer. Als deze rollen door elkaar gaan lopen kan dit leiden tot onheldere posities van de gemeentelijk vertegenwoordiger en tot belangenverstrengelingen. Men kan moeilijk tegelijkertijd twee bestuursfuncties vervullen, in het bijzonder als er belangenverstrengelingen opgelost moeten worden. Er ontstaat dan een rolconflict of dubbele pettenproblematiek.
  Gemeentelijke vertegenwoordigers moeten bij besluitvorming in een bestuur van de gemeenschappelijke regeling steeds de belangen van de regeling voor ogen houden, maar ook het belang van de eigen gemeente. Het kan echter voorkomen dat het belang van de gemeenschappelijke regeling niet overeenkomt met het belang van de eigen gemeente. Hierdoor kan de vertegenwoordiger in een lastige situatie terecht komen. De wet biedt daartoe ook geen oplossing. Daarom zal de vertegenwoordiger steeds helder moeten kunnen maken welke rol hij op welk moment vervult.
  Het vervullen van deze twee verschillende rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer door twee verschillende collegeleden is niet haalbaar. In artikel 169 van de gemeentewet is bepaalt dat leden van het college tezamen en ieder afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig zijn voor het door het college gevoerde bestuur. Hierdoor is ieder collegelid aan te merken als opdrachtgever.
  Wel kan, officieus, het eigenaarschap en opdrachtgeverschap binnen het college worden verdeeld. De gemeentelijke vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van het openbaar lichaam is opdrachtgever/opdrachtnemer. Een ander lid van het college kan de controlerende rol van eigenaar op zich nemen. Veelal betreft het de financiële gang van zaken bij het openbaar lichaam, daarom kan de portefeuillehouder financiën deze controlerende rol op zich nemen. Ook de raad zal vanwege haar controlerende taak de financiële gang van zaken (en de beleidsmatige kaders) bij het openbaar lichaam beoordelen.

Financiën

Kosten en dekking

De bijdrage aan Solido over 2025 is reeds meegenomen in de begroting.
De wijziging in rechtsvorm van de samenwerking heeft op zich geen kostprijsverhogende gevolgen. Maar ten behoeve van de verdere verzelfstandiging is in samenwerking met de deelnemers een bedrijfsplan opgesteld, waarbij als stip op de horizon was meegegeven een verhoogde ambitie op het gebied van IT-samenwerking en IT-centralisatie. Deze ambitie kost meer geld. In de begroting 2025 van Solido is reeds rekening gehouden met deze extra kosten.

M&I benchmark

Verder is vanuit verschillende deelnemers de nadrukkelijke vraag gekomen goed te kijken naar de kosten van Solido en met voorstellen te komen hoe, met het oog op het Ravijnjaar 2026, kan worden bespaart op ICT-kosten. Het antwoord hierop ligt grotendeels in het verder standaardiseren en samenwerken. Uit de (voorlopige) uitkomsten

van de M&I-benchmark blijkt dit ook. Uitbesteden aan Solido is tot ongeveer 25% goedkoper (hoe meer uitbesteden, hoe goedkoper) dan zelf doen waarbij Solido ook nog 10% goedkoper is dan andere shared servicecentra in 't land. Ook de gemeente Kerkrade heeft meegedaan aan de M&I-benchmark. Uit de voorlopige resultaten blijkt Kerkrade ongeveer 6 euro per inwoner onder het landelijk gemiddelde zit. De definitieve uitkomsten zullen later met uw raad worden gedeeld middels een presentatie door M&I inclusief interne ambtelijke ondersteuning.

Verdeling kosten tussen deelnemers
In de begroting 2025 van Solido is gewerkt met een verrekenmodel. In dit model worden per pijler afspraken gemaakt over hoe kosten worden doorbelast (verdeelsleutels). De resultante van het verrekenmodel is dat er kostprijzen zijn per product en dienst. Dit model maakt doorbelasting van gemaakte kosten aan de verbruiker mogelijk.
Echter, deelnemers streven naar een integrale kostprijs waarmee heel erg nauwkeurig kan worden gestuurd op financiën. Hierdoor is het verrekenmodel erg complex geworden en levert eigenlijk continue discussie. Samen met de deelnemers wordt daarom gewerkt aan een vereenvoudiging van het verrekenmodel.

Controle en verantwoording
Ook in het nieuwe BBV is sprake van de volgende verordeningen:
- financieel beleid, beheer en organisatie verordening (artikel 212),
- controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie verordening (artikel 213),
- onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur verordening (artikel 213a).

Doordat de huidige centrumregeling Parkstad-IT als afdeling integraal was opgenomen in de organisatie en de financiële administratie van de gemeente Heerlen golden de verordeningen van de gemeente Heerlen. Voor de verzelfstandiging zijn de benodigde verordeningen intussen uitgewerkt en worden na verdere de verzelfstandiging vastgesteld door het bestuur van Solido. Dan zal het (dagelijks) bestuur van Solido ook een eigen accountscontrole ondergaan en een eigen rechtmatigheidsverantwoording afgeven.
Verder geldt dat Parkstad-IT nu ook al jaarlijks wordt geaudit op het gebied van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO); hierover wordt door een onafhankelijke auditor een zogenaamde TPM-verklaring afgegeven. Dit zal na de verdere verzelfstandiging zo blijven.

Communicatie
Na besluitvorming en zienswijzen zullen de resultaten per direct worden toegezonden aan Parkstad-IT/Solido. Besluiten tot wijzigingen van de regeling zullen bekend worden gemaakt conform de Awb.

Burgerparticipatie
nvt

Uitvoering
Verdere planning, procedure en uitvoering
- 23 juli Collegevergadering - principebesluit
- 9 september Commissievergadering - zienswijze
- 25 september Raadsvergadering - zienswijze
- 08 oktober collegevergadering - Definitief instemmingsbesluit
- Daarna zo snel als mogelijk Verzenden instemmingsbesluit en zienswijzen

Nadat alle colleges besloten hebben, moet de gemeenschappelijke regeling zelf bekendgemaakt worden in het Gemeenteblad van de plaats van vestiging, in dit geval via de gemeente Heerlen. De gewijzigde regeling kan niet in werking treden voordat deze laatste bekendmaking heeft plaatsgevonden. Overigens dienen alle deelnemende colleges op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) het besluit tot wijzigen van de regeling ook zelf bekend te maken voorafgaande aan de inwerkingtredingsdatum.

Na vaststelling door alle gemeenteraden zal de GR per 1 januari 2025 in werking treden.

Gezondheid en Vitaliteit
nvt