

**Onderwerp: DUO+: wijziging gemeenschappelijke regeling, bestuurlijk-juridisch construct en begroting 2016-2019**

Datum: 21 oktober 2015

Steller: M. Sinnema

Portefeuillehouder: E. Boog

**Gevraagde beslissing**

1. Toestemming te verlenen voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling DUO+;
2. Kennis te nemen van het dienstverleningshandvest, het takenregister, de model-dienstverleningsovereenkomst en de bijdrageverordening;
3. Kennis te nemen van de begroting 2016-2019 DUO+ en geen zienswijze in te dienen.

## Relevante achtergrondinformatie

### Voorgeschiedenis

Op 8 januari 2015 is de gemeenschappelijke regeling DUO+ vastgesteld. Op 30 april 2015 hebben de raden van Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel een besluit genomen over de in te brengen taken.

### Concrete aanleiding

De gemeenschappelijke regeling die op 8 januari van dit jaar is vastgesteld voorziet niet in de consequenties van de besluitvorming van april 2015. Deze moet dus gewijzigd worden en er zijn aanvullende afspraken nodig om de consequenties van deze besluitvorming goed te accommoderen.

Bij amendement heeft u dan ook op 30 april 2015 besloten: "alvorens formeel alle taken worden toegevoegd, wordt er een optimalisatie van de gemeenschappelijke regeling aan de raad ter goedkeuring voorgelegd." Hieraan wordt met deze raadsvoordracht voldaan, met dien verstande dat conform de wet de raad wordt gevraagd om toestemming te verlenen.

Tevens is de voorliggende GR in lijn gebracht met de gewijzigde wet gemeenschappelijke regelingen.

## Toelichting

### Inhoud van de voordracht

Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel hebben elkaar gevonden in de urgentie om, naast de huidige ICT-samenwerking, de ambtelijke capaciteit m.b.t. PIOFACH (kortweg: Bedrijfsvoering) samen te voegen. Tevens delen Uithoorn en Ouder-Amstel de urgentie om het beheer van de buitenruimte, de individuele dienstverlening aan de inwoners, taken in het sociaal domein en de vergunningverlening, toezicht en handhaving (kortweg: Buurt en Burger) samen uit te voeren. Deze taken zijn met de besluitvorming van 30 april ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling DUO+ (GR).

Belangrijk element in de gewijzigde GR, zoals die nu voorligt, is te voorkomen dat Diemen invloed krijgt in de besluitvorming voor de taken die Diemen niet inbrengt en (als keerzijde) Diemen mee moet delen in de kosten, risico's en aansprakelijkheden die verbonden zijn aan de uitvoering van de taken door DUO+ op het terrein van Buurt en Burger. Dit kan worden ondervangen door wijziging van de gemeenschappelijke regeling in combinatie met het vastleggen van (bestuurlijke) afspraken in andere documenten: het dienstverleningshandvest, het takenregister, de model-

dienstverleningsovereenkomst, de uittredingsregeling en de bijdrageverordening. Dit geheel noemen we het 'bestuurlijk-juridisch construct'.

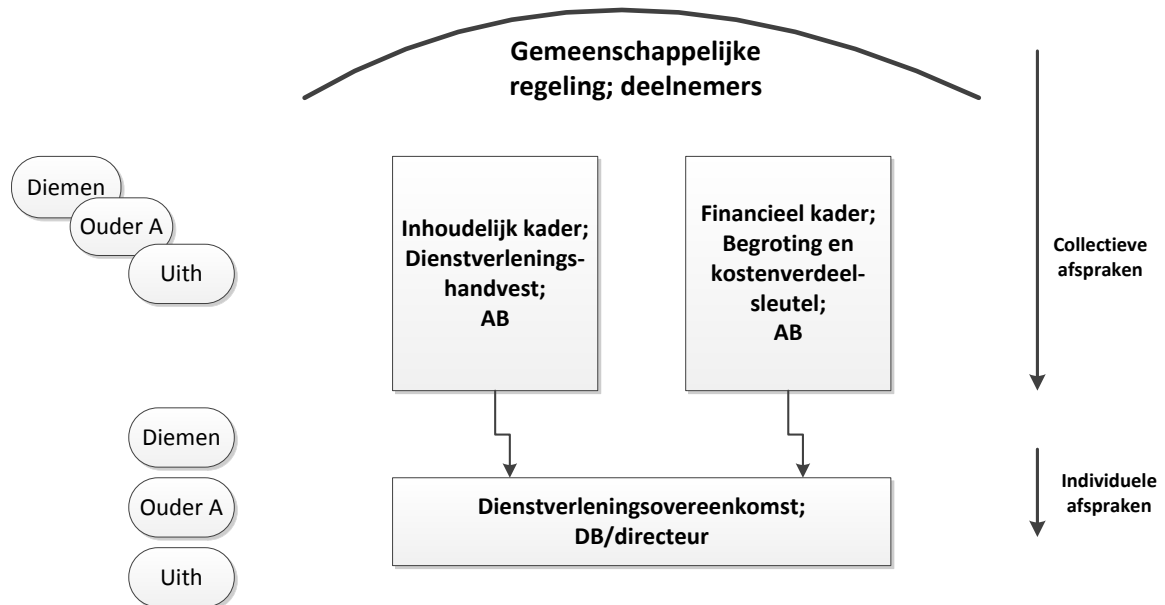
De concept uittredingsregeling maakt op dit moment geen onderdeel uit van de raadsstukken. Deze concept regeling wordt u separaat aangeboden ter voorbereiding op de gezamenlijke raadsconferentie op 10 november 2015. In deze regeling zijn de uitgangspunten weergegeven op basis waarvan (m.n. de financiële) consequenties bepaald worden die samenhangen met een besluit van een de deelnemers tot het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. Het betreft een conceptversie, een discussiestuk, waar u op 10 november in de gelegenheid wordt gesteld om het stuk nog van commentaar te voorzien. Op basis daarvan wordt de regeling op het eerst mogelijke moment formeel aan u aangeboden ter kennisname (voor eventuele wensen en bedenkingen), waarna het algemeen bestuur de regeling zal vaststellen.

Ook de begroting 2016-2016 van DUO+ wordt nu voorgelegd. Wettelijk dient de begroting voor een gemeenschappelijke regeling voor 1 augustus aangeboden te worden aan de Provincie. Omdat de voorbereiding van de implementatie nog in volle gang is heeft de toezichthouder, de Provincie Noord Holland, uitstel verleend tot 29 november 2015.

#### Nadere toelichting

Het totale bestuurlijk-juridisch construct van DUO+ laat zich met het volgende schema samenvatten:

#### **Juridisch construct DUO+**



Hieronder treft u een nadere toelichting aan op de volgende onderdelen:

- Wijzigingsvoorstel GR DUO+ en takenregister
- Dienstverleningshandvest
- Modeldienstverleningsovereenkomst
- Bijdrageverordening

En vervolgens vindt u een toelichting ten aanzien van de begroting 2016-2019 van DUO+ en de kostenverdeelsleutel. Ten slotte vindt u een overzicht van de eerder aangenomen moties en amendementen.

#### *Wijzigingsvoorstel GR DUO+ en takenregister*

Het betreft een college-/burgemeestersbevoegdheid om in te stemmen met de gewijzigde tekst van de GR, waarbij voorafgaande toestemming van de raden noodzakelijk is. De toestemming heeft betrekking op het principe van wijzigen, het gaat om de aard van de (wijziging van) de regeling en niet zozeer om de letterlijke teksten. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

In het bijgevoegde wijzigingsvoorstel is tevens de per 16 januari 2015 inwerking getreden GR DUO+ aangepast aan de per 1 januari 2015 gewijzigde Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de besluitvorming van de gemeenteraden.

Globaal betreffen de aanpassingen:

- Invoering van een driedeling in de dienstverleningspakketten (1. Bedrijfsvoering, 2. Buurt en Burger en 3. maatwerk) en in dat kader het gaan werken met adviescommissies bestaande uit de portefeuillehouders voor overleg over de dienstverlening die niet aan alle drie de gemeenten wordt verleend;
- Het werken met een takenregister waarin vastgelegd wordt welke taken voor welke gemeenten uitgevoerd worden;
- Het gaan werken met een dienstverleningshandvest, een dienstverleningsovereenkomst en een bijdrageverordening;
- De door wijziging van de Wgr gewijzigde bevoegdheidsverdeling tussen AB en DB en gewijzigde bevoegdheidsverdeling op het gebied van de financiële bepalingen;
- De evaluatiebepaling en de uitredingsregeling;
- Vasthouden aan de eerder gemaakte keuze voor een openbaar lichaam. De (nieuwe) Wgr geeft ook de mogelijkheid van een lichtere samenwerkingsvorm, de bedrijfsvoeringorganisatie. Het verschil met een openbaar lichaam is dat het niet de bedoeling is dat in een bedrijfsorganisatie beleidsmatige keuzes worden gemaakt. Beleidsmatige keuzes horen thuis bij een gemeente of een openbaar lichaam.

Hiermee blijft de regeling binnen de door u geformuleerde kaders.

#### *Dienstverleningshandvest*

Het vaststellen van het dienstverleningshandvest is een bevoegdheid van het Algemeen Bestuur. Het is u ter kennisname meegezonden met dit voorstel tot wijziging van de GR, zodat u het totale (bestuurlijk-juridische) construct kunt overzien. Het Handvest treedt pas in werking zodra de gewijzigde GR in werking treedt en niet eerder dan 1 januari 2016.

In grote lijnen beschrijft het Handvest de algemeen geldende kaders, afspraken en condities waaronder DUO+ de diensten aan gemeenten verleent en hoe de omvang van die dienstverlening wordt bepaald en kan worden gewijzigd. Belangrijk hierbij is dat de kosten en risico's van de uitvoering van een groter takenpakket op het terrein van Buurt en Burger voor de twee gemeenten ook door deze twee gemeenten en niet door Diemen worden gedragen. Ook belangrijk is de koppeling tussen deelnemerschap en het gekozen takenpakket. Het betreft de algemene leveringsvoorwaarden die voor de drie gemeenten identiek zijn.

#### *Modeldienstverleningsovereenkomst*

Het aangaan van de dienstverleningsovereenkomst betreft hier een bevoegdheid van de colleges/ burgemeester en DB/voorzitter. Omdat DUO+ streeft naar standaardisatie van de afspraken die zij met de individuele gemeenten maakt, ook omdat die moeten passen binnen de kaders van het dienstverleningshandvest, wordt gewerkt met een model. Het model wordt in het AB DUO+ vastgesteld en is ter kennisneming meegezonden aan de gemeenteraden. De gemeenteraden kunnen het totale (bestuurlijk-juridische) construct dat is gebouwd overzien. De dienstverleningsovereenkomsten worden pas aangegaan als de besluitvorming over de gewijzigde GR een feit is.

In grote lijnen beschrijft het model de concrete dienstverlening die DUO+ aan de betreffende gemeente levert, hoe deze kan wijzigen, hoe zij de dienstverlening uitvoert, wat er verwacht wordt van DUO+ en de gemeente in hun onderlinge verkeer en welke vergoedingen de gemeente verschuldigd is.

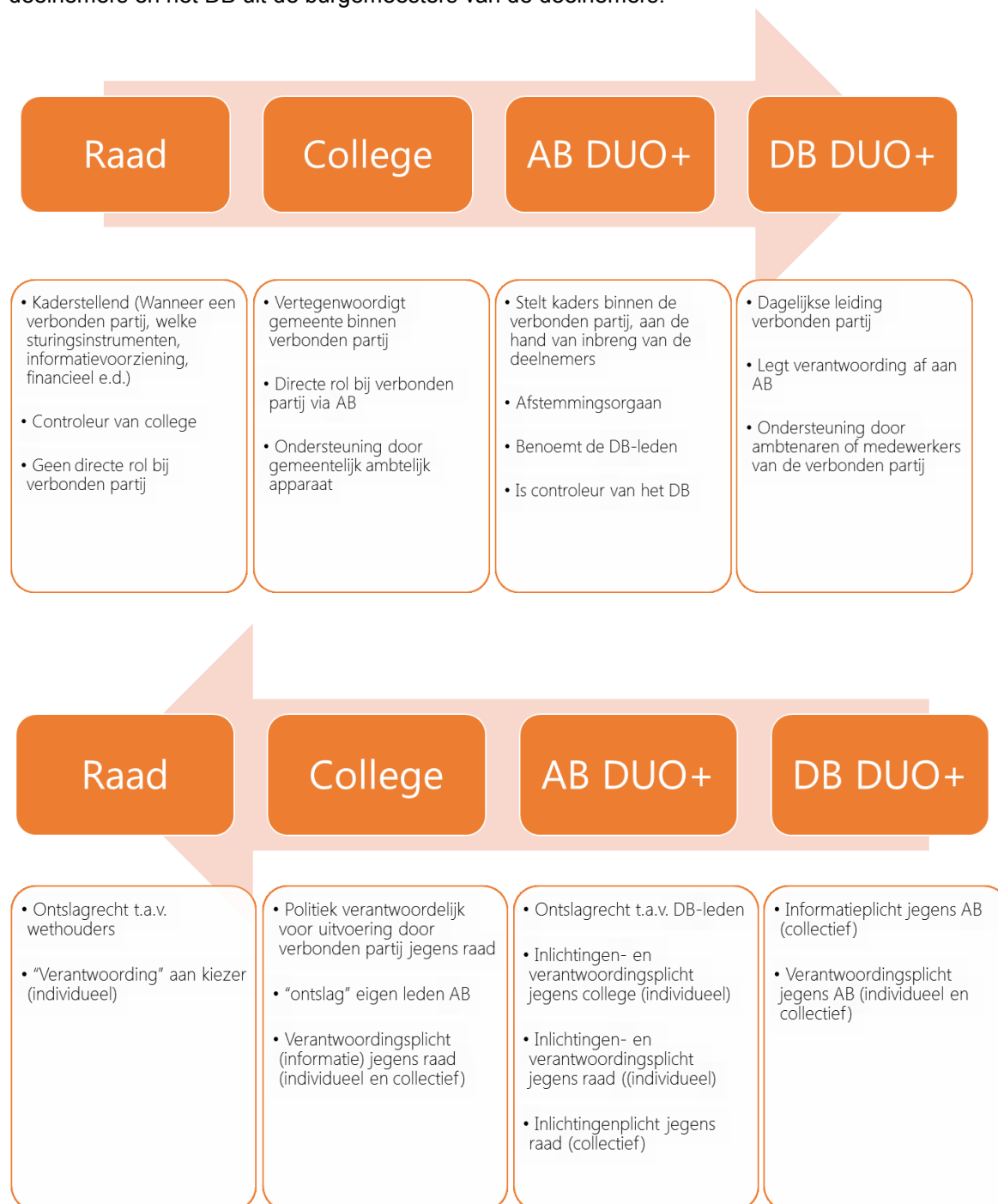
#### *Bijdrageverordening*

Het vaststellen van de bijdrageverordening is een bevoegdheid van het Algemeen Bestuur. De verordening is ter kennisname meegezonden aan de gemeenteraden. De bijdrageverordening treedt pas in werking zodra de gewijzigde GR in werking treedt en niet eerder dan 1 januari 2016. De verschillende uitkomsten van de besluitvorming in de gemeenteraden vereist een set van afspraken over de bijdragen die gemeenten aan DUO+ moeten betalen. Daarbij is een onderscheid

gemaakt in de kosten die verbonden zijn aan de dienstverlening aan alle gemeenten (incl. de instandhoudingskosten) en de dienstverlening voor alleen Uithoorn en Ouder-Amstel. In grote lijnen beschrijft de verordening de manier waarop de hoogte van de verschuldigde bijdragen voor de verschillende typen dienstverlening worden bepaald en op welke momenten deze betaald moeten worden.

### Sturing, controle en verantwoording

De mechanismen van sturing, controle en verantwoording bij een college- c.q. burgemeestersregeling (zoals DUO+) hebben we door een externe juridisch adviseur laten uitwerken. Onderstaand overzicht geeft beknopt inzicht in de algemene bevoegdheden c.q. verantwoordelijkheden van de verschillende organen binnen de samenwerking. Het Algemeen bestuur bestaat uit alle collegeleden van de deelnemers en het DB uit de burgemeesters van de deelnemers.



Uw formele rol op grond van de wet en de GR:

- Bij toetreding, wijzigingen uittreding GR: de raad verleent toestemming aan het college

- Voor de begroting, kadernota en jaarrekening DUO+ geldt de zienswijzeprocedure
- Informatierecht, actief en passief, zowel vanuit AB DUO+ als vanuit eigen college (voortgangsrapportages)
- U kunt gebruik maken van het instrumentarium als raadsvragen, interpellaties en moties
- U kunt vertegenwoordigers uit eigen gemeente in bestuursorganen DUO+ ter verantwoording roepen

Uw materiële rol op grond van bestuurlijke afspraken. Dit betreft de 'voorhangprocedure' (wensen en bedenkingen) bij:

- inbreng nieuwe taken
- vaststelling nadere regeling Uittreding DUO+
- vaststelling financiële verordeningen DUO+, nota reserves en benoeming accountant
- vijfjaarlijkse evaluatie en de eerste evaluatie na drie jaar
- Via gemeenschappelijk raadsplatform, staat buiten de GR

### Begroting 2016 – 2019 DUO+

Hierbij wordt u ook de begroting 2016-2016 van DUO+ voorgelegd. De DUO+ begroting bestaat uit 4 programma's en algemene dekkingsmiddelen, te weten:

- Stafbureau;
- Bedrijfsvoering;
- Burger;
- Buurt.
- Algemene Dekkingsmiddelen

Deze indeling is gelijk aan de organisatiestructuur van DUO+. Op het Hoofdstuk Algemene Dekkingsmiddelen worden de gemeentelijke bijdragen verantwoord.

De begroting 2016 – 2019 is gebaseerd op een Organisatie en Formatierapport (versie 3 september 2015). Op basis van dit rapport zijn alle vrijvallende personeelskosten uit de deelnemende gemeenten berekend. Op basis van het eerdere raadsbesluit over de samenwerking op ICT-gebied zijn de vrijvallende ICT budgetten berekend. Daarnaast zijn enkele vrijvallende exploitatiebudgetten voor Bedrijfsvoeringstaken overgeheveld. De overige exploitatiebudgetten van Buurt en Burger worden op termijn ondergebracht bij DUO+ tenzij blijkt dat dit financiële, organisatorische dan wel praktische problemen oplevert. Tot dat moment worden de medewerkers van DUO+ via de budgethouderregeling gemandateerd voor uitgaven van exploitatiebudgetten die binnen de dienstverleningsovereenkomst vallen.

De belangrijkste uitgangspunten bij het opstellen van de begroting:

1. de totale kosten van DUO+ per saldo gelijk zijn aan de ingebrachte personeelsbudgetten;
2. na drie jaar (vanaf begrotingsjaar 2019) ontstaat geleidelijk aan een rendement van 2% per jaar tot totaal 6% in 2021;
3. de kosten binnen DUO+ bestaan in de opstartfase voornamelijk uit personeelskosten en de kosten van ICT.

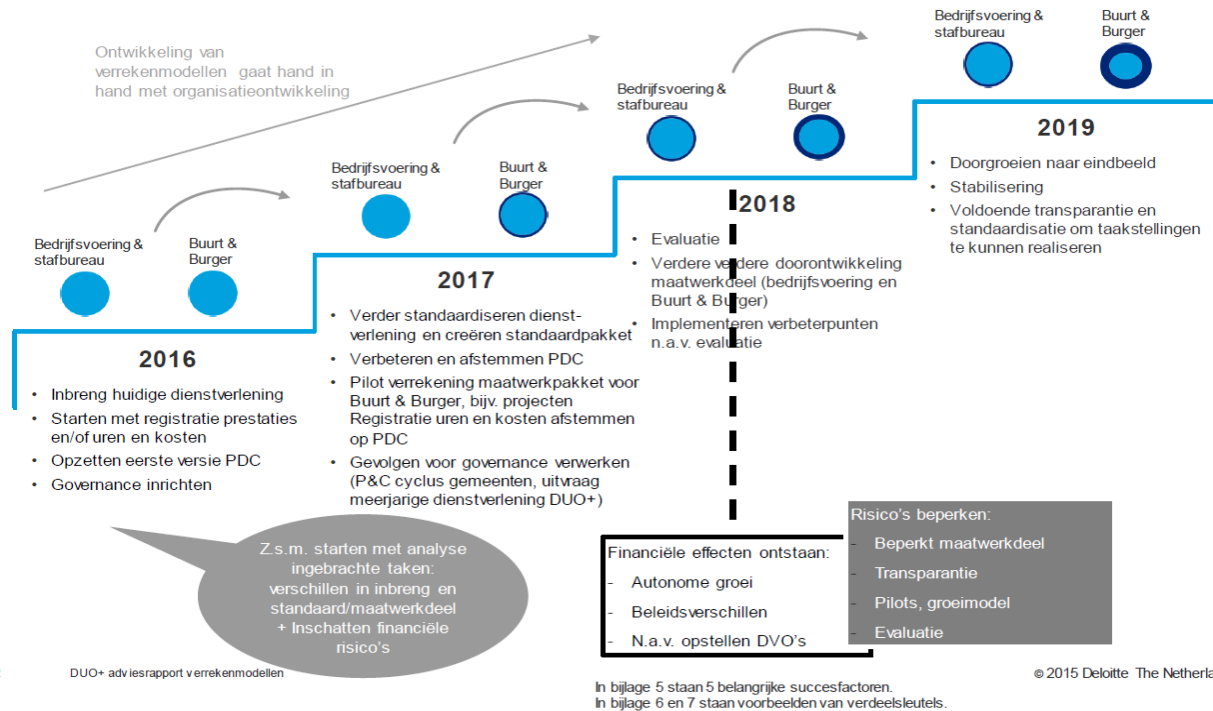
### *Kostenverdeelsleutel*

Omdat er sprake is van een groeimodel is er ook bij de verdeling van de kosten sprake van een groeimodel. In eerste instantie worden alle kosten op basis van historische kosten verdeeld. Zodoende ontstaan er geen verschillen tussen de bijdrage van de individuele gemeenten. Ondertussen wordt gewerkt aan een verrekeningssystematiek waar onderscheid wordt gemaakt tussen het solidariteitsbeginsel en het profijtbeginsel. Vanzelfsprekend zullen we deze verrekeningssystematiek te zijner tijd met u bespreken.

Solidariteit: gemeenten dragen in het samenwerkingsverband kosten gezamenlijk en delen ook gezamenlijk in de voordelen (naar verhouding). Extra gebruik van diensten of afname van producten leidt niet per sé tot een verrekening van extra kosten met de individuele gemeenten.

Profijtbeginsel: gemeenten krijgen de kosten doorbelast van de diensten die zij gebruiken. Hoe meer er gebruik wordt gemaakt van de dienstverlening, hoe meer kosten er worden doorbelast: 'de gebruiker betaalt'.

Gelet op de aard van de producten komen de kosten voor de afdeling Bedrijfsvoering in aanmerking voor het solidariteitsbeginsel, terwijl de kosten voor Burger en Buurt zich meer lenen voor het profijtbeginsel.



Bovenstaand schema laat zien dat er in 2018 een evaluatie plaatsvindt en dat onderzocht wordt welke verdeelsleutel aansluit bij de afname van de producten waardoor betere sturing mogelijk is. (de afkorting PDC staat voor Productdienstencatalogus)

### Uitwerking amendementen en moties

Tijdens de vergadering van 27 november 2014 heeft u vijf amendementen en 1 motie aangenomen met betrekking tot (de gemeenschappelijke regeling) DUO+. Daarnaast zijn op 8 januari 2015 en 30 april 2015 twee amendementen aangenomen. Deze amendementen en de motie zijn hier weergegeven en voorzien van onze reactie.

#### **A1: het college op te dragen het overbrengen van taken naar de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie, als bedoeld in artikel 5 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling, vooraf ter instemming aan de raad voor te leggen.**

Reactie college: dit is niet in de gemeenschappelijke regeling opgenomen maar maakt onderdeel uit van uw materiële rol op grond van bestuurlijke afspraken. Dit betreft de 'voorhangprocedure' (wensen en bedenkingen) bij:

- inbreng nieuwe taken
- vaststelling nadere regeling Uittreding DUO+
- vaststelling financiële verordeningen DUO+, nota reserves en benoeming accountant
- vijfjaarlijkse evaluatie en de eerste evaluatie na drie jaar
- Via gemeenschappelijk raadsplatform, staat buiten de GR).

Bij het door u genomen besluit van 30 april 2015 is hier bij de inbreng van taken al uitvoering aan gegeven.

#### **A2 : het college op te dragen dat de "Nadere regeling uittreding DUO+ en de "Nadere regeling opheffing DUO+" door het college uiterlijk 1 oktober 2015 vooraf ter instemming aan de raad worden voorgelegd, alvorens daar in het AB van DUO+ mee in te stemmen.**

Reactie college: Voor wat betreft de Uittredingsregeling is in artikel 34, 3<sup>e</sup> lid opgenomen dat de raad gedurende acht weken zienswijze kan indienen ten aanzien van de regeling. Voor wat betreft de opheffing is opgenomen dat toestemming van de raden nodig is. De concept-uittredingsregeling wordt separaat aan u voorgelegd.

**A3: het college stelt de raad jaarlijks in de gelegenheid wensen en bedenkingen aan te geven over de rekening van inkomsten en uitgaven van DUO+ alvorens daar in het Algemeen Bestuur van DUO+ mee in te stemmen.**

Reactie college: Dit is vastgelegd in artikel 26, 1<sup>e</sup> lid van de gemeenschappelijke regeling en betreft de mogelijkheid van het indienen van een zienswijze. Ook dit maakt onderdeel uit van dit raadsvoorstel.

**A4: het college op te dragen iedere 5 jaar, te beginnen 3 jaar na aangaan van de regeling, het Algemeen Bestuur een evaluatie aanbiedt van het functioneren van de GR aan de raad.**

Reactie college: Dit is vastgelegd in artikel 36 van de gemeenschappelijke regeling.

**A5: het college op te dragen om de bij amendement aangebrachte wijzigingen in het raadsbesluit op te nemen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling indien deze wijzigingen gelijkluidend zijn voor alle vier de deelnemers.**

Reactie college: Uw bij amendement aangebrachte wijzigingen zijn ofwel opgenomen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling of maken onderdeel uit van bestuurlijke afspraken.

**M1: dat het wenselijk is een gemeenschappelijke raadscommissie DUO+ in te stellen om de raden van de deelnemende gemeenten van advies te dienen. Het advies heeft ten minste betrekking op de (jaar)begroting en de (jaar)rekening van de uitvoeringsorganisatie DUO+. De klankbordgroep DUO+ krijgt de opdracht om met een voorstel te komen voor de opzet van deze gemeenschappelijke raadscommissie.**

Reactie college: Deze opdracht is bij de klankbordgroep neergelegd en staat los van de inhoud van de gemeenschappelijke regeling.

Daarnaast is op 8 januari 2015 door de gemeenteraad aangenomen:

**A6: het college op te dragen dat de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen aan te geven alvorens het Algemeen Bestuur van DUO+ een besluit neemt over:**

- a. De in artikel 23 lid 1 genoemde verordening financieel beleid, financieel beheer en inrichting van de financiële organisatie;
- b. De in artikel 23 lid 2 genoemde regels voor controle op het financieel beheer;
- c. De benoeming van de accountant;
- d. De nota reserves en voorzieningen

Reactie college: Dit maakt onderdeel uit van uw materiële rol op grond van bestuurlijke afspraken. Dit betreft de 'voorhangprocedure' (wensen en bedenkingen) bij:

- inbreng nieuwe taken
- vaststelling nadere regeling Uittreding DUO+
- vaststelling financiële verordeningen DUO+, nota reserves en benoeming accountant
- vijfjaarlijkse evaluatie en de eerste evaluatie na drie jaar
- Via gemeenschappelijk raadsplatform, staat buiten de GR).

En ten slotte is op 30 april 2015 door de gemeenteraad aangenomen:

**A7: Alvorens formeel alle taken worden toegevoegd wordt er een optimalisatie van de gemeenschappelijke regeling aan de raad ter goedkeuring voorgelegd.**

Reactie college: Hieraan wordt met deze raadsvoordracht voldaan, met dien verstande dat conform de wet de raad wordt gevraagd om toestemming te verlenen.

Argumenten en keuzemogelijkheden

Onderzoek naar de vraag hoe dit het beste kan worden geregeld heeft geleid tot de conclusie: wijzigen gemeenschappelijke regeling in combinatie met het vastleggen van (bestuurlijke) afspraken in de genoemde documenten. Het is vanwege het verschil in inbreng van taken van belang dit goed voor deelnemers te regelen.

## **Gevolgen en risico's**

Zie bovenstaand.

## **Wat merkt de burger van de te nemen beslissing?**

Niet van toepassing.

## **Opmerkingen over de uitvoering**

Het Algemeen Bestuur (colleges) heeft op 14 oktober 2015 ingestemd met het voorstel aan de colleges en daarmee aan de raden met betrekking tot de voorliggende documenten. Door middel van besluitvorming door alle drie de raden en vervolgens door de colleges wordt de gemeenschappelijke regeling gewijzigd en worden de bestuurlijke afspraken vastgelegd. De aanvullende regelingen en de begroting worden vervolgens nog door het Algemeen Bestuur vastgesteld.

## **Bijlagen**

- Wijzigingsvoorstel GR DUO+
- Takenregister
- Dienstverleningshandvest
- Modeldienstverleningsovereenkomst
- Bijdrageverordening
- Begroting 2016-2019 DUO+

Burgemeester en wethouders van Diemen,  
de secretaris,  
J.D. de Kort

de burgemeester,  
E. Boog



