

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 21 december 2022

Zaaknummer : 1110038
Team : Team HRM
Portefeuillehouder : A.C. Nienhuis en S.A. de Wit-van der Linden
Openbaarheid : Actief openbaar

ONDERWERP

Instellen Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering Bloemendaal en Heemstede per 1 januari 2023.

SAMENVATTING

- De vervlochten teams Human Resources Management (HRM), Communicatie en Facilitaire Zaken worden om beheersmatige redenen per 1 januari 2023 ondergebracht en geborgd in een lichte Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering Bloemendaal en Heemstede 2023. Daarmee wordt bereikt dat formatie helder kan worden verantwoord, wordt voldaan aan fiscale vereisten en een heldere inrichting van aansturing, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het beheer van de vervlochten teams wordt geborgd.

JURIDISCH EN BELEIDSKADER

- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Kader voor de ambtelijke samenwerking Bloemendaal en Heemstede
- Toetsingscriteria ambtelijke samenwerking
- Nota verbonden partijen

Toelichting bij de rol van de raad bij het treffen van gemeenschappelijke regelingen door colleges:

- Conform artikel 1 derde lid van de Wgr heeft de raad het recht om binnen 8 weken na ontvangst van het ontwerp hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren te brengen.
- Conform artikel 1 vierde lid van de Wgr gaat het college van burgemeester en wethouders niet over tot het treffen van de regeling dan na verkregen toestemming van de raad.

BESLUIT B&W

1. In te stemmen met het ontwerp van de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering Bloemendaal en Heemstede 2023 na verwerking instemming ondernemingsraad;
2. De raad voor te stellen een positieve zienswijze af te geven ten aanzien van het ontwerp van de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering Bloemendaal en Heemstede 2023
3. De raad voor te stellen toestemming te geven voor het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering Bloemendaal en Heemstede 2023.
4. Het voorstel voor te leggen aan de commissie Middelen voor advies aan de raad (A-stuk).



Raadsbesluit

Raadsvergadering: 21 december 2022

BESLUIT RAAD

De raad van de gemeente Heemstede;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 15 november 2022

besluit:

1. Een positieve zienswijze af te geven ten aanzien van het ontwerp van de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering Bloemendaal en Heemstede 2023 na verwerking instemming ondernemingsraad.
2. Toestemming te geven voor het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering Bloemendaal en Heemstede 2023.

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 21 december 2022

AANLEIDING

De gemeenten Bloemendaal en Heemstede zijn zelfstandige gemeenten en willen dat blijven. De gemeenten werken bestuurlijk samen met diverse andere gemeenten en overheden op verschillende terreinen omdat (brede) regionale samenwerking onontbeerlijk is voor een optimale dienstverlening aan inwoners en bestuurskracht als zelfstandige gemeente. De ambtelijke samenwerking Heemstede – Bloemendaal draagt voor ieder van beide gemeenten ook bij aan deze doelstelling.

De ambtelijke samenwerking Bloemendaal - Heemstede is in de afgelopen jaren sinds 2013 gestart, organisch tot stand gekomen en praktisch van aard. In 2016 zijn beide gemeenten met elkaar een privaatrechtelijke 'samenwerkingsovereenkomst uitwisselen van kennis, kunde en capaciteit gemeenten Heemstede en Bloemendaal' aangegaan op basis waarvan vervlochten teams zijn ingericht. Dit zijn gezamenlijke teams Bloemendaal – Heemstede, samengebracht onder 1 leidinggevende, waarvan de medewerkers in dienst blijven van de eigen gemeente maar werken voor beide gemeenten. In 2020 is deze samenwerking organisatorisch afgebakend tot een aantal teams Bedrijfsvoering (HRM, Communicatie, Facilitaire Zaken, Financieel Beheer) en Handhaving Openbare Ruimte aan de hand van het door beide raden vastgestelde 'kader voor de ambtelijke samenwerking Heemstede – Bloemendaal'. Hierop is vervolgens de samenwerkingsovereenkomst ook aangepast.

De beide raden hebben de wens aangegeven behoefte te hebben aan meer transparantie, informatie en grip op de samenwerking. Onder andere naar aanleiding van een in 2017 bij de gemeente Heemstede uitgebracht Rekenkamerrapport over de ambtelijke samenwerking.

Om een eenduidige sturing en transparante verantwoording te kunnen vormgeven zal de samenwerking in de bedrijfsvoering op een andere wijze vorm gegeven moeten worden. Op dit moment is de financieel-administratieve en fiscale beheersing van de samenwerking in vervlochten teams niet optimaal. Met een lichte Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering kunnen we dit beter borgen. Eveneens naar aanleiding van aanbevelingen van de Rekenkamerrapport is per 1 januari 2021 al de Gemeenschappelijke Regeling Digitalisering en Informatie Technologie (DIT) van kracht geworden. Met als centrumgemeente Heemstede. Daarbij is bestuurlijk uitgesproken dat in dezelfde lijn ook de GR Bedrijfsvoering vorm en inhoud wordt gegeven, met als centrumgemeente Bloemendaal.

MOTIVERING

De huidige vervlochten teams functioneren naar tevredenheid en leveren de gewenste dienstverlening. De toegevoegde waarde van het onderbrengen in een GR is:

- *Heldere verantwoording van formatie*
Om in de huidige situatie de gewenste formatieverdeling Bloemendaal – Heemstede in beeld te houden, zijn in de loop der tijd toenemend administratieve constructies toegepast in de bezetting en formatiebeheer die rapportages hierover minder transparant maken.
- *Voldoen aan fiscale vereisten*
In de huidige constructie vindt geen verrekening van btw plaats omdat er geen verrekening van uren binnen vervlochten teams plaatsvindt. Dit beperkt

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 21 december 2022

transparante sturing op inzet. Vanwege de formalisering in een GR centrumgemeente zijn in de nieuwe situatie fiscale consequenties van toepassing en wordt btw verrekend. De verantwoording en verrekening van inzet loopt via de P&C cyclus.

- *Heldere inrichting van aansturing, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het beheer van de vervlochten teams*

In de huidige situatie wordt het beheer verzorgd door beide gemeenten en verzorgt ieder zijn eigen verantwoording. Dit is minder efficiënt en wordt nu bij de GR helder toebedeeld.

Teams binnen de GR Bedrijfsvoering

De teams HRM, Communicatie en Facilitaire Zaken worden in de GR Bedrijfsvoering ondergebracht.

Aanvankelijk zou het team Financieel Beheer ook onderdeel uit gaan maken van de GR Bedrijfsvoering. Geconstateerd is echter dat bij beide gemeenten de verwevenheid van de taken Financieel Beheer met de lokale teams Financieel Beleid zo groot is en afstemming ook dusdanig lokaal maatwerk vereist, dat vervlechting van team Financieel Beheer van onvoldoende toegevoegde waarde is. Het team Financieel Beheer is daarom in het voorjaar 2022 ontvlochten.

Handhaving is een kerntaak van beide burgemeesters en de organisatie ervan dient daarom zo dicht mogelijk bij beide bestuurders georganiseerd te worden. Het team Handhaving wordt daarom niet aan de GR toegevoegd, maar blijft wel een vervlochten team.

Kostenverdeling bij de regeling GR Bedrijfsvoering

De totale kosten van de regeling, onder aftrek van de kosten voor eventuele plustaken die door beide gemeenten afzonderlijk worden betaald, worden tussen de gemeenten verdeeld op basis van het inwoneraantal van de gemeenten van 1 januari van het voorgaande jaar.

Bij de start per 1 januari 2023 zal dat een verhouding Heemstede – Bloemendaal zijn van 54% - 46%. De kostenverdeling conform inwonertal gaat in vanaf 1/1/2023 wat betreft de formatie en vanaf 1/1/2024 ook wat betreft de overige budgetten.

In te brengen formatie

De totale begrote formatie per 1 januari 2023 voor de 3 teams bedraagt 28,69 fte: 15,6 fte Heemstede en 13,1 fte Bloemendaal. Dit is conform de aan de orde zijnde verhouding.

De medewerkers blijven in lijn met de afspraken binnen de GR DIT in dienst van de eigen gemeenten.

In te brengen budgetten

Het doel is om:

- reguliere bedrijfsvoeringsbudgetten en alleen budgetten waaraan een gemeenschappelijk (bestuurlijk vastgesteld) beleid aan ten grondslag ligt op basis van de aan de orde zijnde verdeling onder te brengen in de GR in de vorm van gezamenlijke budgetten;
- niet reguliere (lees: incidentele / tijdelijke) bedrijfsvoeringsbudgetten en/of budgetten waaraan geen gemeenschappelijk bestuurlijk beleid aan ten grondslag worden niet opgenomen in de GR BV.

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 21 december 2022

Voor de begrotingen 2024 van beide gemeenten zal dit worden geëffectueerd, omdat dat voor de huidige begrotingen praktisch in tijd gezien niet meer mogelijk is. Maar ook omdat de methodiek van begroten tussen beide gemeenten verschillend is, wat enig maatwerk vraagt om te borgen dat eenduidigheid bij de interpretatie van budgetten gewaarborgd is.

Te leveren taken en diensten

De drie teams verrichten een grote verscheidenheid aan verschillende taken en diensten. De afgelopen jaren hebben de beide gemeenten zich goed en naar behoren bediend gevoeld. De taken zijn in de GR op hoofdlijnen beschreven. Er kan enkel sprake zijn van meerwerk, en bij de betreffende gemeente dan specifiek daarvoor ook kosten in rekening worden gebracht, als het meerwerk is vastgesteld aan de hand van besluitvorming in college van B&W en / of de raad op basis van een advies van het portefeuillehoudersoverleg van de GR Bedrijfsvoering.

Fiscale gevolgen

Het realiseren van de GR Bedrijfsvoering heeft een fiscaal gevolg. Deelnemende partijen betalen btw over geleverde activiteiten (salarislasten), dit geldt niet voor de centrumgemeente. Op basis van startbegroting en inbreng 2022 moet de gemeente Heemstede rekening houden met een verhoogde bijdrage van circa € 15.000 bovenop de inbrengwaarde bij de start van de nieuwe regeling. Dit is betaalde btw over de salarislasten van het eigen personeel welke als compensabel kan worden aangemerkt maar waarop het mengpercentage van toepassing is. Het eigen personeel wordt immers 'gedetacheerd' aan de nieuwe GR. De detachering wordt bij de centrumgemeente in rekening gebracht maar via de bijdrage van de nieuwe GR weer bij de deelnemende gemeente teruggehaald. Dit fiscale gevolg voor de deelnemende gemeente Heemstede maakt onderdeel uit van de totale inbrengwaarde zodat dit geen financiële gevolgen heeft voor de begroting 2022 van Heemstede en geen aanvullende middelen nodig zijn.

Bij het realiseren van de GR DIT had de gemeente Bloemendaal €25.000 netto aan additionele fiscale lasten.

Aansturing, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Ieder team heeft een leidinggevende die verantwoordelijk is voor de dienstverlening vanuit het betrokken team. Daar hoort ook de beleidsinhoudelijke afstemming bij met beide gemeenten. De vaststelling van het inhoudelijk beleid is verantwoordelijkheid van de eigen gemeente.

Ten behoeve van de bestuurlijke aansturing van de GR Bedrijfsvoering is er een periodiek bestuurlijk overleg waarbij de gemeenten elk zijn vertegenwoordigd door één lid van het college per gemeente die handelt namens de portefeuillehouders van de Gemeenten, die HRM, Facilitaire Zaken en Communicatie in hun portefeuille hebben. Er is een aanspreekpunt geregeld voor de betreffende verantwoordelijke bestuurders en de ambtelijk opdrachtgevers. Dit is vormgegeven met de rol van Manager GR Bedrijfsvoering welke wordt ingevuld door een lid van het managementteam. Deze manager GR Bedrijfsvoering heeft het technisch beheer van de GR Bedrijfsvoering als verantwoordelijkheid, wat inhoudt dat hij / zij zorgt voor het invulling geven aan de P&C-cyclus en het portefeuillehoudersoverleg daarin bedient. De manager GR Bedrijfsvoering legt ambtelijk verantwoordelijkheid af aan de beide gemeentesecretarissen.

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 21 december 2022

Een en ander zal ook in de mandatenregeling van beide gemeenten conform worden aangepast.

Verantwoording bestuurlijk kader waarbinnen GR wordt uitgewerkt

Zoals opgenomen in de Nota verbonden partijen, wordt het besliskader samenwerkingsverbanden gebruikt om een samenwerkingsverband met een verbonden partij aan te gaan. Bij het aflopen van dit schema, komen we tot het volgende beeld:

1. *Is er sprake van een publiek belang*
Ja, er is sprake van een publiek belang. Voor het goed functioneren van de gemeente, is het belangrijk dat de ambtelijke organisatie zo goed en zo efficiënt mogelijk is ingericht. Met het aangaan van deze samenwerking kan gebruik gemaakt worden van kennisdeling en is efficiency behaald om de benodigde taken uit te voeren.
2. *Is volledige gemeente betrokkenheid bij de behartiging van het publieke belang noodzakelijk en efficiënt, is het wenselijk dat de gemeente alles volledig in eigen beheer doet.*
Nee, zoals het verleden al heeft aangewezen verloopt de samenwerking soepel en blijven de lijnen kort. De samenwerking is ook zodanig vormgegeven dat de betrokkenheid van de gemeenten bij de werkzaamheden binnen de GR voldoende gewaarborgd zijn.
3. *Kan de gemeente het publieke belang als regel-, subsidie- of opdrachtgever voldoende behartigen?*
Nee, daarvoor is de betrokkenheid van de gemeente bij de relatie te groot en de relatie van de gemeente bij het samenwerkingsverband te complex.
4. *Is een publiekrechtelijke rechtsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk?*
Ja, we hebben dit eerder gedaan bij GR IASZ en GR DIT.

De conclusie is dat het verstandig is om de samenwerking aan te gaan middels de oprichting van een gemeenschappelijke regeling.

In aanvulling op de nota verbonden partijen heeft de raad vier criteria vastgesteld voor aangaan voor de evaluatie van ambtelijke samenwerkingen.

1. **Kwaliteit**; de bedrijfsvoering in de breedte van de organisatie draagt bij aan goede resultaten van de gemeente als geheel
2. **Efficiency**; een doeltreffende inzet van middelen (personeel en budget) in relatie tot de te realiseren kwaliteit. Daarnaast voldoende flexibiliteit om nieuwe opgaven en kwetsbaarheden op te kunnen vangen.
3. **Specifieke kennis of specialisten nodig**; het borgen en delen van specialistische kennis
4. **Ontwikkelingsmogelijkheden personeel**; er ontstaan meer ontwikkelingsmogelijkheden voor medewerkers.

De afgelopen jaren is gewerkt met vervlochten teams van Heemstede en Bloemendaal. Door deze samenwerking is er uitwisseling geweest van kennis, kunde en capaciteit. De hierboven genoemde criteria zijn de basis geweest om deze samenwerking te starten. Na de evaluatie is gebleken dat de beoogde voordelen van de samenwerking ook zijn behaald. Het voorstel is om de huidige samenwerking te continueren. De constructie van de samenwerking wordt gewijzigd van een privaatrechtelijke overeenkomst naar een gemeenschappelijke regeling, te weten centrumgemeente.

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 21 december 2022

Evaluatie GR Bedrijfsvoering

In de GR Bedrijfsvoering is een artikel opgenomen ten behoeve van de evaluatie GR Bedrijfsvoering. Deze zal plaatsvinden in het eerste kwartaal 2024. Dit zal gebeuren in samenhang met de GR DIT die ook in deze periode tegelijk zal worden geëvalueerd.

In 2023 zal ook geanalyseerd worden in hoeverre eenduidigheid in de uitwerkingen van de Gemeenschappelijke Regelingen Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken, Gemeentelijke Belastingen Kennemerland Zuid, Digitalisering en Informatie Technologie en Bedrijfsvoering aan de orde kan zijn. Hierover zal advies worden uitgebracht aan beide colleges. De uitkomsten kunnen worden betrokken bij de evaluatie.

Kanttekeningen

De vorm en inhoud van de GR Bedrijfsvoering is gebaseerd op de GR DIT. Dat laat onverlet dat op een aantal punten wordt afgeweken.

- Bij de GR Bedrijfsvoering is geen sprake van een uitvoeringsorganisatie zoals bij GR DIT; waar de teams DIT een inhoudelijke afdeling vormen, gaat het bij de GR Bedrijfsvoering 3 teams die inhoudelijk los staan van elkaar. Daaraan gerelateerde artikelen in beide GR'en wijken dus van elkaar af.
- In de GR DIT is een artikel (12) opgenomen over 'archief' vanuit de verantwoordelijk voor de gemeentelijke archieven, dit is bij de GR Bedrijfsvoering niet aan de orde.
- Er is een voortschrijdend inzicht sinds de instelling van de GR DIT, over de (juridisch) gewenste inhoud en actualiteit van een aantal artikelen. Onder andere is in de GR DIT opgenomen dat medewerkers gehuisvest worden bij de centrumgemeente. Inmiddels wordt ervan uitgegaan dat medewerkers praktisch gezien daar werken waar het werk is (bij beide gemeenten en / of thuis). Bij de evaluatie van de GR DIT zal dit voortschrijdend inzicht worden meegenomen.
- In de huidige situatie van de betreffende bedrijfsvoeringsteams vormt een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst juridisch gezien de basis. Bij artikel 7, die de GR DIT niet kent, zijn aspecten hiervan nu opgenomen in de GR Bedrijfsvoering. Hiermee wordt de samenwerkingsovereenkomst enkel nog van kracht voor Handhaving en zal daarop worden aangepast.

FINANCIËN

Het realiseren van GR Bedrijfsvoering heeft een fiscaal gevolg. Partijen betalen btw over geleverde activiteiten, dit geldt niet voor de centrumgemeente. (zie ook de toelichting bij 'fiscale gevolgen' onder het kopje 'Kostenverdeling bij de regeling GR Bedrijfsvoering' elders in dit voorstel). Op basis van inbreng 2023 is dit circa € 15.000 netto aan additionele fiscale lasten voor gemeente Heemstede. Dit is na compensatie van btw afdracht. Bij het realiseren van de GR DIT had de gemeente Bloemendaal €25.000 netto aan additionele fiscale lasten.

In de ontwerp begroting van beide gemeenten wordt in de toekomst op basis van de begroting van de GR Bedrijfsvoering voorstellen gedaan voor benodigde investeringen en is definitieve besluitvorming hierover aan de raad.

Effecten voortvloeiend vanuit het financieel kader zijn via de P&C cyclus voor beide gemeenten vanaf begroting 2024 zichtbaar.

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 21 december 2022

PLANNING/UITVOERING

D.d. 18 oktober 2022 heeft het college van B en W ingestemd met de gemeenschappelijke regeling onder voorbehoud van instemming van de ondernemingsraad. De ondernemingsraad heeft ingestemd met de gemeenschappelijke regeling, inclusief een aantal technische aanpassingen. Nu wordt de complete set, inclusief instemming van de ondernemingsraad voorgelegd aan het college. De concept gemeenschappelijke regeling wordt in december aan de raad voorgelegd voor zienswijze en toestemming.

Na bestuurlijke besluitvorming worden de betrokken medewerkers formeel geïnformeerd over de formele instelling van de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering 2023 per 1 januari 2023.

SAMENWERKING EN COMMUNICATIE

Medewerkers van de vervlochten teams en de ondernemingsraden en de leden van het Lokaal Overleg zijn geïnformeerd over de voorgenomen wijziging, waarbij is aangegeven dat er geen personele consequenties zijn.

De gezamenlijke Ondernemingsraden hebben positief ingestemd onder voorwaarden dat er een tweetal artikelen (2.7 en 3.2) verduidelijkt worden en dat de regeling zelf geredigeerd wordt zodat duidelijk en concreet is dat het om 2 deelnemende gemeenten gaat (Bloemendaal en Heemstede). Met beiden voorwaarden is door de bestuurder ingestemd en zijn in de regeling doorgevoerd. De instemming van de Ondernemingsraden alsmede de reactie van de bestuurders is als bijlage toegevoegd.

Het Lokaal Overleg heeft aangegeven dat zij met kennisname van de instemming van de Ondernemingsraden en gelet op het feit dat er geen personele gevolgen verbonden zijn aan de GR Bedrijfsvoering, geen aanleiding zien om niet in stemmen met de GR Bedrijfsvoering.

Het besluit is bestuurlijk voorbereid in samenwerking met de portefeuillehouder P&O van de gemeente Bloemendaal. Een vergelijkbaar raadsbesluit wordt behandeld in de raadsvergadering van Bloemendaal d.d. 22 december 2022.

DUURZAAMHEID

-

BIJLAGEN

- Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoering Bloemendaal en Heemstede 2023
- Instemming Ondernemingsraden en reactie van de bestuurders
- Samenwerkingsovereenkomst uitwisselen van kennis, kunde en capaciteit gemeenten Heemstede en Bloemendaal'
- Kader voor de ambtelijke samenwerking Bloemendaal en Heemstede
- Toetsingscriteria ambtelijke samenwerking