

Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Heerlen,
3 september 2024

Vergadering
gemeenteraad
Heerlen

Vergaderdatum

Documentnummer
147763
Agendapunt

Onderwerp

Verdere verzelfstandigen van de gemeenschappelijke regeling Solido (voorheen Parkstad-IT)

Inleiding/aanleiding

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 is het 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

Deelnemer	Commissievergadering datum	Raadsvergadering datum	Uitkomst
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	<i>Volgt</i>	<i>Volgt</i>	<i>Volgt</i>

Laatste stap - toestemming

De Wgr 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 neemt omtrent de ontwerpregeling, en vervolgens de toestemming vraagt aan de gemeenteraad 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 de gemeenteraad 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, de raad mag het ook sneller doen. Mocht de raad er binnen 13 weken niet uit kunnen komen, dan kan de raad beslissen de toestemmingstermijn eenmalig te verlengen met maximaal 13 weken. Beslist de raad onverhoopt niet tijdig, dan is de toestemming van rechtswege verleend. De raad kan 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 de gemeenteraad vindt dat er teveel zeggenschap verloren gaat of wanneer blijkt dat niets of niet afdoende met de ingediende zienswijzen is gedaan.

Parkstad-IT wordt Solido

Zoals al eerder aangegeven veranderd de naam van de regeling van Parkstad-IT naar Solido. In overleg met de overige deelnemers is voor deze naam gekozen omdat deze beter past bij de missie: Solido is de IT-service provider voor overheden in Zuid-Limburg.

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).

Kader

- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Centrumregeling Parkstad-IT

Kernthema:

Bestuurskracht

Bevoegdheid

Raad

Voorstel

1. Aan het college toestemming te verlenen om de gemeenschappelijke regeling Solido verder te verzelfstandigen, overeenkomstig het voorliggende regeling.
2. Bij wijze van zienswijze akkoord te gaan met de voorliggende kadernota 2025 en begroting 2025 voor de gemeenschappelijke regeling Solido.
3. Bij wijze van zienswijze niet akkoord te gaan met de voorliggende meerjarenraming 2025-2028.

Argumenten

- 1a. 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 Parkstad-IT 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.
- 1b. Solido ontzorgt haar deelnemers, waarborgt de continuïteit, bedrijfszekerheid en innovatiekracht van de IT-dienstverlening.* Solido is de IT-service provider voor overheden in Zuid-Limburg. Solido is klantgericht en wendbaar, staat open voor nieuwe toetreders, werkt vanuit standaardisatie tenzij, zoekt de samenwerking op waar mogelijk en heeft een robuuste bedrijfsvoering.
- 2a. We hebben bestuurlijke invloed op de kaders waarbinnen Solido werkt.* 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. *Het budgetrecht is een van de belangrijkste rechten van de deelnemers.* Uitgangspunt van het BBV is dat de begroting voldoet aan de informatiebehoefte van onze deelnemers. 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. *Samenwerken levert financiële voordelen op.* 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.
3. *De daadkracht van de gemeente staat voor 2026 en verder enorm onder druk.* In de lijn met de bezuinigingsopgave waar gemeentes voor staan als gevolg van minder Rijksinkomsten roepen we de GR-en op om de financiële ontwikkelingen voor 2026 e verder binnen de eigen begroting op te vangen en daarbovenop een taakstelling van 5 tot 10% te realiseren.

Tegenargumenten en risico's

- 1a. *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).
- 1b. *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.
- 1c. *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.

- 1d. *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.

Kosten en dekking

De bijdrage aan Solido over 2025 is reeds meegenomen in de voorliggende 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.

Ontwikkeling begroting

De ontwikkeling van de bijdrage van Heerlen aan Parkstad-IT/Solido is volgens de Begroting 2025 de komende jaren:

Begroting 2025 e.v. Solido	2025	2026	2027	2028
Huidig bedrag in de gemeentelijke begroting	4.659.940	4.659.940	4.659.940	4.659.940
Voorstel Solido 2025 e.v.	4.752.249	4.923.330	5.154.726	5.366.070
Saldo (nadeel) begroting	-92.309	-263.390	-494.786	-706.130

Het financiële effect van de bijdrage van de gemeente Heerlen aan Parkstad-IT/Solido en de verwerking daarvan wordt meegenomen in de gemeentelijke Begroting 2025.

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 gebruiker 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.

Financiële transitie en afrekening

In dit raadsvoorstel zijn de financiële effecten m.b.t. de jaarbijdragen 2025-2028 voor de exploitatie opgenomen.

Over financiële ontwikkelingen lopend jaar 2024 bent u reeds geïnformeerd via de zomernota.

In het kader van de jaarrekening 2024 zullen de balansstanden worden bepaald en eventuele financiële effecten tussen Heerlen en Parkstad-IT/Solido inzichtelijk worden.

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.

Evaluatie

De werking van de regeling na verdere verzelfstandiging zal worden geëvalueerd indien twee deelnemers hierom verzoeken. Het dagelijks bestuur van Solido zal dan een onderzoeksvoorstel en de daarmee gepaard gaande financiële consequenties aan de deelnemers voorleggen. Dit conform artikel 40 van het voorliggende ontwerp van de regeling.

Planning, procedure en uitvoering

- Stap 1: Collegevergadering – principebesluit (dit voorstel)
- Stap 2: Commissievergadering – zienswijze (bijlage)
- Stap 3: Raadsvergadering - zienswijze
- Stap 4: Definitief instemmingsbesluit
- Stap 5: 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.

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.

Bijlagen

- a) Ontwerptekst GR Solido
- b) Kadernota 2025 Parkstad-IT
- c) Begroting 2025 Parkstad-IT

Hooachtend.

Heerlen

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d.

documentnummer ;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

1. Aan het college toestemming te verlenen om de gemeenschappelijke regeling Solido verder te verzelfstandigen, overeenkomstig het voorliggende regeling.
2. Bij wijze van zienswijze akkoord te gaan met de voorliggende kadernota 2025 en begroting 2025 voor de gemeenschappelijke regeling Solido.
3. Bij wijze van zienswijze niet akkoord te gaan met de voorliggende meerjarenraming 2025-2028.

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier,

de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer

drs. R. Weaver