



BRUSSEL PLAATSELIJKE BESTUREN

GEWESTELIJKE OVERHEIDSDIENST BRUSSEL

KRACHTENBUNDELING GEMEENTEN-OCMW'S

ADVIEZEN EN AANBEVELINGEN

07.2024

I. INLEIDING

Ter inleiding is het belangrijk te benadrukken dat de gemeenten en OCMW's onderscheiden bevoegdheden hebben die elkaar niet overlappen. In overeenstemming met het artikel 117 van de NGW regelen de gemeenten (via hun gemeenteraad) immers alle aangelegenheden van gemeentelijk belang. Zodoende ontwikkelen ze een beleid gericht op de lokale gemeenschap en bekommeren ze zich om de dagelijkse besommingen van hun bewoners. Hun acties betreffen alle aspecten van het gemeenschapsleven (bestuurlijke politie, mobiliteit, toerisme, huisvesting, stedenbouw en ruimtelijke ordening, leefmilieu, handel, sociale zaken, enz.). De OCMW's daarentegen zijn hoofdzakelijk bevoegd voor de bijstand aan personen en vervullen als zodanig de "sociale taken" van de gemeenten. In overeenstemming met het artikel 57 van de organieke wet op de OCMW's ontwikkelen ze onder meer initiatieven om personen en gezinnen de bijstand te verlenen die de gemeenschap hen moet bieden en verzekeren ze zowel palliatieve als curatieve en preventieve ondersteuning.

Ofschoon gemeenten en OCMW's nauwe organisatorische banden onderhouden en op hetzelfde grondgebied opereren, zijn hun werkgebieden zeer verschillend. Terwijl de gemeenten zich toeleggen op het beheer van lokale aangelegenheden, voorzien de OCMW's in een sociaal opvangnet voor burgers in moeilijkheden.

Gezien de verschillende opdrachten die hen zijn toebedeeld, is het duidelijk dat de taken van gemeenten en OCMW's vaak uiteenlopen zelfs als sommige functies en werkingsmechanismen vaak relatief gelijkaardig blijken te zijn.

Bijgevolg is het kader waarin de krachtenbundeling van gemeenten en OCMW's moet plaatsvinden duidelijk, namelijk dat de autonomie van elke instelling en hun opdrachten moeten worden gerespecteerd en dat er sprake moet zijn van een gelijkwaardige relatie waarin gemeenten en OCMW's over dezelfde strategische instrumenten kunnen beschikken.

Met verschillende maar complementaire werkgebieden op eenzelfde grondgebied lijkt een bundeling de weg vooruit te zijn, niet enkel om de middelen te optimaliseren en besparingen te verwezenlijken maar ook om de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers te verbeteren.

Door de middelen te bundelen en de kosten te delen, kunnen deze twee instellingen aanzienlijke besparingen realiseren en tegelijk een kwaliteitsvolle dienstverlening blijven garanderen.

De bundeling biedt meerdere voordelen.

EEN DOELTREFFENDER GEBRUIK VAN MIDDELEN

Het vergemeenschappelijken van sommige diensten kan worden overwogen om te zorgen voor een meer efficiënt gebruik van de middelen, met name menselijke. Veeleer dan te werken met verschillende teams in elke gemeente en OCMW voor gelijkaardige functies, kunnen de taken op een gecentraliseerde wijze worden gebundeld en beheerd. Deze bundeling is vooral aangewezen voor de "ondersteunende" diensten.

TOEGANG TOT GESPECIALISEERDE MIDDELEN

De gemeenten of OCMW's die over beperkte middelen beschikken voor bepaalde specifieke materies kunnen gebruik maken van de expertise en competenties van de andere entiteit. Samenwerken en zelfs het delegeren van diensten met betrekking tot een specifiek domein vergemakkelijkt zo de toegang tot gespecialiseerde middelen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn op het juridische domein.

MINDER DUBBEL WERK

Het bundelen van diensten kan zorgen voor het rationaliseren en verminderen van overtollige processen. Door dubbel werk te vermijden op het gebied van administratieve processen en door het standaardiseren van procedures, maar ook op het gebied van dienstverlening aan burgers, kunnen gemeenten en OCMW's hun operationele doeltreffendheid verbeteren en tegelijk hun kosten beperken.

SAMENHANG VAN OVERHEIDSBELEID

Ten slotte bevordert een krachtenbundeling de samenhang van het overheidsbeleid. Door samen te werken kunnen de gemeenten en OCMW's hun inspanningen coördineren met het oog op een samenhangende aanpak van aangelegenheden zoals sociale bijstand, huisvesting en werk. Dat verhoogt de impact van het beleid en de programma's op het terrein.

Het bundelen van diensten tussen gemeenten en OCMW's biedt zo een strategische oplossing die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de lokale overheidsdiensten maximaliseert. Door hun krachten te bundelen, hun middelen te delen en hun acties te coördineren, kunnen lokale instellingen beter voldoen aan de behoeften van hun bevolking, wat zorgt voor een zo groot mogelijke impact van hun beleid ten voordele van iedereen.

II. NAUWE BANDEN, VASTGELEGD IN WETGEVING

Talrijke bepalingen uit de organieke wet en de Nieuwe gemeentewet (hierna de NGW genoemd), die respectievelijk van toepassing zijn op de OCMW's en de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, leggen deze functionele band vast.

Voorbeelden hiervan zijn onder meer het vastleggen van het aantal leden van de raad voor sociaal welzijn op basis van de samenstelling van de gemeenteraad, de verkiezing van de leden van de raad voor sociaal welzijn door de gemeenteraad, de eedaflegging van de leden van de raad voor sociaal welzijn in handen van de burgemeester of ook wel de onverenigbaarheid tussen de functie van voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van de raad voor sociaal welzijn of tussen de functie van burgemeester of schepenen en ontvanger van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

De gemeente voert ook het administratieve toezicht op haar OCMW en er is de verplichting voor de gemeente om het tekort van haar OCMW bij te passen.

De organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voorziet in een bijzonder interessant mechanisme voor samenwerking tussen gemeente en OCMW, namelijk het overlegcomité.

Dat werd ingesteld door artikel 26, § 2, van de organieke wet: een overlegcomité, samengesteld uit een delegatie van de raad voor sociaal welzijn en een delegatie van de gemeenteraad vergadert om de drie maanden. De burgemeester en de voorzitter van de raad voor sociaal welzijn zijn in ieder geval aanwezig tijdens deze vergaderingen.

Artikel 26bis van de organieke wet bepaalt welke beslissingen een advies vereisen van het overlegcomité.

Het gaat om de volgende beslissingen:

- 1° de begroting van het centrum alsook die van de ziekenhuizen welke van het centrum afhangen;
- 2° het vaststellen of wijzigen van de personeelsformatie;
- 3° het vaststellen of wijzigen van het administratief en geldelijk statuut van het personeel, voor zover die vaststelling of wijziging een financiële weerslag kan hebben of erdoor van het statuut van het gemeentelijk personeel wordt afgeweken;
- 4° de indienstneming van bijkomend personeel, behalve in gevallen van hoogdringendheid zoals bepaald in artikel 56;
- 5° het oprichten van nieuwe diensten of instellingen en de uitbreiding van de bestaande;
- 6° het oprichten van verenigingen overeenkomstig de artikelen 118 en volgende;
- 7° de begrotingswijzigingen, zodra deze van aard zijn dat ze de tegemoetkoming van de gemeente zullen verhogen (of verminderd) evenals de beslissingen met betrekking tot de ziekenhuizen waardoor hun tekort toeneemt.
- 8° het beleidsprogramma en het driejaarlijks plan bedoeld in artikel 72.

Het overlegcomité maakt een regelmatige en structurele dialoog mogelijk tussen de vertegenwoordigers van de gemeenten en de OCMW's. Het kan ook dienen als een essentieel platform voor de coördinatie van het overheidsbeleid en strategische planning op lange termijn. Door samenwerking, coördinatie en participatie aan te moedigen draagt dit mechanisme bij aan meer doeltreffendheid en relevantie van het overheidsbeleid en meer bepaald het sociaal beleid op lokaal niveau.

Bovendien bepaalt artikel 26bis, § 5, dat het overlegcomité een jaarverslag opstelt over de schaalvoordelen en het schrappen van dubbel werk en overlappende activiteiten van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en van de gemeente. Dit verslag wordt toegevoegd aan de begroting van het centrum evenals aan de begroting van de gemeente.

Het opstellen van een gezamenlijk verslag over de schaalvoordelen en het schrappen van dubbel werk zou moeten aanzetten tot discussie en dialoog tussen het OCMW en de gemeente over de mogelijkheden inzake krachtenbundeling. Het doel is om de samenhang en complementariteit van de acties van de twee entiteiten te versterken. Door hun inspanningen en middelen op elkaar af te stemmen kunnen gemeenten en OCMW's dubbel werk vermijden, het gebruik van openbare gelden optimaliseren en een meer globale en geïntegreerde aanpak van de dienstverlening aan burgers ontwikkelen.

Het onderzoek van de aan de rekeningen van de gemeenten en OCMW's toegevoegde verslagen toont aan dat alle instellingen niet even ver gevorderd zijn in het streven naar kostenrationalisatie. De pogingen om krachtenbundelingen op te zetten in de verschillende plaatselijke besturen zijn zeer reëel. De omvang van de behaalde schaalvoordelen varieert evenwel van de ene tot de andere entiteit. Sommige realiseren meer vergevorderde schaalvoordelen, geformaliseerd in vrij gedetailleerde verslagen, terwijl er voor andere nog heel wat marge voor verbetering is op het gebied van het verslag zelf maar ook wat betreft de opvolging van de realisaties in de loop van de tijd.

III. DE VORMEN VAN BUNDELING

Dankzij krachtenbundeling kunnen gemeenten en OCMW's hun complementariteit benutten om op een meer doeltreffende wijze te voldoen aan de behoeften van hun bevolking. Aan de basis van elke samenwerking bevindt zich echter een gedeelde wens om de middelen te bundelen met het oog op schaalvoordelen en het verbeteren van de organisatorische processen.

Er zijn meerdere niveaus van toenadering mogelijk tussen een gemeente en haar OCMW, gaande van een gemeenschappelijk project tot gezamenlijk beheerde diensten.

Op het gebied van een krachtenbundeling zijn er twee mogelijke benaderingen: samenwerking tussen de diensten van de twee besturen of de delegatie aan een van de plaatselijke instellingen. Afhankelijk van de expertise van elk van de besturen en van de mate van gewenste samenwerking kan voor de ene dan wel de andere optie worden gekozen.

In het kader van de samenwerking tussen diensten werken de gemeentelijke teams en die van het OCMW samen, delen ze middelen en competenties en zetten ze gezamenlijke initiatieven op. Voor het behalen van de doelstellingen die ze gemeenschappelijk hebben en die uitsluitend gebaseerd zijn op overwegingen van algemeen belang, kunnen de betrokken plaatselijke besturen onder bepaalde voorwaarden een dergelijke samenwerking opzetten of uitvoeren zonder verplicht te zijn om de regelgeving inzake overheidsopdrachten toe te passen (cf. artikel 31 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten - hierna de Wet OO).

Bij een delegatie vertrouwt een van de instellingen een andere instelling het beheer of de uitvoering van bepaalde functies of diensten toe. Deze aanpak levert schaalvoordelen op doordat men dubbel werk vermijdt en door te zorgen voor een optimaal gebruik van de beschikbare middelen. Maar het uitvoeren van deze delegatie zonder toepassing van de regelgeving inzake overheidsopdrachten is uitsluitend mogelijk op voorwaarde dat er geen bezoldiging tegenover staat (cf. artikel 1, § 6, van de richtlijn 2014/24 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG).

Wat betreft de menselijke middelen kan de delegatie vereisen dat het ene bestuur personeel ter beschikking stelt aan het andere bestuur. Het thema van de terbeschikkingstelling komt aan bod in punt VII.

Men moet voor ogen houden dat de respectieve bevoegde instanties, te weten de gemeenteraad en de raad voor sociaal welzijn, in het geval van een samenwerking een besluit moeten nemen over het bundelen van de ondersteunende diensten.

Bij een delegatie moet de delegerende instantie een besluit voor de delegatie van de prestatie goedkeuren terwijl de andere instantie een besluit moet goedkeuren voor de aanvaarding van de delegatie. Ook in dat geval ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad en de raad voor sociaal welzijn.

Dit besluit, ongeacht of het een samenwerking of een delegatie betreft, moet noodzakelijkerwijs het voorwerp uitmaken van een overeenkomst (hetzij een samenwerkingsbesluit, hetzij een delegatiebesluit) tussen de twee instellingen, die de wederzijdse verbintenis van de twee plaatselijke overheden om een gemeenschappelijk doel na te streven vastlegt en die het juridische kader vormt voor het uitvoeren van gemeenschappelijke ondersteunende prestaties, voor het bijeenbrengen of bundelen van ondersteunende diensten/prestaties of acties.

De overeenkomsten moeten de voorwaarden voor de uitvoering van de krachtenbundeling nauwkeurig vastleggen alsook de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Ze moeten plaatselijke overheden ook in staat stellen een aantal juridische en organisatorische modaliteiten te regelen zoals de **financiële bijdrage**, het **beheer van prioriteiten**, de **voorwaarden voor het ter beschikking stellen van personeel of infrastructuur**, de **kwestie van de gezagsuitoefening**, enz. In zekere zin bieden overeenkomsten een juridische waarborg aan de lokale regeling.

Al deze kwesties die dus moeten worden geregeld door een overeenkomst worden meer in detail geanalyseerd in de specifieke hoofdstukken die hieraan zijn gewijd.

IV. GEDEELDE ONDERSTEUNENDE DIENSTEN

Sommige instellingen kiezen voor een uitgebreide samenwerking door de diensten van de twee besturen samen te voegen. Daarvoor moeten eerst de betreffende diensten in de twee besturen worden aangeduid. Het doel is de overeenkomsten en bijzonderheden van elk bestuur te bepalen om de diensten of processen te identificeren die kunnen worden samengevoegd.

De beoogde diensten zijn doorgaans de “ondersteunende” diensten.

Deze vorm van samenwerking verlaagt de administratieve kosten en optimaliseert de doeltreffendheid van de operaties. Het kan gaan om het delen van menselijke middelen, van voorzieningen (lokalen of instrumenten) en ook kosten. Dat levert meer doeltreffendheid en schaalvoordelen op.

De bundeling kan betrekking hebben op sommige processen of op een dienst in zijn geheel.

1. DE AANKOOPDIENST

Op het gebied van aankopen lijkt het bundelen van de diensten van twee instellingen beter te voldoen aan de doelstellingen inzake vereenvoudiging, professionalisering van de inkopers en globale schaalvoordelen dan sporadische of occasionele projecten voor het bundelen van overheidsopdrachten van een gemeente en haar OCMW.

AANDACHTSPUNT

De regelgeving inzake overheidsopdrachten belet niet dat twee aanbestedende overheden een gemeenschappelijke aankoopdienst opzetten, op voorwaarde dat dit in een tekst wordt vastgelegd en dat er in geen enkele bezoldiging wordt voorzien. Deze dienst kan gezamenlijk worden beheerd of in de schoot van een van de aanbestedende overheden op basis van een delegatie. Zodoende zou deze dienst overheidsopdrachten kunnen plaatsen die specifiek zijn voor de gemeente, voor het OCMW of die gemeenschappelijk zijn voor de twee instellingen, in toepassing van de door de regelgeving inzake overheidsopdrachten toegestane instrumenten. Onder “overheidsopdrachten plaatsen” moet vanzelfsprekend worden verstaan “het voorbereiden van de beslissingen inzake overheidsopdrachten die moeten worden goedgekeurd door de bevoegde overheden in toepassing van de wetgeving op de plaatselijke besturen”.

Ongeacht welke vorm de beoogde samenvoeging aanneemt - een samenwerking of een delegatie - kunnen er meerdere processen worden geïdentificeerd in het kader van de bundeling: evaluatie van de aankoopbehoeften, het opstellen van de opdrachtdocumenten, de keuze van de plaatsingsprocedures, de analyse van de offertes, het opstellen van de gunningsverslagen, de sluiting van de opdrachten, de opvolging van uitvoering van de opdrachten, het wettelijke en regelgevende toezicht, enz.

2. HUMAN RESOURCES

Eerst en vooral moet worden herinnerd aan de gelijkenis tussen de personeelsstatuten van de gemeenten en OCMW's als vastgelegd in het artikel 42 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn dat het volgende bepaalt: “Het personeel van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn geniet hetzelfde administratief en geldelijk statuut als het personeel van de gemeente waar de zetel van het centrum gevestigd is met inbegrip van de regels inzake de opleiding”.

Gelet op de gelijkenis van de statuten moet er een constante vorm van praktische samenwerking worden opgezet tussen de Brusselse gemeenten en de OCMW's. Laten we bovendien ook niet vergeten dat de OCMW's verplicht zijn om voorafgaand een advies te vragen aan het overlegcomité voor het vastleggen of wijzigen van het administratieve en geldelijke statuut van het personeel, in zoverre dat een financiële weerslag kan hebben of afwijkt van het gemeentelijke personeelsstatuut (art. 26bis, § 1, 3°, van de organieke wet). Artikel 26bis, § 2, legt ook een gelijkaardige verplichting op aan de gemeentelijke overheden.

Over het algemeen proberen de gemeenten en OCMW's een geharmoniseerd personeelsbeheer te voeren om het beheer van de menselijke middelen in de brede zin te optimaliseren.

Deze aanpak beoogt meerdere aspecten, onder meer een gezamenlijk administratief beheer van de volgende materies:

- de lonen;
- de contracten;
- de arbeidsongevallen;
- de pensioenen;
- de opleidingen;
- het loopbaanbeheer;

- de evaluaties;
- de gezamenlijke organisatie van de wervingsexamens voor gemeenschappelijke graden;
- het oprichten van gemeenschappelijke werkgroepen over uiteenlopende thema's (diversiteit, enz.).

Hier kunnen meerdere processen worden aangeduid die kunnen worden gebundeld: onthaal van personeel, werving en planning, evaluaties, tuchtstraffen, opleiding, welzijn op het werk, mobiliteitsbeleid, absenteïsmebeheer, outplacement, enz.

3. DE ONDERHOUDSDIENST

Net als de aankoopdienst vormt de centralisatie van de onderhoudsdiensten een strategische kans om de operationele doeltreffendheid te optimaliseren, de kosten te rationaliseren en de kwaliteit van de geleverde dienst te verbeteren. Door hun middelen en competenties te bundelen kunnen gemeenten en OCMW's een stevigere en flexibelere structuur creëren om op een meer doeltreffende manier te reageren op de behoeften inzake onderhoud en herstelling van de openbare infrastructuur en voorzieningen.

Er kunnen meerdere activiteiten worden aangeduid die in aanmerking komen voor een bundeling: het technische onderhoud, het onderhoud van gebouwen en wegen, het technische onderhoud en de controle van installaties, het veiligheidsbeheer van de gebouwen, het beheer van de toegangen, de noodinterventies, het in conformiteit stellen van gebouwen, het beheer van het automobielpark, het uitvoeren van studies, de controle en het beheer van bouwplaatsen, enz.

Een OCMW en een gemeente die bijvoorbeeld hetzelfde gebouw gebruiken, kunnen de onderhouds- en maintenancekosten van het gebouw delen.

4. DE INFORMATIEDIENST

Het bundelen van de informaticadiensten biedt ook heel wat voordelen op het gebied van doeltreffendheid, veiligheid en kostenbeheersing.

Op dit gebied kunnen gemeenten en OCMW's het informaticabeheer toevertrouwen aan een specifiek team via Paradigm (ex-CIBG).

Meerdere OCMW's hebben zodoende een driedelige overeenkomst getekend met de gemeente en Paradigm voor het uitbesteden van het informaticabeheer aan het Iristeam met het oog op een langetermijnvisie. Er is dus een enkel team dat op evenwichtige wijze zowel voor de gemeente als voor het OCMW werkt. Dankzij deze krachtenbundeling kunnen ook identieke systemen op poten worden gezet op het niveau van het gemeentebestuur en het OCMW, wat de stabiliteit van de informaticasystemen versterkt via het gebruik van een unieke en gezamenlijke informaticadienst.

Bovendien zijn er nog andere projecten lopende:

- De opstart van een samenwerking in het kader van de ontwikkeling van de digitale facturatie;
- De digitalisering van personeelsdossiers;
- Het bundelen van oproepen tot middelen en het verhuur in het gewestelijke Data Center;
- Het WePulse-project; ...

V. HET CENTRALISEREN VAN BELEIDSMATREGELEN

Als plaatselijke besturen zijn de gemeenten en OCMW's bevoegd voor een hele waaier aan materies die de collectieve behoeften van de gemeenschap dienen. Rekening houdend met hun opdrachten is het interessant na te denken over de mogelijkheid om bepaalde vormen van krachtenbundeling te creëren.

Deze denkoefening, die kan plaatsvinden in het kader van de voorbereiding van het verslag over de schaalvoordelen en het vermijden van dubbel werk of overlappende activiteiten, kan aanleiding geven tot het centraliseren van een dienst aan de bevolking.

Met deze eerder allesomvattende aanpak wil men de impact van het overheidsbeleid maximaliseren en een optimaal gebruik van de beschikbare middelen verzekeren. De centralisering kan bestaan uit het bundelen van de aan de bevolking geleverde dienst, via een uniek loket bijvoorbeeld.

De beleidsdomeinen waarin een centralisering kan plaatsvinden zijn uiteenlopend en kunnen betrekking hebben op onder meer kinderopvang, huisvesting, tewerkstelling, sociale kwetsbaarheid, sociale herinschakeling, steun aan personen met een handicap, het activiteitenaanbod voor senioren, enz.

VI. FOCUS OP HET AANKOOPBELEID

In het kader van hun aankoopbeleid kunnen de gemeenten en OCMW's vrij kiezen of ze de werken, leveringen en diensten die aan hun behoeften voldoen zelf aankopen of dat ze hun overheidsopdrachten samen plaatsen, waarbij ze dus andere aanbestedende overheden betrekken of een beroep doen op een aankoopcentrale.

De voordelen die het coördineren en bundelen van aankopen opleveren voor de gemeenten en hun OCMW's zijn legio: mogelijke schaalvoordelen wegens het volume van de bestellingen, een reductie van het aantal verschillende plaatsingsprocedures, ...

Men moet evenwel voor ogen houden dat een groot aantal verschillende posten met een kleine hoeveelheid, opties of varianten in een samenvattende opmeting of een inventaris en de verdeling van de opdracht in een zeer groot aantal kleine percelen een negatieve impact kunnen hebben op de voorgestelde eenheidsprijzen wegens de afwezigheid van een volume-effect maar de motivering van de gunningsbeslissing ook kunnen bemoeilijken. Om deze risico's te beperken zullen de in dit project betrokken aanbestedende overheden soms moeten afzien van bepaalde specifieke vereisten in hun eigen overheidsopdrachten ten gunste van een globaler model dat een voldoende groot massa-effect mogelijk maakt. Ook de verbintenis tot een minimale bestellingshoeveelheid in verhouding tot de vermoedelijke hoeveelheden die zijn opgenomen in de samenvattende opmeting of de inventaris zal het waarschijnlijk makkelijker maken om interessantere eenheidsprijzen te verkrijgen. In verband hiermee zullen ook de mogelijkheid om regelmatig kleine bestellingen te plaatsen voor elke aanbestedende overheid, de veelheid aan leveringsadressen en facturatieadressen, hoogst vermoedelijk aanleiding geven tot een logistieke en administratieve overbelasting voor de opdrachtnemer, wat noodzakelijkerwijs zijn weerslag zal hebben op de voorgestelde eenheidsprijzen.

Het bundelen van de aankopen door een gemeente en haar OCMW wordt doorgaans door de gemeente uitgevoerd. In de mate waarin het noodzakelijk is zich ervan te vergewissen dat het beheer van gebundelde overheidsopdrachten wordt toevertrouwd aan de personen die het best in staat zijn om deze opdracht uit te voeren rekening houdend met het voorwerp van de opdracht, de beschikbare middelen, expertise of specialisaties bij elk van de partners, zou er een analyse van de respectieve middelen moeten worden uitgevoerd alvorens over te gaan tot de verdeling van het beheer van de plaatsingsprocedures tussen deze twee aanbestedende overheden.

Hoewel het bundelen van de aankopen ontegensprekelijk voordelen oplevert, mogen de administratieve, organisatorische en juridische lasten verbonden aan de uitvoering ervan niet worden geminimaliseerd of over het hoofd worden gezien. Voorbeelden hiervan zijn het noodzakelijke overleg tussen partijen (identificeren van de gemeenschappelijke behoeften die het voorwerp zullen uitmaken van de bundeling, akkoord over de verdeling van de lasten, eventuele aanpassing van de technische clausules en van opmetingen / inventarissen aan de specifieke behoeften van elkeen, timing, vastleggen van de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van elke partij, het verplichte of facultatieve gebruik van het contract, ...), plaatsingsprocedures die mogelijk onderworpen zijn aan dwingendere regels en, in een zekere mate, het afstemmen van de planning van gunningsprocedures op de duur van lopende contracten. Regelmatige krachtenbundelingen zouden de partijen er nochtans toe moeten aanzetten een meer gestructureerde organisatie op te zetten en zouden tot een doeltreffender gebruik van de beschikbare middelen moeten leiden, met name wegens het hergebruik van de documenten en processen.

De keuze van een of meer "partner"-aangebestedende overheden hangt voornamelijk af van het bestaan van een gemeenschappelijke behoefte waarvoor nog een overheidsopdracht moet worden gesloten, van de mogelijkheid om het antwoord op hun behoeften te bundelen alsook van de politieke wens om de middelen te delen. In sommige gevallen zou het voor een gemeente of OCMW bovendien meer opportuun kunnen lijken zich tot een of meer plaatselijke besturen van hetzelfde type te richten die duidelijk dezelfde behoeften hebben of een beroep te doen op een door een andere aanbestedende overheid gesloten of te sluiten raamovereenkomst die dan optreedt als een aankoopcentrale, in plaats van op het OCMW of de gemeente van hetzelfde grondgebied.

Het is bijgevolg zeer belangrijk dat de gemeenten en OCMW's die een beroep wensen te doen op een mechanisme van groepsaankopen de verschillende opties die er ter zake bestaan in beschouwing nemen, in het licht van hun wens om betrokken te worden bij de aankoopprocedures, het aantal aankopers dat zijn bestellingen wil bundelen en het onderwerp en/of de complexiteit van de te bundelen behoeften.

In het kader van deze analyse worden twee aankooptechnieken voorgesteld, namelijk gezamenlijke opdrachten en aankoopcentrales. Men mag deze twee niet met elkaar verwarren. Want terwijl de gezamenlijke opdracht door de wet als “occasioneel” wordt omschreven en over het algemeen slechts betrekking heeft op één enkele overheidsopdracht, wordt de aankoopcentrale gekenmerkt door het permanente karakter van zijn activiteiten. Bijgevolg zoals de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de overheidsopdrachten dat op 4 januari 2016 werd ingediend stelt: “Indien het de bedoeling is om een gerichte opdracht te plaatsen, lijkt (de gezamenlijke opdracht) de beste optie. Wanneer het daarentegen de bedoeling is om meerdere opdrachten te plaatsen die over een bepaalde periode gespreid zijn, lijkt het meer aangewezen om gebruik te maken van een aankoopcentrale”. Het is dus aan de gemeenten en OCMW's om zich bewust te zijn van dit onderscheid en de samenwerkingsvorm te kiezen die het best bij hun situatie past.

1. GEZAMENLIJKE OPDRACHTEN

KENMERKEN

Al tientallen jaren maken gemeenten en OCMW's regelmatig gebruik van gezamenlijke procedures voor het gunnen van hun overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten om voordeligere voorwaarden te krijgen (prijs, uitvoeringstermijn, waarborg, dienst na verkoop, ...) en om het dubbele administratieve werk van het opstellen van opdrachtdocumenten, het analyseren van offertes en het opvolgen van prestaties te vermijden.

Ter herinnering: artikel 2, 36°, van de Wet OO definieert een gezamenlijke opdracht als “een opdracht die al dan niet integraal gezamenlijk gerealiseerd wordt in naam van en voor rekening van meerdere aanbesteders”.

Bovendien formaliseert het artikel 48 van dezelfde wet, dat het kader vastlegt waarbinnen aanbestedende overheden samen overheidsopdrachten kunnen plaatsen, enkel het principe van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de aanbestedende overheden wat betreft het nakomen van hun verplichtingen in twee gevallen:

- wanneer een volledige plaatsingsprocedure gezamenlijk wordt doorlopen namens en voor rekening van alle betrokken aanbestedende overheden;
- wanneer een aanbestedende overheid de plaatsingsprocedure beheert en optreedt voor rekening van zichzelf en voor rekening van de andere betrokken aanbestedende overheden.

Voor het overige beschikken aanbestedende overheden die een gezamenlijke opdracht willen plaatsen over een aanzienlijke speelruimte (in ieder geval met betrekking tot de wetgeving op overheidsopdrachten) voor het organiseren van de gezamenlijke plaatsing van een overheidsopdracht. Het tweede lid van de considerant overwegende 71 van de richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG bepaalt immers het volgende: “De gezamenlijke plaatsing van opdrachten kan tal van vormen aannemen, variërend van gecoördineerde plaatsing van opdrachten door middel van gemeenschappelijke technische specificaties voor werken, leveringen of diensten die worden aangeschaft door verscheidene aanbestedende overheden, die elk een afzonderlijke plaatsingsprocedure volgen, tot gevallen waarin de aanbestedende overheden gezamenlijk één plaatsingsprocedure hanteren, hetzij door samen op te treden hetzij door één aanbestedende overheid namens alle aanbestedende overheden met het beheer van de procedure te belasten”.

Een gezamenlijke opdracht kan dus in theorie verschillende vormen aannemen, maar de praktijk wijst uit dat als een gemeente en OCMW ervoor kiezen samen te werken via een gezamenlijke opdracht, deze de vorm aanneemt van één enkele overheidsopdracht die wordt geregeld door één enkel bestek, waarvan de uitvoering ten laste valt van de betrokken partijen. Ook andere nauw aan deze twee instellingen verbonden aanbestedende overheden (autonome gemeentebedrijven, gemeentelijke vzw's, verenigingen Hoofdstuk XII, ...) kunnen bij het project worden betrokken.

Voor het overige gelden voor gezamenlijke opdrachten dezelfde regels en procedures als voor “klassieke” overheidsopdrachten.

AANDACHTSPUNTEN

Het beroep op een aankoopcombinatie via een gezamenlijke opdracht vereist het sluiten van een overeenkomst tussen de partijen die betrokken zijn bij deze combinatie om de werkingsregels van de gezamenlijke opdracht op een eenvoudige, duidelijke, precieze, beknopte en coherente manier vast te leggen. Hieruit volgt dat de overeenkomst in het bijzonder volgende zaken moet specificeren:

- de leden van de combinatie;
- de duur;
- het voorwerp (de betreffende opdracht(en));
- de verdeling van de bestellingen tussen de leden van de combinatie;
- het aanduiden van het lid (hierna de “leidende” aanbestedende overheid genoemd) dat verantwoordelijk zal zijn voor het leiden van een deel of het geheel van de plaatsingsprocedure en/of de opvolging van de uitvoering van de opdracht in naam en voor rekening van de andere leden;

- de respectieve rollen van de “leidende” aanbestedende overheid en de andere leden, in het kader van:
 - het vastleggen van de voorwaarden van de opdracht en de keuze van de plaatsingsprocedure;
 - de gunning van de opdracht;
 - de uitvoering van de opdracht;
- de verplichtingen en verantwoordelijkheden van elke partij, met inbegrip van de facturatie en de betalingen;
- de voorwaarden van de opdracht.

Bij het opstellen van de opdrachtdocumenten moet bijzondere aandacht worden besteed aan de clausules die de uitvoeringsmodaliteiten van de opdracht regelen om rekening te houden met de pluraliteit van de aanbestedende overheden. Deze clausules, die met name betrekking hebben op de plaatsen van uitvoering of levering, de hoeveelheden, de uitvoeringstermijnen en de facturatievoorwaarden, moeten dus voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn opdat de economische operatoren over alle nodige informatie beschikken voor het indienen van een echt competitieve offerte.

Aangezien de door de gemeenten en OCMW's geplaatste overheidsopdrachten niet noodzakelijkerwijs hetzelfde voorwerp hebben, is het essentieel - om zeker te zijn dat het volume van de bestellingen toereikend is om besparingen op te leveren - vooraf een inventaris op te stellen van de overheidsopdrachten die mogelijk kunnen worden opgenomen in een project voor het bundelen van overheidsopdrachten. Dit toereikende volume bestellingen kan ook worden gegarandeerd door andere aanbestedende overheden dan de gemeente en het OCMW te betrekken bij de combinatie. Bijgevolg lijkt het wenselijk dat ze voorafgaand aan het uitschrijven van hun gezamenlijke opdrachten ten minste de aanbestedende overheden waarmee ze nauwe banden onderhouden hiervan op de hoogte brengen opdat die laatste de kans krijgen om aan te sluiten bij de geplande gegroepeerde bestellingen.

Hoewel in de praktijk blijkt dat de gemeenten en OCMW's uitsluitend gezamenlijke opdrachten plaatsen in het kader van overheidsopdrachten voor leveringen en diensten, is het niet geheel uitgesloten dat ze ook gezamenlijke opdrachten plaatsen in het kader van overheidsopdrachten voor werken. Deze opdrachten kunnen ook betrekking hebben op meerdere domeinen. Hieronder volgen enkele voorbeelden:

- in het kader van overheidsopdrachten voor werken:
 - dakbedekking;
 - vervanging van het raamwerk.
- in het kader van overheidsopdrachten voor leveringen:
 - aankoop van bouw materiaal, ijzerwaren, verf materiaal, materiaal voor het onderhoud van groene ruimten, ...;
 - aankoop van informaticamateriaal;
 - leveren van brandstof voor het automobielpark;
 - kantoorbenodigdheden;
 - leveren van levensmiddelen;
 - aankoop van persoonlijke beschermingsmiddelen en werkkledij.
- in het kader van overheidsopdrachten voor diensten:
 - verzekeringsdiensten;
 - juridische dienstverlening;
 - postdiensten;
 - diensten voor de uitgifte en terbeschikkingstelling van maaltijd- of cadeaucheques;
 - schoonmaak- (gebouwen, automobielpark, ...) of onderhoudsdiensten (liften, verwarmingsketel, ...);
 - prestaties van een externe dienst voor preventie en bescherming (EDPBW).

Het beroep op een gezamenlijke plaatsing van een opdracht kan ten zeerste aangewezen zijn in het geval van een ingewikkelde opdracht, die veel zeer specifieke technische of operationele kennis vereist (bijvoorbeeld opdrachten voor IT- of verzekeringsdiensten) waarover de aanbestedende overheid niet noodzakelijkerwijs beschikt. Als een van de aanbestedende overheden voor dit soort opdracht over de nodige interne middelen beschikt en de andere niet, kan een gezamenlijke plaatsing zeer nuttig zijn.

De gezamenlijke opdracht biedt ook de aangewezen oplossing als het plaatsen van twee afzonderlijke opdrachten om technische redenen geen enkele zin heeft (bijvoorbeeld opdrachten die verband houden met het onderhoud of de renovatie van een gebouw dat gezamenlijk wordt gebruikt door de gemeente en het OCMW of waarvan ze mede-eigenaars zijn).

Het beroep op gezamenlijke opdrachten kan de ontwikkeling van interacties tussen de gemeente en het OCMW bevorderen en in het bijzonder de samenwerking stimuleren, wat aanleiding kan geven tot meer ambitieuze projecten indien de resultaten overtuigend zijn.

De beslissing om gebruik te maken van een gezamenlijke opdracht moet met volledige kennis van zaken worden getroffen. Een dergelijke beslissing heeft immers niet alleen gevolgen voor de "leidende" aanbestedende overheid die haar werklast ziet toenemen (coördinatie, een beroep op ingewikkeldere aankoopprocedures of -technieken wegens een groter volume bestellingen, ...) maar ook voor alle deelnemende aanbestedende overheden, die namelijk niet dezelfde controle hebben over een gezamenlijke opdracht als op hun eigen opdrachten (noodzaak van een compromis). Bijgevolg moeten gemeenten of OCMW's die een gezamenlijke opdracht willen uitschrijven of eraan willen deelnemen voor het nemen van een beslissing rekening houden met de hierboven vermelde beperkingen alsook met andere meer feitelijke aspecten die verband houden met het voorwerp van de opdracht.

UITVOERING

VOOR DE GEMEENTEN

In toepassing van het artikel 234, § 1, van de NGW is het in principe de gemeenteraad die beslist om gebruik te maken van een gezamenlijke opdracht maar eveneens om de overeenkomst goed te keuren die de werking van deze gezamenlijke opdracht regelt, evenals de documenten die op basis van de voornoemde overeenkomst moeten worden goedgekeurd (over het algemeen de opdrachtdocumenten en het geraamde bedrag van de opdracht). Maar krachtens het artikel 234, § 3, 1^{ste} lid, van de NGW is ook het college van burgemeester en schepenen bevoegd om deze beslissing te nemen indien het geraamde bedrag (excl. btw) van de gezamenlijke opdracht (het gaat om het totale geraamde bedrag van de gezamenlijke opdracht en niet het geraamde bedrag voor de gemeente) lager is dan 143.000 euro. Bovendien kan de gemeenteraad op basis van het artikel 234, § 4, van de NGW zijn bevoegdheid om te beslissen over het beroep op een gezamenlijke opdracht delegeren aan de gemeentesecretaris of aan een of meer met naam genoemde ambtenaren als de uitgave voor deze opdracht onder de gewone begroting valt en als het totale geraamde bedrag (excl. btw) van de gezamenlijke opdracht lager is dan 30.000 euro.

Voor de andere beslissingen over het plaatsen van een gezamenlijke opdracht en in het bijzonder de beslissing over de gunning van een dergelijke opdracht, moet de overeenkomst die de werking van de gezamenlijke opdracht regelt de manier verduidelijken waarop deze beslissingen worden getroffen. Over het algemeen is het de "leidende" aanbestedende overheid die belast is met de gehele plaatsingsprocedure, van het uitschrijven van de opdracht tot het sluiten ervan, en de andere aanbestedende overheden beperken zich tot het kennisnemen van de beslissingen die de "leidende" aanbestedende overheid heeft genomen. Vanzelfsprekend zijn ook andere regelingen mogelijk (bijvoorbeeld van de andere aanbestedende overheden een goedkeuring eisen voor elke deelbeslissing, over het vast te leggen bedrag of het overschrijden van de oorspronkelijke raming, over de keuze van de offerte of de gunningsbeslissing in haar geheel), en daarom is het belangrijk dat de overeenkomst van de gezamenlijke opdracht deze kwestie uitklaart. In toepassing van het artikel 236, §§ 1, 2 en 6, van de NGW vallen deze beslissingen op het niveau van de gemeenten onder de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen, behalve indien de beslissing om een beroep te doen op een gezamenlijke opdracht werd genomen door de gemeentesecretaris of een of meer met naam genoemde ambtenaren krachtens een delegatie door de gemeenteraad. In dergelijk geval zijn de gemeentesecretaris of een of meer met naam genoemde ambtenaren in toepassing van de delegatie bevoegd voor alle beslissingen die verband houden met deze opdracht.

Voor de beslissingen over de opvolging van de uitvoering van een gezamenlijke opdracht, moet ook de overeenkomst die de werking van de gezamenlijke opdracht regelt de manier verduidelijken waarop deze beslissingen worden getroffen. Indien andere aanbestedende overheden dan de "leidende" aanbestedende overheid gemachtigd zijn om beslissingen te nemen die rechtstreeks uitvoerbaar zijn in het kader van de uitvoering van de opdracht (ambtshalve maatregelen, aanpassing van de opdracht, ...), moet er een uitstekende coördinatie van deze beslissingen tussen de aanbestedende overheden worden verzekerd. Voor de beslissingen die moeten worden genomen op het niveau van de gemeenten in toepassing van het artikel 236, §§ 3, 4, 5 en 6, van de NGW is het college van burgemeester en schepenen bevoegd, onder voorbehoud van eventuele delegaties die werden toegekend aan de gemeentesecretaris of aan een of meer met naam genoemde ambtenaren of een dwingende noodsituatie in het kader waarvan de burgemeester (of diens plaatsvervanger) en de gemeentesecretaris (of diens plaatsvervanger) op eigen initiatief beslissingen kunnen nemen die verband houden met de uitvoering van de gezamenlijke opdracht.

VOOR DE OCMW'S

In toepassing van het artikel 84 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn vallen de in het vorige punt aangehaalde beslissingen die worden genomen in naam van het OCMW in het kader van de plaatsing van een gezamenlijke opdracht onder de bevoegdheid van de raad voor sociaal welzijn, onder voorbehoud van een eventuele delegatie aan het vast bureau voor de gezamenlijke opdrachten waarvan het

geraamde totale bedrag (excl. btw) niet hoger is dan 143.000 euro of aan de secretaris-generaal van het centrum voor de gezamenlijke opdrachten waarvan het geraamde totale bedrag (excl. btw) lager is dan 30.000 euro.

Ook de beslissingen over de opvolging van de uitvoering van de opdracht vallen onder de bevoegdheid van de raad voor sociaal welzijn, onder voorbehoud van eventuele delegaties die hij heeft toegekend aan het vast bureau of aan de secretaris-generaal.

2. DE AANKOOPCENTRALES

KENMERKEN

De gemeenten en de OCMW's kunnen ook kiezen voor een meer geavanceerde vorm voor het bundelen van hun aankopen, namelijk een aankoopcentrale. Daartoe treedt een van deze aanbestedende overheden op in de hoedanigheid van aankoopcentrale, waar andere aanbestedende overheden bij kunnen aansluiten (gemeenten, OCMW's, andere aanbestedende overheden die nauw verbonden zijn met de gemeenten en OCMW's, ...).

Ter herinnering: het artikel 2, 6°, van de Wet OO definieert een aankoopcentrale als "een aanbestedende overheid (aanbesteder) die gecentraliseerde aankoopactiviteiten en eventueel aanvullende aankoopactiviteiten verricht als (bedoeld in de Wet OO)."

Een aankoopcentrale kan min of meer uitgebreide opdrachten krijgen toegewezen door de gemeenten en OCMW's. Deze opdrachten kunnen betrekking hebben op een "eenmalige" aankoop of op "herhaalde" aankopen, d.w.z. aankopen die beantwoorden aan een terugkerende behoefte. In het kader van een bundeling van de aankopen van gemeenten en OCMW's is het niettemin in hoofdzaak voor "herhaalde" aankopen dat een aankoopcentrale wordt overwogen.

Een aankoopcentrale kan twee hoofdopdrachten vervullen:

- de aankoop van leveringen en goederen die ze opslaat en vervolgens aan de kopers overlaat (rol van "groothandelaar");
- het plaatsen van overheidsopdrachten die beantwoorden aan de behoeften van andere aankopers voor rekening van die laatsten (rol van "tussenpersoon").

Het is niet de taak van de gemeenten noch van de OCMW's om de rol van "groothandelaar" op zich te nemen ten behoeve van andere aanbestedende overheden. Dit type van opdrachten zal hierna bijgevolg niet verder worden besproken.

Bovendien - op voorwaarde dat er een verband is met een gecentraliseerde aankoopactiviteit die haar is toegekend en dat de behoefte betrekking heeft op andere overheidsopdrachten dan voor defensie of veiligheid - kan de aankoopcentrale ook een rol spelen inzake aanvullende aankoopactiviteiten. Binnen dit kader kan zij ook, zonder bekendmaking of inmededingingstelling, hulp bieden bij het plaatsen van overheidsopdrachten aan aanbestedende overheden die bij de aankoopcentrale zijn aangesloten. Deze ondersteuning kan meerdere vormen aannemen:

- ter beschikking stellen van technische infrastructuur opdat aankopers overheidsopdrachten voor werken, leveringen of diensten kunnen plaatsen;
- advies verstrekken over het verloop of de opzet van procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten;
- voorbereiden en beheren van procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten in naam van de betrokken aankoper en voor diens rekening.

De gemeenten en OCMW's kunnen natuurlijk ook een beroep doen op de bestaande aankoopcentrales. Dat is reeds het geval voor een groot aantal besturen die een beroep doen op een aankoopcentrale in de energiesector bijvoorbeeld. In dat opzicht is er een lijst van aankoopcentrales waar de Brusselse plaatselijke besturen gebruik van kunnen maken als bijlage toegevoegd. Er moet echter worden benadrukt dat de inhoud van deze lijst niet volledig en niet-geverifieerd is. De mate van nauwkeurigheid van de lijst hangt voornamelijk af van informatie die de plaatselijke besturen hebben verstrekt via dossiers die werden bezorgd aan het gewestelijke bestuur met het oog op de uitoefening van het administratief toezicht.

AANDACHTSPUNTEN

Het oprichten van een aankoopcentrale vereist dat er een modelovereenkomst voor aansluiting wordt opgesteld alsook - voor de grotere aankoopcentrales - een reglement dat op een eenvoudige, duidelijke, nauwkeurige, beknopte en coherente wijze de werkingsregels van de aankoopcentrale neerlegt. Deze documenten moeten worden goedgekeurd door het bevoegde beslissingvormingsorgaan van de aanbestedende overheid die wenst aan te sluiten bij de aankoopcentrale. Die laatste kan daar over het algemeen geen enkele wijziging in aanbrengen. Deze documenten bevatten onder meer de volgende inlichtingen:

- de omvang van de opdrachten die worden toevertrouwd aan de aankoopcentrale: zo kan de centrale het beheer krijgen toegewezen van de gehele procedure voor de plaatsing van de overheidsopdrachten waarvoor ze verantwoordelijk is of slechts van een deel ervan (het is bijvoorbeeld mogelijk dat de aangesloten

aanbestedende overheden zelf de mini-competitie moeten organiseren in het kader van de plaatsing van een opdracht gebaseerd op een raamovereenkomst die door de aankoopcentrale met meerdere deelnemers is afgesloten);

- de rechten en plichten van de leden van de aankoopcentrale;
- de voorwaarden inzake de aansluiting, de terugtrekking of uitsluiting van leden;
- de eventuele verdeling van de lasten en verantwoordelijkheden tussen de aankoopcentrale en haar leden.

Wat de verantwoordelijkheden betreft, moet worden benadrukt dat de aankoopcentrale als enige verantwoordelijk is voor het verloop en de wettigheid van de procedures voor de plaatsing van de overheidsopdracht die ze zelf verricht. De aangesloten aanbestedende overheden zijn daarentegen slechts verantwoordelijk voor de wettigheid van de plaatsings- en/of uitvoeringsoperaties die ze leiden. Tenzij anders bepaald in het reglement of de overeenkomst voor aansluiting is de bij een aankoopcentrale aangesloten aanbestedende overheid van het type “tussenpersoon” als enige verantwoordelijk voor de uitvoeringshandelingen van de overheidsopdracht die door deze aankoopcentrale is geplaatst.

De overheidsopdrachten uitgeschreven door de aankoopcentrales voor rekening van verschillende aanbestedende overheden (waaronder eventueel zichzelf) nemen meestal de vorm aan van raamovereenkomsten, zoals gedefinieerd in het artikel 2, 35°, van de Wet OO. Een aanbestedende overheid die bij aanvang van de plaatsingsprocedure niet duidelijk is geïdentificeerd als de begunstigde van een door een aankoopcentrale gesloten raamovereenkomst kan er geen gebruik van maken (artikel 43, § 1, 2delid, van de Wet OO). Voor het overige wordt het wettelijke kader voor deze specifieke aankooptechniek voornamelijk uiteengezet in artikel 43 van dezelfde wet.

Hieruit volgt dat een gemeente of OCMW geen aankoopcentrale kan oprichten zonder te beschikken over een grondige kennis van zowel de regelgeving betreffende overheidsopdrachten en de activiteitensector die het voorwerp van de opdracht uitmaakt als van de werking van een aankoopcentrale. In voorkomend geval moet de gemeente/het OCMW over een voldoende aantal professionele en bedreven publieke aankopers beschikken, met de nodige competenties en ervaring alsook een goede kennis van de concurrentiële markt en van de onderhandelingspraktijken. Zo kunnen de aangesloten aanbestedende overheden die bepaalde specifieke competenties niet in huis hebben, rekenen op de competenties van het personeel van de aankoopcentrale.

Voor de aangesloten aanbestedende overheid biedt het gebruik van een aankoopcentrale een aantal voordelen die evenwel niet mogen worden overschat:

- de aansluiting bij een aankoopcentrale kan plaatsvinden zonder bekendmaking of inmededingingstelling. De aangesloten aanbestedende overheid moet er zich echter op voorhand van vergewissen dat de betreffende aankoopcentrale wel degelijk een aanbestedende overheid is als bepaald in het artikel 2, 1°, van de Wet OO;
- dankzij de aansluiting bij een aankoopcentrale krijgt de aanbestedende overheid rechtstreeks toegang tot de overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten die de aankoopcentrale plaatst en bijgevolg kan ze daardoor rechtstreeks bestellingen plaatsen en/of opdrachten gebaseerd op raamovereenkomsten afsluiten met de opdrachtnemers van deze opdrachten / raamovereenkomsten zonder zelf de plaatsingsprocedure te hoeven organiseren. Bovendien kan ze profiteren van de door de aankoopcentrale gevolgde aankoopstrategie. Hierdoor dalen de werklast van de aanbestedende overheid alsook de kosten voor het organiseren van eigen plaatsingsprocedures.

Hier moet echter worden benadrukt dat de aankoopcentrales aan de aanbestedende overheden die een beroep doen op hun diensten een bijdrage in de kosten mogen vragen voor gecentraliseerde aankoopactiviteiten en aanvullende aankoopactiviteiten.

Anderzijds eisen sommige aankoopcentrales van hun leden dat ze zich ook aansluiten bij elke nieuwe overheidsopdracht / raamovereenkomst alvorens de start van de desbetreffende plaatsingsprocedure, wat veronderstelt dat het bevoegde beslissingen moet nemen, zowel over de aansluiting bij de aankoopcentrale maar ook over de aansluiting bij elke specifieke door de aankoopcentrale uit te schrijven overheidsopdracht / raamovereenkomst ;

- het is niet zeker dat de aan de aankoopcentrale voorgestelde prijzen en kwaliteit interessanter zullen zijn dan die welke de aanbestedende overheid zelf had kunnen verkrijgen door het uitschrijven van een eigen overheidsopdracht (zie supra).

UITVOERING

VOOR DE GEMEENTEN

1. Voor een gemeente die **op permanente wijze wenst op te treden als aankoopcentrale**

In toepassing van het artikel 117, 1^{ste}lid, van de NGW is het aan de gemeenteraad om te beslissen over de oprichting van een aankoopcentrale en er de werkings- en aansluitingsregels voor vast te leggen (overeenkomst voor aansluiting en in voorkomend geval het reglement van de aankoopcentrale).

In toepassing van het artikel 123 van de NGW is het aan het college van burgemeester en schepenen de overeenkomsten voor aansluiting te sluiten met de aanbestedende overheden die wensen aan te sluiten bij de aankoopcentrale.

Vervolgens plaatst de gemeente die optreedt als aankoopcentrale de overheidsopdrachten en/of raamovereenkomsten in overeenstemming met de bepalingen van de artikels 234 tot 236 van de NGW, eventueel aangevuld of beperkt door het reglement van de aankoopcentrale (zo wordt bijvoorbeeld de organisatie van een mini-competitie tussen de deelnemers aan een door een aankoopcentrale gesloten raamovereenkomst in het kader van de plaatsing van opdrachten volgend op deze raamovereenkomst, over het algemeen toevertrouwd aan de aangesloten aanbestedende overheid).

2. Voor een gemeente die **aansluit bij een aankoopcentrale**

In toepassing van het artikel 117, 1^{ste}lid, van de NGW valt de principiële beslissing om aan te sluiten bij een aankoopcentrale onder de bevoegdheid van de gemeenteraad. Deze aansluiting wordt geformaliseerd door de goedkeuring van de overeenkomst voor aansluiting en, in voorkomend geval, het reglement van de aankoopcentrale. Er moet worden benadrukt dat, tenzij anders is bepaald in de overeenkomst voor aansluiting, deze aansluiting bij een aankoopcentrale niet betekent dat de aangesloten aanbestedende overheid automatisch een beroep moet doen op deze aankoopcentrale als ze een bestelling wil plaatsen voor werken, leveringen of diensten. Ze behoudt immers haar autonomie en is vrij om de opdracht zelf te plaatsen of een beroep te doen op een andere aankoopcentrale waarbij ze aansluit.

In toepassing van het artikel 234, § 1, van de NGW beslist de gemeenteraad om gebruik te maken van de diensten die een aankoopcentrale aanbiedt om te voldoen aan een specifieke behoefte en hij beslist ook over het antwoord op deze behoefte, over de raming ervan alsook over het budgettaire kader betreffende de geplande uitgave. Maar in toepassing van het artikel 234, § 3, 1^{ste}lid, van de NGW is ook het college van burgemeester en schepenen bevoegd om deze beslissingen te nemen als het totale geraamde bedrag (excl. btw) van de specifieke behoefte lager is dan 143.000 euro. Bovendien kan de gemeenteraad op basis van het artikel 234, §§ 4 en 5, van de NGW de voornoemde bevoegdheid delegeren aan de gemeentesecretaris of aan een of meer met naam genoemde ambtenaren als de uitgave voor deze bijzondere behoefte onder de gewone begroting valt en als het totale geraamde bedrag (excl. btw) van de bestelling lager is dan 30.000 euro.

De beslissingen aangaande de plaatsing van een overheidsopdracht volgend op een raamovereenkomst afgesloten door een aankoopcentrale (mini-competitie, keuze van de opdrachtnemer, ...) worden genomen in overeenstemming met de bepalingen van de artikels 234 tot 236 van de NGW.

VOOR DE OCMW'S

In toepassing van het artikel 24 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijke welzijn vallen de beslissingen die in het vorige punt aan bod kwamen en die genomen worden in het kader van de oprichting van een aankoopcentrale of de aansluiting bij een dergelijke structuur onder de bevoegdheid van de raad voor sociaal welzijn, onder voorbehoud van een eventuele delegatie aan het vast bureau.

Ook de andere beslissingen betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten of raamovereenkomsten in het kader van een aankoopcentrale vallen onder de bevoegdheid van de raad voor sociaal welzijn, onder voorbehoud van eventuele delegaties door de raad aan het vast bureau of aan de secretaris-generaal, met inachtneming van de beperkingen bepaald in het artikel 27 §1ter van de voornoemde wet van 8 juli 1976.

VII. HUMAN RESOURCES

Inzake personeel bestaan er verschillende vormen van samenwerking tussen de plaatselijke besturen afhankelijk van hun aard. Men kan immers enerzijds beslissen samen te werken zonder personeelsleden uit te wisselen voor een gemeenschappelijk project. Anderzijds vereisen sommige projecten een intensievere samenwerking, waarvoor de terbeschikkingstelling van personeelsleden van een ander plaatselijk bestuur wel degelijk efficiënter is.

DE MOGELIJKE VORMEN VAN SAMENWERKING

1. ZONDER PERSONEEL TER BESCHIKKING TE STELLEN

TERBESCHIKKINGSTELLING - DEFINITIE

Onder “terbeschikkingstelling” wordt verstaan “de activiteit die erin bestaat arbeidskrachten te leveren aan een derde die ten aanzien van deze arbeidskrachten een deel van het werkgeversgezag kan uitoefenen dat normaal gezien aan de werkgever is voorbehouden”.

Het werkgeversgezag^[1] wordt dus ten dele uitgevoerd door de derde (hierna “gebruiker” genoemd), en deze overdracht is bovendien noodzakelijk om deze arbeidsrelatie te kwalificeren als een terbeschikkingstelling. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een terbeschikkingstelling enerzijds en een eenvoudige samenwerking of een onderaanneming van werken anderzijds. In het eerste geval is er een gedeeltelijke of volledige overdracht van het werkgeversgezag, maar niet in het tweede geval.

KENMERKEN

Een eerste mogelijkheid voor samenwerking op het gebied van personeel tussen de Brusselse gemeenten en OCMW's bestaat in een puur externe manier van samenwerken. In die vorm van krachtenbundeling blijft het personeelslid een werknemer van zijn plaatselijke bestuur en vindt er geen enkele uitwisseling plaats in het kader van een gemeenschappelijke doelstelling of project. Het personeelslid blijft onder het hiërarchische gezag staan van zijn plaatselijke bestuur en bijgevolg is er geen overdracht van het werkgeversgezag.

JURIDISCHE TOELAATBAARHEID

Vanuit een juridisch oogpunt verhindert niets een puur externe samenwerking rond een gemeenschappelijk project of het nastreven van een gemeenschappelijke doelstelling. Het is echter altijd een kwestie van ervoor zorgen dat de wetgeving inzake de terbeschikkingstelling niet van toepassing is wanneer een samenwerking wordt gestart. In de praktijk is dat niet altijd makkelijk te bepalen. In het kader van een project over diversiteit zou men bijvoorbeeld aan een personeelslid kunnen vragen hier voor een langere periode aan te werken, zowel in een gemeentebestuur als in een OCMW. In dat geval moet deze arbeidsrelatie mogelijk worden geduid als een terbeschikkingstelling.

De rechtspraak en rechtsleer^[2] vernoemen meerdere feiten die erop zouden kunnen wijzen dat er sprake is van een terbeschikkingstelling:

- de werkgever vraagt zijn werknemer instructies en richtlijnen te volgen van een ander bestuur;
- de mogelijkheid voor de gebruiker om rechtstreeks opdrachten of instructies aan de werknemer te geven;
- de mogelijkheid voor de gebruiker om de werknemer te sanctioneren;
- de verplichting voor de werknemer om vergaderingen bij te wonen die door de gebruiker zijn georganiseerd;
- de uitvoering van het werk staat onder de controle van de gebruiker en niet die van de werkgever;
- het gebruik door de werknemer van de infrastructuur van de gebruiker;
- de verplichting voor de werknemer om zijn afwezigheden te rechtvaardigen of verlofdagen aan te vragen bij de gebruiker;
- de aanwezigheid van de werknemer in het organogram van de gebruiker, zonder dat enig onderscheid wordt aangebracht tussen deze werknemer en de werknemers van de gebruiker;
- de verplichting voor de werknemer om de gebruiker verslagen voor te leggen over het geleverde werk;
- het ter beschikking stellen door de werkgever van werktuigen, werkkledij of dienstvoertuigen aan de werknemer.

1. L. Mendola, “Principes de mise d’agents locaux à disposition d’utilisateurs tiers », Mouvement communal, nr. 871, oktober 2012, 33.

Als voorbeelden van werkgeversgezag vermelden de rechtspraak en de rechtsleer met name: de mogelijkheid voor de gebruiker om rechtstreekse instructies te geven, het uitvoeren van het werk onder de controle van de gebruiker en niet van de werkgever, ...

2. B. Lietaert, “Kunnen lokale besturen personeel ter beschikking stellen?”, maart 2001, 32-35; L. Mendola, “Principes de mise d’agents locaux à disposition d’utilisateurs tiers », Mouvement communal, nr. 871, oktober 2012, 33.

In het geval van onenigheid tussen de partijen over de aard van hun contract, is het aan de rechter om de arbeidsrelatie vast te stellen, rekening houdend met alle feitelijke elementen³.

2. MET PERSONEEL DAT TER BESCHIKKING WORDT GESTELD

MOGELIJKHEDEN VOOR DE PLAATSELIJKE BESTUREN

Het wederzijdse uitlenen van personeel is een van de meest efficiënte procedés om de krachtenbundeling tussen gemeenten en OCMW's te bevorderen. Als een groot gemeenschappelijk project moet worden uitgevoerd over een lange periode of als bepaalde diensten onderbestafd zijn, maakt deze constructie een vlotte personeelsuitwisseling tussen de plaatselijke besturen mogelijk op basis van de behoeften.

Het effectieve gebruik van de bovenvermelde constructie voor terbeschikkingstelling door de plaatselijke besturen hangt enerzijds af van de toepasselijke wetgeving en anderzijds van het statuut van de personeelsleden van de gemeenten en OCMW's.

CONTRACTUELE PERSONEELSLEDEN

PRINCIPEEL VERBOD

Voor de contractuele personeelsleden die in de Brusselse gemeenten en OCMW's werken is de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers van toepassing. Deze wet bepaalt expliciet dat de terbeschikkingstelling van werknemers aan gebruikers verboden is⁴. Slechts in specifieke door de wet bepaalde gevallen kan van dit verbod worden afgeweken⁵.

Voor de plaatselijke besturen werden deze specifieke uitzonderingen opgenomen in andere wetgeving.

UITZONDERINGEN VOOR DE BRUSSELSE GEMEENTEN EN VOOR DE OCMW'S:

1. Mogelijkheden van terbeschikkingstelling voor de Brusselse gemeenten

Artikel 144bis van de NGW

Een eerste tekst die een uitzondering bevat op het verbod van terbeschikkingstelling, specifiek voor de gemeenten, is de NGW. Het artikel 144bis van die wet bepaalt het volgende:

“Art. 144bis. In afwijking van art. 31 van de wet 24.07.1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, kunnen gemeentebesturen, ter behartiging van gemeentelijke belangen, werknemers die met hen met een arbeidsovereenkomst zijn verbonden ter beschikking stellen van een OCMW, een sociale huisvestingsmaatschappij of een vereniging zonder winstoogmerk.

Om de in het eerste lid bedoelde mogelijkheid te genieten moet het bestuursorgaan van de sociale huisvestingsmaatschappij of van de vereniging zonder winstoogmerk ten minste één lid tellen dat door de gemeenteraad is aangewezen.

De terbeschikkingstelling van werknemers ten behoeve van gebruikers, toegelaten bij het eerste lid, is onderworpen aan volgende voorwaarden:

1° de terbeschikkingstelling moet een beperkte tijd hebben en betrekking hebben op een opdracht die rechtstreeks verband houdt met een gemeentelijk belang;

2° de arbeidsvoorwaarden en het loon, met inbegrip van de vergoedingen en voordelen, van de terbeschikkinggestelde werknemer mogen niet lager liggen dan deze die hij zou genieten mocht hij bij zijn werkgever zijn tewerkgesteld; gedurende de periode waarin de werknemer ter beschikking van de gebruiker wordt gesteld is de gebruiker verantwoordelijk voor de toepassing van de bepalingen van de wetgeving inzake de reglementering en de bescherming van de arbeid, die gelden op de plaats van het werk zoals bedoeld bij art. 19 van voornoemde wet 24.07.1987;

3° de voorwaarden en de duur van de terbeschikkingstelling evenals de aard van de opdracht moeten worden vastgesteld in een geschrift, goedgekeurd door de gemeenteraad en ondertekend door de werkgever, de gebruiker en de werknemer nog voor het begin van de terbeschikkingstelling;

4° de terbeschikkingstelling van werknemers ten behoeve van een gebruiker, toegelaten bij het eerste lid, is maar mogelijk voorzover de gebruiker-zelf de werknemer had kunnen aanwerven onder de voorwaarden waaronder hij is aangeworven door het gemeentebestuur.”

3. Daarbij moet de rechter zich niet beperken tot de kwalificatie die de partijen zelf hebben gegeven aan hun arbeidsrelatie in een schriftelijk document.

4. Art. 31§1. Verboden is de activiteit die buiten de in de hoofdstukken I en II voorgeschreven regels, door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon wordt uitgeoefend om door hen in dienst genomen werknemers ter beschikking te stellen van derden die deze werknemers gebruiken en over hen enig gedeelte van het gezag uitoefenen dat normaal aan de werkgever toekomt, behalve voor bepaalde bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit aangewezen verenigingen zonder winstgevend doel.”

5. Arbitragehof van 10 juni 1998, nr. 67/98.

Op grond van de bovenvermelde bepaling kunnen de Brusselse gemeenten contractuele personeelsleden ter beschikking stellen van de Brusselse OCMW's.

De volgende paragrafen verduidelijken sommige andere voorwaarden die zijn opgenomen in de wettelijke bepaling:

Het verdedigen van het gemeentelijk belang: de term “gemeentelijk belang” is zeer moeilijk te definiëren. Noch de grondwet noch de NGW definiëren expliciet wat onder deze term moet worden verstaan. De parlementaire documenten betreffende het artikel 144bis verwijzen naar de rechtspraak die het gemeentelijk belang definieert als de aangelegenheden “die tot de bevoegdheden van de gemeenteraad behoren”^[6]. Men zou het gemeentelijk belang kunnen definiëren als betrekking hebbend op de collectieve behoeften van alle inwoners of, op een veeleer pragmatische manier verwoord: “men zou het gemeentelijke belang kunnen definiëren als elke activiteit en elk onderwerp waarvan de gemeentelijke overheden vinden dat ze deze zichzelf kunnen toe-eigenen in zoverre de grondwet of de wet de bevoegdheid ervoor niet aan een andere macht heeft toegekend”^[7]. Gelet op de vaagheid van het begrip moet men de terbeschikkingstellingen geval per geval nagaan om te weten of deze onder het “gemeentelijk belang” vallen^[8].

De potentiële gebruikers: de lijst met gebruikers waarnaar in dit artikel wordt verwezen (OCMW's, sociale huisvestingsmaatschappij, enz.) is een limitatieve lijst, die strikt moet worden geïnterpreteerd. Dit artikel mag slechts worden ingeroepen ter ondersteuning van een terbeschikkingstelling van contractueel gemeentepersoneel aan andere gebruikers (bijvoorbeeld een andere gemeente).

De beperkte duur: de wettekst verduidelijkt niet de concrete limieten van de duur van de terbeschikkingstelling. Het is dus aan de gemeente om dit begrip te concretiseren in samenwerking met de gebruiker, naar de maatstaf van de aard van de overwogen opdracht.

2. Mogelijkheden van terbeschikkingstelling voor de Brusselse OCMW's

Artikel 60 van de wet betreffende de OCMW's

Voor de OCMW's voorziet het artikel 60§7 van de organieke wet ook in specifieke uitzonderingen op het verbod van de terbeschikkingstelling die binnen de sociale sfeer vallen. Het OCMW mag een persoon aanwerven^[9] om deze de mogelijkheid te geven het recht op een werkloosheidsuitkering te krijgen. Vervolgens kan het OCMW kiezen om deze werknemer ter beschikking te stellen van publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen (bijv. de gemeenten).

Deze terbeschikkingstelling maakt het voorwerp uit van een overeenkomst tussen het OCMW en de externe gebruiker - veronderstellenderwijs de gemeente - die zogenaamde clausules “administratief gedeelte” bevat (arbeidstijdregeling, verlofstelsel, financiële bijdrage van de gebruiker, ...), alsook zogenaamde clausules “individueel gedeelte” (duur van de terbeschikkingstelling, beschrijving van de taken), en de voorwaarden inzake begeleiding en informatie over de mogelijkheid om de tijdens de tewerkstelling verworven competenties te valideren^[10].

De externe gebruikers die een beroep willen doen op dit systeem moeten bovendien een samenwerkingsaanvraag bij het OCMW indienen^[11].

Artikel 61 van de wet betreffende de OCMW's

En andere wettelijke uitzondering voor de OCMW's bevindt zich in het artikel 61 van de wet betreffende de OCMW's. Dit artikel bepaalt het volgende:

“Art. 61. Het centrum kan een beroep doen op de medewerking van personen, van inrichtingen of diensten, die, opgericht hetzij door openbare besturen hetzij op privé-initiatief, in staat zijn de middelen aan te wenden tot verwezenlijking van de verschillende oplossingen die zich opdringen, met eerbiediging van de vrije keuze van de betrokkene.

Het centrum kan de eventuele kosten van deze samenwerking dragen wanneer deze niet in uitvoering van een andere wet, een reglement, een overeenkomst of een rechterlijke beslissing worden gedekt.

6. Zie Parl. St. Doc. 50 0458 - 2000/2001, 007, p.13.

7. L. Mendola, “Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers », Mouvement communal, nr. 871, oktober 2012, 29.

8. https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/gemeenten/bevoegdheden.

9. Recht hebbend op financiële sociale steun in toepassing van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie of de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

10. Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 mei 2019 betreffende de inschakelingsbetrekking zoals bedoeld in artikel 60, § 7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

11. Zie “Art. 2. Een externe gebruiker die een beroep wil doen op een inschakelingsbetrekking moet een samenwerkingsaanvraag indienen bij een centrum. Bovenop de administratieve informatie over de externe gebruiker, moet de samenwerkingsaanvraag vergezeld gaan van een formulier met daarin met name de volgende informatie:

- een beschrijving van de betrekking, met een beoordeling van de risico's op het vlak van welzijn op het werk;
- de plaats van tewerkstelling;
- de voorgestelde arbeidstijdregeling;
- de jaarlijkse sluitingsdagen;
- het voorgestelde beroepsinschakelingsproject.

Na overleg met Actiris en met de centra legt de minister het formulier vast, alsook de erbij te voegen documenten.”

(Met hetzelfde doel kan het centrum overeenkomsten sluiten, hetzij met een ander openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, een ander openbaar bestuur of instelling van openbaar nut, hetzij met een privépersoon of een privé-instelling. In afwijking van de bepalingen van artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, kunnen de werknemers verbonden krachtens een arbeidsovereenkomst met de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met toepassing van dit lid, door deze centra ter beschikking worden gesteld aan de partners die met het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een overeenkomst hebben gesloten op basis van onderhavige organieke wet.)”

STATUTAIRE AMBTENAREN

Er bestaat momenteel geen enkele specifieke wettelijke regeling ter omkadering van de mogelijkheid van terbeschikkingstelling voor statutair personeel tewerkgesteld door de Brusselse gemeenten of OCMW's.

Gelet op het feit dat:

- de voornoemde wet van 24 juli 1987 niet van toepassing is op statutaire personeelsleden;
- er geen andere regelgeving bestaat die de situatie voor de Brusselse gemeenten en OCMW's regelt;
- het Vlaamse^[12] en Waalse^[13] Gewest specifieke decretale bepalingen hebben aangenomen die voorzien in de terbeschikkingstelling van statutaire personeelsleden;

we moeten hieruit besluiten dat het wegens gebrek aan een ad-hocbepaling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet mogelijk is een geldige terbeschikkingstelling te verkrijgen voor deze groep personeelsleden^[14].

12. Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

13. Decreet van 14 maart 2024 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor wat betreft het plaatselijk openbare ambt; Decreet van 14 maart 2024 tot wijziging van het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en Decentralisatie voor wat betreft het plaatselijk openbaar ambt.

14. L. Mendola, "Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers", Mouvement communal, nr. 871, oktober 2012, 32.

VIII. MATERIËLE MIDDELEN

De besturen (gemeenten of OCMW's) kunnen het gebruik van voorzieningen en infrastructuur zoals lokalen, voertuigen, IT-materiaal of bureaumaterieel delen. Het ter beschikking stellen van terreinen, gebouwen, lokalen of instrumenten kan eveneens besparingen opleveren. Door middelen op deze wijze ter beschikking te stellen wordt het gebruik ervan gemaximaliseerd terwijl wordt voldaan aan de behoeften van een gemeente of OCMW.

Het bundelen van de materiële middelen, (roerende of onroerende goederen) moet noodzakelijkerwijs gebeuren in het kader van overeenkomsten die worden gesloten tussen de twee partijen en die de voorwaarden bepalen die in een dergelijk situatie moeten worden nageleefd. Bij gebrek daaraan zouden de bestuurlijke verantwoordelijken en mandatarissen eenvoudigweg beschuldigd kunnen worden van verduistering van openbare middelen. Het is daarom van het grootste belang om de relaties tussen de entiteiten vast te leggen, zowel wat betreft het gebruik van roerende als onroerende goederen.

In die zin bevat de tabel hieronder (op niet-exhaustieve wijze en per materieel middel) een lijst van elementen die absoluut in deze overeenkomsten moeten worden opgenomen.

Bijvoorbeeld:

Type gedeelde materiële middelen	Elementen die in de overeenkomst moeten staan
Materieel	<ul style="list-style-type: none"> • De eigenaar van het materieel • Het gebruikte materieel en zijn staat • De duur van het gebruik van het materieel • De bedoeling van het gebruik van het materieel • De reservatie- en gebruiksvoorwaarden van het materieel • Het onderhoud van het materieel tijdens de gebruikperiode • De identificatie van de verantwoordelijkheden in het geval van schade
Gebouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Plaatsbeschrijving bij het betrekken/verlaten van het gebouw • Beschrijving van het gebouw (oppervlakte, aantal vertrekken, binneninrichting, uitrustingen, ...) • Bewoning en gebruik van het gebouw • De duur van de terbeschikkingstelling/de huur • De verantwoordelijkheid voor wat betreft: <ul style="list-style-type: none"> • het onderhoud en eventuele herstellingen aan het gebouw • de bescherming en bewaring van de ruimtes • de betaling van de vaste kosten (verzekeringen, energiekosten, dagelijks beheer van het gebouw, belastingen, interesten, ...)
Voertuigen	<ul style="list-style-type: none"> • De eigenaar van het gebruikte voertuig • De bedoeling van het gebruik van het voertuig • De reservatie- en gebruiksvoorwaarden van het voertuig • De verantwoordelijke in het geval van een ongeluk met het voertuig.
Informatica	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid inzake de toegang tot gegevens • De verantwoordelijkheden m.b.t. het gebruik van informatica-materiaal

Tot slot moet worden opgemerkt dat hoe beter de overeenkomst bovendien alle hieronder beschreven onderdelen bepaalt, hoe beter de twee instellingen de risico's kunnen vermijden die eventueel zouden kunnen voortvloeien uit het gebruik van deze materiële middelen zoals het verlies van een object, de onduidelijkheid betreffende het patrimonium van de instellingen, problemen die te maken hebben met het bepalen van de verantwoordelijkheden in geval van een incident, ...

Niettemin valt de eenvoudige terbeschikkingstelling van materieel tegen vergoeding onder het toepassingsveld van de regelgeving op de overheidsopdrachten.

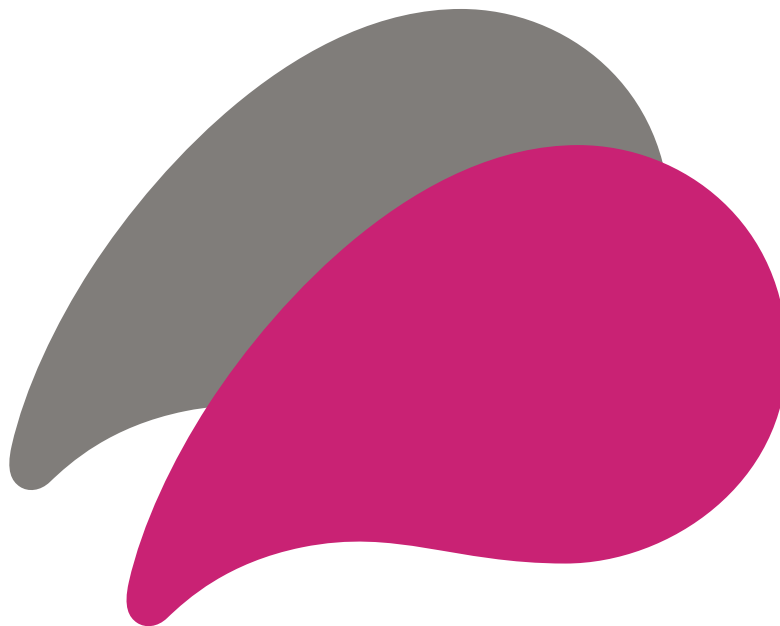
IX. CONCLUSIES

Als conclusie moet het volgende worden benadrukt:

- elke bundeling moet in de eerste plaats de wet naleven, met name wat betreft het personeel en overheidsopdrachten;
- de keuze van de vorm van bundeling (samenwerking of delegatie) moet een weloverwogen keuze zijn van de twee entiteiten;
- ongeacht het domein moet de gekozen bundeling gepaard gaan met een overeenkomst tussen de verschillende partijen, met daarin duidelijke en nauwkeurige werkingsregels.

Gesprekken met verschillende plaatselijke actoren die een proces van krachtenbundeling zijn gestart, leverden de volgende aanbevelingen op:

- de beslissing moet met kennis van zaken worden genomen omdat ze gevolgen heeft voor de werklust en het verlies van gezag van de entiteit die aan een andere entiteit heeft gedelegeerd;
- een geslaagde bundeling hangt af van de goede verstandhouding tussen de bestuurders van de verschillende entiteiten. Opdat de bundeling duurzaam zou zijn, zouden deze governance -aspecten idealiter niet langer mogen afhangen van individuen en hun goede wil;
- de dienstverantwoordelijken en de hiërarchische ketens moeten op een uiterst nauwkeurige en ondubbelzinnige wijze worden bepaald;
- de doelstellingen van de bundeling moeten van bij de start duidelijk worden gedefinieerd;
- men moet rekening houden met de weerstand tegen verandering van een deel van het personeel, wat zo veel mogelijk moet worden vermeden;
- in voorkomend geval moet het onderdeel IT/uitrustingen goed op voorhand worden voorbereid, want dat kan het project mogelijk afremmen;
- rekening houden met de cultuurverschillen binnen de instellingen;
- het samenbrengen van de administratieve diensten op een enkele plaats bevordert de krachtenbundeling aanzienlijk;
- de entiteit die delegeert moet de opvolging van deze delegatie verzekeren.



X. ENKELE VOORBEELDEN VAN PRAKTIJKEN IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

- Gemeenschappelijke human resources-directeur (gemeenten en OCMW Oudergem)
- Fusie van de bezoldigingsdiensten (gemeente en OCMW Anderlecht)
- Samenwerking voor het beheer van kraakpanden (gemeente en OCMW van Schaarbeek)
- Bundeling van de aankoopdiensten (gemeente en OCMW van Sint-Agatha-Berchem)
- Bundeling van de administraties in een enkel gebouw (gemeente en OCMW van Etterbeek)
- Creatie van een uniek loket voor huisvesting (gemeente en OCMW van Schaarbeek)
- Centralisatie van de thesaurieën (cash-pooling) (gemeente en OCMW van Sint-Agatha-Berchem)
- Centralisatie van het beheer van transitwoningen (gemeente en OCMW van Anderlecht)
- Centralisatie van het werkgelegenheidsbeleid en van de professionele herinschakeling bij het OCMW (gemeente en OCMW van Watermaal-Bosvoorde)
- Samenwerking bij het beheer van dakloosheid (gemeente en OCMW van Elsene)
- Gezamenlijke overheidsopdrachten voor verzekeringen, energie, postdiensten, medische controles, outplacement, externe dienst voor preventie en bescherming op het werk, ... (verschillende gemeenten en OCMW's)

XI. OPVOLGINGSTABEL - MODEL

Een voorbeeldscorekaart voor intern gebruik is online beschikbaar. U kunt deze downloaden van <https://plaatselijke-besturen.brussels/krachtenbundeling-gemeenten-ocmws>.

We raden je aan om deze bron te raadplegen voor een bijgewerkte en bewerkbare versie van de tabel.

Deze biedt een overzicht voor de overheden van de betreffende entiteiten over de voortgangsstaat van de verschillende krachtenbundelingen. De tabel geeft bijvoorbeeld weer of projecten zijn geblokkeerd of dat ze daarentegen afgerond zijn.

XII. LIJST VAN GEKENDE AANKOOPCENTRALES

Een lijst bepaalde informatie over de aankoopcentrales waarop de Brusselse plaatselijke besturen een beroep kunnen doen is online beschikbaar.

U kunt deze downloaden van <https://plaatselijke-besturen.brussels/krachtenbundeling-gemeenten-ocmws>.

Er moet echter worden benadrukt dat de inhoud van deze lijst niet volledig en niet-geverifieerd is. De mate van nauwkeurigheid van de lijst hangt voornamelijk af van informatie die de plaatselijke besturen hebben verstrekt via dossiers die werden bezorgd aan het gewestelijke bestuur met het oog op de uitoefening van het administratief toezicht.



BRUSSEL PLAATSELIJKE BESTUREN
GEWESTELIJKE OVERHEIDSDIENST BRUSSEL

TITEL VAN HET WERK

Krachtenbundeling gemeenten-OCMW's

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Rochdi Khabazi, Directeur-generaal

CONTACT

Brussel Plaatselijke Besturen
plaatselijke-besturen@gob.brussels
www.plaatselijke-besturen.brussels

Dit rapport is alleen beschikbaar in digitaal formaat.
Druk dit document alleen af indien nodig.

Wettelijk depot: 2024/14.404/6

© 2024 GOB – Alle rechten voorbehouden