

# Startnotitie Samenwerkingsovereenkomst Energie Diensten Centrum

## Inleiding

In de notitie Verkenning rechtsvorm Energiedienstencentrum van afgelopen mei (zie bijlage I onderaan dit document) zijn de wensen besproken rondom het oprichten van een Energiedienstencentrum (EDC) en zijn verschillende rechtsvormen verkend die bij deze wensen zouden kunnen aansluiten. In verdere gesprekken hierover is gebleken dat op termijn een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid de voorkeur heeft, bijvoorbeeld een bedrijfsvoeringsorganisatie. Het opzetten van een gemeenschappelijke regeling is echter een aanzienlijke stap waarvoor het nu nog te vroeg is. Het is wenselijk om eerst op een laagdrempelige manier te starten met de samenwerking en gedurende dit traject te leren hoe het EDC het beste vorm kan krijgen. Dit kan door te beginnen met samenwerken op basis van een samenwerkingsovereenkomst in kansrijke projecten. Wanneer deze samenwerking bevalt, kan er na verloop van tijd gekozen worden voor een meer bestendige rechtsvorm om de infrastructuur voor de verduurzamingsopgave structureel te borgen. De ervaringen van de eerste samenwerkingsperiode kunnen gebruikt worden bij het vormgeven van de regeling of bij het maken van een keuze voor een andere vorm van verdere samenwerking. Hieronder volgen enkele belangrijke elementen om in de samenwerkingsovereenkomst op te nemen met daarbij voorstellen voor de inhoudelijke invulling hiervan.

## Doel van de Overeenkomst

Het doel van deze overeenkomst is om de samenwerking tussen lokale overheden en de provincie vast te leggen met betrekking tot specifieke projecten. Het hoofddoel van deze samenwerking is het tot stand brengen van een nauwe samenwerking tussen overheidsinstanties, in eerste instantie gericht op het verduurzamen van koopwoningen. Het Regionaal Energie Dienstencentrum (EDC) wordt opgezet en geleid door de gemeenten, met als doel te voorzien in de behoeften die voortvloeien uit de strategische verduurzamingsdoelstellingen. De overeenkomst omvat samenwerking op een aantal concrete projecten waarmee de regionale infrastructuur mede wordt opgebouwd, waaronder een ICT-backbone voor lokale initiatieven (inclusief een klantvolgsysteem), data- en monitoringfaciliteiten, evenals gestandaardiseerde benaderingen en sjablonen. Het is van essentieel belang dat alle betrokken partijen een gedeeld begrip hebben van het doel en de reikwijdte van deze samenwerkingsovereenkomst, zelfs als niet alle partijen op alle taken samenwerken.

Naast het formuleren van organisatorische doelen, kunnen ook resultaatdoelstellingen worden geformuleerd, bijvoorbeeld voor het aantal woningen dat wordt verduurzaamd.

## Afspraken over de Uitvoering

Per samenwerkingsproject zal de werkwijze voor de uitvoering, inclusief het gebruik van personeel, detachering, externe inhuur, of gezamenlijke aanbesteding nader worden afgesproken. Als een van de mogelijke scenario's, heeft de Provincie de mogelijkheid om taken namens de andere partijen uit te voeren.

voeren. Dit omvat onder andere het uitvoeren van aanbestedingen en coördineren van bepaalde aspecten van de projecten namens de andere betrokken partijen. Voor het jaarplan 2023-2024 zal de Provincie Utrecht fungeren als kartrekker en de coördinatie van de samenwerking in de projecten op zich nemen. Dit betekent dat de Provincie het voortouw zal nemen bij het organiseren en sturen van de samenwerking binnen de projecten. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de lokale uitvoering van de projecten.

## Keuze in samenwerkingsprojecten

Niet alle gemeenten zullen op alle mogelijke samenwerkingsprojecten willen en/of kunnen samenwerken. Per project worden hier afspraken over gemaakt. Indien mogelijk kunnen gemeenten gedurende de looptijd van het jaarplan instromen. Ook zullen nieuwe samenwerkingskansen worden geïdentificeerd aan de hand van landelijke ontwikkelingen. Voorop blijft staan dat de opbrengst uit de projecten (kennis, lessen, templates, ITC-oplossingen) basis vormen van het toekomstig op te richten EDC.

## Financiën

Voor het jaarplan 2023-2024 zal de Provincie Utrecht de kosten voor de coördinatie binnen de samenwerkingsprojecten dragen. Per samenwerkingsproject zal er een aparte begroting voor de samenwerking worden opgesteld. Uitgangspunt is dat gemeenten de kosten voor lokale uitvoer zelf blijven bekostigen ook als het via een gezamenlijk aanbesteding loopt. We werken toe naar een model waarin provincie en gemeenten het EDC gezamenlijk bekostigen. Financieringsbronnen zijn hiervoor o.a.: CDOKE-regeling, NPLW, overige SPUK gelden (isolatie) en overige landelijke en Europese (ELENA) subsidiestromen.

## Governancestructuur

In de overeenkomst geven we een commitment af voor samenwerking voor een periode van minimaal 3 jaar. Concrete afspraken maken we voor Q4 2023-2024 (gekoppeld aan het jaarplan). Eind 2024 maken we concrete afspraken voor het volgend jaar waarbij we leren van de ervaring van 1 jaar samenwerking.

### Algemeen

Ambtelijk niveau:

- Maandelijks overleg stand van zaken, update samenwerkingsprojecten, bespreken nieuwe kansen
- 3x per jaar extra overleg ter voorbereiding van het Bestuurlijk overleg

Bestuurlijk niveau:

- November 2023 (tekenen SOK en voortgang)
- Juni 2024 (stand van zaken en tussenevaluatie)
- November 2024 (o.a. afspraken vastleggen voor 2025)

Hierna: De overleg- en governancestructuur voor 2025 zijn onderdeel van de in november 2024 te maken afspraken.

### Samenwerkingsprojecten:

Per samenwerkingsproject wordt er gedefinieerd welke besluiten op welke niveaus worden genomen en hoe vaak partijen bij elkaar komen (bijv. bestuurlijke en ambtelijke vergaderingen). Deze afspraken

op projectniveau worden op hoofdlijnen in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen en kunnen verder worden ingevuld voor de bij het project betrokken partijen.

## Planning en Mijlpalen

Ontwikkeling EDC:

- Governance structuur vaststellen (eventueel samenwerking RUD/ODRU)
- Financiering/ bekostiging
- Deelnemende gemeenten
- Dienstverlening EDC

Samenwerkingsprojecten:

Hiervoor is per samenwerkingsproject een planning gemaakt.

## Toetreding en Uittreding

*Ontwikkeling EDC:*

Het is de bedoeling dat het EDC geleidelijk aan gaat groeien en dat steeds meer gemeenten zullen deelnemen. Om dit zo makkelijk mogelijk te maken, zullen in de overeenkomst heldere voorwaarden en procedures worden opgenomen voor toetreding. Gemeenten geven voor de duur van de samenwerkingsovereenkomst commitment af (minimaal 3 jaar). Hierbij is wel een expliciet akkoord nodig voor opvolgende jaarplannen en bijbehorende begroting.

## Evaluatie

De samenwerking wordt medio 2024 geëvalueerd m.b.t. voortgang en effectiviteit van de samenwerking. Binnen de verschillende samenwerkingsovereenkomsten zullen ook monitoren en evaluatie momenten worden opgenomen. Hierbij streven we naar inzicht in wat er verbeterd kan worden inclusief de overweging of de procedure voor het oprichten van een gemeenschappelijke regeling moet worden gestart. Bij het concretiseren van de afspraken voor 2025 en 2026 worden nieuwe evaluatiemomenten afgesproken.

Tot slot,

Deze governance-elementen zullen een solide basis bieden voor een effectieve samenwerking binnen het EDC en zullen helpen om de transitie naar een meer bestendige rechtsvorm in de toekomst soepeler te laten verlopen.

# Bijlage I:

## Verkenning rechtsvorm Energiedienstencentrum

Sara Spano

Juridisch Adviseur Provincie Utrecht

Mei 2023

### Doel Energiedienstencentrum

De provincie en verschillende Utrechtse gemeentes willen hun krachten bundelen om de energiebesparingsopgave in de gebouwde omgeving te versnellen. Hiervoor willen zij een energiedienstencentrum (EDC) opstarten dat er andere voor gaat zorgen dat isolatieprojecten grootschaliger kunnen worden aangepakt. De ambitie is dat het EDC de personele capaciteit voor gemeentes vergroot, kennis bundelt, relaties met marktpartijen vormgeeft, gezamenlijke inkoop faciliteert en bijdraagt aan het betaalbaar en haalbaar maken van verduurzamingsmaatregelen voor iedereen.

Het EDC zal geen direct contact hebben met burgers, maar fungeren als backoffice voor gemeenten en voor de partners waarmee zij samenwerken. Het EDC zal deze gemeentes ondersteunen om hun opgaves effectiever te realiseren.

### Vraag

Er ligt een concept-projectplan voor het EDC. Deze is besproken in een bestuurlijk overleg met de samenwerkende gemeentes en is door de betrokken wethouders positief ontvangen. Het projectplan wordt nu verder uitgewerkt. De vraag die in het kader hiervan is gesteld is: via welke rechtsvorm kan deze samenwerking het best worden ingericht?

Voor een verkennend antwoord op deze vraag beschrijf ik de wensen voor het EDC, zoals deze zijn besproken. Daarna geef ik een overzicht van de meest passende rechtsvormen en hoe deze zich verhouden tot de wensen.

### Wensen

#### Bevoegdheden EDC

- Het EDC richt zich op uitvoering en zal geen zelfstandig beleid maken. Er zullen geen beleidsmatige of regelgevende bevoegdheden worden overgedragen.
- Het EDC kan binnen de eigen begroting geld uitgeven en kan beslissingen nemen die nodig zijn voor het uitvoeren van de afgesproken taken.

#### Samenwerking

- De betrokken overheden hebben gezamenlijke zeggenschap over het EDC.
- Vanuit de verschillende overheden zullen bestuurders betrokken blijven bij de sturing van het EDC. Zij zullen hiervoor enkele keren per jaar samenkomen.
- De betrokken overheden gaan de samenwerking aan voor lange termijn.
- Alle betrokken overheden brengen geld in.

- De afzonderlijke overheden hebben de ruimte om te kiezen welke diensten van het EDC zij wel en niet gebruiken en hun financiële bijdrage is hiervan (deels) afhankelijk.

#### Personeel

- Het EDC heeft eigen personeel, danwel personeel dat bij een betrokken overheid in dienst is, maar specifiek voor het EDC werkt.
- Er is een fysieke locatie waar het personeel gezamenlijk kan werken.

#### Marktdeelname

- Alle deelnemende partijen zijn overheden. Private organisatie waarmee gemeentes samenwerken zullen geen deel uitmaken van het samenwerkingsverband.
- Het EDC zal geen eigen diensten op de markt aanbieden.
- Het EDC zal zelfstandig inkopen en houdt zich daarbij aan de regels die hierbij voor overheden gelden.

## Mogelijkheden

De belangrijkste keuze die moet worden gemaakt, is of het EDC rechtspersoonlijkheid krijgt of niet. Rechtspersoonlijkheid houdt, onder andere, in dat een organisatie zelf personeel in dienst kan hebben, overeenkomsten aan kan gaan en eigen vermogen kan hebben. Een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid is ook mogelijk. In dat geval is het personeel in dienst bij één of meer betrokken overheden en worden bevoegdheden voor het aangaan van overeenkomsten en het uitgeven van geld geregeld via mandaat.

Een andere keuze is die tussen een publiek- en een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. Het uitgangspunt is dat er gekozen wordt voor een publiekrechtelijke vorm, tenzij een privaatrechtelijke vorm voor het specifieke geval geschikter is om de doelen te bereiken. Deze vorm is vooral nuttig wanneer er een samenwerking wordt aangegaan met private partijen en/of wanneer de rechtspersoon zelf als marktspeler actief zal zijn. Het EDC zal zich slechts als inkoper op de markt begeven, zoals overheden dat ook doen, en niet als verkoper of als aanbieder van diensten. Mijn inschatting is dat een privaatrechtelijke rechtspersoon hier niet is aangewezen. Een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst beschrijf ik hieronder wel bij de opties.

Hieronder zet ik de (wat mij betreft) meest voor de hand liggende rechtsvormen uit een.

### Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid en is voornamelijk bedoeld voor samenwerkingen die gericht zijn op uitvoeringstaken. Voor overdracht van bestuursbevoegdheden zoals het toekennen van subsidies of het opstellen van regelgeving is deze rechtsvorm minder geschikt, maar dit is hier niet aan de orde. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft een bestuur bestaande uit afgevaardigden van de deelnemende bestuursorganen, in dit geval wethouders en een gedeputeerde. Het is een enkelvoudig bestuur. Er is geen apart algemeen en dagelijks bestuur.

De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft rechtspersoonlijkheid. Het kan eigen personeel in dienst hebben en heeft een eigen begroting en vermogen. Ook kan het zelfstandig inkopen en overeenkomsten aan gaan.

De taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Het bestuur besluit vervolgens over de begroting, jaarplannen en andere uitvoeringszaken.

Aanvullend aan de gemeenschappelijke regeling kunnen er dienstverleningsovereenkomsten met de verschillende partijen worden afgesloten. Hierin kan worden gedifferentieerd welke taken er voor welke gemeente worden uitgevoerd.

Deze rechtsvorm sluit aan bij alle geïnventariseerde wensen en is dus een goede optie om in overweging te nemen.

Het is wel van belang te beseffen dat het starten van een bedrijfsvoeringsorganisatie is een serieuze commitment is. Het is een nuttige rechtsvorm, maar een nieuwe rechtspersoon oprichten is een grote stap. Het is belangrijk om helder te hebben of de deelnemende partijen werkelijk voor lange tijd betrokken willen blijven. Bij een organisatie die eigen personeel in dienst neemt is stabiliteit gewenst. Verder betekent het oprichten van een aparte rechtspersoon dat de organisatie waarschijnlijk op een redelijke afstand van de deelnemers komt te staan, omdat er een grote mate van zelfstandigheid is. Dit kan wenselijk zijn, maar kan ook een nadeel zijn.

### Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan is een andere vorm van een gemeenschappelijke regeling. Deze lijkt op een bedrijfsvoeringsorganisatie, maar het belangrijkste verschil is dat deze geen rechtspersoonlijkheid heeft. De mogelijkheid tot inkoop en het aangaan van overeenkomsten kan worden gemandateerd. Personeel blijft echter in dienst van de deelnemende overheden.

Een gemeenschappelijk orgaan kent net als de bedrijfsvoeringsorganisatie een enkelvoudig bestuur bestaande uit wethouders en gedeputeerden.

### Centrumregeling

Ook een centrumregeling is een gemeenschappelijke regeling. Net als een gemeenschappelijk orgaan heeft deze geen rechtspersoonlijkheid. Belangrijkste kenmerk van een centrumregeling is dat één van de namens alle partijen zorg draagt voor de uitvoering van de afgesproken taken. Er is geen bestuur dat wordt samengesteld uit de deelnemende bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt gemandateerd aan de centrumdeelnemer. Het personeel is bij de centrumoverheid in dienst en de centrumregeling handelt onder de rechtspersoonlijkheid van deze overheid. De deelnemers dienen overeen te komen hoe de aansprakelijkheid en de kosten worden verdeeld. Hoewel er geen formeel bestuur is, kunnen de deelnemende partijen wel afspraken in de regeling vastleggen over de betrokkenheid en invloed van de verschillende deelnemers. Zo kan er bijvoorbeeld een stuurgroep worden ingesteld bestaande uit ambtenaren of bestuurders. In dit laatste geval kan het in de praktijk functioneren als een bestuur, ook wanneer dit formeel niet het geval is.

De centrumregeling kan een goede optie zijn wanneer een partij bereid is de trekker te zijn en de andere partijen daarbij willen aansluiten. Vooral wanneer een van de partijen veel groter is en veel meer uitvoeringskracht heeft dan de anderen, kan dit een goede optie zijn. Afhankelijk van welke gemeenten precies deelnemen aan het energiedienstencentrum kan een dergelijke verhouding aan de orde zijn.

Hoewel de deelnemers gezamenlijk afspraken maken over de taken, het budget en de algemene wijze van uitvoering, heeft de centrumdeelnemer wel veel meer zeggenschap over de uitvoering van de taken, gezien zij de dagelijkse verantwoordelijkheid hebben. Indien gelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid gewenst is, is de centrumregeling niet de beste optie.

### Samenwerkingsovereenkomst

Naast de mogelijkheden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, kan ook gedacht worden aan een samenwerkingsovereenkomst. Vaak wordt er voor een samenwerkingsovereenkomst

gekozen wanneer de samenwerking (relatief) kortdurend van aard is en er geen rechtspersoonlijkheid nodig is. Gezien het doel hier langdurige samenwerking is, is een samenwerkingsovereenkomst niet de meest logische optie. Het zou echter wel kunnen worden ingezet als opstap naar langdurige samenwerking. Indien niet alle partijen bereid zijn zich direct voor lange termijn te committeren, zou gestart kunnen worden met een samenwerkingsovereenkomst. Op een later moment zou dan alsnog voor een van de andere vormen gekozen kunnen worden.

Een voordeel van een samenwerkingsovereenkomst is dat deze door B&W en GS kan worden aangegaan en gewijzigd kan worden zonder toestemming van de raad of staten. Dat maakt deze samenwerkingsvorm laagdrempeliger en flexibeler. Verder is het mogelijk om via de overeenkomst mandaat te verlenen aan een of meerdere partijen om namens te andere partijen privaatrechtelijke handelingen te verrichten, zoals het verstrekken van opdrachten of het aannemen van personeel. Op deze manier kan bijvoorbeeld een samenwerking worden vormgegeven die vergelijkbaar is met een centrumregeling.

Een nadeel bij een samenwerkingsovereenkomst is dat de specifieke publiekrechtelijke waarborgen die bij een gemeenschappelijke regeling in de wet zijn geregeld, hier door partijen zelf moeten worden vastgesteld. Vooral de positie van de raad en de staten is beperkt, tenzij anders vastgelegd. Zoals eerder genoemd, kan dit een voordeel zijn, maar bij samenwerking voor langere periode en met grote financiële inbreng dient dit wel goed geregeld te worden. Ook mist het de voordelen van rechtspersoonlijkheid en de wettelijke waarborgen rondom de bevoegdheden van het bestuur van het samenwerkingsverband.

### Ter overweging: provincie geen deelnemer?

Bovenstaande rechtsvormen gaan uit van de wensen voor het EDC zoals deze zijn besproken. Hierbij werd ervan uitgegaan dat provincie en gemeentes gezamenlijk deelnemer zouden zijn aan het energiedienstencentrum. Dit kan zinvol zijn, wanneer de provincie een meesturende rol wil innemen. De provincie zelf zal echter waarschijnlijk zelf geen of nauwelijks diensten afnemen van het EDC, omdat de provincie niet de aangewezen partij is voor het contact met burgers. Het valt te overwegen of de provincie de gemeentes kan helpen bij het opstarten van het EDC, maar zelf geen deelnemer wordt aan de regeling. De provincie kan vervolgens wel financieel bijdragen door het verstrekken van subsidie en via die weg ook enige inhoudelijke en controlerende invloed behouden. Het eigenaarschap ligt dan echter bij de gemeentes.