

Bijlagenboek Haalbaarheidsstudie



op weg naar een
Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie

Inhoudsopgave

Bijlage 1:	3
Bijlage 2: Ingewonnen extern advies Hans Strikwerda	6
Bijlage 3: Ingewonnen extern advies andere Shared Service Centra.....	9
Bijlage 4: De doelen (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid) bekeken vanuit vier perspectieven	14
Bijlage 5: Nadere uitwerking keuze rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk openbaar lichaam en coöperatie	16
Bijlage 6: Nadere uitwerking juridisch advies aanbestedingsrecht, staatssteunrecht en Wet Markt en Overheid door Hekkelman Advocaten & Notarissen.....	19
Bijlage 7: Nadere uitwerking aanbestedingstechnische, financiële en fiscale aandachtspunten in relatie tot mogelijke rechtspersonen.....	33
Bijlage 8: Wat is een Shared Service Centrum-model?	34
Bijlage 9: Mogelijke varianten ten aanzien van de huisvesting	35
Bijlage 10: Harmonisering van P&O-systemen en arbeidsvoorwaarden binnen de G5	37
Bijlage 11: Ervaringen, bevindingen en keuzes in het proces rondom P&O.....	39
Bijlage 12: Voorbeeldberekeningen financiële doelstelling (bij paragraaf 8.1.2)	40
Bijlage 13: Opdracht onderzoek nadere uitwerking overhead IGUO	41
Bijlage 14: Bepaling normering overhead voor inkomende projecten (bij paragraaf 8.2.1)	43
Bijlage 15: Advies btw-aspecten IGUO door PWC	45
Bijlage 16: Input ManagementAdviesGroep (MAG) IGUO en overhead (bij paragraaf 8.4.2)	51
Bijlage 17: Gebruikte leidraad risicoanalyse (bij hoofdstuk 9).....	54

Leeswijzer

Dit bijlagenboek hoort bij het hoofddocument 'Haalbaarheidsstudie op weg naar een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie'.

De bijlagen staan in de volgorde waarin er in de haalbaarheidsstudie aan gerefereerd wordt en dienen om de lezer desgewenst van nadere informatie te voorzien. De haalbaarheidsstudie en de bestuurlijke samenvatting kunnen ook zonder de bijlagen gelezen worden.

Bijlage 1: Opdracht Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie G5

Opdrachtgegevens	
Opdrachtnaam	Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie G5
Opdrachtgever (bestuurlijk)	Stuurgroep Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie G5 (de burgemeesters van de betreffende gemeenten; voor Rheden de wethouder intergemeentelijke samenwerking)
Opdrachtgever (ambtelijk)	Secretarissenoverleg (de gemeentesecretarissen van de betreffende gemeenten)
Opdrachtgever (gedelegeerd ambtelijk)	Betty Mostard, directeur Stadsbedrijven gemeente Arnhem
Opdrachtnemer	Petra Wessels, projectleider Regionale interimpool
Opdrachtsomschrijving en eindresultaat	<p>Tref alle noodzakelijke voorbereidingen om....</p> <ul style="list-style-type: none"> - tot de oprichting te komen van een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat gericht is op de uitvoering van beleidsneutrale uitvoeringsprocessen. De verantwoordelijkheid voor beleid blijft bij de betreffende gemeenten. - de stuurgroep en colleges in staat te stellen een definitief go / no go besluit te nemen op basis van de resultaten uit de businesscase (medio 2014). - het betreft een samenwerking van de gemeenten Arnhem, Lingewaard, Renkum, Rheden, en Overbetuwe. - de basis te leggen voor een Regionaal Expertiseteam voor de Intergemeentelijke Samenwerking G5. Dit team bestaat uit een 6-tal personen (afkomstig uit de 5 gemeenten); zij bieden ondersteuning bij alle samenwerkingstrajecten (vanuit P&O, financiën, communicatie, informatievoorziening en juridische zaken).
Doelstelling	<p>Het doel van de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband is:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het verminderen van kwetsbaarheid (door het bieden van continuïteit); . - het leveren van meer kwaliteit en / of (op termijn) lagere kosten¹; - het vergroten van de aantrekkelijkheid voor medewerkers op een op termijn schaarse arbeidsmarkt. <p>Het doel van de oprichting van een regionaal expertiseteam is:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ondersteuning bieden vanuit de bovengenoemde middelenfuncties bij alle samenwerkingstrajecten in het kader van de intergemeentelijke samenwerking G5.
Uitvoering opdracht	
Werkwijze	- We werken vanuit het principe van gelijkwaardigheid, zonder te

¹ uitgangspunt is minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten

	<p>ontkennen dat er sprake is van schaalgroottesverschillen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - We realiseren ons dat het succes van de zaak valt of staat met een gedeelde visie, onderling vertrouwen en volharding. - We kiezen voor een eenvoudige bestuurlijke structuur waarin de gelijkwaardigheid tot uitdrukking komt, maar waarbij tegelijkertijd slagkracht gewaarborgd wordt. (We volgen daartoe nauwlettend de landelijke ontwikkelingen van het fenomeen 'bedrijfsvoeringsorganisatie'). - We werken vanuit een standaard projectaanpak waarbij elke fase een (bestuurlijk) document oplevert, op basis waarvan keuzes gemaakt kunnen worden (go/ no-go). Voorbeeld: de initiatieffase eindigt met een voornemen, dat geformaliseerd wordt in een opdracht; de definitiefase eindigt met een go-no go besluit op basis van een businesscase; ontwerpfase kent een bedrijfsplan inclusief risico-analyse, organisatie-advies etc. - De projectorganisatie wordt ingericht op basis van kwaliteit, beschikbare tijd en spreiding over de verschillende gemeenten. Achterliggende organisatie (werkgroepen e.d.) organiseren. - We starten met de onderdelen waar de regionale samenwerking al vorm gekregen heeft of ver in voorbereiding is (= regionale interimpool, inkoop en aanbesteding, intergemeentelijk subsidiebureau, belastingen en ICT). Voor het Sportbedrijf loopt een separaat traject en wat betreft het ingenieursbureau, c.q. het beheer van de openbare ruimte, dat bevindt zich in het stadium van verkenning, kennisdeling en praktische samenwerking. - We kiezen voor het principe van organische groei. Als de Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie eenmaal staat is het mogelijk er onderdelen aan toe te voegen. En als de Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie eenmaal staat, is het mogelijk dat andere gemeenten toetreden. - We onderkennen dat er tempoverschillen kunnen zijn tussen gemeenten, wat als gevolg kan hebben dat op een onderdeel een gemeente gefaseerd instapt. Aan de voorkant wordt dan wel expliciet aangegeven op welk moment deze gemeente voor dit onderdeel dan wél instapt (geen vrijblijvendheid) en dat instappen plaatsvindt onder de dan geldende condities. - Als een gemeente het voornemen heeft om samen te gaan werken met een andere gemeente op een onderdeel dat niet geboden wordt door de Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie, dan wordt dat eerst in G5-verband besproken. - We onderkennen het grote belang van een goede communicatie met alle gremia (raad, college en ambtelijke organisatie). We investeren op alle niveau's in verbinding. Een goede regie op gezamenlijke communicatie is van belang. - En... misschien overbodig om te melden, maar een bestuurlijke fusie/ gemeentelijke herindeling is niet het doel.
Fasering en te beheersen aspecten	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijk proces: iedere gemeente neemt de verantwoordelijkheid om de eigen raad te informeren over de stand van zaken. Februari 2014 besluitvorming in de colleges als volgt: 'Besluiten om akkoord te gaan met het voornemen tot oprichting van; kennis te nemen van het plan van aanpak, inclusief de communicatie naar raad en organisatie'. - Na de verkiezingen de gemeenteraden z.s.m. de uitgangspunten laten onderschrijven. Raad heeft formele bevoegdheid tot oprichting WGR (als dat aan de orde is), maar los daarvan is het van belang betrokkenheid al aan de voorkant te organiseren. - Tijdsplanning wordt nog uitgewerkt.
Randvoorwaarden en	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt een kostenraming gemaakt en voorgelegd aan de

middelen	stuurgroep. Alle gemeenten nemen een gelijk deel van de voorbereidingskosten voor hun rekening.	
Planning opdracht		
Start opdracht	-	Januari 2014
	-	Tijdsplanning wordt nog uitgewerkt.
Einde opdracht	-	1 ^e fase: B&W-besluit februari 2014.
Beschikbaarheid/inzet	-	
Aanvullende informatie		
	-	Het kan wenselijk zijn om delen van taakgebieden van de Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie uit te besteden aan de markt. Als dat aan de orde is, dan wordt dat vanuit G5-verband geïnitieerd.
Parafen voor akkoord		
Datum:	januari 2014	Datum: januari 2014
Opdrachtgever:	Stuurgroep Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie	Opdrachtnemer: Betty Mostard Projectleider : Petra Wessels

Bijlage 2: Ingewonnen extern advies Hans Strikwerda

MEMORANDUM

Aan: Mw. Maaïke Mulder, Projectsecretaris Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie (IGUO), gemeente Arnhem

Van: J. Strikwerda

Onderwerp: Opmerkingen bij Concept Scenariostudie Intergemeentelijke samenwerking Arnhem, Lingewaard, Renkum, Rheden, Overbetuwe – Follow up van de bespreking op 23 juli 2014.

Datum: 28 juli 2014

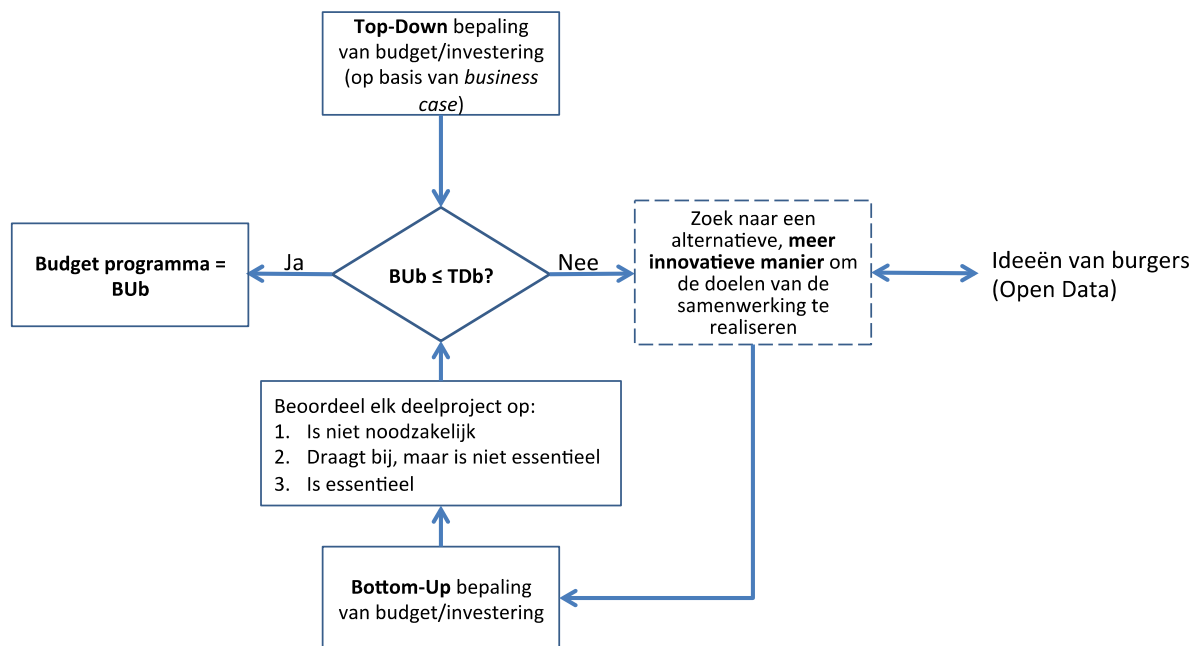
Conform uw verzoek per email d.d. 23 juli 2014 formuleer ik hieronder de besproken punten ter verbetering van hoger genoemd concept.

1. Geadviseerd wordt om als organisatieconcept voor de beoogde samenwerking het concept van de *platform organization*, ook wel *infrastructure* organisatie te hanteren.² Immers het doel van de samenwerking om de beleidsvrijheid en de identiteit van de deelnemende gemeenten te waarborgen onder veranderende omstandigheden. Daartoe vormen de deelnemende gemeenten een gemeenschappelijke infrastructuur voor een aantal uitvoerende en voor een aantal ondersteunende taken. Daarmee wordt ook geadviseerd om de in het hogergenoemde concept gehanteerde term 'koepel' niet meer te hanteren omdat dit woordbeeld kan suggereren dat er iets boven de deelnemende gemeenten wordt geconstrueerd, terwijl dit niet het geval noch de bedoeling is.
2. Geadviseerd wordt om in het hogergenoemde concept zorgvuldig aandacht te besteden aan de keuze van termen en aan bedoelde en onbedoelde effecten op de beeldvorming bij betrokkenen, in het bijzonder gemeenteraden, van de keuze van termen. Hiervoor werd al gewezen op het effect van de term 'koepel'. Zo wordt geadviseerd niet te spreken over 'latende gemeenten', maar over 'deelnemende gemeenten', niet over 'afstemming', maar over coördinatie', niet over 'overhead', maar over vereiste deskundigheid en capaciteit voor goed opdrachtgeverschap, e.d.
3. Geadviseerd wordt om nader te onderzoeken en af te wegen of het verstandig is om bedrijfsvoeringstaken en de uitvoeringen van publiekrechtelijke taken onder te brengen in één en dezelfde publiekrechtelijke rechtslichaam. Immers in het geval van bedrijfsvoering worden er geen bevoegdheden van gemeenten naar het samenwerkingsverband overgedragen, in het geval van de uitvoering van publiekrechtelijke taken wel. Dit kan in termen van governance, rolattributie e.d. gemakkelijk tot verwarring leiden, zowel bij bestuurders als bij ambtenaren. Nu de wetgever de bedrijfsvoering als publiekrechtelijke rechtsvorm heeft benoemd heeft kennelijk ook de wetgever dit onderscheid tussen de uitvoering van publiekrechtelijke taken enerzijds en bedrijfsvoering anderzijds, willen benadrukken. Daarnaast speelt dat een te vormen samenwerkingsvorm voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken, ook door de samenwerkingsvorm voor de bedrijfsvoering bediend zal moeten worden. Dan is het uit oogpunt van budgettaire transparantie en goed financieel beheer wenselijk dat met twee afzonderlijke rechtspersonen wordt gewerkt.
4. De beoogde doelen van de samenwerking: behoud of verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan burger, instellingen en bedrijfsleven, vermindering van de kwetsbaarheid,

² Dit zou in lijn zijn met een algemene ontwikkeling in de samenleving en economie, waarin infrastructuren in de meest brede betekenis, dus ook die voor dienstverlening, een steeds grotere rol spelen.

een betere positie op de arbeidsmarkt, kostenbesparing op de bedrijfsvoering en behoud van de zelfstandigheid van de deelnemende gemeenten, worden uiteindelijk gerealiseerd door toepassing van technieken voor kwaliteitsmanagement, procesmanagement, semantische datastandaardisatie, (modulaire) processtandaardisatie en daarmee samenhangende investeringen in *human capital*. Daarvoor zal behulpzaam zijn dat uiteindelijk, gefaseerd, alle onderdelen van alle PIJOFACH-functies met een transactie-, registrerend, respectievelijk een niet-interactief karakter in het samenwerkingsverband voor de bedrijfsvoering worden ondergebracht. Wat betreft adviserende functies, HR, business control, informatiebeleid, e.d. wordt geadviseerd, met oog op professionalisering, harmonisering en vertrouwen bij de deelnemende gemeente, met het detachingsmodel te werken.

5. Geadviseerd wordt om in hogergenoemd concept nadrukkelijk nauwkeurig uit te werken volgens welke procedure het budget voor het beoogde samenwerkingsverband tot stand komt. Met die uitwerking wordt ook een antwoord gegeven op de in het concept gestelde vragen met betrekking tot de bestuurbaarheid, de beheersbaarheid e.d. van de beoogde samenwerking als rechtspersoon. In die uitwerking zal moeten worden uitgegaan van het begrotingsrecht van de gemeenteraad zoals in de wet vastgelegd. De bedoelde uitwerking dient tenminste twee doelen: 1. Dat de gemeenteraden *assurance* hebben dat zij *in-control* blijven, ook wat betreft de kosten van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de beoogde dienstverlening, en 2. dat er wat betreft financieel beheer de noodzakelijke procedures en beslissingsrechten worden gedefinieerd opdat de beoogde doelen van de samenwerking worden gerealiseerd. Gelet op het BBV zal de benodigde dienstverlening voor de bedrijfsvoering, dus ook het budget daarvoor, via via afgeleid moeten worden van de door de gemeenteraden vastgestelde programmabegrotingen. Dit impliceert dat, hierover zal met de provincie een afspraak moeten worden gemaakt, dat wordt afgeweken van artikel 34 WGr: de conceptbegroting van het samenwerkingsverband wordt afgeleid van de door de gemeenteraden vastgestelde programmabegrotingen, dus pas daarna, en niet per 15 augustus, toegezonden aan de gemeenteraden. Zie overigens het separaat toegezonden materiaal dat in 2009 werd gebruikt in het samenwerkingsverband Leiden e.o.
6. Geadviseerd wordt om in het scenario een apart hoofdstuk *Financieel Beheer* op te nemen, met daarin tenminste de hieronder volgende punten 7, 8, 9 en 10.
7. Geadviseerd wordt om voor wat betreft het vaststellen van de normatieve begroting van de IGUO, in ieder geval wat betreft de bedrijfsvoering, niet uitsluitend te werken met normen met betrekking tot de *overhead*. Geadviseerd wordt een vorm van triangulatie toe te passen: 1. Er wordt bepaald of geschat wat de deelnemende gemeenten nu, of over het afgelopen jaar, hebben uitgegeven aan bedrijfsvoering, respectievelijk de taken die beoogd zijn in het samenwerkingsverband onder te brengen. Idealiter zou dit moeten zijn inclusief kosten van controllers, HR e.d. voor bijvoorbeeld de ICT. Idealiter wordt hieraan verbonden beschreven wat de huidige impliciete dienstverlening is in termen van kwantiteit en kwaliteit. Er zal een schatting moeten worden gemaakt welk deel van deze kosten in elk van de deelnemende gemeenten zullen moeten blijven uit oogpunt van goed opdrachtgeverschap, coördinatie/planning en kwaliteitsmanagement jegens het samenwerkingsverband. Deze kosten, uit te drukken in aantal uren, zal in het begin mogelijk zoiets als 10% van de totale kosten aan bedrijfsvoering moeten bedragen, maar naarmate er nieuwe routines ontstaan en de kwaliteit van de dienstverlening van het samenwerkingsverband hoger wordt, zal deze 10% kunnen worden afgebouwd tot een veel lager percentage. De som van de bestaande uitgaven aan bedrijfsvoering door de deelnemende gemeenten, minus die $\pm 10\%$ voor coördinatie, minus een eventuele doelstelling voor de efficiency, vormt dan het maximale budget voor de samenwerking: immers die samenwerking wordt uitsluitend door de deelnemende gemeenten bekostigd. Dit zo vastgestelde budget is dan inclusief de kosten voor een directeur, een controller, e.d van het samenwerkingsverband als entiteit. 2. Er wordt *bottom-up* of *zero-based* bepaald via proces-re-engineering wat te maken kosten zijn, inclusief investeringen, om de gestelde dienstverlening te blijven realiseren of te verbeteren. De top-down benadering onder 1 en de bottom-up benadering onder 2 zullen moeten worden geconfronteerd volgend onderstaand schema:



Ten derde kan het zo ontstane budget worden vergeleken met nationale cijfers met betrekking tot de verhouding indirecte en directe kosten. Het is aan de controllers van de deelnemende gemeenten deze tweede dimensie (de eerste is die in punt 5) van het financieel beheer van de samenwerking nader uit te werken.

8. Geadviseerd wordt om, uiteraard vergt dit enige ontwikkelingstijd, de methoden voor procesmanagement toe te passen volgens de moderne inzichten, waarbij vanuit de propositie van de gemeente jegens de burger, instellingen en bedrijven voor wat betreft dienstverlening en beleidsrealisatie, de processen, inclusief de procesprestatieparameters, worden gebruikt om de sturen en (sub)doelen te realiseren. Waarbij dan de prestaties van het samenwerkingsverband jegens de deelnemende gemeenten uitgedrukt kunnen worden in de procesprestatieparameters op de interface tussen de deelnemende gemeenten en het samenwerkingsverband, binnen de financiële kaders. Dit bevordert collegiale samenwerking, voorkomt het perversie gedrag zoals dat inherent is aan de zogeheten $p \times q^3$ aansturing.
9. Geadviseerd wordt, in overleg met de controllers, een incentive uit te werken zowel voor de deelnemende gemeenten als voor het samenwerkingsverband om efficiënter te werken. Als een deelnemende gemeente minder diensten afneemt, dan moet dit ook resulteren in minder betaling aan het samenwerkingsverband. Dit zal voor het samenwerkingsverband impliceren dat de bekostiging van verleende diensten niet gebaseerd wordt op *activity based costing* omdat dan ook de overcapaciteit wordt doorbelast. Het zal beter zijn met zoiets als *time-driven ABC* te werken. Een en ander impliceert ook dat in het samenwerkingsverband flexibiliteit ingebouwd zal moeten worden om te voorkomen dat beoogde efficiency verbeteringen geblokkeerd worden door vast kosten.
10. Geadviseerd wordt in de governance van gemeenschappelijke regeling voor wat betreft de bedrijfsvoering te regelen, in afwijking van de Wgr, dat de bevoegdheden van de directeur van de gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoering uitsluitend voortvloeien uit en beperkt worden door het algemeen bestuur goedgekeurde budget. Immers voorkomen moet worden dat gemeenten achteraf met meerkosten geconfronteerd worden, de ervaring leert dat dan de samenwerking het risico loopt vast te lopen.
11. U vroeg naar succesfactoren, ik zou er drie willen noemen: A. De keuze van een directeur met de voor de situatie vereiste rolbewustzijn en zuiverheid van rolopvatting, in termen van dienstbaarheid jegens de deelnemende gemeenten (in vaktermen, iemand die voldoet aan het mensbeeld van de *altruistic political (wo)man*). B. Vertrouwen bij de gemeenteraden op basis van een voor hen transparant en controleerbaar budgetproces, die recht doet aan het begrotingsrecht van de gemeenteraad. C. Het continu normeren, meten en bijsturen van de kwaliteit van de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten.

Bijlage 3: Ingewonnen extern advies andere Shared Service Centra

Servicepunt 71 (gemeenten Leiderdorp, Leiden, Zoeterwoude en Oegstgeest) n.a.v. uitwisseling met Eric Ossel, directeur.

Het proces van intergemeentelijk is gestart in 2008. In de zomer van 2011 zijn ze begonnen met de oprichting van het Servicepunt. Ze hadden 5 maanden om de organisatie operationeel te krijgen. Vanaf januari 2012 zijn ze echt van start gegaan (met 300 medewerkers vanuit 4 gemeenten). Dit was een erg korte tijd, waardoor ze een gemankeerde start gemaakt hebben.

Dilemma's

1. Continueren dienstverlening én tegelijkertijd opbouwen SSC
> Goed projectmanagement of 'dip' accepteren.....
2. Gehele bedrijfsvoering in één concept, kan dat?
> Operational excellence en customer intimacy apart organiseren.....
3. Tijd nodig voor ontwikkeling en leren vs 'geen tijd, nu goed'
> Communicatie of.....focus, basis op orde, blauwe aanpak etc.
4. Wie is er verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering?
> SSC is verantwoordelijk.....gemeenten blijven verantwoordelijk
5. Vertrouwen op blauwe ogen of vastleggen spelregels etc.?
> Leg zoveel mogelijk vast of..... vooral vertrouwen.
6. Opbouwen SSC in politieke context is een complexe veranderopgave
> Samen ontdekken ofexpertvoorstellen en 'blauwe aanpak'...
7. Koersvast of flexibel en klantgericht?
> Investeer in zakelijkheid of.....investeren in relaties?
8. Van stafmedewerker in ambtelijke cultuur naar dienstverlener
> Erg lastig of..... goed te doen met juiste interventies (welke?)

Leerpunten uit de eerste 10 maanden

Continueren dienstverlening	→	klantverwachtingen
Plaatsing van medewerkers	→	medewerkersverwachtingen
Wanneer starten	→	nulmeting en IJking
Opbouwen nieuwe organisatie	→	integraal veranderplan
SSC succesvol maken	→	SP71 én gemeenten
Iedereen gaat er over	→	concreet spelconcept
Veel spelers en rollen	→	medeverantwoordelijkheid
Bedrijfsplan	→	expliciete en eenduidige keuzes
Veranderingen	→	programma/projectmanagement

Na de eerste opstartperiode hebben ze Twynstra en Gudde gevraagd om de organisatie een spiegel voor te houden. De belangrijkste adviezen zijn:

1. Maak een veranderplan voor alle betrokken organisaties, niet alleen het Servicepunt.
2. Kies voor 1 concept: - 4 afdelingen bedrijfsvoering onder 1 dak (haal je alleen je doelstellingen niet)
- winkelconcept: 130 producten en diensten
- zuiver SSC: zoveel mogelijk standaardisatie en collectieve dienstverlening.

Dit advies komt voort uit de conclusie dat de beelden bij de 4 gemeenten toch nog niet gelijk waren.

Uiteindelijk is er gekozen voor het SSC-concept, zoals beschreven in het businessplan van 2011.

3. Sturing veranderen. Je moet goed afstemmen wie de baas is in de nieuwe netwerkorganisatie. De secretarissen hebben formeel alleen de klanrol, maar afstemming is cruciaal. Er is gekozen voor gezamenlijke regievoering: de directeur Servicepunt en de 4 directeuren komen 2 wekelijks bij elkaar. Dit is nog steeds wennen. De belangen van de eigen gemeente wegen zwaar, ondanks de overstap naar een collectief concept. Door steeds terug te gaan naar de uitgangspunten en te kijken of iedereen het nog eens is over die principes kun je dat doorbreken.

Daarnaast heeft Twynstra en Gudde nog op 2 zaken gewezen:

- denken in termen van condities en consequenties; een complexe veranderopgave als de inrichting en werking van een SSC kun je niet zomaar realiseren. Daar zijn condities voor nodig, in zowel het SSC als bij de opdrachtgevende organisaties. Condities dienen te worden ingericht.

Zoniet, dan heeft dat consequenties.

- stuur op uitgangspunten en bewaak deze 'gedurende de rit'. Denk bijvoorbeeld aan het uitgangspunt 'standaardisatie, tenzij...'. Standaardisatie is een conditie om voor een SSC tot efficiency-winst te kunnen komen. Als een opdrachtgever zegt dat men maatwerk wil en geen standaardisatie, heeft dat consequenties voor de efficiency-taakstelling. Realisatie van een SSC geeft

zeer regelmatig discussies, vaak over de vorm of een bepaald onderwerp/dossier. Belangrijk is dan om zo mogelijk pragmatisch met de vorm om te gaan, terwijl de essenties/de uitgangspunten (het waarom, waartoe, de doelen en uitgangspunten van een SSC) blijven staan. Daar op terugvallen blijkt regelmatig nodig en helpt om de verbinding tussen alle partners tijdens het ontwikkeltraject te behouden.

Tips

- Manage bij de start goed wat de afnemers van je mogen verwachten. Je bent niet direct top als nieuwe organisatie, maar de klant vergeet dat heel snel.
- Doe een goede nulmeting vooraf, zodat voor alle deelnemers duidelijk is wat de kwaliteit is van hetgeen ze inbrengen en pas verwachtingen daar op aan (managementinformatie, kwaliteit van personeel e.d.
- Alles tegelijk starten = een complicerende factor. Standaardprocessen en advies zijn 2 hele verschillende dingen. Een GR heeft veel opstartkosten, waardoor er veel voor nodig is om het vlieghoogte te geven. Begin met de collectieve dienstverlening die makkelijk te standaardiseren is, bijvoorbeeld inkoop en subsidie. De administratieve functies geven niet zoveel discussie. Start met het op 1 lijn krijgen van 1 regeling, bijvoorbeeld opleidingen of sollicitatieprocedure, dan uitbouwen. Pak de makkelijke eerst. Daar moet wel een stukje beleid onder zitten. Realiseer je dat er veel meer afstemming nodig is dan in de oude situatie.
- Ook de deelnemende organisaties aan een gezamenlijke organisatie moeten veranderen, dit is niet alleen een proces van de nieuwe organisatie.
- Probeer een 'op maat'-gevoel te creëren. Zoek naar de eenvoud in je processen, maak het niet ingewikkelder dan nodig. Bijvoorbeeld: je kunt 10 dingen invullen, maar 3 daarvan zijn voor iedereen verplicht.
- Aandacht voor de klantbeleving; kosten en kwaliteit kunnen feitelijk verbeterd zijn, toch kan de klant dit anders ervaren.
- Het is een ingewikkeld proces, zeker de eerste jaren. Belangrijk is dat je blijft zoeken naar wat werkt, die dingen geven energie. Zoek de best practices binnen de toetredende gemeenten en bekijk hoe je dit op grotere schaal kunt toepassen.
- Zoek ambassadeurs in je regio, die erin geloven en dat kunnen uitdragen.
- Teveel verschillende dingen op je bord is lastig voor een SSC. Of het samenhangende processen zijn of processen die op elkaar lijken maakt daarbij niet uit, wel welke principes achter de samenwerking liggen en of je die deelt. Die insteek moet bij de verschillende deelnemers overeenkomen. Pak niet alles tegelijk op. Sommige processen kun je beter eerst apart saneren en daarna kijken of er nog synergie is. Dit geldt bijv. voor Servicepunt en Belastingen in hun regio. Dat is op dit moment een aparte GR met 9 gemeenten. Er is wel regelmatig overleg, maar voorlopig blijft het apart.

Servicecentrum Drechtsteden (gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht)

uit: 'evaluatie Servicecentrum Drechtsteden, Evalueren om door te ontwikkelen 2011' en 'Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden 2014, feiten en cijfers'

Al in 1957 was er sprake van een Werkgroep Drechtsteden. In 1970 ging het Overlegorgaan Drechtsteden van start: een verre voorganger van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) die sinds 2006 bestaat. De GRD begon relatief klein in omvang, maar groeide uit naar een stevige organisatie, met zes dochterbedrijven en circa 790 formatieplaatsen in 2014.

De GRD voert een aantal taken uit die door de deelnemende gemeenten zijn opgedragen of overgedragen. De GRD bestaat uit een centraal regiebureau, Bureau Drechtsteden en vijf organisaties:

- Gemeentebelastingen Drechtsteden;
- Ingenieursbureau Drechtsteden;
- Onderzoekcentrum Drechtsteden;
- Servicecentrum Drechtsteden (SCD);
- Sociale Dienst Drechtsteden.

Uit de evaluatie uit 2011 blijkt dat de beoogde doelen van het SCD nog niet volledig zijn bereikt.

Er worden een aantal positieve punten genoemd:

- a. Op een aantal taakvelden laat het SCD vooruitgang in dienstverlening zien.
- b. Grote problemen in dienstverlening uitgebleven (salarissen zijn gewoon betaald, begrotingen en jaarrekeningen zijn opgesteld, verhuizingen georganiseerd, reorganisatie begeleid etc.
- c. De kwetsbaarheid voor en aantal kleine gemeenten is verminderd.

- d. Het SCD wordt omschreven als een club hardwerkende mensen die een sterke wil hebben om van het SCD iets te maken, ondanks de forse continue kritiek op het SCD. Medewerkers beschikken over een grote mate van veerkracht en flexibiliteit.
- e. Landelijke ontwikkelingen zijn in samenwerking met klantorganisaties op een kwalitatief goede manier opgepakt.
- f. Er zijn op het basispakket besparingen gerealiseerd en ook de transitiekosten zijn minder hoog dan van te voren geschat (hoewel dit in de belevering van klanten en eigenaren niet zo wordt beleefd).

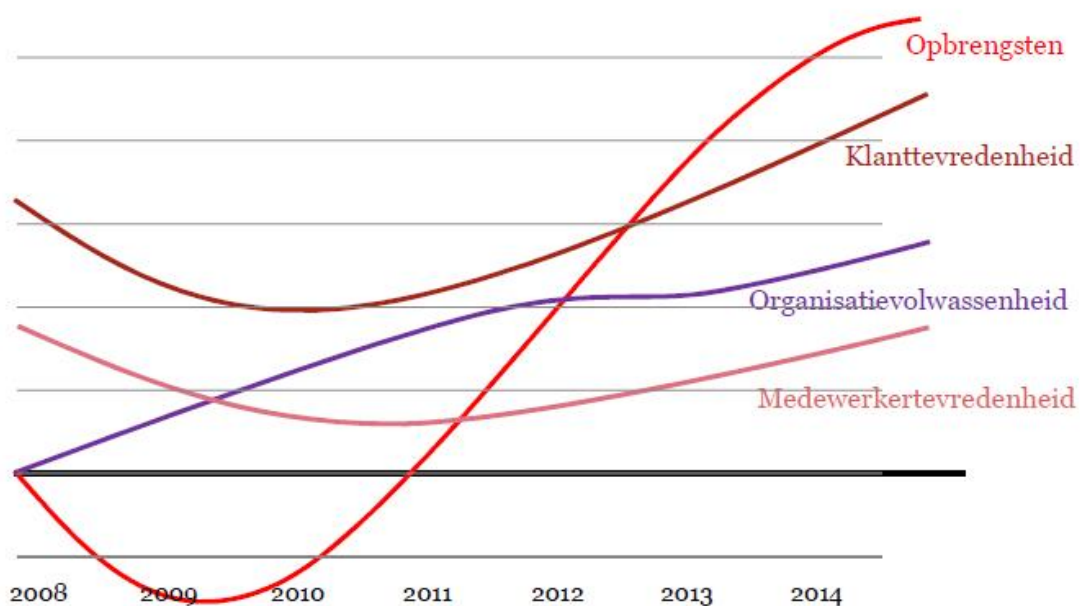
Ondanks deze positieve aspecten kan men nog onvoldoende van een succes spreken. In de gesprekken met klanten wordt veel kritiek geuit. Klanten geven aan gehoopt te hebben dat het SCD hen in de bedrijfsvoering zou 'ontzorgen'. In de praktijk is deze hoop volgens veel klanten een illusie gebleken en zijn de zorgen alleen maar toegenomen.

Na de evaluatie in 2011 hebben zij een reorganisatie doorgevoerd. Op dit moment heeft SCD 46 fte minder dan bij de start in 2009. De omvang van de begroting is met 14 miljoen afgenomen sinds 2009.

Kostenverlaging, efficiencyverbeteringen en het opvangen van nieuwe taken houden de GRD in beweging. Veranderingen die worden doorgevoerd, worden opgevolgd door aanpassingen in processen, producten en organisaties. De rode draad is en blijft slimmer en beter werken. Het is zoeken naar de ideale balans tussen resultaten, klanten en medewerkers.

Het SCD herkent de cyclus van SSC zoals die in de literatuur omschreven wordt.

Onderstaand figuur laat een gemiddelde levenscyclus van shared service centra zien op de aspecten opbrengsten, klanttevredenheid, organisatievolwassenheid en medewerkertevredenheid (gebruikte bronnen o.a. van Strikwerda, Struik en Brugman).



Hun advies: pas je verwachtingen aan aan de levenscyclus voor SSC's.

SSC de Kempen (gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden) n.a.v. telefoongesprek met Marjonne van Dongen, ambtelijk secretaris.

2012 van start, vijf gemeenten, allemaal ca. 20.000 inwoners en ca. 90 fte personeel.

De nieuwe organisatie is ook 90 fte groot. Onderdelen:

- intergemeentelijke sociale dienst;
- P&O;
- ICT;
- landmeten;
- staf financiën.

De Kempen is een collegeregeling, de raden hebben toestemming moeten geven aan de colleges voor deelname. Het is een vrij complexe constructie; DB vijf gemeenten, directie van vijf gemeentesecretarissen. Was op dat moment nodig, zijn nu aan het kijken om het bestuurlijk te versimpelen.

Sinds 1-1-2007 bestaat de intergemeentelijke sociale dienst. Dit is uit noodzaak geboren, kan inmiddels niet meer ontvloten worden. Er is een besparing in fte, maar m.n. grote kwaliteitstoename, vanwege meer specialisaties. Zo is bijvoorbeeld het aantal bezwaren sterk gedaald, omdat gespecialiseerde mensen met dat proces bezig zijn.

De kwaliteitstoename is op alle onderdelen zichtbaar. De Kempen heeft 4 P&O'ers in dienst, die naast hun werk voor de vijf gemeenten, allemaal ook 1 dag in de week aan overstijgend beleid werken, bijv. ontwikkeling, functioneren en beoordelen is nu voor alle gemeenten ontwikkeld en ingevoerd. Daar kwam vroeger niemand aan toe en zorgt dat de Kempen een aantrekkelijker werkgever wordt.

Quickwins in financiële zin zijn er niet, de ervaring is dat er eerst geld bij moet. De grootste winst zit erin dat je minder meerkosten hebt, doordat je grote investeringen gezamenlijk doet (ICT). Je ontkomt niet aan investeren, dus de kosten nemen toe, maar veel minder dan als je die investeringen individueel zou moeten doen.

Inmiddels kan iedereen op alle locaties inloggen, heeft meer dan 4 jaar geduurd voordat alle systemen gemigreerd waren.

Het harmonisatieproces van arbeidsvoorwaarden heeft meer dan vijf jaar geduurd, mede omdat ze 1 van de eersten waren. De opstelling van de bonden maken dat het een lang proces is. Het is een kwestie van volhouden, het is het wachten uiteindelijk wel waard geweest. Nu hoeven ze niet steeds opnieuw te onderhandelen als er nieuwe onderdelen bij komen en dat is een groot voordeel.

BEL-combinatie (gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren)

uit: 'BEL combinatie; aantoonbaar maken bestaansrecht' en 'factsheet BEL-model' uit 2011

Omdat de uitvoering door één organisatie wordt gedaan, ontstaat er zich op zaken die gezamenlijk kunnen worden opgepakt en uitgevoerd. Dat levert efficiencyvoordelen op in de ambtelijke capaciteit en financiën.

De samenwerking blijft nog wat achter als het gaat om het realiseren van maximale efficiency op de bedrijfsvoering. Er is sprake van een intensieve overlegstructuur en door de complexe organisatiegraad verloopt de bedrijfsvoering soms ook nog tamelijk traag. Wel zijn met de intrede van de BEL-combinatie de lijnen formeler, zakelijker en daarmee transparanter geworden. Over het algemeen heerst de indruk dat de gemeenten door deze samenwerkingsvorm veel meer kunnen realiseren dan dat zij als zelfstandige gemeente voor elkaar kregen, vooral ook beleidsinhoudelijk. Tot aanzienlijke besparingen heeft de samenwerking niet geleid. Overigens behoorde 'efficiency' ook niet tot een van de oorspronkelijke doelstellingen van de samenwerking.

Er is sprake van een toegenomen professionaliteit onder de medewerkers. Het algehele competentieniveau is toegenomen, waardoor ook beleidsterreinen inhoudelijk verder tot ontwikkeling zijn gekomen dan in de oorspronkelijke situatie voor mogelijk werd gehouden. Ook is de BEL combinatie in staat om nieuwe ontwikkelingen op te pakken en zelfstandig in te vullen, daar waar de drie voormalige ambtelijke organisaties waarschijnlijk met beleidshiaten geconfronteerd zouden zijn.

Een aantal processen is verbeterd en daarmee versneld, zoals de digitale dienstverleningsprocessen. BEL-combinatie staat voortaan hoog in de ranglijst van gemeenten inzake digitale dienstverlening.

kanttekeningen:

- complexe structuur en grote coördinatielast;
- vooraf weinig zicht op toekomstig kostenniveau;
- spanningsveld tussen confectie en maatwerk.

K5 (gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist) n.a.v. mailwisseling met Ger Peters, K5-secretaris

Tips:

- Zorg voor een 'nulmeting';
- Zorg voor goede betrokkenheid (raden, medezeggenschapsorganen, personeel);
- Maak een overzicht van de adm.processen die (opnieuw) gedaan moeten worden;
- 'Herhaling is de kracht van de boodschap' (m.n. over de verschuiving van de 'macht');
- Draag succes(jes) uit!

De samenwerkende gemeenten in de Krimpenerwaard zijn qua grootte redelijk vergelijkbaar. De primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden waren, nadat de gemiddelden waren berekend, vrij snel rond. Ook de overheveling van personeel (cq. de plaatsing) is snel geëffectueerd; dit leidde tot een tweetal bezwaarschriften op een totaal van bijna 90 personeelsleden.

De K5 heeft verzuimd een nulmeting te doen, waardoor efficiencywinst niet in een getal is uit te drukken. Wel is er de overtuiging dat de samenvoeging tot kostenbesparingen heeft geleid met name op gebied van ICT (nieuwe investeringen) en HRM. Met name de bovenlokale strategische taken werden nu opgepakt en leidde tot breed gedragen visiedocumenten (economie, recreatie en toerisme, detailhandel e.d.) voor het gebied.

De samenwerking beleefde ook moeilijke momenten, omdat niet elke deelnemer er vanuit dezelfde insteek in zat. De ene gemeente werkte samen om een herindeling te voorkomen, de ander om juist af te stevenen op een herindeling. In 2009 heeft de Provincie het initiatief genomen om een herindeling op te leggen. Per 1.1.2015 zal de herindeling een feit zijn. Het bestaan van de K5 wordt in het herindelingsproces als zeer positief ervaren. Onderwerpen als ICT en P&O, Sociale Zaken en Onderwijs zijn al op de schaal van de K5 georganiseerd.

Bijlage 4: De doelen (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid) bekeken vanuit vier perspectieven

perspectief doel	Bestuur (burgemeesters en gemeentesecretarissen)	medewerkers	klant	eigenaar (IGUO)
kwetsbaarheid	<p>Kwetsbaarheid vermindert door ambtenaren van bepaalde disciplines bij elkaar te brengen. Hierdoor is er meer mogelijk op het gebied van continuïteit van dienstverlening.</p> <p>Ook de bereikbaarheid van de professionals is beter gewaarborgd.</p> <p>Door concentratie is meer kennis van een vakgebied aanwezig, zodat deze meer vanzelfsprekend kan worden gedeeld.</p>	<p>Voor medewerkers levert het samenbrengen van alle professionals op dat zij flexibeler kunnen zijn in geval van verlof en ziekte. De achtervang kan immers beter geregeld worden.</p> <p>Doordat er in de breedte meer collega's zijn, zijn er meer mogelijkheden om je te specialiseren.</p> <p>Door de 'massa' wordt een functie ook zichtbaarder in de organisatie.</p>	<p>Voor de klant is van belang dat zij altijd met hun vraag of verzoek terecht kunnen.</p> <p>Door medewerkers op een goede manier bij elkaar te brengen ontstaat er continuïteit in de beschikbaarheid en behoort een betere bereikbaarheid tot de mogelijkheden.</p>	<p>Voor de IGUO is het van belang, om geen 'nee' te hoeven verkopen, dat er een bepaalde 'massa' bij hem wordt ondergebracht.</p> <p>Verder is een realistisch verwachtingspatroon bij de opdrachtgever en de klanten noodzakelijk, hierdoor kunnen teleurstellingen en te hoge verwachtingspatronen worden voorkomen.</p>
kwaliteit	<p>Leveren door de IGUO van meer kwaliteit en/of tegen lagere kosten.</p> <p>'Minimaal gelijke kwaliteit' moet gezien worden in het perspectief van de individuele gemeente per taak.</p> <p>Elke gemeente moet kunnen verwachten dat zij minimaal dezelfde kwaliteit voor de overgedragen taken ontvangt als hij gewend is.</p> <p>Uiteindelijk wordt er gestreefd naar één baseline, die de basis is en waarvan alle gemeenten gebruik willen maken. Hiernaast kunnen een aantal adviestaken worden ingekocht bij de IGUO.</p>	<p>Voor medewerkers is van belang of de eigenaar een goed werkgever is.</p> <p>Dit uit zich onder meer in de kansen die de medewerkers wordt geboden om zich te ontwikkelen en hun loopbaanperspectief. Voorts is het beloningssysteem voor de ervaring van medewerkers van belang.</p> <p>Ten opzichte van de opdrachtgever is nog van belang of de medewerker zich nog een onderdeel hiervan voelt.</p>	<p>De klant kunnen de medewerkers van de vijf gemeenten zijn, maar ook de burger van één van die vijf gemeenten. Voor hen ziet kwaliteit met name op accuraat handelen.</p> <p>Ook de snelheid van de service en het gemak dat wordt ervaren is van belang.</p> <p>Nabijheid van de dienstverlening kan bestaan uit fysieke nabijheid, maar zal ook vaak te maken hebben met de bereikbaarheid van de organisatie in geval van vragen, storingen en opdrachten.</p> <p>Bij de start zal voor alle gemeenten de kwaliteit van dienstverlening minimaal op het huidige peil van de gemeente worden ingezet.</p>	<p>Opdrachtgeverschap in de vorm van heldere kaders en duidelijke opdrachten is voor de eigenaar onontbeerlijk.</p> <p>De ambitie ligt bij het meer/beter leveren dan de opdrachtgever en klanten van de organisatie verwachten. Dit kan bestaan uit: meer kwaliteit, snellere afhandeling van de opdracht en gemakkelijker te hanteren producten</p>
Kosten	<p>Budgetneutraliteit staat voor de opdrachtgever voorop; de kosten moeten voor iedere gemeente gelijk blijven. Per taak/onderdeel mogen de kosten wel ten positieve of negatieve afwijken.</p> <p>Vanuit het perspectief van efficiency wordt er een haalbare target geformuleerd.</p>		<p>Helderheid over de opbouw van de prijs die moet worden betaald, is van belang. Niet alleen voor de gestandaardiseerde dienstverlening, maar ook bij de extra adviestaken.</p>	<p>Voor de klant is van belang dat de dienstverlening zo efficiënt mogelijk plaatsvindt.</p> <p>Eén manier om dit bewerkstelligen is door het standaardiseren van zoveel mogelijk processen.</p> <p>Deze uniformiteit is noodzakelijk voor de</p>

perspectief doel	Bestuur (burgemeesters en gemeentesecretarissen)	medewerkers	klant	eigenaar (IGUO)
Vervolg kosten	<p>Het meer standaardiseren van processen levert een voordeel op.</p> <p>Friciekosten en desintegratiekosten moeten binnen een redelijke (economisch verantwoorde) termijn worden terugverdiend door de IGUO</p> <p>Besparingen behaald door de IGUO, vloeien terug in een reserve dat is gemaximeerd tot een bepaald bedrag. Wordt dit bedrag overschreden dan vloeit het meerdere weer terug naar de deelnemende gemeenten.</p> <p>Voor het omgaan met verlies moeten nadere keuzes worden gemaakt, nadat de keuze voor de rechtsvorm van de IGUO is gemaakt.</p>			<p>kostenreductie van de dienstverlening.</p> <p>Voor de IGUO is van belang dat er een reële dienstverleningsovereenkomst wordt gesloten, met een goede balans tussen beschikbaar budget en de te verwachten prestaties.</p> <p>Hierdoor kunnen op een verantwoorde manier risico's worden gedragen.</p>
Aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt	<p>Voor de opdrachtgever is het van belang om in de toekomst in een veranderende arbeidsmarkt aantrekkelijk te zijn en te blijven voor werkzoekende professionals.</p> <p>Van belang is het vasthouden van goede mensen en het binnenhalen van jonge kwalitatief goede mensen.</p>	<p>Voor de medewerkers zijn onder meer de geboden faciliteiten zoals scholing, flexibel werken, thuiswerken en ICT-middelen zoals BYOD van belang.</p> <p>Ook goede arbeidsvoorwaarden en loopbaanmogelijkheden zijn van belang om een aantrekkelijke werkgever te zijn (behoud ambtenarenstatus, ABP-pensioen).</p>		<p>Voor de IGUO is van belang dat hij voldoende mogelijkheden heeft om een goed en modern werkgeverschap vorm te geven.</p> <p>Een zakelijke profilering kan daarbij een voordeel zijn.</p>

Bijlage 5: Nadere uitwerking keuze rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk openbaar lichaam en coöperatie

Nader onderzoek drie rechtspersonen

Drie rechtspersonen, te weten de bedrijfsvoeringsorganisatie, het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de coöperatie, komen in aanmerking om nader te onderzoeken. In het onderstaande schema staan de te onderscheiden kenmerken opgesomd. Enkele kenmerken zijn vetgedrukt. Deze kenmerken zijn aandachtspunten die na het schema nog wat nader worden uitgewerkt.

Bedrijfsvoeringsorganisatie	Gemeenschappelijk openbaar lichaam	Coöperatie
Er is sprake van samenwerking op <u>publiekrechtelijke</u> basis.	Er is sprake van samenwerking op <u>publiekrechtelijke</u> basis.	Er is sprake van samenwerking op <u>privaatrechtelijke</u> basis.
Is alleen mogelijk voor collegebevoegdheden.	Is mogelijk voor bevoegdheden van college, maar ook bevoegdheden van raad en van burgemeester zijn mogelijk.	Is mogelijk voor bevoegdheden van college, maar ook bevoegdheden van raad en van burgemeester zijn mogelijk.
Publiekrechtelijke waarborgen zijn van rechtswege van toepassing en er is sprake van governance/ democratische legitimatie.	Publiekrechtelijke waarborgen zijn van rechtswege van toepassing en er is sprake van governance/ democratische legitimatie.	Publiekrechtelijke waarborgen zijn <u>niet</u> van toepassing. Er is geen sprake van van rechtswege geregelde governance/ democratische legitimatie. Dit moet via de statuten worden geregeld.
Het is een <u>rechtspersoon</u> met deelnemers.	Het is een <u>rechtspersoon</u> met deelnemers.	Het is een <u>rechtspersoon</u> met leden.
Er is sprake van één bestuur. Het bestuur vormt de hoogste macht.	Er is sprake van een Algemeen bestuur en een Dagelijks bestuur. Het AB vormt de hoogste macht.	Er is sprake van één bestuur. Naast dit bestuur is er een Algemene Leden Vergadering (ALV) die de hoogste macht heeft.
Het bestuur wordt bemenst door leden van de deelnemende colleges (bijvoorbeeld één per gemeente).	Het AB en DB worden bemenst door leden van de deelnemende colleges (bijvoorbeeld in het AB twee per gemeente en in het DB één per gemeente). Het DB bestaat uit een voorzitter en leden door en uit het AB.	Het bestuur kan worden bemenst door (de vertegenwoordigers van) de leden. Er is een Algemene ledenvergadering. De hoedanigheid van de vertegenwoordigers in beide organen is vrij.
Het instellen van advies- ⁴ , bestuurscommissies of andere organen is niet mogelijk.	Het instellen van advies-, bestuurscommissies of andere organen is mogelijk.	Het instellen van andere organen (zoals bijv. Ledenraad, afdeling, commissie van onderzoek etc.) is mogelijk. De coöperatie kent echter een eenvoudige organisatiestructuur, die door middel van de statuten kan worden uitgebreid. Vanwege de vrijheid van vereniging is er weinig dwingend recht van toepassing is.
Delegeren en mandateren van de bevoegdheden van het college is mogelijk, voor zover de aard van de bevoegdheid zich daartegen niet verzet.	Delegeren en mandateren van de bevoegdheden van het college is mogelijk, voor zover de aard van de bevoegdheid zich daartegen niet verzet.	Delegeren van de bevoegdheden van het college is niet mogelijk. Mandateren is wel mogelijk, voor zover de aard van de bevoegdheid zich daartegen niet verzet.

⁴ Zoals bijvoorbeeld een adviescommissie bestaande uit de secretarissen.

Bedrijfsvoeringsorganisatie	Gemeenschappelijk openbaar lichaam	Coöperatie
<p>Er kunnen alleen taken voor de <u>deelnemers</u> worden uitgevoerd.</p> <p>NB De tekst van de Wgr waarin de BVO wordt geregeld lijkt er op te duiden dat een BVO niet voor derden kan werken. Absolute duidelijkheid hierover zal uit de rechtspraak moeten blijken.</p>	<p>Er kunnen zowel taken voor de <u>deelnemende gemeenten</u> als voor <u>derden</u> worden uitgevoerd.</p> <p>NB De GOL kan voor derden werken, maar bij commerciële partijen (incl. semi-overheid) levert dit aanbestedings- en mededingingsrechtelijk problemen op.</p>	<p>De coöperatie voorziet in de stoffelijke behoeften van leden: 'van, voor, door en met de leden', waarbij de coöperatie een onderneming exploiteert.</p> <p>NB De coöperatie kan voor derden werken, maar bij commerciële partijen (incl. semi-overheid) levert dit aanbestedings- en mededingingsrechtelijk problemen op.</p>
<p>Bij deelname aan een BVO moet de deelnemende gemeente bijdragen aan afdekken van eventuele exploitatiekosten. Hoe groot die risico's zijn, hangt af van o.a. de organisatievorm, de omvang van het belang van de deelnemende gemeente in de organisatie en de precieze afspraken.</p> <p>De bestuurders zijn niet volgens de civielrechtelijke bepalingen aansprakelijk.</p>	<p>Bij deelname aan een GOL moet de deelnemende gemeente bijdragen aan afdekken van eventuele exploitatiekosten. Hoe groot die risico's zijn, hangt af van o.a. de organisatievorm, de omvang van het belang van de deelnemende gemeente in de organisatie en de precieze afspraken.</p> <p>De bestuurders zijn niet volgens de civielrechtelijke bepalingen aansprakelijk.</p>	<p>Aansprakelijkheid van de deelnemende gemeenten voor hetgeen de coöperatie doet, kan beperkt dan wel uitgesloten worden.</p> <p>De bestuurders zijn volgens de civielrechtelijke bepalingen aansprakelijk.</p>
<p>De publiekrechtelijke waarborgen kunnen een slagkrachtig en flexibel optreden als marktpartij bemoeilijken.</p>	<p>De publiekrechtelijke waarborgen kunnen een slagkrachtig en flexibel optreden als marktpartij bemoeilijken.</p>	<p>De mogelijkheid tot snelle besluitvorming kan in de statuten geregeld worden.</p>
<p>De Wet gemeenschappelijke regelingen, die de BVO mogelijk maakt, is door de Eerste Kamer aangenomen. De datum van inwerkingtreding is nog niet bekend. Onzeker is wanneer de BVO kan worden opgericht; verwachting is dat dit wel in 2015 kan.</p>	<p>De GOL kan onmiddellijk opgericht worden.</p>	<p>De coöperatie kan onmiddellijk opgericht worden.</p>
<p>De BVO kan alleen de bedrijfsvoeringstaken (PIJOFAC) en uitvoeringstaken (van het college) omvatten.</p>	<p>De GOL kan zowel de bedrijfsvoerings-, de uitvoerings- als de beleidsbepalende taken (van het college) omvatten.</p>	<p>De coöperatie kan alleen de bedrijfsvoeringstaken (PIJOFAC) en uitvoeringstaken (van het college) omvatten.</p>

Kenmerken/aandachtspunten drie rechtspersonen nader uitgewerkt

Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)

1. De BVO kan op grond van de huidige wet- en regelgeving niet onmiddellijk opgericht worden. De Eerste Kamer heeft de gewijzigde Wgr inmiddels als wet vastgesteld en zal volgens het Ministerie inwerkingtreden op 1 oktober 2014 of uiterlijk 1 januari 2015.
2. De tekst van de Wgr waarin de BVO wordt geregeld lijkt er op te duiden dat een BVO niet voor derden kan werken. Absolute duidelijkheid hierover zal uit toekomstige rechtspraak moeten blijken. Dit levert een probleem op als er diensten en goederen, die bijvoorbeeld de gemeente Rozendaal en de Omgevingsdienst regio Arnhem (ODRA) afnemen van één of meer deelnemende gemeenten, worden ondergebracht bij de IGUO. Hiervoor zijn wel oplossingen te bedenken, maar deze oplossingen leveren weer nieuwe aandachtspunten op. De oplossingen zijn:
 - a. deze overheidslichamen te laten toetreden tot de BVO; dan moet dat wel zijn toegestaan in de gemeenschappelijke regeling van het overheidslichaam en verder moet gekeken worden

naar de mogelijkheid tot het differentiëren in stemverhoudingen (dit kan echter weer aanbestedingsrechtelijke problemen met zich brengen). Bij bijvoorbeeld de ODRA voorziet de gemeenschappelijke regeling niet in een toetredingsmogelijkheid, zodat deze eerst gewijzigd zal moeten worden. Voor wijziging is toestemming nodig van alle veertien deelnemers van de ODRA;

- b. het niet meer leveren aan de desbetreffende overheidslichamen; dit levert mogelijk problemen op in verband met bestaande contracten;
- c. doorleveren via de deelnemende gemeente aan de overheidslichamen. Dit levert administratieve/fiscale drukte op (de gemeente handelt als btw-ondernemer). Daarnaast frustreert doorlevering via deelnemende gemeenten aan de overheidslichamen de bedoeling van de wetgever, aangezien de wetgever levering aan derden door een BVO niet toestaat. Gelet op de voorbeeldfunctie van de overheid kan dan ook de vraag worden gesteld hoe transparant en wenselijk een dergelijk handelen is.

Coöperatie

1. Bij een publiekrechtelijke rechtsvorm, zoals de BVO en het GOL, zijn de bestuurlijke invloed en controle (governance)/ democratische legitimatie en andere waarborgen van rechtswege geregeld. Dit is niet het geval bij de coöperatie, omdat er nu eenmaal geen sprake is van het zogeheten verlengd lokaal bestuur. De rolverdeling tussen de raden en de colleges staan bij de coöperatie niet wettelijk vast, maar kunnen c.q. moeten dan wel worden ingeregeld via de statuten;
2. Bij de coöperatie geldt dat delegatie van bevoegdheden niet mogelijk is. Hiervan kan echter gezegd worden dat delegatie van (publiekrechtelijke uitvoerings)bevoegdheden van de colleges aan de op te richten coöperatie ook niet voor de hand ligt. Met andere woorden, dit hoeft geen probleem te geven. Dit wordt slechts anders als gemeenten mogelijk in de toekomst beleidsbepalende taken aan de IGUO wensen over te dragen.

Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL)

Bij een GOL moet er een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur worden bemenst door collegeleden (want het gaat om een collegeregeling!). Dit impliceert bestuurlijke drukte. De oplossing hiervoor is het algemeen en het dagelijks bestuur van het GOL te bemensen met een beperkt aantal bestuurders (met kennis van zaken), waarbij iedere gemeente wel vertegenwoordigd is. Daarnaast hoeft het algemeen bestuur niet (heel) frequent bijeen te komen.

Bijlage 6: Nadere uitwerking juridisch advies aanbestedingsrecht, staatssteunrecht en Wet Markt en Overheid door Hekkelman Advocaten & Notarissen



Gemeente Arnhem
t.a.v. de heer J. Beks
Postbus 99
6800 AB ARNHEM

Nijmegen, 15 juni 2014

Ons kenmerk : 20140868 - 768985/1 - AS/as
Inzake : Arnhem/advies IGUO
Doorkiesnummer : 024-3828 466
Direct faxnummer : 024-3828 372
E-mail : a.serra@hekkelman.nl

Geachte heer Beks,

Op 22 mei 2014 heeft u Hekkelman Advocaten verzocht om juridisch advies uit te brengen over enkele vraagstukken (verband houdend met het aanbestedingsrecht, het staatssteunrecht en de Wet Markt en Overheid) die betrekking hebben op de oprichting van een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Hierna treft u mijn advies aan. Omwille van de leesbaarheid, begin ik met de belangrijkste conclusies. Voor een goed begrip daarvan is het overigens wel aan te bevelen om het advies integraal te lezen.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

Aanbestedingsrecht

Oprachten (met een waarde boven het Europese drempelbedrag) die door een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie (hierna: IGUO) aan de deelnemende gemeenten worden verstrekt zijn in beginsel aanbestedingsplichtig. Dit geldt ook voor opdrachten van de deelnemende gemeenten aan het IGUO.

Dit is in beide gevallen slechts anders wanneer deze opdrachten kwalificeren als 2B-diensten zónder duidelijk grensoverschrijdend belang. In dat geval mogen deze opdrachten één-op-één (onderhands) worden gegund. Deze optie is overigens aan verandering onderhevig. In de uiterlijk medio 2016 in Nederlandse wetgeving te implementeren richtlijn 2014/24/EU komt het onderscheid tussen 2A- en 2B-diensten niet meer voor.

In de relatie gemeenten (opdrachtgever) – IGUO (opdrachtnemer) kan, om aan de aanbestedingsplicht te ontkomen, gebruik worden gemaakt van de uitzonderingen voor inbesteding, alleenrecht en publiek-publieke samenwerking.

In de relatie IGUO (opdrachtgever) - gemeenten (opdrachtnemer) kan een beroep worden gedaan op de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking. De overige uitzonderingen komen niet in aanmerking.

Het is dus raadzaam om ervoor te zorgen dat in de verhouding IGUO – gemeenten over en weer steeds wordt voldaan aan de voorwaarden voor publiek-publieke samenwerking. Deze voorwaarden werk ik in het advies nader uit. Het betreft hier een uitzondering op de aanbestedingsplicht die in de jurisprudentie is ontstaan en in de (nog te implementeren) richtlijn 2014/24/EU iets ruimer wordt gecodificeerd. Een beroep op deze uitzondering acht ik desondanks niet zeer risicovol. Zekerheidshalve kan er aanvullend voor worden gekozen om in de verhouding gemeenten (opdrachtgever) – IGUO (opdrachtnemer) ook een alleenrecht te verstrekken of ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de eisen voor 'inbesteden'.

Zowel het IGUO als de deelnemende gemeentes kunnen, met een beroep op de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking, diensten (door)leveren aan derden. Hierbij dient ervoor te worden gezorgd dat in totaliteit niet meer dan 20% van de omzet van de door het samenwerkingsverband te verrichten diensten aan derden wordt geleverd. 80% van de dienstverlening dient dus binnen het samenwerkingsverband zelf te geschieden. Gemeenten die enkel afnemer van het IGUO, althans van de deelnemende gemeenten, zijn kunnen echter zelf geen beroep doen op de uitzondering en zullen de betreffende dienst dus moeten aanbesteden, zolang zij zelf niet op enigerlei wijze onderdeel uitmaken van het samenwerkingsverband.

Wet Markt en Overheid en Staatssteun

De dienstverlening door de deelnemende gemeenten aan de IGUO valt onder de Wet Markt en Overheid. Van belang zijn met name het gebod om de integrale kosten van een economische activiteit aan de afnemers door te berekenen en het verbod om overheidsbedrijven te bevoordelen. Ook de dienstverlening door het IGUO aan de deelnemende gemeenten valt onder deze gedragsregels van de Wet Markt en Overheid, als het IGUO een gemeenschappelijke regeling wordt. Als IGUO een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt, hoeft zij de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid zelf niet in acht te nemen. In dat geval geldt voor de oprichtende gemeenten ten opzichte van het IGUO wel het bevoordelingsverbod.

De gedragsregels van de Wet Markt en Overheid zijn in de relatie gemeenten – IGUO echter niet van toepassing indien de dienstverlening over en weer geschiedt in het kader van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Zolang IGUO alleen werkzaam is voor de deelnemende gemeenten c.q. voor andere 'overheden' (bestuursorganen) en overheidsbedrijven, kan een beroep op deze uitzondering worden gedaan. In dat geval is ook verdedigbaar dat IGUO geen onderneming is, zodat ook het staatssteunverbod van artikel 107 VWEU niet van toepassing is.

1. Feiten en vraagstelling

De gemeenten Arnhem, Lingewaard, Renkum, Rheden, en Overbetuwe verkennen op dit moment de mogelijkheden om te komen tot de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat gericht is op de uitvoering van beleidsneutrale uitvoeringsprocessen. De verantwoordelijkheid voor beleid blijft bij de betreffende gemeenten. Ten behoeve van deze samenwerking wordt bekeken of er een zogenaamde paraplu-organisatie kan worden opgericht waaronder de diverse uitvoeringsprocessen hun plek kunnen vinden. Het uitgangspunt is dat het moet gaan om een zelfstandige (juridische) entiteit, een zogenoemde intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie (hierna: 'IGUO'). De uitvoeringsprocessen die in eerste instantie zullen worden ondergebracht in de IGUO zijn de regionale interimpool (projectleiders en interimmanagement), inkoop en aanbesteding, het subsidiebureau (aanvragen subsidies ten behoeve van gemeenten), belastingen en ICT. In een later stadium kunnen meer uitvoeringsprocessen worden toegevoegd.

De rechtsvorm waarin de IGUO zal worden gegoten staat nog niet vast. De gemeente heeft er in eerste instantie voor gekozen om de 'bedrijfsvoeringsorganisatie' (een nieuwe rechtsfiguur die wordt ingevoerd middels een wijziging van de Wgr) en de coöperatie nader te onderzoeken. Indien er naar aanleiding van de business case zou worden besloten om ook diensten aan derden (andere overheden c.q. semi-overheden; dienstverlening aan commerciële marktpartijen is niet de bedoeling) te leveren, zou een openbaar lichaam in de zin van artikel 8 lid 1 van de Wgr ook nog tot de mogelijkheden kunnen behoren. Voor de goede orde zij vermeld dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr, waarbij de bedrijfsvoeringsorganisatie zal worden geïntroduceerd, op dit moment aanhangig is bij de Eerste Kamer.

De bedoeling is dat genoemde vijf gemeenten gezamenlijk een IGUO oprichten en vervolgens diensten van deze organisatie af kunnen nemen. De bedoeling is om de relatie tussen de gemeenten en de IGUO zo in te kleden, dat de gemeenten dienstverleningsopdrachten één op één aan de IGUO mogen gunnen, dat wil zeggen zonder dat sprake is van een aanbestedingsplicht. Dit kan door ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de uitzonderingen voor 'quasi-inbesteding' of 'publieke-publieke samenwerking' (op de precieze voorwaarden ga ik hierna in). Over de toepasselijkheid van deze uitzonderingen in de relatie gemeente als opdrachtgever en IGUO

als opdrachtnemer heeft Hekkelman eerder (door middel van een mailwisseling en een overleg) geadviseerd.

Omgekeerd is het denkbaar dat de IGUO diensten waarin zij niet zelfvoorzienend is, afneemt van één of meer van de vijf deelnemende gemeenten. Daarbij zou het bij voorbeeld kunnen gaan om post/repro, salarisadministratie of P&O advisering. Zolang deze dienstverlening niet bij de IGUO is ondergebracht, is het wenselijk deze van een deelnemende gemeente af te nemen. De vraag is gerezen of de IGUO bij dit zogenaamde 'terugbesteden' niet tegen de regels van het aanbestedingsrecht aanloopt. Maar concreet is het dus de vraag of de IGUO, zonder aanbesteding, als opdrachtgever diensten mag afnemen van de deelnemende gemeenten als opdrachtnemer.

De gemeente wenst geadviseerd te worden ten aanzien van deze laatste vraag, waarbij zij verzoekt om in de advisering de verschillende mogelijke rechtsvormen te betrekken. Voorts verzoekt zij de mogelijkheid dat de IGUO (al dan niet) diensten aan derden zal leveren, bij de advisering te betrekken.

Concreet wil de gemeente graag antwoord op de volgende vragen:

1. Kan IGUO opdrachten verstrekken aan één of meer van zijn deelnemers zonder dat er een aanbestedingsplicht geldt?
2. In het geval er een aanbestedingsplicht geldt, zijn er dan oplossingen te bedenken waardoor IGUO relatief eenvoudig toch bij de vijf gemeenten diensten kan afnemen?
3. Wat zijn de eventuele gevolgen van het advies/antwoord op de vragen 1 en 2 op andere rechtsgebieden, zoals bijvoorbeeld de Wet Markt en Overheid of staatssteun.

2 Aanbestedingsrecht

2.1 Is IGUO aanbestedingsplichtig?

Artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012 definieert een aanbestedende dienst als *'de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen'*.

Een publiekrechtelijke instelling wordt op haar beurt gedefinieerd als *'een instelling die specifiek ten doel heeft te voorzien in behoeften van algemeen belang, anders dan van industriële of commerciële aard, die rechtspersoonlijkheid bezit en waarvan:*

- a. de activiteiten in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling worden gefinancierd, of*
- b. het beheer is onderworpen aan toezicht door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling of*
- c. de leden van het bestuur, het leidinggevend of toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling zijn aangewezen.'*

Zonder de in deze twee definities opgenomen criteria nader uit te werken, kan reeds geconcludeerd worden dat de nog op te richten IGUO een aanbestedende dienst zal zijn, hetzij omdat zij als gemeenschappelijke regeling rechtstreeks voldoet aan de definitie van aanbestedende dienst, hetzij omdat zij kwalificeert als publiekrechtelijke instelling.

Dit betekent dat opdrachten die IGUO wenst uit te besteden c.q. wenst in te kopen, in beginsel moeten worden aanbesteed conform de regels van de Aanbestedingswet 2012. Op grond van deze wet moet een aanbestedende dienst voor de gunning van werken, leveringen en diensten waarvan de waarde het drempelbedrag overstijgt, een Europese aanbestedingsprocedure doorlopen.

2.2 Welke diensten die IGUO wil inkopen zijn aanbestedingsplichtig?

De verplichting om een volledige Europese aanbestedingsprocedure te doorlopen geldt alleen voor zogenoemde 2A-diensten. Voor de zogeheten 2B-diensten (dit zijn diensten genoemd op bijlage 2B van Richtlijn 2004/18/EG) geldt een beperkt regime. Dit regime werk ik hierna uit. Voor de goede orde merk ik op dat deze uitwerking een beperkte houdbaarheid kent. In de nieuwe aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU, die richtlijn 2004/18/EG vervangt, komt het onderscheid tussen 2A en 2B diensten namelijk te vervallen. De richtlijn moet medio 2016 in Nederlandse wetgeving omgezet zijn.

Het huidige regime voor 2B-diensten is vastgelegd in artikel 2.39 Aanbestedingswet 2012. Het houdt kort gezegd in dat inschrijvingen moeten voldoen aan de door de aanbestedende dienst opgestelde specificaties en dat de aanbestedende dienst de gegunde opdracht moet melden aan de Europese Commissie. Dit betekent in de praktijk dat 2B-diensten in beginsel onderhands (en één op één) mogen worden gegund. Dit is alleen anders als de betreffende opdracht een zogeheten 'duidelijk grensoverschrijdend belang' vertoont. In dat geval moet op grond van artikel 2.39 lid 3

Aanbestedingswet 2012 een aankondiging van de opdracht worden geplaatst op www.tenderned.nl, zodat iedere potentiële gegadigde van de opdracht kennis kan nemen.

Het is daarom raadzaam om in kaart te brengen welke diensten, waarin IGUO voorsnog niet zelfvoorzienend is, als 2B-dienst kwalificeren. Ik merk op daarbij op dat de eerdergenoemde voorbeelden, post en reprografie, P&O-diensten en de salarisadministratie, alle als 2A-diensten kwalificeren.

Diensten die kunnen worden aangemerkt als de 'inhuur van personeel' kwalificeren wél als 2B-dienst. Deze vallen in de categorie 'arbeidsbemiddeling' zoals vermeld op bijlage 2B. Bij de inhuur van personeel gaat het erom dat medewerkers/ambtenaren worden ingehuurd door/gedetacheerd bij het IGUO om daar, onder leiding en toezicht van het IGUO, werkzaamheden te verrichten. Het IGUO koopt in dat geval niet de betreffende dienst in, maar huurt het personeel in waarmee zij zelf haar eigen taken kan uitvoeren. Er moet dus sprake zijn van een gezagsrelatie.

Met andere woorden: als het IGUO bijvoorbeeld aan één van de betrokken gemeenten een opdracht verstrekt tot het uitvoeren van haar salarisadministratie, is er sprake van een 2A-dienst. Huurt het IGUO echter een salarisadministrateur in bij één van de gemeentes, om bij IGUO zelf die administratie te verzorgen, dan kan dit waarschijnlijk als 2B-dienst worden gekwalificeerd. Kortom: of er sprake is van een 2A- of een 2B- dienst, kan (enigszins) door partijen worden beïnvloed, afhankelijk van de wijze waarop de contractuele relatie wordt ingestoken.

Als vaststaat dat bepaalde diensten als 2B-dienst kwalificeren moet als gezegd worden beoordeeld of er al of niet sprake is van een dienst is met een duidelijk grensoverschrijdend belang⁵. Immers, ook indien een overeenkomst niet aanbestedingsplichtig is onder de Richtlijn en de Aanbestedingswet 2012, staat het een aanbestedende dienst niet altijd vrij om een overheidsopdracht 'één-op-één' te gunnen. In die situatie kan er soms nog wel een aanbestedingsplicht voortvloeien uit de algemene beginselen van het VWEU: de zogenoemde 'transparantieplichting'.

Uit hoofde van de algemene beginselen van het VWEU – waaronder het gelijkheidsbeginsel en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting – is een aanbestedende dienst, in geval er sprake is van 'grensoverschrijdend belang', verplicht een 'passende mate van openbaarheid' in acht te nemen. In dat kader dient er in elk geval een 'oproep tot mededinging' te worden gepubliceerd, waarna er de facto toch ook een (zelfontworpen) procedure dient te volgen. De verplichting tot het publiceren van een oproep tot mededinging is in artikel 2.39 van de Aanbestedingswet 2012 vertaald in een verplichting tot het plaatsen van een aankondiging op www.tenderned.nl. Deze transparantieplichting bestaat als gezegd alleen indien de betreffende opdracht een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft (anders gezegd: indien het een opdracht betreft waarvoor buitenlandse interesse is te verwachten).

Tussenconclusie

Uit het bovenstaande volgt dat wanneer sprake is van een 2B-dienst én het IGUO aannemelijk kan maken dat deze dienst geen grensoverschrijdend belang kent, de dienstverleningsopdrachten één op

⁵ Of sprake is van grensoverschrijdend belang is op grond van Europese jurisprudentie afhankelijk van de omstandigheden van het geval en ter beoordeling aan de aanbestedende dienst (in dit geval de gemeente), zij het dat deze beoordeling wel door de rechter kan worden getoetst. Het duidelijke grensoverschrijdende belang kan volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie met name voortvloeien uit het 1) economische belang van de geplande overeenkomst, 2) de plaats van uitvoering ervan of uit 3) de technische kenmerken ervan (arrest van 17 juli 2008, ASM Brescia, C 347/06, arrest van 15 mei 2008, SECAP en Santorso, C 147/06 en C 148/06 en arrest van 14 november 2013, Belgacom, C-221/12).

Voor het bestaan van een duidelijk grensoverschrijdend belang is volgens het Hof van Justitie in het Belgacom-arrest niet vereist dat een marktdeelnemer daadwerkelijk belangstelling heeft geuit. Zodra vaststaat dat een bepaalde overeenkomst een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft, geldt de transparantieplichting ten aanzien van elke potentiële inschrijver.

Gelet op deze overwegingen is in het algemeen raadzaam om te (laten) onderzoeken – en de resultaten ook in een dossier te laten vastleggen – of buitenlandse partijen in het recente verleden hebben ingeschreven op of zich hebben aangemeld voor vergelijkbare opdrachten

Blijkt (i) uit onderzoek dat in het verleden geen buitenlandse interesse is getoond voor vergelijkbare opdrachten en (ii) leveren de hierboven opgesomde omstandigheden ook niet het vermoeden op dat er thans wel sprake zal zijn van potentiële buitenlandse interesse (bijvoorbeeld door gewijzigde marktomstandigheden), dan is het verdedigbaar om te stellen dat de opdracht geen duidelijk grensoverschrijdend belang kent en hiervoor dus – ook op grond van de algemene beginselen van het VWEU – geen transparantie-/aanbestedingsverplichting geldt. Als de opdracht wél een grensoverschrijdend belang zou hebben, moet deze als gezegd worden gepubliceerd op tenderned.nl, zodat alle potentiële belangstellenden (uit de Europese Unie) in de gelegenheid zijn hiervan kennis te nemen. Dit betekent overigens niet dat een volledige aanbestedingsprocedure dient te worden doorlopen, maar wel dat belangstellenden dien zich melden de gelegenheid moeten krijgen naar de opdracht mee te dingen.

één door IGUO aan de deelnemende gemeenten mogen worden verstrekt. Is er sprake van een 2A-dienst, dan geldt (bij overschrijding van de drempelwaarde) in beginsel de verplichting om een Europese aanbestedingsprocedure te voeren.⁶

2.3 Welke uitzonderingen op de aanbestedingsplicht zijn toepasselijk?

Uit het bovenstaande volgt dat uitgangspunt is dat opdrachtverlening voor diensten (en leveringen en werken) van een aanbestedende dienst (in dit geval IGUO) aan een van haar rechtens te onderscheiden entiteit aanbestedingsplichtig is, indien de waarde van de opdracht de toepasselijke drempelwaarde overschrijdt. Deze verplichting geldt óók indien de entiteit waarmee wordt gecontracteerd zelf eveneens een aanbestedende dienst is, zoals bij opdrachtverlening (middels 'terugbesteden') aan de gemeenten het geval is. Dit is alleen anders indien zich een uitzonderingssituatie voordoet. In aanmerking komen de uitzonderingen 'inbesteding' (quasi-inhouse), 'publiek-publieke samenwerking' en 'alleenrecht'. Deze werk ik hierna uit.

2.3.1 Inbesteding

Om een beroep te kunnen doen op de inbestedingsuitzondering moet worden voldaan aan de twee volgende criteria:

- a) toezichtscriterium;
- b) merendeelcriterium.

Om dit advies niet al te lang te laten zijn, zal ik hieronder puntsgewijs opsommen wat er onder beide criteria wordt verstaan.⁷

Ad a) Toezichtscriterium:

- toezicht = doorslaggevende invloed door opdrachtgever op strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de entiteit;
- hieraan wordt niet voldaan indien een private partij participeert in de entiteit, zelfs al is dat maar voor 1%⁸;
- relevante omstandigheden/toetsingselementen op grond van Europese jurisprudentie in willekeurige volgorde:
 - o marktgerichtheid entiteit;
 - o aard vennootschapstype entiteit;
 - o maatschappelijk doel entiteit;
 - o bevoegdheden van organen als Raad van Bestuur;
 - o 100% aandeelhouderschap van opdrachtgever(s) niet doorslaggevend, bijzondere controlebevoegdheden van belang;
 - o tussenholding kan leiden tot verzwakking toezicht;
 - o in bijzondere omstandigheden kan ook minderheidsaandeelhouder toezicht uit oefenen.
 - het toezicht hoeft niet individueel te zijn, maar kan gezamenlijk met andere overheidsinstanties worden uitgeoefend.

Ad b) Merendeelcriterium:

- doel is voorkomen dat toezicht vertroebelt doordat de entiteit ook voor een 'belangrijk deel' opdrachten uitvoert voor niet-toezichthoudende partijen;
- het merendeel van de werkzaamheden moet dus worden uitgeoefend ten behoeve van alle opdrachtgevers die toezicht houden op de entiteit (in dit geval moet het merendeel van de werkzaamheden van de entiteit dus worden uitgevoerd voor de gemeenten);
- elke andere activiteit moet 'marginaal' zijn, waarbij het percentage van < 10% als som van alle andere activiteiten in de jurisprudentie als 'marginaal' is aangemerkt;⁹
- de beslissende omzet is die welke de entiteit behaalt krachtens gunningsbesluiten van toezichthoudende lichamen, met inbegrip van de omzet die bij de uitvoering van dergelijke besluiten voortvloeit uit het verrichten van werkzaamheden voor 'gebruikers.

⁶ Voor de goede orde merk ik nog op dat de aanbestedingsplicht geldt voor 'inkopen' die kwalificeren als dienstverlening in eigenlijke zin, met andere woorden die voldoen aan de definitie van overheidsopdracht voor diensten in de zin van artikel 1.1. van de Aanbestedingswet 2012⁹. Diensten betreffende de (ver)huur of aan- of verkoop van gronden en gebouwen, bijvoorbeeld in het geval van verhuur aan ruimtes door de gemeenten aan het IGUO, zijn op grond van artikel 2.24 sub b van de Aanbestedingswet 2012 niet aanbestedingsplichtig.

⁷ Indien gewenst, voorzie ik u graag van een uitgebreidere uiteenzetting, met verwijzing naar jurisprudentie.

⁸ Of hiervan sprake is, dient in beginsel te worden beoordeeld op grond van de omstandigheden op het moment van gunning van de opdracht, tenzij 'omzeilingsconstructie' o.i.d.

⁹ In de nieuwe aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren is dit percentage gewijzigd in 20% (artikel 12 lid 1 sub b).

Pas ik deze criteria toe op de relatie tussen de gemeenten en de IGUO, dan leidt dat tot de conclusie dat (in tegenstelling tot de omgekeerde situatie) in de relatie IGUO als opdrachtgever ten opzichte van de gemeenten als opdrachtnemer geen beroep op dit criterium kan worden gedaan. IGUO houdt immers geen toezicht op de gemeenten en de gemeenten verrichten niet het merendeel van hun werkzaamheden voor het IGUO. Dit criterium komt dus niet in aanmerking om opdrachten één op één aan de gemeenten 'terug te besteden'.

2.3.2 Publiek-publieke samenwerking

In februari 2014 zijn drie nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen aangenomen en gepubliceerd. Nederland heeft twee jaar de tijd om de richtlijnen te implementeren. Daarvoor zal de Aanbestedingswet 2012 aangepast worden. Richtlijn 2014/24/EU betreft de 'klassieke sectoren' en is dus de opvolger van Richtlijn 2004/18/EG.

In artikel 12 van richtlijn 2014/24/EU worden de uitzondering voor quasi-inhouse-dienstverlening, zoals hierboven besproken, én de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking, gecodificeerd. De uitzondering voor quasi-inhouse-dienstverlening bestond al langere tijd en is in de jurisprudentie al vergaand uitgewerkt. Over de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking is slechts weinig jurisprudentie verschenen.

Een beroep op de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking is voor het eerst toegestaan in de uitspraak 'Stadtreinigung Hamburg' (C 480/06). In de zaken 'Salento' (19 december 2012, C-159/11) en 'Piepenbrock' (13 juni 2013, C-386/11) zijn de kaders voor de toepasselijkheid van die uitzondering aangescherpt. Kort gezegd houdt de uitzondering in dat zonder aanbesteding mag worden samengewerkt als het gaat om de uitvoering van publieke taken/openbare diensten, waarbij het niet toegestaan is dat een bepaalde marktdeelnemer door de samenwerking wordt bevoordeeld. Het feit dat er marktdeelnemers worden benadeeld, doordat opdrachten van de markt worden weggehouden, staat volgens de jurisprudentie dus niet aan toepassing van de uitzondering in de weg.

Deze jurisprudentie is als gezegd gecodificeerd in artikel 12 lid 4 van richtlijn 2014/24/EU. In rechtsoverweging 33 van de richtlijn wordt een toelichting gegeven op artikel 12 lid 4. Uit dit artikel en de toelichting valt op te maken dat de bedoeling van de Europese wetgever is om de uitzondering uit de richtlijn ruimer te laten zijn dan tot op heden op grond van de jurisprudentie was toegestaan. Uit de tekst van het artikel blijkt met name duidelijk(er) dat overheden, onder de gestelde voorwaarden, (ook) mogen samenwerken op het terrein van taken, diensten etc. die op zichzelf niet van openbaar c.q. algemeen belang zijn.

Artikel 12 lid 4 luidt:

'Een opdracht die uitsluitend tussen twee of meer aanbestedende diensten wordt gegund valt buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn wanneer aan elk van de volgende cumulatieve voorwaarden is voldaan:

a) de opdracht voorziet in of geeft uitvoering aan samenwerking tussen de deelnemende aanbestedende diensten om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen;

b) de invulling van die samenwerking berust uitsluitend op overwegingen in verband met het openbaar belang, en

c) de deelnemende aanbestedende diensten nemen op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening.

5. Het percentage van de activiteiten als bedoeld in lid 1, eerste alinea, onder b), lid 3, eerste alinea, onder b), en lid 4, onder c), wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde totale omzet, of een geschikte alternatieve op activiteit gebaseerde maatstaf zoals de kosten die door de betrokken rechtspersoon of de aanbestedende dienst zijn gemaakt met betrekking tot diensten, leveringen en werken over de laatste drie jaren voorafgaand aan de gunning van de opdracht. Wanneer in verband met de datum van oprichting van of aanvang van de bedrijfsactiviteiten van die rechtspersoon of aanbestedende dienst, of in verband met een reorganisatie van zijn activiteiten, de omzet of een alternatieve op activiteit gebaseerde maatstaf zoals gemaakte kosten, over de laatste drie jaren niet beschikbaar of niet langer relevant is, volstaat het om met name middels bedrijfsprognoses aan te tonen dat de meting van de activiteit aannemelijk is.

Rechtsoverweging 33 luidt:

'Aanbestedende diensten moeten kunnen besluiten hun taken van algemeen belang gezamenlijk in een samenwerkingsverband te verrichten, zonder dat een bepaalde rechtsvorm moet worden gekozen. Deze samenwerking zou betrekking kunnen hebben op alle soorten activiteiten die verband houden met het verrichten van hun diensten en met hun verantwoordelijkheden in het algemeen belang, zoals taken die territoriale lichamen verplicht of vrijwillig op zich nemen of diensten waarvoor, krachtens publiek recht, specifieke instanties bevoegd zijn. De diensten die door de verschillende deelnemende

instanties worden verleend hoeven niet noodzakelijkerwijs identiek te zijn; zij kunnen ook complementair zijn.

Opdrachten met het oog op het gezamenlijk verrichten van openbare diensten dienen niet onderworpen te zijn aan de voorschriften van onderhavige richtlijn, mits zij uitsluitend tussen aanbestedende diensten zijn gegund en deze samenwerking uitsluitend uit overwegingen van algemeen belang plaatsvindt, zodat geen enkele particuliere onderneming bevoordeeld wordt ten opzichte van haar concurrenten.

Om aan deze voorwaarden te voldoen, moet de samenwerking gebaseerd zijn op een samenwerkingsmodel. Bij deze samenwerking is niet vereist is dat alle deelnemende diensten de nakoming van de voornaamste contractuele verplichtingen op zich nemen, zolang er sprake is van verbintenissen om in een samenwerkingsverband bij te dragen tot het verrichten van de openbare dienst in kwestie. Bovendien moet de samenwerking, met inbegrip van eventuele financiële overdrachten tussen de deelnemende aanbestedende diensten, uitsluitend uit overwegingen van algemeen belang plaatsvinden.'

In dit kader wijs ik nog op rechtsoverweging 5 van de nieuwe richtlijn die luidt: *'Er zij op gewezen dat geen enkele bepaling in deze richtlijn de lidstaten verplicht de dienstverlening waarvoor zij zelf zorg wensen te dragen of die zij willen organiseren met andere middelen dan overheidsopdrachten in de zin van deze richtlijn, uit te besteden of te outsourcen.'*

Het lijkt dus de uitdrukkelijke bedoeling van de Europese wetgever om het aan de overheid over te laten om te beslissen om opdrachten zelf, in eigen beheer, uit te voeren, in plaats van deze 'in de markt te zetten'. Dat hierdoor een aantal marktpartijen (in theorie) zouden kunnen worden benadeeld, omdat deze opdrachten anders zouden worden aanbesteed, lijkt voor de toepasselijkheid van deze uitzondering niet van belang te zijn. Wat moet worden voorkomen is dat bepaalde marktpartijen door een publiek-publieke samenwerking zouden worden bevoordeeld, doordat deze een opdracht gegund zouden krijgen die zij anders niet gegund zouden krijgen. In dat geval mag publiek-publieke samenwerking niet. Dit laatste speelde in zowel de Piepenbrock- als in de Salento- zaak.

Uit de tekst van artikel 12 lid 4 en met name uit rechtsoverweging 33 is op te maken dat de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking niet (meer) alleen ziet op het uitvoeren van taken van algemeen belang, maar ook op ondersteunende taken/werkzaamheden, die moeten worden uitgevoerd om de uitvoering van de taken van een overheid mogelijk te maken. Het uitvoeren van bedrijfsvoerings- c.q. uitvoeringsprocessen lijkt bij uitstek onder deze uitzondering te vallen.

De vraag die overblijft, is of zowel van deze uitzondering gebruik kan worden gemaakt bij dienstverlening door het samenwerkingsverband/de IGUO aan de gemeenten, als bij dienstverlening door de gemeenten aan het samenwerkingsverband/de IGUO. Naar mijn oordeel kan de uitzondering zoals geformuleerd in richtlijn 2014/24/EU inderdaad zo worden uitgelegd dat deze in beide gevallen toepasbaar is. Uit artikel 12 lid 4 volgt immers dat er een samenwerkingsmodel moet worden gekozen. De aanbestedende diensten zijn vrij in de keuze van de (rechts)vorm van dit samenwerkingsmodel. Binnen deze samenwerking zijn zij vervolgens vrij om over en weer aan elkaar diensten te verlenen, mits de samenwerking uitsluitend rust op overwegingen van openbaar belang én er geen marktpartijen door worden bevoordeeld.

Ten slotte is nog van belang dat artikel 12 lid 4 sub c bepaalt dat de deelnemende aanbestedende diensten op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening mogen nemen. De strekking van deze (enigszins onduidelijk geformuleerde) bepaling wordt in de overwegingen uit de richtlijn niet nader toegelicht. Uit artikel 12 lid 5 kan worden afgeleid dat het percentage van 20% moet worden gerelateerd aan de totale omzet van het samenwerkingsverband c.q. de onder die samenwerking vallende activiteiten. Met andere woorden: de bepaling lijkt in te houden dat 20% van de omzet van het samenwerkingsverband op de open markt mag worden gerealiseerd¹⁰. Er mogen dus in beperkte mate diensten aan derden worden verricht. Daarbij maakt het voor de toepasselijkheid van deze uitzondering niet uit of het hier gaat om commerciële marktpartijen of bijvoorbeeld semi-overheden. Anders gezegd: dienstverlening aan commerciële partijen staat toepassing van de uitzondering publiek-publieke samenwerking niet in de weg, mits de dienstverlening aan derden (c.q. op de open markt) blijft binnen het percentage van 20%.

¹⁰ Zie de Franse tekst: *'les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20% des activités concernées par la coopération'*; en de Engelse tekst: *'the participating contracting authorities perform on the open market less than 20% of the activities concerned by the cooperation.'*

Gezien het bovenstaande lijkt op voorhand aan alle eisen voor de toepasselijkheid van de uitzondering van de publiek-publieke samenwerking te kunnen voldaan, zodat er naar mijn oordeel in beginsel geen belemmering is om op basis van de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking over en weer diensten aan elkaar te verlenen. Uiteraard moet wel worden voorkomen dat bepaalde marktpartijen door deze samenwerking worden bevoordeeld, bijvoorbeeld omdat gemeenten bepaalde diensten (die zij voor het IGUO willen gaan verrichten) nu aan marktpartijen hebben uitbesteed en deze marktpartijen op deze wijze hun opdrachten zien vergroten.

Hierbij maak de volgende kanttekening. Het gaat hier om interpretatie van toekomstige, althans nog in Nederlandse wetgeving te implementeren, regelgeving. Bovendien gaat de richtlijn als gezegd verder dan de uitzondering die uit de (weinig) jurisprudentie volgt. Immers, op grond van de jurisprudentie valt publiek-publieke samenwerking buiten de regels van het aanbestedingsrecht als het gaat om de uitvoering van taken die zelf van algemeen belang zijn. Op basis van de richtlijn mag ook worden samengewerkt ten aanzien van andere taken, mits de samenwerking berust op overwegingen van algemeen belang.

Dat betekent dat het 'terugbesteden' door het IGUO aan de gemeenten wel binnen de kaders van richtlijn 2014/24/EU past, maar iets verdergaat dan tot nu toe in de rechtspraak is aanvaard. Strikt genomen is het daarom ook nog de vraag of rechters nu al (voorafgaand aan de implementatie) bereid zullen zijn de verdergaande codificatie van de uitzondering uit de rechtspraak, toe te passen.

Nu het gaat om codificatie van rechtspraak, die bovendien op korte termijn in Nederlandse wetgeving zal moeten worden geïmplementeerd, verwacht ik dat een beroep op de uitzondering van publiek-publieke samenwerking, zoals neergelegd artikel 12 lid 4 van richtlijn 2014/24/EU, door de rechter zal worden gehonoreerd. Het toepassen van deze uitzondering is naar mijn oordeel dus niet bijzonder risicovol.

2.3.3 Alleenrecht

Voor de goede orde noem ik nog de uitzonderingsmogelijkheid van het alleenrecht. Deze geldt alleen voor opdrachten voor diensten, dus niet voor opdrachten voor werken of leveringen. Voor een geslaagd beroep op de alleenrecht-uitzondering gelden op grond van artikel 2.24 sub a Aanbestedingswet 2012 drie cumulatieve vereisten:

- a) er moet sprake zijn van opdrachtverlening tussen aanbestedende diensten,
- b) op basis van een alleenrecht verstrekt in een bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling,
- c) welke bepaling verenigbaar is met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Ad. a) Opdrachtverlening tussen aanbestedende diensten

Hiervoor is vereist dat de entiteit aan wie de opdracht wordt gegund kwalificeert als aanbestedende dienst. Hiervoor heb ik reeds aangegeven dat zowel de gemeenten als het IGUO aan deze voorwaarde voldoen.

Ad. b) Alleenrecht verstrekt

Hiervoor is vereist dat het alleenrecht *voorafgaand* is verleend in een bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke regeling, bijvoorbeeld in een gemeentelijke verordening. Dit betekent dat in ieder geval de gemeenten ervoor kunnen zorgen dat IGUO een alleenrecht krijgt om bepaalde diensten te verlenen. Omgekeerd zal het IGUO niet de bevoegdheid hebben om één of meerdere gemeenten een alleenrecht te verlenen (afgezien van het feit dat het mij niet praktisch voorkomt dat het IGUO per in te kopen activiteit aan één of meerdere gemeenten alleenrechten zou moeten verstrekken).

Ad. c) Verenigbaarheid met het VWEU

Alleenrechten worden in beginsel als discriminerend aangemerkt in de zin van artikel 18, 49 en 56 VWEU¹¹ en behoeven derhalve een objectieve rechtvaardiging in het licht van het VWEU. Een aan de op te richten entiteit verleend alleenrecht kan mogelijk worden gerechtvaardigd indien aan de entiteit publieke taken worden toebedeeld die zich wezenlijk onderscheiden van de activiteiten van marktpartijen en het alleenrecht noodzakelijk is om de entiteit in staat te stellen deze taken onder economisch aanvaardbare omstandigheden uit te voeren.

In de het eerste voorstel van de hierboven al genoemde richtlijn 2014/24/EU was het alleenrecht niet opgenomen en leek dit te zijn vervangen door de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking. In de nu aangenomen versie van de richtlijn is het alleenrecht weer teruggekeerd, naast de uitzondering voor publiek-publieke samenwerking én de uitzondering voor inbesteden. Het lijkt dus de bedoeling van de Europese wetgever te zijn om de drie uitzonderingen naast elkaar te laten bestaan.

¹¹ Voorheen artikel 12, respectievelijk 43 en 49 EG-Verdrag

Ondanks dat het dus gaat om zelfstandig (te beoordelen) uitzonderingen, acht ik het in een situatie als de onderhavige verdedigbaar dat aan de voorwaarde 'verenigbaar met het VWEU' wordt voldaan als er aan de voorwaarden voor publiek-publieke samenwerking wordt voldaan.¹² De Europese wetgever heeft als gezegd de overheid de keuze gelaten om taken in eigen beheer uit te voeren in plaats van deze aan de markt over te laten. Dit kan naar mijn oordeel geen strijd met het VWEU opleveren. De toegevoegde waarde van een door de gemeenten aan het IGUO verstrekt alleenrecht zou er dan in de gelegen kunnen zijn dat een alleenrecht, vooruitlopend op de implementatie van richtlijn 2014/24/EU, de opdrachtverlening door de gemeenten aan het IGUO in ieder geval 'aanbestedingsproof' maakt.

Kortom: in de relatie gemeente als opdrachtgever – IGUO als opdrachtnemer kan in beginsel gebruik worden gemaakt van een alleenrecht. In de omgekeerde verhouding is dat niet het geval althans ligt dat niet voor de hand. (Mede) om die reden is het van belang dat – in beide relaties, dus over en weer - wordt voldaan aan de voorwaarden voor publiek-publieke samenwerking.

2.3.4 Toelaten andere organen in samenwerkingsverband althans dienstverlening aan andere organen?

Voor de volledigheid ga ik nog kort in op de vraag of de genoemde uitzonderingen kunnen worden toegepast in het geval de samenwerking niet beperkt zou blijven tot de nu bekende gemeenten, maar de mogelijkheid open wordt gehouden om ook andere gemeenten in het IGUO toe te laten, zij het met een (veel) minder zwaarwegend stemrecht).

Voor het (over en weer) gebruikmaken van de uitzondering 'publiek-publieke samenwerking' verandert er hierdoor niets, mits het gaat om de toelating van andere aanbestedende diensten. Bestaat het samenwerkingsverband niet meer uit (uitsluitend) aanbestedende diensten, dan kan geen gebruik meer worden gemaakt van deze uitzondering.

Ook om van de inbestedingsuitzondering gebruik te kunnen maken (dit is alleen van toepassing in de relatie gemeente – IGUO (opdrachtnemer) moet het gezamenlijke toezicht worden uitgeoefend door (uitsluitend) aanbestedende diensten. De stemverhouding tussen de gemeenten is daarbij niet relevant, het gaat erom dat in gezamenlijkheid wordt voldaan aan het toezichtscriterium. Kortom, het toelaten van andere partijen, ook met minder stemrechten, levert geen bezwaar op, mits het aanbestedende diensten betreft.

Een andere kwestie is de (denkbare) situatie dat andere gemeenten, althans gemeentelijke samenwerkingsverbanden, geen deel uitmaken van het IGUO, maar wel diensten van het IGUO afnemen, althans diensten van één van de deelnemende gemeenten afnemen, welke gemeenten de diensten op hun beurt afnemen van het IGUO. De vraag rijst dan of er door de deelnemende gemeenten mag worden afgenomen bij het IGUO en vervolgens mag worden 'doorgeleverd' aan een andere gemeente of een andere (overheidsgerelateerde) derde.

Naar mijn oordeel is er bij dit doorleveren geen sprake meer van samenwerking tussen aanbestedende diensten in de zin van de uitzondering publiek-publieke samenwerking. De afnemende overheden nemen immers geen deel meer aan het samenwerkingsverband, maar nemen hiervan enkel diensten af. De 'afnemers' zullen deze diensten moeten aanbesteden. Omdat het hier als gezegd om een nieuwe uitzondering gaat, is van dit standpunt geen bevestiging te vinden in jurisprudentie en/of literatuur. Uit met name overweging 33 van de considerans van de richtlijn 2014/24/EU (waarin is vermeld: '*...zolang er sprake is van verbintenissen om in een samenwerkingsverband bij te dragen tot het verrichten van de openbare dienst in kwestie*') is echter af te leiden dat het een voorwaarde voor gebruikmaking van deze uitzondering dat er door de afnemer ook een bijdrage aan de samenwerking wordt geleverd, en dat er niet enkel wordt afgenomen. Partijen die enkel afnemen moeten naar mijn oordeel worden beschouwd als derden, c.q. de open markt, zoals bedoeld in artikel 12 lid 4 sub c van richtlijn 2014/24/EU, zoals hierboven besproken. Het doorleveren aan deze derden zal dus niet een probleem vormen vanuit het perspectief van het samenwerkingsverband, dat aan derden mag leveren en eventueel ook mag doorleveren (mits binnen

¹² Het invullen van de ene uitzondering met de andere gebeurt in de aanbestedingsrechtspraak wel vaker. Zie bijvoorbeeld de zaak Hof Arnhem-Leeuwarden, 03-09-2013, [ECLI:NL:GHARL:2013:6675](#) (Hoger beroep van rb. Leeuwarden 27-01-2010, [ECLI:NL:RBL EE:BL0852](#)). Deze zaak betrof een geschil over het niet aanbesteden van een opdracht voor afvalinzameling die de gemeente Leeuwarden aan Fryslân Milieu Noord-West B.V. heeft gegund. Het beroep op de alleenrechtuitzondering slaagt. In het kader van de voorwaarde van verenigbaarheid met het VWEU beoordeelt het Hof de vraag of er (1) een beroep kan worden gedaan op de alleenrechtuitzondering en (2) of sprake is van verboden staatssteun. Omdat het beroep op de inbestedingsuitzondering slaagt, hoefde er volgens het Hof verder niet meer aan de beginselen van het VWEU te worden getoetst.

de hierboven besproken 20%-grens wordt gebleven) , maar vanuit het perspectief van de afnemer (die geacht wordt de betreffende opdracht aan te besteden).

2.3.5 Tussenconclusie

Het verstrekken van opdrachten door een deelnemende gemeente aan het IGUO is in beginsel aanbestedingsplichtig (tenzij het 2B-diensten zonder grensoverschrijdend belang betreft). Hetzelfde geldt voor het verstrekken van opdrachten van het IGUO aan de deelnemende gemeentes ('terugbesteden').

Voor het verstrekken van opdrachten door een deelnemende gemeente aan het IGUO kan een beroep worden gedaan op de uitzonderingen alleenrecht, inbesteden én publiek-publieke samenwerking.

Voor het verstrekken van opdrachten door het IGUO aan een deelnemende gemeente gaan de uitzonderingen alleenrecht en inbesteden niet op. Het is naar mijn oordeel aannemelijk dat voor dit zogenaamde 'terugbesteden' wel een beroep kan worden gedaan op de uitzondering 'publiek-publieke samenwerking'. Voorwaarde hiervoor is wel dat er 'over en weer' aan de voorwaarden van deze uitzondering wordt voldaan.

3. Wet Markt en Overheid en staatssteunrecht

De gemeente vraagt zich voorts nog af welke gevolgen de hiervoor geformuleerde tussenconclusie heeft voor o.a. de toepasselijkheid van de Wet Markt en Overheid en het staatssteunrecht.

3.1 Wet Markt en Overheid – algemeen

Op grond van de Wet Markt en Overheid, die op 1 juli 2012 in werking is getreden, gelden voor overheden die economische activiteiten verrichten vier gedragsregels. Deze zijn opgenomen in de artikelen 25g t/m 25m van de Mededingingswet (Mw).

De gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid gelden voor bestuursorganen/overheden. Daaronder vallen in ieder geval de gemeente én gemeenschappelijke regelingen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat wanneer het IGUO in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie) wordt gegoten, de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid ook op het IGUO zelf van toepassing zijn. Wordt het IGUO gegoten in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon, bijvoorbeeld een coöperatie, dan is het IGUO zélf dus niet aan de gedragsregels uit de wet gebonden.

De gedragsregels die in casu vooral van belang zijn, zijn

- 1) het gebod om de integrale kosten van economische activiteiten aan de afnemers daarvan in rekening te brengen en
- 2) het verbod om overheidsbedrijven te bevoordelen.

1. Kostendoorberekening

Artikel 25i Mw¹³ bepaalt dat een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, aan afnemers van een product of een dienst ten minste de integrale kosten in rekening moet brengen. In het Besluit Markt en Overheid wordt uitgewerkt hoe de overheid deze kostendoorberekening dient vorm te geven. Kort gezegd betekent dit dat zowel de gemeente als de IGUO (als dit een gemeenschappelijke regeling is) in beginsel de integrale kosten van hun economische activiteiten aan elkaar en aan

¹³ Artikel 25i

1. Een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, brengt de afnemers van een product of dienst ten minste de integrale kosten van dat product of die dienst in rekening.

2. Het eerste lid is niet van toepassing:

a. indien de economische activiteiten strekken ter uitoefening van een bijzonder of uitsluitend recht in de zin van artikel 25a, onder c, respectievelijk b, en reeds voorschriften gelden omtrent de voor de desbetreffende activiteiten in rekening te brengen prijzen;

b. indien de economische activiteiten inhouden het verstrekken van gegevens die het bestuursorgaan heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden of het verstrekken van gegevensbestanden die uit de genoemde gegevens zijn samengesteld;

c. op economische activiteiten die worden verricht door een onderneming die belast is met de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening, voor zover op deze activiteiten artikel 5 van die wet van toepassing is.

3. Bij de vaststelling van de integrale kosten, bedoeld in het eerste lid, wordt voor de financiering met vreemd vermogen en met eigen vermogen voor zover dat redelijkerwijs aan de economische activiteiten kan worden toegerekend, een bedrag in aanmerking genomen dat niet lager is dan de lasten die in het normale handelsverkeer gebruikelijk zijn voor de financiering van ondernemingen.

4. Op verzoek van de Autoriteit Consument en Markt toont een bestuursorgaan aan dat het heeft voldaan aan de in het eerste lid bedoelde verplichting.

derden in rekening dienen te brengen. Dit betekent dus dat zij in beginsel niet onder de kostprijs mogen opereren, ook niet bij dienstverlening aan elkaar.

Op het eerste oog kwalificeren alle door het IGUO voorgenomen activiteiten, alsmede de bij de gemeenten 'terug te besteden' activiteiten, als economische activiteiten. Deze activiteiten zouden immers (in ieder geval in theorie) ook door marktpartijen kunnen worden uitgevoerd.¹⁴ Echte 'overheidsprerogatieven' worden niet als economische activiteit beschouwd. De processen die door IGUO zullen worden uitgevoerd, betreffen naar mijn voorlopige oordeel niet de overheidsprerogatieven, maar juist de ondersteunende processen. In beginsel is de gedragsregels betreffende de integrale kostendoorberekening dus van toepassing op zowel de dienstverlening door IGUO aan de gemeenten, als de dienstverlening door de gemeenten aan IGUO.

2. Bevoordelingsverbod

Artikel 25j Mw¹⁵ bepaalt dat een overheid een overheidsbedrijf niet mag bevoordelen. Van bevoordeling is op grond van artikel 25 j lid 2 sub b in ieder geval sprake als door de overheid aan het overheidsbedrijf goederen worden geleverd, diensten worden verricht of middelen ter beschikking worden gesteld tegen een vergoeding die lager is dan de integrale kosten. Ook het subsidiëren van een overheidsbedrijf, het garant staan voor verliezen van het overheidsbedrijf, of het gebruikmaken van het logo van de gemeenten, kan als bevoordeling worden aangemerkt.

Deze gedragsregel geldt in de verhouding overheid (gemeente) - overheidsbedrijf (IGUO). Het IGUO kwalificeert alleen als overheidsbedrijf als het voldoet aan de criteria van artikel 25g lid 1 en 2 Mw¹⁶. Kort gezegd moet het gaan om een privaatrechtelijke rechtspersoon of een personenvennootschap. Een gemeenschappelijke regeling kan dus geen overheidsbedrijf zijn. In die rechtspersoon of vennootschap moet de gemeente, al dan niet tezamen met anderen, in staat zijn het beleid te bepalen. Dit is het geval indien 1) de gemeente meer dan 50% van de stemrechten heeft of 2) indien de gemeente meer dan de helft van de leden van het bestuur of het toezichthoudend orgaan benoemt.

E.e.a. betekent dat, wanneer er voor wordt gekozen om het IGUO te gieten in de vorm van een coöperatie of andere privaatrechtelijke rechtspersoon, waarin de gemeenten vermoedelijk beleidsbepalende invloed zullen hebben, de gemeenten 1) aan het IGUO in beginsel de integrale kosten van hun diensten moeten doorberekenen en 2) het IGUO ook niet op andere wijze door de gemeenten mag worden bevoordeeld.

Wanneer het IGUO een privaatrechtelijke rechtspersoon is, is zij als gezegd zelf niet gebonden aan de regels van de Wet Markt en Overheid, en zou zij indien gewenst dus 'vrijelijk' op de markt kunnen opereren.

¹⁴ Zie echter de hierna te bespreken uitzondering voor dienstverlening binnen het overheidsconcern, die ervan uitgaat dat in dat geval geen sprake is van economische activiteiten.

¹⁵ Artikel 25j

Een bestuursorgaan bevoordeelt niet een overheidsbedrijf, waarbij hij in de zin van artikel 25g, eerste lid, is betrokken, boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt en kent evenmin een dergelijk overheidsbedrijf anderszins voordelen toe die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.

2. Als bevoordeling als bedoeld in het eerste lid wordt in ieder geval ook aangemerkt:

- a. het toestaan van het gebruik door het overheidsbedrijf van de naam en het beeldmerk van de publiekrechtelijke rechtspersoon van het bestuursorgaan op een wijze waardoor verwarring bij het publiek is te duchten over de herkomst van goederen en diensten;
- b. het leveren van goederen aan, het verrichten van diensten voor en het ter beschikking stellen van middelen aan het overheidsbedrijf tegen een vergoeding die lager is dan de integrale kosten.

¹⁶ Artikel 25g

1. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder overheidsbedrijf:

- a. een onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen;
 - b. een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt.
2. Een publiekrechtelijke rechtspersoon is alleen in staat in een onderneming het beleid te bepalen in de zin van het eerste lid, onder a:
- a. indien hij, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, beschikt over de meerderheid van de stemrechten, verbonden aan de door de rechtspersoon van de onderneming uitgegeven aandelen;
 - b. indien meer dan de helft van de leden van het bestuur of het toezichthoudend orgaan wordt benoemd door een of meer publiekrechtelijke rechtspersonen of door leden of aandeelhouders die een publiekrechtelijke rechtspersoon zijn;
 - c. indien de onderneming een dochtermaatschappij in de zin van artikel 24a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is van een rechtspersoon waarvoor onderdeel a of b van toepassing is; of
 - d. in andere gevallen, voor zover bij algemene maatregel van bestuur bepaald

3.2 Wet Markt en Overheid – uitzonderingen

Op de hierboven geschetste gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid bestaat een aantal in dit verband zeer belangrijke uitzonderingen. Deze werk ik hierna uit.

3.2.1 Dienstverlening binnen het 'overheidsconcern'

Art. 25h lid 2 Mw bepaalt dat de Wet Markt en Overheid niet van toepassing is op het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat dienstverlening binnen de overheid door de wetgever niet wordt beschouwd als economische activiteit, omdat er dan geen sprake is van het aanbieden van activiteiten op een markt, aan derden. De uitzondering geldt alleen voor zover de dienstverlening bestemd is voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.¹⁷

Deze bepaling betekent in de eerste plaats dat een deelnemende gemeente aan het IGUO (ongeacht of het IGUO een gemeenschappelijke regeling/overheid in de zin van de Wet Markt en Overheid is of een privaatrechtelijke rechtspersoon/overheidsbedrijf in de zin van de Wet Markt en Overheid is) diensten mag verlenen zónder dat de integrale kosten moeten worden doorberekend.

Voorwaarde voor de toepasselijkheid van deze uitzondering is dat de verleende diensten bestemd zijn voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. De uitzondering vindt daarom zijn grens in de situatie dat de door de gemeenten aan het IGUO verrichte diensten worden gebruikt bij commerciële activiteiten van het IGUO. Is dat het geval, dan moet voor die situatie/c.q. die activiteiten, die betrekking hebben op bijvoorbeeld de dienstverlening door IGUO aan commerciële partijen, wél de integrale kostprijs van de door de gemeente geleverde diensten in rekening worden gebracht. Dit geldt blijkens de parlementaire geschiedenis ook voor de inzet van 'restcapaciteit'.

In de tweede plaats houdt deze bepaling in dat ook het IGUO aan een deelnemende gemeente óf aan een ander bestuursorgaan of een overheidsbedrijf diensten mag verlenen zónder dat de integrale kosten moeten worden doorberekend. Daarbij is het dus niet relevant of de opdrachtnemer wel of geen onderdeel uitmaakt van het samenwerkingsverband. Relevant is of de opdrachtnemer bestuursorgaan of overheidsbedrijf is. Dienstverlening door het IGUO aan semioverheden (die niet onder de definitie van overheidsbedrijf vallen) of commerciële partijen valt dus niet onder deze uitzondering.

Overigens kan ook dienstverlening door een deelnemende gemeente aan een derde (die wel bestuursorgaan of overheidsbedrijf in de zin van de Wet Markt en Overheid is), waarbij diensten van het IGUO worden 'doorgeleverd', naar mijn oordeel onder deze uitzondering worden geschaard. Het blijft dan immers dienstverlening binnen het overheidsconcern.

Kortom, voor de toepasselijkheid van deze uitzondering is het van belang dat de samenwerking en de dienstverlening beperkt wordt tot overheden (bestuursorganen) en overheidsbedrijven.

3.2.2 Algemeen belangvaststelling

Artikel 25h lid 5 bepaalt dat de Wet Markt en Overheid niet van toepassing is op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. Op grond van artikel 25h lid 6 Mw geschiedt de vaststelling dat de economische activiteiten in kwestie in het algemeen belang worden uitgevoerd door de gemeenteraad. Aangezien de betreffende bevoegdheid van de gemeente(raad) bij amendement in de Wet Markt en Overheid is opgenomen, is er in de parlementaire geschiedenis weinig informatie te vinden over de toepassing van deze regel in de praktijk. De vraag waar de grens ligt tussen wat nog wel als algemeen belang zal worden aanvaard wat niet meer, is dus op voorhand lastig te beantwoorden.

Het is echter goed denkbaar dat, voor zover er twijfel bestaat over de vraag of de dienstverlening door de gemeenten aan het IGUO onder de hiervoor genoemde uitzondering zou kunnen vallen, deze dienstverlening wél onder de algemeen-belang vrijstelling valt. Immers, ook in het kader van de

¹⁷ Zie ook: E.R. Manunza, Incoherente ontwikkelingen in de relatie markt-overheid 'Uitvoering door de overheid' v. 'uitvoering door de markt' (insourcing vs. outsourcing/inbesteden v. uitbesteden), Tijdschrift Aanbestedingsrecht nr. 6, december 2013, p. 201, waarin zij het volgende beschrijft. De Wet Markt en Overheid treedt niet in de keuze van de overheid om taken al dan niet in eigen beheer uit te voeren. Uit beantwoording van enkele kamervragen door de minister van Wonen en Rijksdienst volgt at de Wet Markt en Overheid zich niet tegen de keuze van de overheid verzet om zelf commerciële taken voor haar eigen organisatie te gaan uitvoeren, omdat deze wet enkel van toepassing is als een overheid een economische activiteit verricht en daarvan is pas sprake bij het aanbieden van goederen en diensten op één markt, dat wil zeggen in concurrentie met derden. De minister is van mening dat de wet Markt en Overheid overheden vrij laat om te beslissen of activiteiten ten behoeve van de eigen overheidsorganisatie worden uitbesteed aan derden dan wel in eigen beheer worden uitgevoerd.

uitzondering voor publiek-publieke samenwerking in het aanbestedingsrecht is vereist dat de samenwerking uitsluitend berust op overwegingen van algemeen belang.

Een beroep op de algemeen belang-uitzondering (voor dienstverlening onder de kostprijs door de gemeenten aan het IGUO) zal naar mijn oordeel lastiger te verdedigen worden op het moment dat het IGUO met haar eigen diensten ook de commerciële markt (dat wil zeggen de markt voor commerciële partijen, niet zijnde overheden in de zin van de Wet Markt en Overheid) opgaat. Ik begrijp echter dat het niet de bedoeling is dat er diensten worden verleend aan commerciële partijen.

3.2.3 Staatssteun

Op grond van artikel 25 h lid 4 Mw is de Wet Markt en Overheid niet van toepassing indien het economische activiteiten van een bestuursorgaan betreft ten aanzien waarvan een maatregel is getroffen die naar het oordeel van het bestuursorgaan staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU betreft.

Van staatssteun in de zin dit artikel is sprake wanneer een maatregel voldoet aan de volgende vijf (cumulatieve) criteria:

1. bij de maatregel zijn staatsmiddelen betrokken;
2. door middel van de maatregel wordt een (niet-marktconform) voordeel verschaft;
3. dit voordeel wordt verschaft aan bepaalde ondernemingen of bepaalde productie;
4. hierdoor wordt de mededinging vervalst;
5. hierdoor wordt de tussenstaatse handel beïnvloed.

Het staatssteunverbod brengt met zich mee dat de gemeenten voor hun diensten in beginsel een marktconform tarief aan IGUO in rekening moeten brengen. Dit lijdt slecht uitzondering als aan één van genoemde voorwaarden niet is voldaan. Praktisch betekent dat géén sprake is van staatssteun als 1) IGUO niet als onderneming moet worden aangemerkt of 2) 'steun' aan IGUO (door het verlenen van diensten onder de marktprijs) de mededinging niet vervalst/de tussenstaatse handel niet verstoort.

Onderneming?

Volgens vaste jurisprudentie is een onderneming iedere entiteit die een economische activiteit uitvoert, ongeacht de rechtsvorm van die entiteit en de wijze van financiering. IGUO is dus een onderneming als zij economische activiteiten uitvoert. Zoals hierboven vermeld, wordt dienstverlening binnen de overheid (blijkens de parlementaire geschiedenis van de Wet Markt en Overheid) beschouwd als economische activiteit, omdat er dan geen sprake is van het aanbieden van activiteiten op een markt, aan derden. Dit geldt alleen voor zover de dienstverlening bestemd is voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Dit betekent dat (pleitbaar is¹⁸ dat) niet voldaan is aan het ondernemingsvereiste, zolang IGUO zich alleen bezighoudt met dienstverlening aan de deelnemende gemeenten, althans aan andere overheden in de zin van de Wet Markt en Overheid. Zolang dat het geval is mogen gemeenten voor hun diensten ook tarieven rekenen die niet-marktconform zijn.

Zodra IGUO 'de markt op gaat' zal zij wel kwalificeren als onderneming en levert het in rekening brengen van niet-marktconforme tarieven in beginsel staatssteun op. De rechtsvorm van IGUO is niet relevant in het kader van de staatssteuntoets.

Invloed op mededinging en tussenstaatse handel?

Het bovenstaande lijdt uitzondering als aangetoond kan worden dat het verlenen van steun aan IGUO de markt niet verstoort en de tussenstaatse handel niet beïnvloedt. Ten aanzien van deze criteria volsta ik voornamelijk met de opmerking dat de toets aan deze twee criteria zeer licht is. Het uitgangspunt is dat aan deze criteria wordt voldaan. Voornamelijk zie ik geen reden om aan te nemen dat steun aan IGUO (waardoor zij bijvoorbeeld weer lagere tarieven voor haar eigen diensten kan rekenen) de markt c.q. de tussenstaatse handel niet zou beïnvloeden. Overigens is dit een vraag die per activiteit zal moeten worden beantwoord.

De minimis uitzondering

Ik wijs in dit kader nog op de algemene uitzondering op het staatssteunverbod, opgenomen in de 'de-minimisverordening' (Vrijstellingsverordening 1407/2013 van 18 december 2013). Op grond van artikel 3 van deze verordening worden steunmaatregelen geacht niet te voldoen aan alle criteria van artikel 107, lid 1 VWEU, wanneer het totale bedrag aan steun dat aan de onderneming wordt verleend, niet meer bedraagt dan € 200.000,- over een periode van drie belastingjaren. Deze steun mag dus verleend worden ongeacht de vorm en het doel van de maatregel.

¹⁸ Normaliter is de drempel om als onderneming te kwalificeren laag. Op basis van de parlementaire geschiedenis bij de invoering van de Wet Markt en Overheid kan worden bepleit dat geen sprake is van economische activiteiten, en dus niet van een onderneming, zolang het gaat om dienstverlening tussen overheden (bestuursorganen) en overheidsbedrijven. Om op deze redenering een beroep te kunnen blijven doen, is dus van groot belang dat de dienstverlening alleen binnen de 'eigen kring' van de overheid blijft.

Voor zover aan alle criteria van 107 VWEU zou zijn voldaan, is het denkbaar dat het verlenen van enige steun (door het rekenen van lage tarieven door de gemeenten aan de IGUO) valt onder de de-minimisuitzondering. Dat zou betekenen dat deze steun 'staatssteunproof' is.

In dat geval is van belang dat de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid wél van toepassing zijn als de steun onder de de-minimisregeling valt. Steun die onder de de-minimisregeling valt wordt volgens artikel 3 van die regel immers geacht niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1 VWEU te voldoen. Kortom, valt de steun onder de de-minimisregeling, dan moet weer worden getoetst aan de Wet Markt en Overheid.

Ten aanzien van staatssteun kan dus worden geconcludeerd dat geen sprake kan zijn van het ontvangen van staatssteun, zolang IGUO niet kwalificeert als onderneming, doordat zij haar diensten slechts binnen het overheidsconcern aanbiedt en niet daarbuiten.

3.3 Tussenconclusie

De dienstverlening door de deelnemende gemeenten aan de IGUO valt onder de Wet Markt en Overheid. Dit betekent dat de gemeenten aan IGUO in beginsel de integrale kosten van hun dienstverlening moeten doorberekenen.

Ook de dienstverlening door het IGUO aan de deelnemende gemeenten valt onder de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid, als het IGUO een gemeenschappelijke regeling wordt. Als IGUO een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt, hoeft zij de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid zelf niet in acht te nemen. In dat geval geldt voor de oprichtende gemeenten ten opzichte van het IGUO wel het bevoordelingsverbod.

De gedragsregels van de Wet Markt en Overheid zijn in de relatie gemeenten – IGUO echter niet van toepassing zolang de dienstverlening over en weer geschiedt in het kader van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Hiervan is in de voorgenomen opzet in beginsel sprake. Dit ligt naar mijn oordeel anders als het IGUO haar diensten ook zou aanbieden op de open (commerciële) markt.

Het is verdedigbaar dat IGUO geen economische activiteiten verricht en (dus) geen onderneming is, zolang zij alleen diensten aanbiedt aan overheden en overheidsbedrijven. Als IGUO geen onderneming is, is het staatssteunverbod van artikel 107 VWEU niet van toepassing.

4. Conclusies

De conclusies zijn weergegeven aan het begin van dit advies.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

A.M. Serra
advocaat

Bijlage 7: Nadere uitwerking aanbestedingstechnische, financiële en fiscale aandachtspunten in relatie tot mogelijke rechtspersonen

Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie						
Dienstverlening	Dienstverlening voor alleen deelnemers		Dienstverlening voor deelnemers én derden			
Rechtspersoon	Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO of BVO+ ¹) obv. Wgr		Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL) obv. Wgr		Coöperatie obv. het Burgerlijk wetboek	
Juridische vraagstukken:						
In beginsel aanbestedingsplichtig?	Ja, bij overschrijding grenswaarde		Ja, bij overschrijding grenswaarde		Ja, bij overschrijding grenswaarde	
Uitzonderingen ²	Quasi inbesteding	PPS	Quasi inbesteding	PPS	Quasi inbesteding	PPS
Terugbesteding mogelijk?	Terugbesteding niet mogelijk	Terugbesteding wel mogelijk mits Algemeen belang en geen bevoordeling marktpartijen	Terugbesteding niet mogelijk	Terugbesteding wel mogelijk mits Algemeen belang en geen bevoordeling marktpartijen	Terugbesteding niet mogelijk	Terugbesteding wel mogelijk mits Algemeen belang en geen bevoordeling marktpartijen
Beperkingen leveren aan derden op basis van aanbestedingsuitzondering	n.v.t.	n.v.t.	<10% activiteiten (straks 20%) voor derden mogelijk	Maximaal 20% van de omzet in open markt	<10% activiteiten (straks 20%) voor derden mogelijk	Maximaal 20% van de omzet in open markt
Wet markt en overheid (integrale kosten berekenen en bevoordelingsverbod)	Gemeenten zijn gebonden aan WMenO	Gemeenten zijn gebonden aan WMenO	Gemeenten zijn gebonden aan WMenO	Gemeenten zijn gebonden aan WMenO	Gemeenten zijn gebonden aan WMenO	Gemeenten zijn gebonden aan WMenO
	BVO is gebonden aan WMenO	BVO is gebonden aan WMenO	GOL is gebonden aan WMenO	GOL is gebonden aan WMenO	Coöperatie is niet gebonden aan WMenO, er geldt wel een bevoordelingsverbod voor gemeente	Coöperatie is niet gebonden aan WMenO, er geldt wel een bevoordelingsverbod voor gemeente
Uitzonderingen W M en O						
Dienstverlening binnen het "overheidsconcern" voor uitvoering publieke taak	Van toepassing	Van toepassing	Van toepassing, voor derden integrale kostprijs bij restcapaciteit	Van toepassing, voor derden integrale kostprijs bij restcapaciteit	Van toepassing, voor derden integrale kostprijs bij restcapaciteit	Van toepassing, voor derden integrale kostprijs bij restcapaciteit
Economische activiteiten in het algemeen belang	Van toepassing	Van toepassing	Van toepassing, onduidelijk of het kan wanneer ook gewerkt wordt voor derden ³	Van toepassing, onduidelijk of het kan wanneer ook gewerkt wordt voor derden	Van toepassing, onduidelijk of het kan wanneer ook gewerkt wordt voor derden	Van toepassing, onduidelijk of het kan wanneer ook gewerkt wordt voor derden
Staatsteun aan IGUO						
Bij werkzaamheden alleen voor gemeenten	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Bij werkzaamheden óók voor derden	n.v.t.	n.v.t.	Ja, mogelijk bij niet marktconform tarief	Ja, mogelijk bij niet marktconform tarief	Ja, mogelijk bij niet marktconform tarief	Ja, mogelijk bij niet marktconform tarief
Uitzondering staatsteun	n.v.t.	n.v.t.	De minimumregeling	De minimumregeling	De minimumregeling	De minimumregeling
De gevolgen voor financiële vraagstukken:						
Bepaling vergoeding aan IGUO voor dienstverlening	Output financiering (kostprijs per product)	Output financiering (kostprijs per product)	Output financiering (kostprijs per product)	Output financiering (kostprijs per product)	Input financiering (formatie overdracht met bijbehorende middelen) Bij werk voor derden: Integrale kostprijs	Input financiering (formatie overdracht met bijbehorende middelen) Bij werk voor derden: Integrale kostprijs
Bepaling vergoeding aan gemeente door IGUO voor dienstverlening/huisvesting ⁴	Integrale kostprijs	Integrale kostprijs	Integrale kostprijs	Integrale kostprijs	Integrale kostprijs	Integrale kostprijs
Indiensttreding personeel bij IGUO	Ja, als ambtenaar	Ja, als ambtenaar	Ja, als ambtenaar	Ja, als ambtenaar	Ja, indien als ambtenaar behoeft dit goedkeuring van de minister	Ja, indien als ambtenaar behoeft dit goedkeuring van de minister
Eigen vermogen/ algemene reserve	N.v.t.	N.v.t.	Ja, op minimaal niveau	Ja, op minimaal niveau	Ja, op basis van risicoprofiel	Ja, op basis van risicoprofiel
Activa	Gaan over	Gaan over	Gaan over	Gaan over	Gaan over	Gaan over
Passiva	Gaan over	Gaan over	Gaan over	Gaan over	Gaan over	Gaan over
Huisvesting/vastgoed	Gebruik van bestaande werkplekken	Gebruik van bestaande werkplekken	Gebruik van bestaande werkplekken	Gebruik van bestaande werkplekken	Gebruik van bestaande werkplekken	Gebruik van bestaande werkplekken
Wet W en O en uitzonderingen zijn van toepassing op werkplekken. Bij pps geldt voor niet-derden ⁵ geen kostprijsverplichting	1. reële prijs per gemeente 2. één prijs voor alle gemeenten	1. reële prijs per gemeente 2. één prijs voor alle gemeenten	1. reële prijs per gemeente 2. één prijs voor alle gemeenten	1. reële prijs per gemeente 2. één prijs voor alle gemeenten	1. reële prijs per gemeente 2. één prijs voor alle gemeenten	1. reële prijs per gemeente 2. één prijs voor alle gemeenten
De gevolgen voor BTW van de leden/deelnemers:						
BTW belaste dienstverlening	Ja Beperkte marge op kosten dienstverlening	Ja Beperkte marge op kosten dienstverlening	Ja Beperkte marge op kosten dienstverlening	Ja Beperkte marge op kosten dienstverlening	Ja Beperkte marge op kosten dienstverlening	Ja Beperkte marge op kosten dienstverlening
BTW koepelvrijstelling	Ja, maar Niet bij BTW belaste huur en andere BTW btw belaste ondernemerstaken Heeft effect op het mengpercentage	Ja, maar Niet bij BTW belaste huur en andere BTW btw belaste ondernemerstaken Heeft effect op het mengpercentage	Ja, maar Niet bij BTW belaste huur en andere BTW btw belaste ondernemerstaken Heeft effect op het mengpercentage	Ja, maar Niet bij BTW belaste huur en andere BTW btw belaste ondernemerstaken Heeft effect op het mengpercentage	Ja, maar Niet bij BTW belaste huur en andere BTW btw belaste ondernemerstaken Heeft effect op het mengpercentage	Ja, maar Niet bij BTW belaste huur en andere BTW btw belaste ondernemerstaken Heeft effect op het mengpercentage
Transparantie methode	Ja Alleen voor niet ondernemers- en overheidsactiviteiten Alleen voor gemeenten en provincies	Ja Maar mogelijk niet voor alle BTW die de IGUO betaalt	Ja Maar mogelijk niet voor alle BTW die de IGUO betaalt	Ja Maar mogelijk niet voor alle BTW die de IGUO betaalt	Ja Maar mogelijk niet voor alle BTW die de IGUO betaalt	Ja Maar mogelijk niet voor alle BTW die de IGUO betaalt
BTW compensatiefonds	Ja Er zit vanaf 2015 een plafond op	Ja Er zit vanaf 2015 een plafond op	Ja Er zit vanaf 2015 een plafond op	Ja Er zit vanaf 2015 een plafond op	Ja Er zit vanaf 2015 een plafond op	Ja Er zit vanaf 2015 een plafond op
Bij uitbreiding samenwerkingsverband	Moelijk uitbreiding van niet-gemeenten en provincies bij BTW belaste dienst- verlening of gebruik koepelvrijstelling	Moelijk uitbreiding van niet-gemeenten en provincies bij BTW belaste dienst- verlening of gebruik koepelvrijstelling	Moelijk uitbreiding van niet-gemeenten en provincies bij BTW belaste dienst- verlening of gebruik koepelvrijstelling	Moelijk uitbreiding van niet-gemeenten en provincies bij BTW belaste dienst- verlening of gebruik koepelvrijstelling	Moelijk uitbreiding van niet-gemeenten en provincies bij BTW belaste dienst- verlening of gebruik koepelvrijstelling	Moelijk uitbreiding van niet-gemeenten en provincies bij BTW belaste dienst- verlening of gebruik koepelvrijstelling
Bij overdracht roerende zaken	BTW nadeel bij overdracht in het jaar van aanschaf	BTW nadeel bij overdracht in het jaar van aanschaf	BTW nadeel bij overdracht in het jaar van aanschaf	BTW nadeel bij overdracht in het jaar van aanschaf	BTW nadeel bij overdracht in het jaar van aanschaf	BTW nadeel bij overdracht in het jaar van aanschaf
Kosten en rente nadeel	Niet te verrekenen en te compenseren BTW Rentnadeel i.v.m. compenseren BCF	Niet te verrekenen en te compenseren BTW Rentnadeel i.v.m. compenseren BCF	Niet te verrekenen en te compenseren BTW Rentnadeel i.v.m. compenseren BCF	Niet te verrekenen en te compenseren BTW Rentnadeel i.v.m. compenseren BCF	Niet te verrekenen en te compenseren BTW Rentnadeel i.v.m. compenseren BCF	Niet te verrekenen en te compenseren BTW Rentnadeel i.v.m. compenseren BCF
Gevolgen voor vennootschapsbelasting:						
Vrijstelling ⁷	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, indien alleen publiekrechtelijke lichamen worden gediend ⁸	Ja, indien alleen publiekrechtelijke lichamen worden gediend ⁹

¹ BVO+ is een duiding voor een BVO waarin niet alleen de GS gemeenten deelnemers zijn maar ook andere publieke lichamen, deze laatste hebben een minder zwaar stemrecht dan de GS (zie paragraaf 2.3.4 advies Hekkelman).

² Het alleenrecht is niet separaat uitgewerkt, omdat wordt geadviseerd ook dan te voldoen aan de eisen van pps.

³ Dit geldt niet voor niet deelnemende gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen én overheidsbedrijven van de deelnemende gemeenten, maar voor overige (commerciële) partijen (incl. semi-overheid zoals scholen).

⁴ De integrale kostprijs hoeft niet doorberekend te worden in geval er een beroep gedaan kan worden op een uitzondering (binnen overheidsconcern of algemeen belang)

⁵ Dat zijn niet deelnemende gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen én overheidsbedrijven van de deelnemende gemeenten, maar niet overige (commerciële) partijen (incl. semi-overheid zoals scholen)

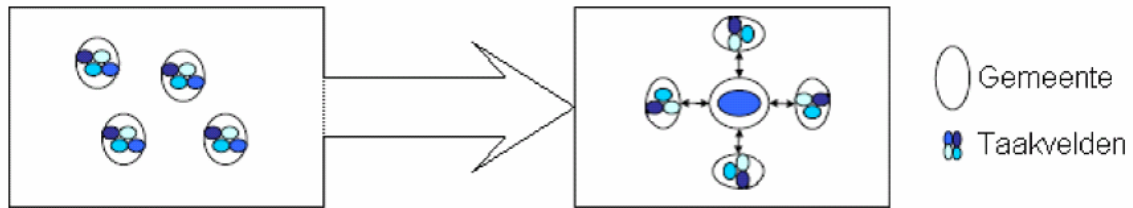
⁶ De ODRA kan de BTW doorschuiven naar de deelnemende gemeenten en provincies.

⁷ Huidige contouren, wordt later pas definitief.

⁸ Wel een administratieve last.

⁹ Wel een administratieve last.

Bijlage 8: Wat is een Shared Service Centrum-model?



Bij een Shared Service Center (SSC) worden de krachten van de ambtelijke organisaties gebundeld binnen één nieuwe organisatie, om opdrachten uit te voeren voor verschillende autonome gemeentebesturen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de gemeentebesturen. Zo is sprake van een heldere scheiding van bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden. De focus ligt op professionaliteit en dienstverlening aan (meerdere) opdrachtgevers.

De samenwerking is eenvoudig uit te breiden naar andere taakvelden. Uittreding wordt overigens moeilijker als taken groter, complexer of kapitaalintensiever zijn. Het houden van regie op de taken die buiten de deur gezet worden, vereist een klein, hoogwaardig apparaat (bestuur en ambtelijke ondersteuning) dat de juiste opdrachten formuleert en beslissingen neemt. Zowel publiekrechtelijke constructies volgens de Wgr als privaatrechtelijke constructies zijn mogelijk. Bij beleidsrijke taken en overdracht van publieke bevoegdheden en personeel zal een Wgr-constructie vaker voorkomen.

Bijlage 9: Mogelijke varianten ten aanzien van de huisvesting

Ten aanzien van de huisvesting van de IGUO zijn de volgende varianten verder uitgewerkt:

1. Centrale huisvesting van de gehele IGUO binnen bestaande huisvesting;
2. Centrale huisvesting van de gehele IGUO met eigen huisvesting;
3. Decentrale huisvesting van taakvelden binnen de vijf gemeenten.

Verdere uitwerking van de varianten

1. *Centrale huisvesting voor de gehele IGUO binnen bestaande huisvesting*

Bij deze variant wordt gebruik gemaakt van bestaande locaties binnen één van de vijf gemeenten en worden alle taakvelden gecentraliseerd. Er zijn momenteel gemeenten die als gevolg van een nieuwe locatie gebouwen leeg hebben staan. Van deze gebouwen zou door de IGUO gebruik gemaakt kunnen worden. Indien nodig kan er decentraal gewerkt worden.

Voordeel van deze variant is dat alle taken velden die binnen de IGUO ondergebracht worden in één gebouw zitten. Nabijheid maakt dat er beter gestuurd kan worden op een gezamenlijke koers en cultuur. Voordeel is dat er gebruik gemaakt wordt van een bestaande locatie wat naast eventuele aanpassingen van het gebouw niet tot extra investeringen in een gebouw zullen leiden.

Nadeel is dat alleen de gemeente die het gebouw beschikbaar stelt een voordeel heeft, de andere gemeenten blijven met leegstand zitten. Het gebouw zal moet worden ingericht zodat medewerkers gefaciliteerd worden om hun werk te kunnen doen. Dit leidt tot extra investeringen. Specifieke taakvelden stellen specifieke eisen, denk aan ICT. Er zal een serverruimte ingericht moeten worden.

2. *Centrale huisvesting van de gehele IGUO eigen huisvesting*

Bij deze variant wordt gebruik gemaakt van een nieuwe locatie en worden alle taakvelden gecentraliseerd.

Voordeel van deze variant is dat alle taken velden die binnen de IGUO ondergebracht worden in één gebouw zitten. Nabijheid maakt dat er beter gestuurd kan worden op een gezamenlijke koers en cultuur. De huisvesting kan beter aansluiten bij de wensen en eisen van de taakvelden en haar medewerkers.

Nadeel van deze variant is dat het tot extra kosten zal leiden. Naast leegstand bij de vijf gemeenten moeten er ook kosten voor de nieuwe huisvesting worden betaald en daarmee een toename van de overheadkosten.

3. *Decentrale huisvesting met een centrale vlek*

Bij deze variant blijven de taakvelden bij de individuele gemeenten maar is er een centrale plek waar de medewerkers van de taakvelden bij elkaar komen voor vak overleggen en teambijeenkomsten.

Voordeel van deze variant is dat er gebruik gemaakt kan worden van eigen locaties en faciliteiten hiermee blijven extra kosten tot het minimum beperkt. Daarnaast zou er bij decentrale aansturing veel minder extra kosten zijn ten aanzien van de overhead. Uitgangspunt is wel een evenredige verdeling over de gemeenten.

Nadeel kan zijn dat het de beoogde efficiency door samenwerken niet wordt gehaald echt de steeds verregaande digitalisering kan bijdrage om dit effect tot het minimale te beperken. Het werken op afstand vraagt is van competenties van medewerkers. Echter door het creëren van flexplekken op locatie kan nabijheid worden gecreëerd.

Een voorwaarde voor deze variant is wel dat er uniforme werkafspraken zijn. Met name het nieuwe werken kan bijdrage aan een goede samenwerking.

4. *Decentrale huisvesting van een taakveld*

Bij deze variant worden de taakvelden van de IGUO verdeeld over de vijf gemeenten en worden deze ondergebracht binnen de huidige organisaties. Iedere gemeente krijgt daarbij één of meerdere taakvelden. Vraagstuk is hierbij wel de aansturing. Vindt de aansturing plaats

door een centraal management of vindt de aansturing plaats binnen de gemeente waar de taakvelden worden ondergebracht.

Voordeel van deze variant is dat er gebruik gemaakt kan worden van eigen locaties en faciliteiten hiermee blijven extra kosten tot het minimum beperkt. Daarnaast zou er bij decentrale aansturing veel minder extra kosten zijn ten aanzien van de overhead. Uitgangspunt is wel een evenredige verdeling over de gemeenten.

Nadeel: Taakvelden zijn verdeeld waardoor de sturing op de uitgangspunten van de IGUO versnipperd is. Daarnaast zitten er meerdere gesprekspartners aan tafel en is er voor de IGUO niet een direct aanspreekpunt op het moment dat er ook voor decentrale aansturing wordt gekozen. Medewerkers zouden zich meer verbonden kunnen voelen met de organisatie waarin ze werken dan één van de vijf gemeenten.

Bijlage 10: Harmonisering van P&O-systemen en arbeidsvoorwaarden binnen de G5

Het is wenselijk, zo niet noodzakelijk, dat de IGUO en de vijf gemeenten op het gebied van P&O drie dingen harmoniseren: de arbeidsvoorwaarden, het P&O-beleid en de (geautomatiseerde) P&O-systemen.

Inmiddels is duidelijk dat dit nu niet haalbaar binnen de tijdspanne van dit project. Daarom wordt er sterk voor gepleit om de start van harmonisatie parallel aan de oprichting van de IGUO. Voordelen hiervan zijn onder meer:

1. het maken en uitvoeren van de regelingen kost minder tijd en dus geld;
2. het bevordert de mobiliteit van werknemers;
3. het is gemakkelijker uitvoerbaar voor P&O, leidinggevend en werknemers.

Ad 1: het maken en uitvoeren van de regelingen kost minder tijd en dus geld.

Arbeidsvoorwaardenregeling

De CAR-UWO is de arbeidsvoorwaardenregeling van de gemeenten. De CAR-artikelen (tweecijferige artikelen) zijn verplicht voor alle gemeenten. De UWO-artikelen (driecijferige artikelen) zijn alleen verplicht voor gemeenten die zich verplicht hebben de UWO-artikelen te volgen. Bijvoorbeeld Arnhem verplichtte zich niet daartoe en nam sommige UWO-artikelen over en andere niet.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) komt, samen met de vakbonden, af met een wijziging in de Arbeidsvoorwaarden. Vervolgens dient het college van elke gemeente te besluiten die wijziging in de Arbeidsvoorwaarden door te voeren. Dat is eenvoudig als de gemeente de UWO volgt. Dat is minder eenvoudig als de gemeente de UWO niet volgt.

Een besparing van tijd en geld is mogelijk door de arbeidsvoorwaardenregelingen van de G5 en de IGUO te harmoniseren. Dan zou één werknemer voor de 5G en de IGUO de inhoud van de nota's aan het college over de wijziging van de Arbeidsvoorwaarden kunnen maken. Een verdergaande besparing van tijd en geld is mogelijk als de G5 en de IGUO zich verplichten de UWO te volgen. Dan hoeven zij zelf alleen nog die Arbeidsvoorwaarden te maken die de CAR-UWO niet regelt.

P&O-beleid

Een besparing van tijd en geld is mogelijk door het P&O-beleid van de G5 en de IGUO te harmoniseren. Dan zou één werknemer voor de 5G en de IGUO de inhoud van het P&O-beleid kunnen formuleren.

Geautomatiseerde P&O-systemen

Een besparing van tijd en geld is mogelijk door in de G5 en de IGUO dezelfde P&O-systemen te gebruiken.

Ad 2: het bevordert de mobiliteit van werknemers.

Een werknemer van de vijf gemeenten die een baan bij één van de vier andere gemeenten wil aannemen, krijgt te maken met andere arbeidsvoorwaarden. Bijvoorbeeld als een werknemer volgens de Arbeidsvoorwaarden van zijn gemeente een reiskostenvergoeding woon-werkverkeer krijgt en volgens de Arbeidsvoorwaarden van de andere gemeente niet. Dat belemmert de mobiliteit. Dat is nog meer het geval als er te zijner tijd een IGUO is.

Ad 3: het is gemakkelijker uitvoerbaar voor P&O, leidinggevend en werknemers.

Zonder harmonisatie van de Arbeidsvoorwaardenregelingen van de 5G-gemeenten zal de IGUO een andere Arbeidsvoorwaardenregeling hebben dan die van de 5G-gemeenten, die allemaal van elkaar verschillen. Daardoor is er voor elke overgang van een onderdeel van een 5G-gemeente naar een andere 5G-gemeente of een nieuwe rechtspersoon (zoals de IGUO) een sociaal statuut nodig, dat zorgt voor overgang van de ene naar de andere Arbeidsvoorwaardenregeling. Het kost veel tijd dergelijke sociale statuten te maken en overeen te komen met vakbonden.

Het is mogelijk, dat de IGUO straks P&O en personeels- en salarisadministratie niet in eigen huis heeft, maar inhuurt van één (of meer) van de 5G-gemeenten. Dat betekent, dat P&O en personeels- en salarisadministratie met twee verschillende Arbeidsvoorwaardenregelingen, twee verschillende vormen van personeelsbeleid en twee verschillende (geautomatiseerde) P&O-systemen dienen te werken. Dat kost extra tijd en dus geld. Bovendien vergroot het de kans op fouten aanzienlijk en vormt dus een risico. Ook leidinggevend en werknemers zullen extra tijd kwijt zijn aan het zich eigen

maken van een andere Arbeidsvoorwaardenregeling, andere vormen van personeelsbeleid en andere (geautomatiseerde) P&O-systemen.

Landelijke ontwikkelingen VNG

De VNG is bezig met een harmonisering van de CAR-UWO. De bedoeling is veel UWO-artikelen om te zetten in CAR-artikelen en veel wat nu niet in de CAR-UWO geregeld is wel in de CAR-UWO te regelen. Het gevolg zou zijn, dat de Arbeidsvoorwaardenregelingen van de gemeenten veel meer aan elkaar gelijk zijn. Dit traject is een groot aantal jaren geleden ingezet. Het overleg met de vakbonden hierover loopt zo moeizaam, dat het onzeker is of en zo ja wanneer het doorgaat. Onderdeel van dit traject is de invoering van een individueel keuzebudget. Dat houdt in het afschaffen van een aantal secundaire arbeidsvoorwaarden en het daarvoor in de plaats stellen van een individueel keuzebudget, waaruit de werknemers kunnen kiezen.

Er is een wetsvoorstel in behandeling over de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren. Het wetsvoorstel is aangenomen door de 2^e Kamer, maar nog niet behandeld door de 1^e Kamer. De normalisering houdt in, dat de meeste ambtenaren, onder wie de gemeenteamttenaren onder Boek 7, titel 10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek (BW) gaan vallen. Het BW zal dan een deel van de Arbeidsvoorwaarden regelen. Daarnaast zal een CAO veel Arbeidsvoorwaarden gaan regelen. De bedoeling is, dat de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren op 1 januari 2017 in werking treedt. Toch is de vraag of die datum haalbaar is. Deze wet leidt namelijk tot wijziging van veel wet- en regelgeving. Voordat overheidswerkgevers klaar zijn voor het nieuwe stelsel moet er veel gebeuren. Zij kunnen de tijd tot 1 januari 2017 nog wel eens hard nodig hebben.

De verwachting is, dat er in de arbeidsvoorwaarden inhoudelijk niet veel zal veranderen, met één uitzondering: het ontslagrecht. Op dat gebied is een ander wetsontwerp in behandeling: de Wet Werk en Zekerheid. Het ontslagrecht gaat er volgens dat wetsvoorstel als volgt uitzien. Er zijn twee manieren om een arbeidsovereenkomst te beëindigen. Werkgevers kunnen het UWV een vergunning vragen om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Werkgevers kunnen de kantonrechter vragen de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Het wetsvoorstel houdt in, dat de preventieve toetsing van het ontslag blijft bestaan. Het UWV toetst ontslag om bedrijfseconomische redenen en ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. De kantonrechter toetst ontslag wegens: disfunctioneren van werknemers; verwijtbaar handelen of nalaten van werknemers; andere in de persoon van werknemers gelegen redenen; een verstoorde arbeidsverhouding. Werkgevers kunnen dus bij eenzelfde ontslaggrond niet langer kiezen tussen het UWV of de rechter. Het is ook mogelijk in een collectieve arbeidsovereenkomst een van de werkgever onafhankelijke en onpartijdige commissie in te stellen, die in plaats van het UWV het ontslag om bedrijfseconomische redenen toetst.

In het systeem van het BW werkt de CAO direct door in de individuele arbeidsovereenkomst van de werknemer. Daar is geen besluit van het college tot wijziging van de Arbeidsvoorwaarden meer voor nodig. De normalisering is ook een vorm van harmonisering.

Bijlage 11: Ervaringen, bevindingen en keuzes in het proces rondom P&O

In de voorbereiding van de haalbaarheidsstudie zijn door de verschillende P&O-afdelingen gegevens aangeleverd om een inhoudelijke vergelijking van het arbeidsvoorwaardenpakket te kunnen maken. Daarnaast zijn werkelijke personeelskosten in beeld gebracht, variërend van kosten van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden alsmede kosten voor personeelsvereniging, werkkleding etc. Het idee daarbij was tweeledig: inzicht te geven in de uitgaven van de 5 gemeenten, om zo de kosten per medewerker vast te stellen en in beeld te brengen hoe de verhoudingen tussen de gemeenten zijn. Daarnaast is het voornemen om op basis van de uitgaven een vertaling maken naar een nieuw pakket arbeidsvoorwaarden voor de uitvoeringsdienst en zo mogelijk ook voor de vijf gemeenten. Daarbij wordt gedacht aan een individueel keuzebudget, waar medewerkers zelf, op maat/naar behoefte een deel van hun arbeidsvoorwaardenpakket kunnen kiezen.

Gaande het proces bleek dat het onmogelijk is om in korte tijd de huidige pakketten op waarde te schatten en een betrouwbare vergelijking in kosten te maken. De vijf deelnemende gemeenten verschillen van bewonersaantallen, omvang van organisatie, stads- of dorpsproblematiek en takenpakketten. Dat maakt een vergelijking ingewikkeld. Een platte vergelijking van inwonersaantallen versus formatieomvang zou geen recht doen aan de betekenis van de verschillen. De verschillen in personele- en financiële administraties van de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn groot en helpen niet om dit te ondersteunen. De wijze waarop de werkkostenregeling (waarin vergoedingen en verstrekkingen worden meegenomen in de zgn. vrije ruimte) lokaal is ingericht heeft ook invloed op dit vraagstuk. Samen met een financieel adviseur is gekeken naar wat er wel mogelijk is om kosten inzichtelijk te krijgen. Ook zijn ervaringen in het land, bij andere samenwerkingsverbanden een factor. Daar blijkt dat de vakbonden, die een belangrijke rol in dit proces hebben, veel waarde hechten aan behoud van oude rechten uit de rechtspositie.

Op landelijk niveau wordt in het kader van een nieuwe CAO ook gesproken met vakbonden over modernisering van de arbeidsvoorwaarden, de zgn. CAO voor de toekomst. Het overleg blijkt moeizaam te verlopen, zelfs zo dat sinds januari van dit jaar het lokaal Georganiseerd overleg is opgeschort. Om die reden lijkt het noodzakelijk onze ambities, zoals verwoord in de deelopdracht Personeel en Organisatie, te moeten bijstellen. Immers, in de tijd die ons strekt voor 1 juli 2015 lukt het ons niet dit allemaal uit te werken en tot nieuwe afspraken met de G.O.'s en Ondernemingsraden te komen. Alleen voor het inrichten van de nieuwe organisatie, met aanmeldingen bij instanties en alle veranderingen in de personeels- en salarisadministraties al een periode van 3 tot 6 maanden nodig.

Daarom is vastgesteld dat het werken vanuit het Gelders sociaal plan (GSP) nu helpt om slagvaardig aan het werk te kunnen. Het GSP is gemaakt voor de medewerkers van de ODRA en gebaseerd op een vergelijking van de arbeidsvoorwaarden. Dit wordt gebruikt als leidraad en bekeken wordt hoe hier een eigen kleur aangegeven kan worden door de eerder geformuleerde waarden en ambities mee te nemen.

Voor uitwerking van goed werkgeverschap, maar zeker voor het vinden van efficiency en kostenbesparing is enige massa (± 250 medewerkers?) nodig. Alleen dan kan je zorgen voor professionaliteit binnen de eigen organisatie. De vraag is of je bij minder medewerkers een eigen organisatie moet inrichten, met een eigen management en ondersteuning. Kunnen deze kosten worden terugverdiend? De ervaring leert dat een nieuwe organisatie pas na jaren efficiency kan opleveren.

Het idee is om massa te verkrijgen door ook medewerkers van de afdelingen bedrijfsvoering vanuit de vijf gemeenten gaan bedienen, zodat ook de verschillen tussen de zes organisaties kunnen worden gereduceerd en zo mogelijk volledige harmonisatie kan worden bereikt. Voordeel hiervan is: afname kwetsbaarheid van éénpitters, efficiency, verhoging kwaliteit door ontwikkeling adviesfunctie (generalist met een specialisme).

Bijlage 12: Voorbeeldberekeningen financiële doelstelling (bij paragraaf 8.1.2)

In deze bijlage zijn een aantal voorbeeldberekeningen opgenomen waaruit blijkt wat de doelstelling 'minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten' betekent voor het te behalen efficiencyvoordeel.

In de minimumvariant wordt er vanuit gegaan dat de overhead voor PIJOFAC, huisvesting en ICT geen meerkosten vormen voor de deelnemende gemeenten, omdat de achterblijvende overhead volledig wordt afgebouwd. Frictie- en integratiekosten zijn in deze variant tot een minimum beperkt. In de maximumvariant wordt er vanuit gegaan dat de volledige overheadkosten op basis van de uitgangspunten in hoofdstuk 8 tot meerkosten leiden. De frictie- en integratiekosten zijn daarbij eveneens hoger ingeschat.

Er zijn twee berekeningen gemaakt: een voor processen die met name bestaan uit personeelskosten en een voor processen die voor 50% uit materiele en voor 50% uit personele kosten bestaan. Uit de berekening volgt wat de doelstelling betekent voor het te behalen efficiencyvoordeel. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat het efficiencyvoordeel in vijf jaar opbouwt tot een stabiel niveau.

Processen met personele kosten	Minimumvariant ¹⁹	Maximumvariant
Toename directe kosten	0%	5%
Overhead PIJOFAC	0%	14,0%
Huisvesting en ICT	0%	27,3%
Kosten platform	1,5%	1,5%
Totaal toename structurele kosten (A)	1,5%	47,9%
Noodzakelijk efficiencyvoordeel per jaar	- 0,5%	- 16,0%
Opbouwend tot voordeel jaar 5 (B)	- 2,5%	- 79,8%
Structureel voordeel m.i.v. jaar 6 (A+B)	- 1,0%	- 31,9%
Incidentele kosten		
Fricatiekosten	1,0%	10,0%
Integratiekosten	1,0%	5,0%
Totaal incidentele kosten	2,0%	15,0%
Aanvullende efficiencyopgave per jaar	- 0,1%	- 1,0%
Opbouwend tot voordeel jaar 5 (C)	- 0,7%	- 5,0%
Structureel te behalen efficiencyvoordeel (B+C)	- 3,2%	- 84,8%
Structureel resultaat m.i.v. jaar 6 (A+B+C)	- 1,7%	- 36,9%

Processen met mix personele en materiele kosten	Minimumvariant	Maximumvariant
Toename directe kosten	0%	2,5%
Overhead PIOFACH	0%	6,1%
Huisvesting en ICT	0%	13,7%
Kosten platform	1,5%	1,5%
Totaal toename structurele kosten (A)	1,5%	24,7%
Noodzakelijk efficiencyvoordeel per jaar	- 0,5%	- 8,2%
Opbouwend tot voordeel jaar 5 (B)	- 2,5%	- 41,1%
Structureel voordeel m.i.v. jaar 6 (A+B)	- 1,0%	- 16,5%
Incidentele kosten		
Fricatiekosten	1,0%	10,0%
Integratiekosten	1,0%	5,0%
Totaal incidentele kosten	2,0%	15,0%
Aanvullende efficiencyopgave per jaar	- 0,1%	- 1,0%
Opbouwend tot voordeel jaar 5 (C)	- 0,7%	- 5,0%
Structureel te behalen efficiencyvoordeel (B+C)	- 3,2%	- 46,1%
Structureel resultaat m.i.v. jaar 6 (A+B+C)	- 1,7%	- 21,5%

¹⁹ In de minimumvariant wordt er vanuit gegaan dat de overhead voor PIJOFAC, huisvesting en ICT geen meerkosten vormen voor de deelnemende gemeenten, omdat de achterblijvende overhead volledig wordt afgebouwd.

Bijlage 13: Opdracht onderzoek nadere uitwerking overhead IGUO

Project Opdracht Formulier

Projectnaam: Nadere uitwerking overhead IGUO		Kenmerk:
Datum: 10 juli 2014	Typering project: Onderzoek	Beoogde einddatum project: 15 oktober 2014
Opdrachtgever: Jan-Henk Janssen namens Secretarissenoverleg G5	Opdrachtnemer: controllersoverleg G5	

Projectdefinitie

Aanleiding

Op 8 juli is tijdens een expertmeeting overhead G5 stilgestaan bij eventuele complicaties die overhead kan veroorzaken bij samenwerking. Complicaties in die zin dat de samenwerkende organisatie ondersteunende functies nodig heeft die niet (direct) kunnen worden afgebouwd bij de deelnemende gemeenten. Hierdoor ontstaan (tijdelijk) meerkosten, die druk leggen op de financiële haalbaarheid van de samenwerking.

Geconstateerd is dat wij deze meerkosten zoveel mogelijk willen en kunnen beperken door:

- de door het samenwerkingsverband benodigde ondersteuning 'zero based' te bepalen. hier is het uitgangspunt niet de huidige ondersteuning of van bepaalde normen, maar wordt gekeken wat de nieuwe organisatie nodig heeft om goed te kunnen functioneren;
- de benodigde ondersteuning te leveren vanuit de bestaande gemeenten. De managers bedrijfsvoering van de vijf gemeenten bepalen op basis van de vraag van de nieuwe organisatie wie welke ondersteuning kan leveren. Waar nodig worden vacatures intern, dat wil zeggen binnen de vijf gemeenten, ingevuld.

Deze werkwijze leidt met name tot goede resultaten bij een grotere omvang van taken die in G5-verband worden uitgevoerd. Wanneer de samenwerking zich beperkt tot een klein aantal taken, zal dat leiden tot sub optimalisatie.

Aanvullende onderzoeksopdracht

In eerdere onderzoeken van het controllersoverleg G5²⁰ is geconstateerd dat er verschillen bestaan tussen de omvang van de overhead bij de vijf gemeenten. Daarbij is geconstateerd dat een nauwkeurige analyse van deze verschillen diepgaand en gedetailleerd onderzoek vereist. Om die reden is op dat moment afgezien van nader onderzoek.

Conclusie van de expertmeeting van 8 juli is dat er meer gedetailleerde informatie nodig is om de overhead problematiek nader te duiden. Hiervoor dient de aanwezige (centrale) overhead bij de vijf gemeenten in beeld te worden gebracht. Aan het secretarissenoverleg zal een opdrachtformulering worden voorgelegd.

Voorstel is nu om;

- op basis van de benchmark zoals ontwikkeld door bureau Berenschot op hoofdlijnen inzichtelijk te maken hoe de ondersteunende functies zich per gemeente verhouden tot de directe functies. Een differentiatie in de aanwezige centrale overheadfuncties zal worden aangegeven.
Vervolgens kan op basis van de verkregen informatie de discussie plaats vinden over de maximaal toelaatbare omvang van ondersteunende functies is bij samenwerking;
- in kaart te brengen welke ondersteunende functies concreet noodzakelijk zijn wanneer de samenwerking zich beperkt tot de taken ict en belastingen.

Beoogd resultaat

²⁰ Controllersoverleg G5 (2013). Analyse verschil toegerekende overhead in uurtarieven G5. Nagekomen bijlage bij memo 'Overhead en samenwerking binnen de G5: stimulans of struikelblok' d.d. 25 november 2012.

1. Op basis van de verkregen informatie komt op hoofdlijnen inzicht in:
 - a) de verhouding tussen ondersteunende en directe (uitvoerings)functies per gemeente;
 - b) de verschillen in (de omvang van) ondersteunende functies tussen gemeenten;
2. Op basis van de 'zero-based' benadering in kaart gebracht welke ondersteunende functies benodigd zijn voor de taken ict en belastingen.

Afbakening

Op dit moment is een uitgebreide analyse van de opbouw van de overhead van de vijf gemeenten niet aan de orde. Per onderdeel kan een dergelijke analyse wel noodzakelijk zijn wanneer de samenwerking wordt uitgebreid naar meerdere ondersteunende taken.

Aanpak

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het secretarissenoverleg G5, waarbij de rol van opdrachtgever wordt belegd bij Jan-Henk Janssen. Uitvoering van de opdracht wordt gecoördineerd door het controllersoverleg G5, met Ati van Ommeren als opdrachtnemer.

Ten aanzien van resultaat 1 vindt afstemming plaats met de medewerkers van de vijf gemeenten die namens hun gemeente hebben bijgedragen aan de benchmark van bureau Berenschot. De nadere duiding van de verschillen wordt uitgevoerd in afstemming met de MAG.

Voor resultaat 2 wordt contact gezocht met de kwartiermaker ICT en de projectleider Belastingen. In overleg met hen zal de aanpak worden uitgewerkt.

Planning

Doorlooptijd is bepaald op basis van:

- bekendheid, beschikbaarheid en kwaliteit ingevulde benchmark Berenschot plus aanwezigheid betrokken personen;
- afstemming met kwartiermaker ICT en de projectleider Belastingen benodigde tijd binnen deze projecten.

Risico's/kanttekeningen

De vijf gemeenten verschillen qua inrichting van de organisatie en de (personele en financiële) administratie. Daarnaast wordt de knip tussen directe en indirecte formatie en kosten verschillend geplaatst. Dit maakt het lastig om een eenduidige analyse van de verschillen in de verhouding tussen ondersteunende en directe functies te maken. Doel van deze opdracht is dan ook een analyse op hoofdlijnen.

Bijlage 14: Bepaling normering overhead voor inkomende projecten (bij paragraaf 8.2.1)

Voor de bepaling van de noodzakelijke overhead wordt eveneens uitgegaan van 'zero based budgetting'. Daarnaast wordt geadviseerd om de maximale omvang van de overhead in te kaderen op basis van landelijke normen. Om richtlijnen te kunnen bepalen voor de noodzakelijke overhead op de genoemde drie onderdelen, is gekeken naar beschikbare onderzoeksgegevens op dit gebied. Vervolgens is dit vertaald naar de maximum normen voor de IGUO. Zoals eerder benoemd, is het voorstel om de noodzakelijke overhead in te vullen vanuit de vijf gemeenten. Hiermee worden de frictiekosten voor deze gemeenten tot een minimum beperkt.

Berenschot voert al geruime tijd onderzoeken uit naar de omvang van overhead bij verschillende organisaties. Uit dit onderzoek blijkt dat bij gemeenten het aantal fte voor overhead gemiddeld 32,9% bedraagt van het totaal aantal fte (= 49% van de directe fte's). Dit is als volgt verdeeld over de functies die Berenschot benoemd als overhead:

Percentage overhead ten opzichte van totaal aantal fte	
Management en -ondersteuning	11,6%
Personeel en Organisatie	3,9%
Financiën en Control	6,4%
Informatisering en Automatisering	3,4%
Communicatie en kwaliteitszorg	2,0%
Juridische zaken	0,3%
Facilitaire zaken	5,2%
Totaal overhead	32,9%

De spreiding binnen de onderzochte groep gemeenten is aanzienlijk. De percentages variëren globaal van 20 tot 43%. In het onderzoek van Berenschot is ook opgenomen wat de gemiddelde omvang van de overhead in andere sectoren is. In het kader van de IGUO zijn de volgende gegevens interessant:

- Detachering (11,9%)
- ICT-dienstverlening (15,1%)
- Ingenieursbureaus (18,2%)²¹

Uit een in 2013 gehouden inventarisatie in G5-verband blijkt de volgende verhouding tussen de indirecte fte's en het totaal aantal fte's voor de G5 (Controlleroverleg G5, 2013):

Gemeente	Indirecte fte's t.o.v. totaal aantal fte's
Arnhem	32%
Lingewaard	29%
Overbetuwe	27%
Renkum	28%
Rheden	23%

De aard van de werkzaamheden van de IGUO vraagt, in verhouding tot beleidsintensieve werkzaamheden, om weinig ondersteuning. Dit wordt bevestigd door de mate van overhead die Berenschot heeft vastgesteld in de sectoren detachering, ICT dienstverlening en ingenieursbureaus.

De *directe personele overhead* (afdelingsleiding en ondersteuning) heeft een relatie met wat Berenschot benoemd als 'management en -ondersteuning'. Onder de definitie van Berenschot wordt echter de in onderdeel 10.2 benoemde directeur en staf hier ook onder geschaard. De gewenste omvang van de afdelingsleiding wordt enerzijds bepaald door de wijze van aansturing van de afdeling (fulltime manager versus meewerkend voorman) en anderzijds door de 'span of control' van de manager. Binnen gemeenten wordt veelal gewerkt met fulltime managers. De verhouding van het aantal fte managers ten opzichte van het totaal fte van de organisatie ligt gemiddeld tussen de 4 en 5%²².

²¹ Alles op basis van Posseth, Van Zanten e.a. 2013.

²² Huijben & Geurtsen, 2010.

Geadviseerd wordt om voor leidinggevenden uit te gaan van een percentage van 4% van het totaal aantal fte. Voor ondersteuning van de leidinggevenden wordt uitgegaan van 0,5 fte secretariële ondersteuning per 1 fte manager. Dit komt neer op 2% van het totaal aantal fte. Hiermee komt de totale directe personele overhead op 6% van het totaal aantal fte.

Voor de *indirecte personele overhead* cq ondersteuning op het gebied van PIJOFAC wordt uitgegaan van de door Berenschot benoemde functies exclusief Informatiesering en Automatisering en facilitaire zaken (zie daarvoor het volgende onderdeel). Aangezien de werkzaamheden binnen de IGUO relatief weinig ondersteuning zullen vragen, wordt geadviseerd uit te gaan van de helft van de door Berenschot genoemde percentages op deze onderdelen. Dit komt neer op een percentage van 6,3% van de totale formatie.

In hoofdstuk 5 is voorgesteld zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande huisvesting binnen de vijf gemeenten. Ten aanzien van de kosten van *ICT en huisvesting* zijn er twee opties:

1. Uitgangspunt is dat de verschillende onderdelen van de IGUO *evenredig* worden ondergebracht bij de vijf gemeenten. De gemeenten zorgen dat er voldoende werkplekken beschikbaar zijn. Er vindt geen verrekening van kosten plaats.
2. De verschillende onderdelen van de IGUO worden, in ieder geval op de korte termijn, niet evenredig ondergebracht bij de vijf gemeenten. Dit betekent dat er leegstand ontstaat bij de ene gemeenten, terwijl een andere gemeente extra capaciteit moet creëren. De gemeenten brengen de gemiddeld gebruikte werkplekken in rekening bij de IGUO.

In het geval van optie 2 is het onwenselijk dat iedere gemeente zijn eigen tarieven gaat hanteren. Op korte termijn heeft dit weliswaar een voordeel. Er wordt het eerst gebruik gemaakt van beschikbare 'goedkope' werkplekken. Op de langere termijn resteren dan de 'dure' werkplekken, wat het toevoegen van nieuwe processen aan de IGUO bemoeilijkt. Daarom wordt in het geval van optie 2 geadviseerd om uit te gaan van standaardtarieven. Voor ICT kan daarbij worden aangehaakt bij de prijs per fte die de ICT G4 hanteert (o.b.v. het bedrijfsplan €4.160,- per fte). Ten aanzien van de huisvestingskosten is het voorstel om gebruik te maken van de NFC index kantoren van de Netherlands Facility Costs Index Coöperatie u.a.. De NFC doet jaarlijks onderzoek naar de facilitaire kosten van kantoren in Nederland. In 2012 bedroegen de gemiddelde facilitaire kosten per werkplek € 9.537,- excl. btw. Dit betreft de kosten voor huisvesting, diensten en middelen, ICT, externe voorzieningen en facility management. Wanneer de kosten van ICT geëlimineerd worden, wordt de gemiddelde werkplekprijs €6.871,- excl. btw. (NFC index, 2013).

Onze voorkeur gaat uit naar optie 1. Dit betekent echter wel dat de IGUO geen integrale kostprijs betaald voor de bij de gemeenten afgenomen diensten. In het kader van de Wet Markt en Overheid is dit alleen toegestaan wanneer de IGUO niet aan marktpartijen levert.

Bijlage 15: Advies btw-aspecten IGUO door PWC

Persoonlijk en vertrouwelijk

Gemeente Arnhem

T.a.v. mevrouw M. van Dongen

Postbus 9029

6800 EL ARNHEM



9 mei 2014

Referentie: 30118474/JS/JR/2749916v2-u

Betreft: Gemeente Arnhem / Btw-aspecten intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie

Geachte mevrouw Van Dongen,

In uw e-mail van 29 april 2014 hebt u ons gevraagd om de btw-aspecten aan te geven van een mede door de gemeente Arnhem op te richten intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Vervolgens hebt u ons in uw e-mail van 1 mei 2014 en het telefoongesprek van 6 mei 2014 nadere informatie verschaft. Bijgaand treft u ons richtinggevend advies aan. Onderdeel één beschrijft de feiten. In onderdeel twee hebben wij de fiscale aspecten op hoofdlijnen uitgewerkt.

Feiten

De gemeenten Arnhem, Lingewaard, Renkum, Rheden en Overbetuwe verkennen op dit moment de mogelijkheden om een intergemeentelijk samenwerkingsverband (hierna ook: IGUO) op te richten. De rechtsvorm waarin de IGUO zal worden ondergebracht is nog niet bekend en kan een bedrijfsvoeringsorganisatie, een coöperatie of een openbaar lichaam betreffen. De werkzaamheden van de IGUO worden in ieder geval niet ondergebracht bij één van de deelnemende gemeenten die als centrumgemeente de werkzaamheden gaat verzorgen.

In de kosten van de IGUO zijn ook salariskosten aanwezig. Over de huisvesting van de IGUO is nog geen beslissing genomen.

De IGUO gaat (in eerste instantie) de volgende ondersteunende diensten aan één of meerdere deelnemers verlenen:

1. Regionale interimpool. De IGUO stelt via detachering tegen vergoeding projectleiders en interim-managers ter beschikking.
2. Inkoop en aanbesteding. De IGUO verleent tegen vergoeding adviesdiensten en verzorgt begeleiding inzake aanbesteding. De adviesdiensten hebben betrekking op advies inzake rechtmatige en doelmatige inkoop. De inkoopuitgaven en afgesloten contracten worden gecontroleerd.

3. Subsidies/subsidiebureau. De IGUO beantwoordt vragen omtrent subsidies en geeft advies inzake het verkrijgen van subsidiegelden.
4. Belastingen. De IGUO int gemeentelijke belastingen, verzorgt de waardebeoordeling en verzorgt de afhandeling van bezwaar.
5. ICT. De IGUO verzorgt ICT-diensten zoals systeem-, technisch, applicatie en netwerkbeheer.

De IGUO heeft nog geen beslissing genomen omtrent de kostprijs voor de dienstverlening. Mogelijk dat de kostprijs met de kosten van overhead in rekening worden gebracht.

Fiscale uitwerking

De IGUO is een btw-ondernemer die tegen vergoeding diensten verleent aan de deelnemers in het samenwerkingsverband. De diensten zijn met btw belast tenzij een btw-vrijstelling geldt. De gemeenten kunnen de btw die het samenwerkingsverband in rekening brengt onder voorwaarden compenseren bij het BTW-compensatiefonds of verrekenen op de btw-aangifte. De rechtsvorm waarin de IGUO wordt ondergebracht heeft geen invloed op de btw-aspecten van de dienstverlening.

Btw-koepelvrijstelling / transparantiemethode BTW-compensatiefonds

In onderstaande deelparagrafen werken wij de toepassing van de btw-koepelvrijstelling en de toepassing van de transparantiemethode uit.

Vereisten btw-koepelvrijstelling

De btw-koepelvrijstelling is een btw-vrijstelling die geldt voor dienstverlening van een koepelorganisatie (btw-ondernemer) aan haar leden. De btw-koepelvrijstelling is bedoeld om de btw geen belemmering te laten vormen bij samenwerking. Bij toepassing van de btw-koepelvrijstelling gelden de volgende uitgangspunten:

- De btw-koepelvrijstelling geldt alleen voor diensten van het samenwerkingsverband aan haar leden. De btw-koepelvrijstelling geldt niet voor dienstverlening van de leden aan het samenwerkingsverband en dienstverlening tussen de leden onderling. De btw-koepelvrijstelling kan door de IGUO alleen worden toegepast als het samenwerkingsverband ten minste twee afnemers heeft.
- De deelnemers moeten de diensten van de IGUO gebruiken voor werkzaamheden die zij als overheid verrichten c.q. waarvoor zij geen btw-ondernemer zijn of geen btw op de btw-aangifte kunnen verrekenen (zogenoemde vrijgestelde prestaties). Aan deze voorwaarde wordt onder andere voldaan als het activiteiten betreft waarvoor de gemeente, bij rechtstreekse inkoop van goederen en of diensten, recht heeft op compensatie van btw bij het BTW-compensatiefonds. De dienstverlening van de IGUO moet rechtstreeks nodig zijn voor de werkzaamheden van de deelnemende gemeenten. Aan deze eis wordt overigens al vrij snel voldaan.
- Voor toepassing van de btw-koepelvrijstelling is niet vereist dat de afnemers alle door het samenwerkingsverband aan te bieden diensten afnemen. De btw-koepelvrijstelling kan ook van toepassing zijn op diensten die het samenwerkingsverband aan één van de deelnemers aan het samenwerkingsverband verleent.

- De btw-koepelvrijstelling geldt alleen als het samenwerkingsverband de daadwerkelijke gemaakte kosten voor de dienstverlening in rekening brengt. Het hanteren van winstmarges en het opbouwen van een reserve door het samenwerkingsverband is (in beginsel) niet toegestaan.
- De toepassing van de btw-koepelvrijstelling mag niet leiden tot concurrentievervalsing. In de btw-regelgeving is vanwege het risico van concurrentievervalsing de toepassing van de btw-koepelvrijstelling voor een aantal diensten (limitatief) uitgesloten. Zo geldt de btw-koepelvrijstelling bijvoorbeeld niet voor het tegen vergoeding uitlenen c.q. detacheren van personeel, verzorgen van loon-, salaris-, financiële en grootboekadministratie en ICT-diensten. Hierbij merken wij voor de volledigheid op dat door de regelgever op eenvoudige wijze diensten van toepassing van de btw-koepelvrijstelling kunnen worden uitgesloten.

Transparantiemethode

Vanwege de toepassing van de btw-koepelvrijstelling kan de IGUO geen inkoop-btw verrekenen op de btw-aangifte ter zake van de diensten die zij met de toepassing van de btw-koepelvrijstelling aanbiedt. De inkoop-btw vormt in zoverre voor de IGUO een kostenpost en moet worden meegenomen in de kostprijs voor de dienstverlening richting de deelnemende gemeenten. Per saldo kan een financieel nadeel ontstaan voor de IGUO. Als de deelnemende gemeenten de werkzaamheden zelf hadden verzorgd dan hadden de deelnemende gemeente de inkoop-btw kunnen compenseren bij het BTW-compensatiefonds. De staatssecretaris van Financiën heeft het voormelde financiële nadeel voor samenwerkingsverbanden zoals de IGUO willen wegnemen door de introductie van de transparantiemethode.

Op grond van de transparantiemethode uit het Besluit van 25 januari 2012, BLKB 2012/175M, kan de IGUO een gedeelte van haar inkoop-btw doorschuiven naar de deelnemende gemeenten. Namelijk de btw die betrekking heeft op de diensten die de deelnemende gemeenten voor hun niet-ondernemers activiteiten c.q. overheidsactiviteiten van de IGUO afnemen. De gemeenten kunnen de door de IGUO doorgeschoven inkoop-btw voor toepassing van de Wet BCF beschouwen als ware deze rechtstreeks aan hen in rekening gebracht waardoor compensatie van deze btw onder voorwaarden mogelijk is.

IGUO

De IGUO kan de btw-koepelvrijstelling toepassen. Echter, sommige diensten die de IGUO gaat verlenen zijn van toepassing van de btw-koepelvrijstelling uitgesloten. De vergoeding die de IGUO ontvangt voor detachering van personeel is van de btw-koepelvrijstelling uitgesloten en belast met btw. Ook de dienstverlening op het gebied van ICT is van toepassing van de btw-koepelvrijstelling uitgesloten. Ten slotte geldt dat de diensten die de IGUO aan de deelnemers verleent en die door de deelnemers worden gebruikt voor btw-ondernemersactiviteiten die met btw zijn belast niet onder de reikwijdte van de btw-koepelvrijstelling vallen. Deze laatste uitzondering kan aan de orde komen bij het detacheren van personeel en de advisering bij inkoop en aanbesteding. Dienstverlening door de IGUO aan afnemers die geen deelnemer zijn in het samenwerkingsverband c.q. dienstverlening aan derden valt niet onder de btw-koepelvrijstelling.

Doordat de btw-koopelvrijstelling niet op alle dienstverlening van de IGUO van toepassing is, moet de IGUO over de vergoeding voor sommige diensten btw voldoen en over andere diensten niet. Dit betekent dat ook de inkoop-btw van de IGUO zal moeten worden verdeeld over de met btw-belaste omzet (aftrekbaar) en over btw-vrije activiteiten (btw-kostprijsverhogend / transparantiemethode).

Door toepassing van de btw-koopelvrijstelling gelden twee verschillende btw-regimes. Een deel van de diensten van de IGUO wordt niet belast met btw, hetgeen gevolgen heeft voor de inrichting van de administratie.

Btw-belaste dienstverlening

De IGUO kan op eenvoudige wijze al haar dienstverlening in de heffing van btw betrekken. De IGUO moet daarvoor een beperkte marge op de kosten van haar dienstverlening hanteren zodat de btw-koopelvrijstelling niet van toepassing is. De dienstverlening van de IGUO is van rechtswege belast met btw. In dat geval kan de IGUO alle inkoop-btw met de Belastingdienst verrekenen. Per saldo ontstaat een overzichtelijke btw-administratie.

Een gemeente die diensten van de IGUO afneemt betaalt in deze situatie btw. Voor zover de diensten worden afgenomen voor taken in de niet-ondernemerssfeer c.q. overheids sfeer kan de gemeente de betaalde btw compenseren bij het BTW-compensatiefonds, tenzij een uitsluiting geldt. Deze manier van samenwerken is daarom vooral interessant als taken worden uitbesteed waarvan alle inkoop-btw kan worden gecompenseerd bij het BTW-compensatiefonds.

De gemeenten betalen de btw aan IGUO en kunnen deze btw volledig compenseren als zij de afgenomen diensten volledig gebruiken voor niet-ondernemersactiviteiten c.q. overheidsactiviteiten zoals het innen van belastingen of het maken van beleid. Voor zover diensten worden afgenomen voor de algehele bedrijfsvoering van de gemeente, zoals ICT-diensten, kan de gemeente de btw verwerken conform het mengpercentage van de gemeente. Dat wil zeggen dat nagenoeg alle btw kan worden gecompenseerd bij het BTW-compensatiefonds, een beperkt gedeelte van de btw kan worden verrekend op de btw-aangifte en een gedeelte van de btw kostprijsverhogend is. Worden diensten afgenomen voor specifieke projecten dan moet per project worden bekeken of de btw die de IGUO in rekening brengt geheel of gedeeltelijk kan worden gecompenseerd bij het BTW-compensatiefonds, worden verrekend op de btw-aangifte of kostprijsverhogend is.

De IGUO brengt aan de deelnemende gemeenten btw in rekening. De gemeenten betalen de btw aan de IGUO. De IGUO voldoet de btw vervolgens aan de Belastingdienst. De gemeenten kunnen de betaalde btw geheel of gedeeltelijk declareren bij het BTW-compensatiefonds. Tussen het tijdstip van betalen van de btw aan de IGUO en de uitbetaling van btw via het BTW-compensatiefonds verstrijkt enige tijd. Daardoor ontstaat voor de gemeenten een liquiditeits- en rentenadeel. Voor zover dit rentenadeel betrekking heeft op btw op salariskosten (die vóór de samenwerking niet met btw waren belast) leidt samenwerking in dit geval tot een extra kostenpost.

Aandachtspunten

Ten aanzien van de hiervóór beschreven fiscale regimes speelt een aantal aandachtspunten.

Vastgoed

Bij toepassing van de btw-koepelinstelling verleent de IGUO van btw-heffing vrijgestelde prestaties. De IGUO kan dan niet opteren voor een met btw belaste huur van een gebouw. Bij de huur of aankoop van een bedrijfspand door de IGUO kan hierdoor een aanzienlijke kostenpost ontstaan. Bij huisvesting van de IGUO in een stad- of gemeentehuis dat minder dan tien jaar geleden in gebruik is genomen, kan herziening van gecompenseerde btw spelen bij de gemeente die de huisvesting verzorgt.

Uitbreiding

De keuze voor een fiscaal btw-regime kan gevolgen hebben voor de uitbreiding van het samenwerkingsverband. Als ervoor wordt gekozen om de IGUO alleen met btw belaste diensten te laten verlenen dan kunnen vanwege de kosten van btw moeilijk partners toetreden die geen btw kunnen compenseren bij het BTW-compensatiefonds (bijvoorbeeld waterschappen).

Overdracht roerende zaken

Bij de overdracht van roerende zaken door de gemeenten aan de IGUO kan btw verloren gaan als roerende zaken worden overgedragen die in het jaar van overdracht zijn aangeschaft door de desbetreffende gemeente.

BTW-compensatiefonds

Vanaf 2015 heeft het BTW-compensatiefonds een plafond. Als gemeenten meer btw claimen bij het BTW-compensatiefonds dan dat er beschikbaar is gesteld, dan worden de tekorten uit het BTW-compensatiefonds aangevuld met gelden uit het Gemeentefonds. Overschotten van het BTW-compensatiefonds worden gestort in het Gemeentefonds. Gemeenten hebben een financieel belang om zo weinig mogelijk btw te betalen en te claimen bij het BTW-compensatiefonds. Toepassing van de btw-koepelvrijstelling heeft tot gevolg dat niet alle salarissen met btw worden belast en leidt tot een geringer bedrag aan btw dat bij het BTW-compensatiefonds wordt geclaimd. Daarentegen wordt de administratie van de IGUO door toepassing van de btw-koepelvrijstelling wel complexer.

Inventariseren kosten van btw / rentenadeel

Samenwerken leidt tot een efficiencyvoordeel. Echter, door samenwerking via een afzonderlijke rechtspersoon kunnen ook extra kosten ontstaan, zoals btw die niet kan worden verrekend op de btw-aangifte en niet kan worden gecompenseerd bij het BTW-compensatiefonds.

De dienstverlening van de IGUO bestaande uit het verlenen van ICT-diensten is belast met btw. Deze ICT-diensten worden afgenomen voor de complete bedrijfsvoering van de deelnemende gemeenten. De btw op deze dienstverlening kan de gemeente verwerken conform het mengpercentage van de gemeente. Dat wil zeggen dat nagenoeg alle btw kan worden gecompenseerd bij het BTW-compensatiefonds, een beperkt gedeelte kan worden verrekend op de btw-aangifte en een gedeelte van de btw kostprijsverhogend is. Niettemin is een zeer beperkt deel van de btw kostprijsverhogend. Wij adviseren om de (extra) btw-druk op de salariskosten in beeld te brengen.

Als wordt gekozen om alle dienstverlening van de IGUO in de heffing van btw te betrekken, dan treedt een rentenadeel op zoals beschreven in onderdeel 2.2. Dit geldt ook voor de dienstverlening die niet onder de btw-koepelvrijstelling valt.

Vennootschapsbelasting

Op dit moment vallen zogenoemde overheidsbedrijven die zijn onder ondergebracht in publiekrechtelijke rechtspersonen of rechtspersonen waarvan publiekrechtelijke lichamen aandeelhouder of deelnemer zijn buiten de heffing van vennootschapsbelasting. In ieder geval voor wat betreft de thans beschreven dienstverlening van IGUO aan de deelnemende gemeenten. Met ingang van 1 januari 2016 zullen ook overheidsbedrijven onder de vennootschapsbelasting vallen. Zij zijn vanaf dat moment over eventueel behaalde winst c.q. overschotten vennootschapsbelasting verschuldigd. In de huidige contouren van de uitbreiding van vennootschapsbelastingplicht is voorzien in een vrijstelling van vennootschapsbelasting voor samenwerkingsverbanden tussen overheden.

Afrondend

In het vorenstaande hebben wij een beschrijving van de fiscale aspecten van de IGUO gegeven. Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, dan kunt u contact opnemen met Joep Swinkels op telefoonnummer (088) 792 47 08.

Hoogachtend,

PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V.

W.A. Rouwenhorst RB
Tax Partner
wladimir.rouwenhorst@nl.pwc.com
T: (088) 792 30 08
F: (088) 792 94 34

mr. dr. J.J.P. Swinkels
Senior Tax Manager
joep.swinkels@nl.pwc.com
T: (088) 792 47 08
F: (088) 792 95 0

Bijlage 16: Input ManagementAdviesGroep (MAG) IGUO en overhead (bij paragraaf 8.4.2)

Inleiding

In het kader van het 'bouwen' van de haalbaarheidsstudie IGUO is bij de Managementadviesgroep (MAG) o.a. het vraagstuk van de overhead neergelegd.

Er zijn geen specifieke kaders voor dit verzoek meegegeven, zodat er ruimte is in hoe we er mee omgaan. Deze memo wil een voorzet geven voor de gevraagde bijdrage.

Definitie van het begrip 'overhead'

Een zuivere discussie over het onderwerp overhead is gediend met een neutrale betekenis van het begrip. In deze neutrale benadering beschouwen we overhead als *bedrijfsactiviteiten die niet direct onderdeel zijn van het primaire proces, en die noodzakelijk zijn om het primaire proces op de gewenste manier uit te voeren.*

Overhead is daarmee niet een 'negatief' of 'beladen' onderwerp, maar een positief te labelen begrip. Overhead is ook ruimer dan alleen personele overhead: in beginsel maken alle 'PIJOFAC'-taken deel uit van het begrip overhead.

Zonder in academische discussies te vervallen, is het zinvol om onderscheid aan te brengen in soorten overhead. Het hieronder gegeven onderscheid in drie typen volstaat om het gesprek met elkaar te kunnen voeren:

- directe personele overhead: activiteiten van afdelingsleiding en ondersteuning direct gerelateerd aan het primaire proces;
- indirecte personele overhead: activiteiten van centrale afdelingen, staf, directie;
- niet-personele overhead: activiteiten i.v.m. ICT, huisvesting, etc.

NB: de genoemde voorbeelden zijn niet uitputtend!

In deze benadering worden de kosten van overhead benaderd als *noodzakelijke kosten*. Ze zijn daarmee niet van meer of minder belang dan directe personele kosten binnen het primaire proces. Beiden dienen met dezelfde kritische blik op efficiëntie en effectiviteit beoordeeld te worden. Omdat primaire processen zeer verschillend van aard zijn, is het niet goed mogelijk om een standaard of ideale verhouding tussen kosten primair proces en kosten overhead te benoemen. Ideaal is om – uitgaande van een gewenst kwaliteitsniveau – *alle* kosten zo laag mogelijk te houden.

Dit neemt natuurlijk niet weg dat bij een toename van activiteiten binnen het primaire proces ook de overhead toeneemt en dat met het wegvallen van activiteiten binnen het primaire proces ook de noodzaak van overhead wegvalt.

Probleemstelling en vraagstelling

De relevantie van het vraagstuk van de overhead vloeit rechtstreeks voort uit één van de hoofddoelen van de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, nl. *het leveren van ofwel meer kwaliteit ofwel (op termijn) lagere kosten* (Projectplan, par. 1.3).

Wie 'overhead' zegt heeft het doorgaans over 'kosten' – de term 'overheadkosten' wordt dan ook al snel als een pleonasme ervaren! Als we de kosten willen beperken cq willen terugdringen, dan is het dus logisch om óók aan de overhead te denken.

Specifiek voor de intergemeentelijke samenwerking kan het fenomeen overhead langs twee kanten benaderd worden:

- samenwerking door middel van het 'buiten de deur' zetten c.q. samen uitvoeren van activiteiten in combinatie met het niet méé uitbesteden van overheadactiviteiten – wat niet altijd mogelijk is - zorgt bij de deelnemende gemeenten voor 'achterblijvende overhead';
- het samenwerkingsverband zelf creëert – afhankelijk van de vorm die daarvoor gekozen wordt – haar eigen (nieuwe) overhead.

We zien hierin dus het risico dat door het oprichten van een samenwerkingsverband de totale overhead zal toenemen. Daarnaast doet zich bij de deelnemende gemeenten in meerdere of mindere mate de situatie voor dat – als gevolg van afname van activiteiten cq door te voeren bezuinigingen –

er al sprake is van een 'overschot' in overhead (denk bijv. aan huisvesting). Intergemeentelijke samenwerking kan er toe leiden dat dit overschot op de overhead verder toeneemt.

De *problematiek* die we schetsen rond de overhead valt daarmee als volgt te omschrijven: *het oprichten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kan leiden tot een toename van overhead en daarmee tot een toename van kosten voor de deelnemende gemeenten – en is daarmee strijdig met één van de belangrijkste doelen van de intergemeentelijke samenwerking.*

De *vraagstelling* waar we vervolgens mee te maken hebben is: *hoe komen we tot beheersing cq terugdringing van de niet-noodzakelijke kosten van overhead?*

In deze fase van de totstandkoming van het intergemeentelijk samenwerkingsverband IGUO valt de overheadproblematiek nog niet volledig concreet te maken, noch in kwalitatieve noch in kwantitatieve zin. Zowel de omvang van achterblijvende overhead als de mate van nieuw ontstane overhead is nog erg onzeker en hangt onder meer samen met de gekozen vorm van de samenwerking en de hoeveelheid activiteiten die het samenwerkingsverband gaat oppakken. Daarmee valt ook nog niet de concrete oplossing te formuleren. Naar onze mening is het goed dealen met deze problematiek echter wel één van de belangrijkste succesfactoren voor de samenwerking.

Oplossingen: ieder voor zich versus gezamenlijkheid

Door de twee invalshoeken van de probleemstelling (enerzijds vanuit de gezamenlijkheid van het samenwerkingsverband én anderzijds vanuit de vijf deelnemende gemeenten) ontstaan er als vanzelf ook twee invalshoeken voor de oplossing:

- een gezamenlijke oplossing voor het gezamenlijke deel;
- een eigen oplossing voor de vijf eigen delen.

Naar ons idee biedt deze splitsing niet het gewenste resultaat. Om te beginnen zijn de beide invalshoeken meer met elkaar verweven dan de (theoretische) splitsing suggereert. Een overschot aan overhead binnen de deelnemende gemeenten kan zowel zijn oorzaak vinden binnen inkrimping van de eigen activiteiten, uitbesteding van activiteiten of een bezuinigingsopdracht. In de praktijk zal niet goed te benoemen zijn welk deel van de overschot in de overhead met welke oorzaak samenhangt. Als de verschillende oorzaken zich vertalen in verschillende opdrachten tot terugdringing van de overhead, dan zullen deze met elkaar gaan concurreren. Ook kunnen de gemeenten met elkaar in concurrentie komen t.a.v. het willen oplossen van het probleem.

Het gezamenlijk maken van het hele probleem kan dan ook bijdragen aan het gezamenlijk bereiken van de oplossingen. Om die reden pleiten wij voor het gezamenlijk maken van de totale problematiek.

Hoe pakt het verschil tussen de 'ieder voor zich' en de 'gezamenlijke' methoden in de praktijk uit?

Een simpel voorbeeld:

Stel: alle vijf gemeenten hebben a.g.v. de diverse oorzaken 1,0 fte overschot in de functie P&O-adviseur. Nu ontstaan twee vacatures:

- 1,0 fte P&O-adviseur binnen de IGUO
- 1,0 fte P&O-adviseur binnen de gemeente X

Oplossing 'ieder voor zich':

- gemeente X vult de vacature binnen eigen gemeente op met de eigen boventallige P&O-adviseur, overhead-probleem gemeente X is opgelost.
- IGUO stelt een vacature open voor P&O-adviseur, de vier boventallige P&O-adviseurs solliciteren hierin mee (al dan niet met voorrangspositie), P&O-adviseur gemeente Y wordt benoemd, overhead-probleem gemeente Y is opgelost, de andere 3 gemeenten houden hun overheadprobleem tot een omvang van 1,0 fte.

Oplossing 'gezamenlijk'

- de vijf gemeenten hebben gezamenlijk een overschot van 5,0 fte P&O-adviseur en 2 vacatures voor P&O-adviseur (één bij IGUO, één bij gemeente X).
- beide vacatures worden in gezamenlijk overleg ingevuld. Na invulling hebben de vijf gemeenten samen 3,0 fte boventallig, i.e. 0,6 fte per gemeente.

Conclusie: bij de ieder voor zich oplossing zijn twee gemeenten geholpen en drie gemeenten niet. Bij de gezamenlijke oplossing zijn alle gemeenten geholpen, zij het in mindere mate.

Uitgangspunten voor het omgaan met de overheadproblematiek

Hiervoor stelden wij al dat het goed dealen met de overheadproblematiek één van de belangrijkste succesfactoren voor de samenwerking is. De verschillende manieren van hiermee omgaan staan wat ons betreft gelijk aan het verschil tussen concurrentie en gezamenlijkheid.

Om hier goed mee te kunnen dealen formuleren we hieronder een aantal uitgangspunten die toegepast kunnen worden in het verdere proces van vormgeving van de samenwerking:

1. Werk met één heldere, gedeelde definitie van overhead en spits deze toe op de deelaspecten overhead binnen het samenwerkingsverband en (achterblijvende) overhead binnen de deelnemende gemeenten;
2. Maak de definitie zo concreet mogelijk: een goede formulering aan de voorkant voorkomt onnodige discussie aan de achterkant. Baseer de definitie op het onderscheid zoals hierboven aangegeven (directe personele overhead, indirecte personele overhead, niet-personele overhead) en benoem per onderdeel wat hier toe gerekend wordt;
3. Geef het begrip 'overhead' een positieve lading: beschouw overhead als noodzakelijk onderdeel van de bedrijfsprocessen en beschouw de daarmee samenhangende kosten ook als noodzakelijke kosten;
4. Breng onderscheid aan tussen de overheadproblematiek binnen het samenwerkingsverband en de overheadproblematiek van de deelnemende gemeenten, maak beiden ook kwantitatief zichtbaar;
5. Maak de mate van overhead die samenhangt met de verschillende mogelijke organisatievormen inzichtelijk;
6. Beschouw de totale overheadproblematiek (dus zowel betrekking hebbend op het samenwerkingsverband als op de deelnemende gemeenten) als een gezamenlijk probleem cq uitdaging;
7. Ontwikkel een verrekenmodel om winst- en verlies in de overhead gezamenlijk te nemen cq te dragen.

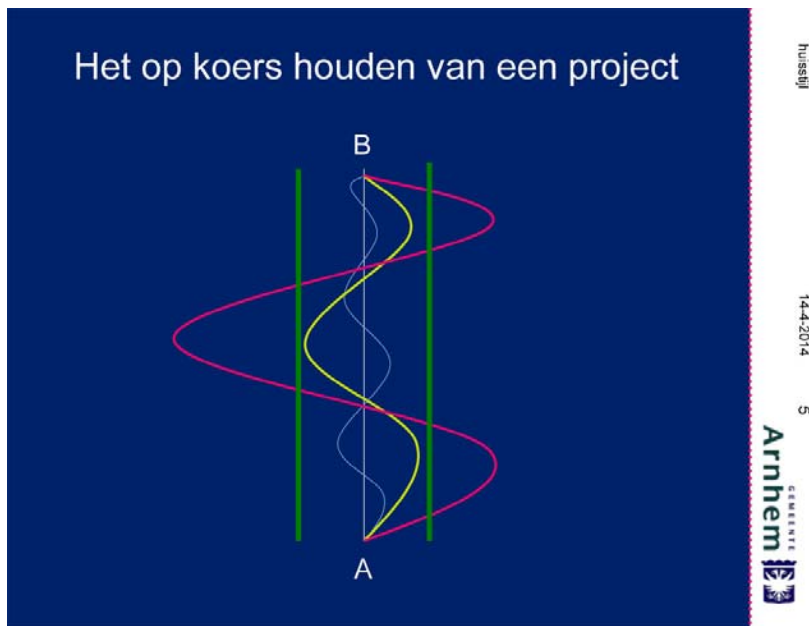
Bijlage 17: Gebruikte leidraad risicoanalyse (bij hoofdstuk 9)

Doelstelling = B

Intergemeentelijke samenwerkingsverband gericht op uitvoering beleidsneutrale uitvoeringsprocessen

- Verminderen kwetsbaarheid
- Leveren minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten
- Vergroten aantrekkelijkheid voor medewerkers

Huidige situatie = A



Risicoanalyse: wat kan ons hinderen om de doelen te bereiken

'wij realiseren ons dat het succes van de zaak valt of staat met een gedeelde visie, onderling vertrouwen en volharding'.

'resultaat is een zelfstandige, levensvatbare, toekomstbestendige, slagvaardige en aantrekkelijke organisatie op het gebied van uitvoering en bedrijfsvoering'.

Aspecten waar de risicoanalyse zich op kan richten:

- Doelen
- Staat de vraag van de burger/klant centraal?
- Sturing op uitvoeringsorganisatie
- Verantwoording door uitvoeringsorganisatie
- Regionale samenwerking t.k.v. democratische legitimatie
- Loslaten eigen lokale identiteit van de organisatie
- Rolzuiverheid opdrachtgever en opdrachtnemer
- Denkkraft betrokken medewerkers
- Loslaten eigen aanpak t.g.v. nieuwe taakuitvoering
- Budgettaire neutraliteit
- Fricie en desintegratiekosten
- Kwaliteitsdoelen
- Planning
- Organisatie van het project

Aspecten bezien vanuit het perspectief van opdrachtgever, medewerkers, klant en eigenaar.