



# Gemeente Maastricht

> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES  
Mosae Forum 10  
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,  
leden van de gemeenteraad

POSTADRES  
Postbus 1992  
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP  
Memorie van Antwoord n.a.v. schriftelijke  
vragen bij de begroting SSC –ZL 2018  
BEHANDELD DOOR  
Gemeentesecretaris

DATUM  
6 juni 2017  
Verzonden 6-6-2017  
TELEFOONNUMMER  
043 350 4200

BIJLAGEN  
2  
ONZE REFERENTIE  
2017-17603

E-MAILADRES  
piet.buijtels@maastricht.nl

FAXNUMMER

UW REFERENTIE  
–

Geachte raadsleden,

## Inleiding.

Op 27 mei ontving de raadsgriffie onderstaande vragen van de raadsfracties CDA, PVM en MV inzake Shared service center Zuid-Limburg. De 43 vragen zijn identiek voor de drie partijen. Bij bestudering concluderen we dat deze vragen afkomstig zijn van de ondernemingsraad Maastricht en dat deze partijen ervoor hebben gekozen deze 1:1 door te zenden voor beantwoording door het college.

Voordat we de vragen beantwoorden willen we de status van de vragen nader duiden. Het is u bekend dat de Ondernemingsraad Maastricht op 7 april een negatief advies heeft afgegeven over de overgang van activiteiten van Maastricht naar het Shared service center Zuid-Limburg (SSC-ZL). De WOR bestuurder en het college hebben daarop dit advies naast zich neergelegd d.d. 2 mei jl. Inmiddels heeft de OR op 31 mei beroep ingesteld bij de Ondernemingskamer om te proberen de overgang van de activiteiten alsnog ongedaan te maken. De reactie van de WOR bestuurder en het college op het negatief advies van de OR zat bij de stukken van de begroting SSCZL 2018 voor de raadsronde van 23 mei. Wij zien de behandeling bij de Ondernemingskamer met vertrouwen tegemoet. Wij houden dan ook – net als de colleges van Sittard-Geleen en Heerlen- voor 100 % vast aan de realisatie van het SSC-ZL en gaan ervan uit dat we snel op vlieghoogte kunnen komen met deze nieuwe GR, zodra het volledige personeel is togetreden.

Het instellen van en het toetreden tot een Shared Service Center is conform de wet op de ondernemingsraden een zogenaamd *primaat van de politiek*. Dat wil feitelijk zeggen dat de Ondernemingsraad daar helemaal niet over gaat, maar wel het college en de raad. Op deze manier tracht de wet te voorkomen dat door ondernemingsraden als vertegenwoordiger van medewerkers voor hen onwelgevallige besluiten van de politiek weer te niet worden gedaan en de rechter moet oordelen over democratisch tot stand gekomen besluitvorming. De ondernemingsraad dient conform de wet alleen adviezen te geven over de gevolgen voor het personeel en de organisatie als gevolg van dit besluit en niet over het besluit om deze taken over te hevelen.

De raad heeft in december 2014 ermee ingestemd dat het college een GR opricht voor de Shared services voor bedrijfsvoeringstaken samen met Sittard-Geleen, Heerlen en destijds nog de provincie Limburg. De colleges van Heerlen, Sittard-Geleen en Maastricht hebben de regeling in oktober 2015 dan ook opgericht, nadat de provincie in 2015 te kennen had gegeven af te zien van deelname. U bent daar ook van op de hoogte gesteld via een raadsinformatiebrief in september 2015.



DATUM  
6 juni 2017

Met de ondernemingsraden zijn in 2014 door de toenmalige BOR-bestuurder van de drie gemeenten afspraken gemaakt dat ze nog in de gelegenheid worden gesteld om een integraal advies te geven. Dat is een afspraak die wettelijk niet gemaakt had hoeven te worden, maar waar de ondernemingsraad Maastricht zich nu op beroept. Recente jurisprudentie geeft aan dat ook in dat geval er nog steeds het primaat van de politiek geldt en dat een negatief advies van de Ondernemingsraad niet gevolgd hoeft te worden. Feit is dat de ondernemingsraden zelf in de gelegenheid moeten worden gesteld door de WOR-bestuurders om te adviseren over de gevolgen voor organisatie en personeel. Dat is in ons geval ook gebeurd.

Inmiddels heeft de Ondernemingsraad van Maastricht uw raad benaderd en de fracties van CDA, PVM en MV hebben de door hen opgestelde vragen nu doorgezonden ter beantwoording. De De antwoorden treft u hieronder aan.

De fractie van LPM heeft op 23 mei jl. enkele artikel 48 vragen gesteld over dit onderwerp. Deze worden afzonderlijk beantwoord.

Wij hebben er principieel geen bezwaar tegen dat de ondernemingsraad uw raad benadert en/of informeert. Die informatie hadden we u trouwens ook al gegeven in de stukken van de begroting SSC-ZL waarbij het OR-advies en de reactie van de WOR-bestuurder opgenomen waren. Het is wel bezwaarlijk dat de ondernemingsraad dit doet terwijl ze tegelijkertijd in beroep is gegaan bij de rechter, waardoor nu een situatie ontstaat welke de wetgever nou net heeft proberen te voorkomen.

Daarnaast hebben wij er bezwaar tegen dat een vertegenwoordiging van medewerkers een besluit dat reeds genomen is op deze manier weer ter discussie stelt om daarmee het proces van samenvoegen te frustreren. Dergelijke veranderingsprocessen zijn ingrijpend en zullen ook tot weerstand leiden bij het betrokken personeel. Dat is hier overigens voor een ons inziens beperkt deel van het personeel het geval en er is aandacht en begrip voor bij het management. Het is evenwel ook aan uw raad om de gegeven opdrachten uit 2014 aan de drie colleges ("bouw een shared service center voor bedrijfsvoering") te blijven ondersteunen. Er zijn ons inziens geen redenen om dat raadsbesluit nu ter discussie te stellen. Het betrokken personeel dat op dit moment loyaal de genomen besluiten uitvoert wordt dan ook ondersteund door de 3 colleges. Inmiddels ligt de tweede begroting bij u voor van het SSC-ZL tbv het indienen van eventuele zienswijzen. Deze wordt op 6 juni a.s. voor de tweede keer in de raadsronde behandeld. Er is ook een zienswijze aan het raadsvoorstel toegevoegd naar aanleiding van de eerste ronde op 23 mei jl.. De eerste begroting van het SSC-ZL (2017) is in september 2016 door uw gemeenteraad besproken en er zijn geen zienswijzen ingediend. De nu voorliggende begroting 2018 is overigens wel vergelijkbaar en is nog steeds een zogenaamde pro forma begroting..

Beantwoording van de ingediende vragen.

#### **ALGEMEEN**

1. Sluit het SSC-ZL nog steeds aan op de doelen die door de gemeenteraad van Maastricht zijn gesteld?

Antwoord: ja. Deze doelen betreffen kostenvermindering, kwaliteitsverbetering, vermindering kwetsbaarheid en verbetering kansen voor het personeel

2. Op welke wijze kan de gemeenteraad controleerbaar monitoren of deze doelen worden behaald?



DATUM  
6 juni 2017

Antwoord: De PenC cyclus Maastricht (jaarlijkse begroting, . marap, rekening, uitvoeringsbeeld) biedt hiervoor de mogelijkheid voor wat betreft het Maastrichtse deel. De jaarlijkse begroting en rekening van SSCZL zelf (waarvan de begroting voor zienswijzen bij de raad wordt ingediend) bieden hiertoe ook de mogelijkheid.

3. Wat waren alle argumenten van de Provincie om uit het SSC-ZL te treden en hoe verhouden deze argumenten zich tot de betreffende raadsinformatie brief van 15 september 2015?

Antwoord: voor de goede orde hebben we de betreffende brieven van het college van GS bijgevoegd met de daarin opgenomen argumenten. U ziet daarin ook dat het college van GS in argumenten tussen de eerste en laatste brief heeft gewisseld. In de eerste brief ging het nog vooral om de eis dat alle Limburgse gemeenten mogen toetreden. Uiteindelijk is de provincie niet toegetreden, met als belangrijke reden dat ze er onvoldoende (financiële) meerwaarde in zagen. De businesscase was ondertussen evenwel niet gewijzigd. De aan u toegezonden raadsinformatiebrief van 15 september 2015 was hiervan een excerpt en bedoeld om de raad op te hoogte te brengen van de keuze van de provincie om niet toe te treden en ook van onze keuze om door te gaan. De argumenten die de provincie had om niet toe treden zijn zeker niet 1:1 toepasbaar voor Maastricht, Heerlen en Sittard. De informatiebrief is meer geschreven vanuit het perspectief van de deelnemende gemeenten. Er was toen geen enkele reden om de samenwerking ter discussie te stellen bij de raad. De raden van Sittard-Geleen en Heerlen hebben overigens dezelfde informatie ontvangen. GS van de provincie Limburg heeft ons tenslotte ook positief geadviseerd om de samenwerking op de bedrijfsvoering met de drie gemeenten gewoon verder vorm te geven.

4. Welke aanloopkosten (investeringen) zijn tot op heden voor het SSC-ZL gemaakt en zijn deze in de presentatie van de veronderstelde financiële voordelen verwerkt? Ofwel: hoeveel bedragen de frictiekosten (huisvesting, personeel en omgekeerde dienstverlening) en zijn deze kosten structureel? Ofwel: Wat zijn de kosten geweest van voorfinancieringen van het project SSC-ZL 2011-2016 (kosten voor de oprichting van de GR), de aanloopverliezen, frictiekosten, transformatiekosten, huisvestingskosten, desintegratiekosten etc.? Deze kosten moeten nl. ook nog in mindering worden gebracht op het bruto besparingspotentieel. Hoe ziet het netto resultaat er dan uit? En hoe lang is dan de terugverdientermin?

Antwoord:

Er wordt gesproken over en gewerkt aan de samenwerking sinds 2011. Vanaf 2014 zijn er ook out of pocket aanloopkosten gemaakt. Daarvoor betrof het enkel inzet van eigen medewerkers en tijdelijk 1 externe projectleider. De kosten hebben betrekking op de directe uitgaves en kosten verbonden aan inzet van medewerkers. Deze kosten zijn gedragen door de (toen nog) 4 participanten (Moederorganisaties en de Provincie) en als zodanig verantwoord binnen de afzonderlijke jaarrekeningen. Exclusief de bijdrage van de Provincie en de andere moedergemeenten bedragen de totale bijdragen voor Maastricht afgerond € 0,70 mln. excl. Btw.

Voor 2017 ontstaat weer een nieuwe situatie nu de overgang van personeel langer duurt. We hebben de hiermee gemoede extra kosten nog niet meegeteld als aanloopkosten.

Aangezien de aanloopkosten zijn gedragen door de drie gemeenten is afgesproken dat de toetredingsfee, te betalen door de nieuwe toetreders, niet direct ten goede komt aan het SSC-ZL maar direct betaald wordt aan deze 3 gemeenten. Hierdoor worden de aanloopkosten gelijkelijk verdeeld over alle deelnemers. Dit zal het bedrag dat Maastricht betaald heeft uiteindelijk verminderen met circa € 330.000. Omdat de aanloopkosten al allemaal verantwoord zijn in de voorgaande jaarrekeningen van Maastricht hoeven deze niet meer "terugverdiend" te worden.

5. Om de beoogde kwaliteitsverbeteringen te bewerkstelligen zijn ongetwijfeld investeringen noodzakelijk voor verbetering van de processen, (harmonisatie van) systemen, nieuwe



DATUM  
6 juni 2017

software, innovatie, opleidingen etc. Waar zijn deze investeringsramingen in de begroting opgenomen?

Antwoord:

In de SSC-ZL begroting van 2018 zijn alle kosten opgenomen die betrekking hebben op de Inkoop activiteiten dus ook voor dit tijdvak relevante transitie, software, opleidings- en huisvestingskosten (zie paragraaf 4.2 van de SSC-ZL Begroting). Voor PSA en Informatie Diensten zijn nog geen kosten opgenomen omdat er nog geen formele besluiten zijn genomen over de overgang van personeel. Ook deze kosten zijn bekend en zijn opgenomen in het afzonderlijke Organisatieplan en businesscase voor Informatiediensten. Voor de goede orde hebben wij deze documenten ter kennisname bijgevoegd. De totale omvang van de geraamde kosten voor de Informatiediensten bedragen ca. 21 mln. De investeringen om te komen tot harmonisaties van systemen e.d. zullen ca. 1,7 mln bedragen. De hiervoor op te stellen begrotingswijzigingen zullen aan uw raad worden voorgelegd teneinde u de mogelijkheid te bieden hierover zienswijzen in te dienen.

6. In de begroting is een forse taakstelling opgenomen op het gebied van nieuwe toetreders. Welke partijen hebben thans intentieovereenkomsten gesloten om toe te treden? Nemen deze het conform de verplichting in de GR het volledige pakket aan diensten af? Betalen zij de volledige toetredingsfee van € 6,00 per inwoner?

Antwoord: dit is een misverstand. In de begroting van het SSCZL is geen taakstelling opgenomen voor de toetredingsfee van nieuwe toetreders. De eventuele opbrengsten daarvan komen ten gunste van de drie moederorganisatie ter dekking van de kosten van de voorbereidingen zie ook vraag 4. Op dit moment zijn er nog geen intentieovereenkomsten afgesloten op schrift. Dat wil niet zeggen dat er geen belangstelling is integendeel. Onderstaand de details.

#### *Aantal prospectieve toetreders/ klanten (prospects)*

SSC-ZL heeft op dit moment 44 prospectieve toetreders en/of klanten gedefinieerd (zgn. prospects). Het betreffen de 18 Zuid-Limburgse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen in Zuid-Limburg en een selectie uit verbonden partijen van de drie moederorganisaties. Ook is er een onderwijsorganisatie (Zuyd hogeschool) welke het initiatief heeft genomen om te verkennen of een samenwerking met SSC-ZL voordelen kan opleveren. Het is uiteraard mogelijk dat er in de toekomst meer prospectieve klanten gedefinieerd zullen worden, echter ligt op dit moment de focus op de reeds benoemde prospects.

#### **Status prospects**

##### Toetredingsintentie

De gemeente Eijsden- Margraten heeft de intentie uitgesproken om toe te treden tot het SSC-ZL. We koersen hierbij om de aansluiting op 1 januari 2018 te kunnen laten plaatsvinden. Van belang om te vermelden is dat concrete toetreding natuurlijk sterk afhankelijk is van een volledig operationeel SSC-ZL. Dit geldt naast voor Eijsden- Margraten uiteraard voor alle prospectieve toetreders.

##### Analysefase

Bij de gemeente Valkenburg aan de Geul loopt, op basis van met het SSC-ZL gevoerde gesprekken, op dit moment een inventarisatie van de huidige Informatie Dienstverlening. Deze inventarisatie vormt de basis voor verdere toetredingsbesluiten. De gemeente Valkenburg aan de Geul heeft de intentie tot samenwerking uitgesproken. Ook in Valkenburg aan de Geul wordt er in dit geval gekoerst op begin 2018.



DATUM  
6 juni 2017

#### Vervolggesprekken

Met de gemeenten Gulpen- Wittem, Meerssen en Beek staan er op korte termijn vervolggesprekken gepland.

#### Kennismakingsgesprekken

Met de Kredietbank Limburg, GGD Zuid-Limburg, RUD, RHCL en Zuyd Hogeschool staan op korte termijn kennismakingsgesprekken gepland.

De Parkstadgemeenten (Brunssum, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal de brandweer Zuid-Limburg en aanverwante partijen van de Parkstadgemeenten nemen op dit moment deel aan danwel diensten af van Parkstad-IT. Bij deze partijen gaan er op korte termijn gesprekken plaatsvinden over deelname aan het SSC-ZL en de opheffing van Parkstad-IT. Omdat de gemeente Schinnen in een fusietraject zit met Nuth en Onderbanken zullen we Schinnen dan ook betrekken via Nuth en Onderbanken.

#### Nog geen toetreding

Met de gemeente Stein hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden. Hoewel toetreding nu nog niet aan de orde is, wilt Stein graag aangehaakt blijven bij de ontwikkelingen van het SSC-ZL. Op inkoopvlak wordt er al meerdere zaken samen aanbesteed.

#### Nog geen kennismaking

Daarnaast zijn er nog een aantal (9 partijen) waar nog geen kennismaking gepland staat. Dit zijn relatief kleine partijen waarbij nog een inventarisatie dient plaats te vinden welke dienstverlening er reeds door de centrumgemeenten worden gedaan.

7. Er zijn inmiddels vele voorbeelden van vergelijkbare samenwerkingsverbanden bekend in het land. Veel SSC's functioneren slecht en/of zijn ondertussen opgeheven. Kunt u 2 of 3 voorbeelden noemen van SSC's die aantoonbaar jarenlang al succesvol zijn?

Antwoord: Wij vinden het oordeel over de mate waarin een ander samenwerkingsverband succesvol is, niet in eerste instantie aan ons. Onderstaand een drietal voorbeelden waarmee contacten worden onderhouden met als doel kennis en ervaring delen.

ONS Shared Service Center	
Onderdeel van	Gemeente Zwolle
Deelnemers	Gemeente Zwolle, gemeente Kampen, provincie Overijssel
Besloten / opgericht	2012 besloten, 1 juli 2014 officieel opgericht
Welke diensten	ICT, Inkoop & Contractmanagement, HR Service
Ervaringen	Eerste jaar druk en lastig qua openhouden winkel, implementatie nieuwe trajecten en dubbelrol demandmanagers. Daarna op weg naar de top, inzet stijgende lijn al zichtbaar
Website	<a href="http://www.onszwolle.nl">http://www.onszwolle.nl</a>

Servicecentrum Drechtsteden	
Eigenaars (en klant)	De Drechtstedengemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht
Overige klanten	Drechtstedenorganisaties (dochter GRD), Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, Dienst Gezondheid & Jeugd
Besloten / opgericht	1 april 2008 opgericht
Welke diensten	ICT, Facilitaire zaken & Documentaire informatievoorziening, Personeel & Organisatie, Financiën & Inkoop, Juridisch kenniscentrum, Communicatie
Ervaringen	- Door de bundeling binnen één centrum wordt er meer kwaliteit geleverd. Er is hoogwaardige kennis ontstaan door bundeling, continuïteit is gewaarborgd,



DATUM  
6 juni 2017

	er is meer ruimte voor innovatie, het levert kostenbesparing op en medewerkers hebben meer groei- en carrièrekansen. - Verwachtingen die de oprichting scheidt moet je niet onderschatten. Klantvraag stijgt.
Website	<a href="http://www.servicecentrumrechtsteden.nl">http://www.servicecentrumrechtsteden.nl</a>

<b>Servicepunt71; bedrijfsvoering voor de publieke sector in de Leidse regio</b>	
Eigenaars	Gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude + nog aantal deelnemers
Overige info	Aparte GR, totaal ca. 300 medewerkers, begroting ca. 30 mln, financiële taakstelling 6 mln
Besloten / opgericht	2008 ondertekening convenant CCS door colleges, 2011 projectorganisatie voorbereiding start, 1-1-2012 start
Welke diensten	ICT, Inkoop, HRM, Financiën, Jeugdzaken, Facilitaire zaken
Ervaringen	Na eerste twee jaar stijging opbrengsten en na eerste drie jaar stijging klanttevredenheid, continue groei organisatievolwassenheid. Veel aandacht nodig voor communicatie en managen van verwachtingen klanten! Succesvol maken SSC zaak voor SSC én gemeenten. Expliciete en eenduidige keuzes maken. 'Dip' accepteren. Goede interventies bedenken voor omturnen van stafmedewerker in ambtelijke cultuur naar dienstverlener.
Website	<a href="http://www.servicepunt71.nl">http://www.servicepunt71.nl</a>

Er zijn inmiddels tientallen samenwerkingsverbanden binnen gemeenten in Nederland op het gebied van bedrijfsvoering.

8. Na het niet toetreden van de Provincie is het besparingspotentieel teruggebracht van € 12,7 mln. naar € 10 miljoen. Welke (her)berekeningen liggen hieraan ten grondslag? En hoe verhoudt zich dit tot het collegebesluit van 15-09-2015 inzake de gemeenschappelijke regeling SSC-ZL waarin juist aangegeven wordt dat door incongruentie tussen gemeentelijke en provinciale processen en de complexiteit dit juist een dempend effect heeft op het besparingspotentieel voor de 3 gemeenten incl. Provincie?

Antwoord:

Bij het niet toe treden van de provincie is op basis van de beschikbare spend-analyse (overzicht van inkopen) van de provincie een correctie doorgevoerd. Dit heeft geleid tot niet alleen een reductie van het totale besparingspotentieel maar is ook daar waar nodig de impact verwerkt op de verwachte uitkomst van de resterende geplande inkoop transacties inclusief mogelijke negatieve effecten.. Dit alles heeft geleid tot het nieuwe bedrag aan besparingspotentieel van € 10,2 mln.

9. Nu de Provincie niet is toegetreden, in hoeverre komt dit vervallen 'dempend effect' tot uitdrukking in de besparingspotentieel cijfers en stijgt dit besparingspotentieel door het niet toetreden van de Provincie? De cijfers laten dit niet zien, nl. op 27/09/2016 is de Raad geïnformeerd over een gezamenlijk besparingspotentieel van nog slechts € 3 mln.

Antwoord:

Deze vraag is vrijwel gelijk aan vraag 7 waarbij de beantwoording melding maakt dat alle effecten van de uittreding van de Provincie, dus ook het effect waarvan bij deze vraag melding wordt gemaakt, zijn verwerkt in de calculatie om te komen tot een herziening van het besparingspotentieel.

10. Hoe kan het dat het verwachte structurele bruto besparingspotentieel per jaar bij de start nog bruto € 12,7 mln. was en in de loop der jaren steeds neerwaarts is bijgesteld tot gezamenlijk



DATUM  
6 juni 2017

voor de 3 deelnemers nog slechts € 0,8 mln. in 2020 en wat betekent e.e.a. voor het netto besparingspotentieel?

Antwoord:

Dit zogenaamde besparingspotentieel is slechts eenmaal bijgesteld naar € 10,2 Mln. Deze bijstelling is veroorzaakt door de uittreding van de Provincie. De 10,2 mln is een bruto besparingspotentieel voor individuele en gezamenlijke aanbestedingen van de drie gemeenten samen. .

Dit inzicht is gaandeweg 2016 geconcretiseerd waarbij we nu uitkijken op bedragen tussen € 3 mln - € 5 mln per jaar voor de 3 gemeenten gezamenlijk.

Het bedrag van 0,8 mln. in 2020 dat genoemd wordt in uw vraagstelling heeft betrekking op de bijlage 2 die in de begroting van SSCZL 2018 is opgenomen. Wij begrijpen dat dit overzicht kennelijk tot deze vraag kan leiden.

In de genoemde bijlage is alleen het bruto besparingspotentieel verwerkt dat gebaseerd is op aanbestedingen en contracten die gerealiseerd zijn per november 2016. De transacties en contracten die daarna gesloten zijn en nog zullen worden zullen ertoe leiden dat (op basis van de zogenaamde inkoopagenda) de bedragen van het besparingspotentieel de komende tijd nog fors zullen stijgen. Inmiddels hebben we ook meer actuelere cijfers gebaseerd op contracten en transacties per mei 2017. De presentatie van het SSC-ZL in de bijlage is dus gebaseerd op werkelijke contracten en gerealiseerde aanbestedingen en nog niet op een prognoses van toekomstige aanbestedingen. Richting 2020 zal het dan gaan om nog tientallen te realiseren aanbestedingen met een flink besparingspotentieel. Wij verwachten jaarlijks ca. 10 mln. besparingspotentieel te realiseren gezamenlijk voor individuele en gezamenlijke trajecten, waarvan 1/3 is toe te rekenen als een voordeel dat toe te schrijven is aan de gezamenlijke aanbestedingen. Wij blijven er vanuit gaan dat er 3-5 mln gezamenlijk per jaar is te realiseren, voor Maastricht is dat € 1 mln. tot € 1,6 mln per jaar bruto.

11. Wat betekent het op grote schaal gezamenlijk inkopen voor het Midden- en Kleinbedrijf in Maastricht en hoe verhoudt zich dit tot eerder gemaakte afspraken t.a.v. juist de lokale economie een boost geven n.a.v. de economische crisis (inkoopbeleid afstemmen op lokale economie)?

Antwoord:

Het huidige gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid blijft van kracht. Onderstaand zijn de drempelbedragen met bijbehorende procedures vermeld zoals deze in het inkoop- en aanbestedingsbeleid staan beschreven.

Levering en Diensten:

- < 25.000 Enkelvoudige procedure
- ≥ 25.000 en < 209.000 Meervoudig onderhands
- ≥ 209.000 Europees

Werken:

- < 50.000 Enkelvoudige procedure
- ≥ 50.000 en < 300.000 Meervoudig onderhands
- ≥ 300.000 en < 5.225.000 Nationaal
- ≥ 5.225.000 Europees

Voor alle aanbestedingsprocedures geldt dat alle inschrijvers gelijk behandeld dienen te worden, dat de te stellen eisen aan procedure en inschrijvers proportioneel dienen te zijn en de procedure op een objectieve en transparante wijze dient te worden gevolgd. Dit betekent dat de opdracht, behoudens de wettelijke toegestane mogelijkheden, niet aan een bedrijf kan worden voorbehouden en conform geldende regels dient te worden aanbesteed. Bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen nodigt de gemeente bedrijven uit tot het doen van een inschrijving en bij nationale



DATUM  
6 juni 2017

en Europese aanbestedingen worden geen bedrijven uitgenodigd, maar kunnen partijen inschrijven op basis van een gepubliceerde tender.

Binnen de mogelijkheden van de wet- en regelgeving is ten aanzien van de enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen expliciet in het gemeentelijke beleid opgenomen dat minimaal één bedrijf gevestigd in Maastricht, conform inschrijving bij kamer van koophandel, uitgenodigd wordt voor zover er een bedrijf is dat aan de gestelde geschiktheidseisen kan voldoen. Indien er geen bedrijf, dat in Maastricht is gevestigd, aan de gestelde eisen kan voldoen dan wordt een regionaal bedrijf uitgenodigd mits dit bedrijf aan de gestelde eisen kan voldoen. Dit betekent overigens niet dat de opdracht dan ook automatisch aan dit bedrijf wordt gegund. Gunning vindt plaats aan dat bedrijf dat voldoet aan de gestelde geschiktheidscriteria en op basis van vooraf vastgestelde gunningcriteria.

Bij nationale en Europese aanbestedingen kan een ieder inschrijven waarbij gunning eveneens zal plaats vinden aan die inschrijver die voldoet aan de gestelde geschiktheidscriteria en op basis van vooraf vastgestelde gunningcriteria. Dit betekent dat Maastrichtse bedrijven ook kunnen inschrijven op nationale en Europese aanbestedingen. In het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid is daarnaast expliciet vermeld dat bij het bepalen van de aan de gegadigde/inschrijver te stellen eisen er nadrukkelijk rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid voor het midden- en kleinbedrijf om deel te nemen aan een aanbesteding. Overigens stelt ook de Gids Proportionaliteit\*, deze is van toepassing bij alle aanbestedingen, dat dit proportionaliteitsbeginsel te allen tijde in acht dient te worden genomen. Concreet betekent dit dat opdrachten daar waar mogelijk in percelen verdeeld worden zodat ook het MKB op de opdracht kan inschrijven. Eisen mogen niet onnodig worden verzaamd en inschrijvers mogen altijd in een samenwerkingsverband met andere ondernemingen inschrijven. Daarnaast bestaat er ook altijd voor ondernemers de mogelijkheid om als onderaannemer in te schrijven. Met het vorenstaande zijn we ervan overtuigd dat binnen de wettelijke kaders het lokale MKB voldoende mogelijkheden heeft om in te schrijven op een opdracht die zij gelet op volume ook daadwerkelijk kunnen uitvoeren.

\*Een aantal bepalingen uit de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Een van deze bepalingen is het proportionaliteitsbeginsel dat nader is uitgewerkt in de Gids proportionaliteit.

12. In hoeverre is bij inkoop rekening gehouden met het clusterverbod ( massa is niet in alle gevallen kassa)?

Het clusterverbod geeft kort gezegd weer dat het niet is toegestaan om opdrachten onnodig samen te voegen. Dit betekent niet dat je niet mag samenvoegen, maar alvorens opdrachten worden samengevoegd dient rekening te worden gehouden met:

- A) De samenstelling van de relevante markt en de toegang tot de opdracht voor het MKB
- B) De organisatorische gevolgen en risico's bij samenvoeging voor de aanbestedende dienst (lees gemeente Maastricht) en de ondernemer
- C) De mate van samenhang van de opdracht.
- D) Stelregel is dat bij clustering van opdrachten de opdracht wordt verdeeld in meerdere percelen. Reden is dat hiermee de toegankelijkheid van het MKB maximaal wordt geborgd.

Bij iedere (gezamenlijke) aanbesteding) wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met bovenstaande en wordt de positie van het MKB en de toegang tot de opdracht zorgvuldig geanalyseerd middels marktonderzoek. Een goed voorbeeld is de aanbesteding van de raamovereenkomst voor de ingenieursdiensten waarbij gelet op de omvang van de opdracht en de positie van het MKB in deze de opdracht is verdeeld in percelen. Overigens ook door de opdracht in percelen te verdelen is er





DATUM  
6 juni 2017

nog steeds een aanzienlijk bedrag aan besparingspotentieel gerealiseerd van 255.700 Euro voor gemeente Maastricht.

13. Het bruto jaarlijks besparingspotentieel voor het onderdeel Inkoop neemt de komende jaren zeer sterk af (zie meerjarenbegroting SSC-ZL pag. 38, in 2020 nog slechts € 0,8 mln voor de 3 deelnemers gezamenlijk). De overige bedrijfsvoeringsonderdelen (ID en PSA) laten zelfs vanaf de aanvang een negatieve businesscase zien. Waarom dan toch doorgaan met ID en PSA in zo'n zware gemeenschappelijke Regeling?

Zie antwoord op vraag 9. Dit is terug te voeren op de presentatie van de tabel op blz. 38. Wij verwachten dus ook voor 2020 een bedrag van 10 mln voor gezamenlijke en individuele trajecten als bruto besparingspotentieel, alleen kunnen we dat nu nog niet onderbouwen met reeds gerealiseerde aanbestedingen en contracten.

14. Waarom is de Raad niet eerder geïnformeerd over de grote twijfels en onrust die onder het personeel heerst inzake de ontwikkelingen omtrent het SSC-ZL en wat betekent dit voor de huidige motivatie van betrokken medewerkers?

Antwoord: daar was geen reden voor. De OR is tot en met februari 2017 steeds (samen met de twee andere OR-en) ons inziens zeer goed geïnformeerd en gericht op de samenwerking met de WOR-bestuurder en de BOR-bestuurder. Er waren geen signalen dat dit leidde tot een negatief advies. Voor de WOR bestuurder Maastricht was de stap van de OR dan ook verrassend. Er was :op dat moment (en nog steeds) een draagvlak bij het personeel van Maastricht voor de overgang. De meeste betrokken medewerkers zijn neutraal en zijn wel bezorgd over de precieze uitkomsten van het sociaal plan (arbeidsvoorwaarden, garanties en plaatsingsplan) . Over dit plan wordt nog onderhandeld met de vakbonden. Zodra bij ons bekend is geworden dat er sprake was van een negatief advies hebben wij u hiervan via een Raadsinformatiebrief op de hoogte gebracht. Het betrokken personeel werkt overigens loyaal mee aan de totstandkoming van het SSC-ZL.

15. Hoeveel ambtelijke inzet gemeentebreed heeft het dossier SSC-ZL vanaf 2011 tot heden reeds in uren en geld gekost en heeft deze inzet t.b.v. het project SSC-ZL ook geleid tot extra externe inhuur, niet alleen externe inhuur i.h.k.v. advisering, maar ook inhuur aangezien reguliere ambtelijke taken niet meer uitgevoerd konden worden door het tijdsbeslag dit dossier met zich mee brengt c.q. bracht?

Zie antwoord vraag 4.

16. Hoe ziet het netto besparingspotentieel er uit van het SSC-ZL, afgezet tegen het netto eigen besparingspotentieel van Maastricht op de afzonderlijke onderdelen ( inkoop, ict en PSA) of afgezet tegen andere opties, zoals bijvoorbeeld Maastricht als centrumgemeente? Ook in ontwikkeltijd gemeten.

Het besparingspotentieel voor Maastricht ramen wij de komende jaren op

Inkoop: 1 mln –jaarlijks tot 1,6 mln jaarlijks.

Informatiediensten: geen besparingspotentieel, maar “minder meer”. Voor Maastricht een voordeel van 0,53 mln lagere kosten jaarlijks ten opzichte van wanneer we niet zouden samen gaan in een SSC-ZL

PSA: voor Maastricht vanaf 2018 een besparingspotentieel van 42 K€ en vanaf 2019 van K€ 67

Een andere juridische optie zoals de centrumgemeente-variant is juridisch onmogelijk. De aanbestedingswet verplicht nl. dat er een GR dient te zijn wil men zonder aanbestedingsverplichting deze diensten aanbieden aan andere gemeenten. Ook om redenen van effectiviteit en efficiency is destijds gekozen voor de GR bedrijfsvoerings-variant. De raad heeft dit geëccordeerd.

17. Waarom heeft op basis van voortschrijdend inzicht geen tussentijdse evaluatie plaatsgevonden?



DATUM  
6 juni 2017

Antwoord: Dit is onjuist. Er is steeds gewerkt op basis van voortschrijdend inzicht. Dit inzicht is verwerkt in de drie afzonderlijke businesscases. De businesscases maken ook onderdeel uit van de stukken die aan de ondernemingsraad zijn gezonden.

18. Maastricht wil een goede werkgever zijn; zie de mission-statement van het college. O.a. personeel is uitdrukkelijk via cultuurprogramma opgeleid mee te mogen denken en doen op basis van gelijkwaardigheid in het gesprek. Waarom is het personeel niet meegenomen in de ontwikkeling van dit beleid?

Antwoord: Wij zijn het oneens met deze stelling. Het betrokken personeel is de afgelopen jaren regulier geïnformeerd middels fysieke meeting op locatie bij de gemeenten, de zogenaamde Roadshows, Nieuwsbrieven en extra Nieuwsflitsen wanneer hiervoor een noodzaak bestond. Vanaf 2016 zijn er actief werkgroepen geformeerd voor elke discipline, Inkoop, PSA en ID, met vertegenwoordiging van collega's met praktijkervaring. Dit alles om draagvlak te creëren maar nog meer om gebruik te maken van eigen kennis en kunde. Vanaf oplevering pand in Heerlen wordt het merendeel van deze meetings op deze locatie georganiseerd inclusief een aantal informele activiteiten.

19. Dubbele petten problematiek: hoe kan het dat in dit complex project in 1 persoon meerdere rollen vermengd zijn? De directeur bedrijfsvoering is gemandateerd WOR-bestuurder, tevens directeur bedrijfsvoering, tevens lid van het OGO (overleg van de directeurs bedrijfsvoering), adviseur van de wethouder en sinds kort ook toevoerder in de BGO-overleggen. Hoe is de kritische massa op deze manier in deze nog geborgd? M.a.w. is beleid, uitvoering en controle nog wel gescheiden? Dezelfde persoon heeft zelfs ambitie uitgesproken gemeentesecretaris te willen worden in Sittard- Geleen. Hoe kan in deze situatie het belang van Maastricht geborgd zijn t.o.v. het eigen belang?

Antwoord: Het zogenaamde "vier ogen principe" is geborgd. Er worden nooit door de betrokken directeur eigenstandig besluiten genomen die niet gechecked zijn met en door andere functionarissen en/of bestuurders. De betrokken directeur maakt onderdeel uit van het directieteam. Besluiten over organisatiewijzigingen (zoals SSC-ZL) worden in gezamenlijkheid genomen binnen dat team. Bestuurlijk worden de besluiten genomen door het DB van de GR SSCZL. Betrokkene heeft hier alleen een adviesfunctie. De betrokkene neemt qualitate qua deel aan het opdrachtgeversoverleg (OGO). Daar zitten ook de directeurs bedrijfsvoering van Heerlen en Sittard-Geleen in. Het OGO neemt namens de moederorganisaties besluiten over de opdrachten geeft adviezen aan het DB van de GR en vult daarmee de opdrachtgeversrol in voor het SSC-ZL op strategisch niveau. De werkwijze is overigens bij de meeste GR's (bedrijfsvoering) hetzelfde en vergelijkbaar. De OGO-besluiten worden intern voorbereid met de managers van de betrokken organisatieonderdelen. De bestuurlijke afspraken in de GR worden via de agenda van het DB overleg overigens in Maastricht allemaal ter kennisname gebracht van het college. Er is dus sprake van een proces van checks and balances en transparantie.

Als WOR bestuurder is de gemeentesecretaris/algemeen directeur conform de WOR verantwoordelijk. Dat is hier ook het geval. Hij heeft mandaat gegeven voor dit onderdeel aan de directeur bedrijfsvoering uit pragmatische overwegingen. De genomen besluiten als (gemandateerd) WOR-bestuurder vinden in afstemming en namens de WOR-bestuurder plaats. Alle 4 algemeen directeurs van de gemeente zijn (eerste) adviseurs van het college, dus de directeur bedrijfsvoering handelt ook hier qualitate qua als adviseur. De directeur bedrijfsvoering is overigens twee keer op verzoek van de BGO bestuurder als toevoerder bij het BGO geweest en daarna niet meer.

Het laatste deel van uw vraag is zodanig geformuleerd dat u daarmee expliciet de integriteit van deze medewerker van de gemeente in twijfel trekt. Wij vinden dat daarmee een morele grens overschreden wordt. Dat is derhalve onacceptabel. De integriteit van onze medewerkers en specifiek van deze medewerker staat in het geheel niet ter discussie.



DATUM  
6 juni 2017

20. Klopt het dat vanuit de begroting - en jaarrekening SSC-ZL jaarlijks geen aansluiting gemaakt kan worden naar de jaarlijkse begroting en rekening van Maastricht? Zie brief WOR bestuurder van 16 januari 2017 en de meerjarenbegroting SSC-ZL. Is dit geen vorm van 'windowdressing' waarbij een deel van het resultaat aan het oog van de raad wordt onttrokken?

Antwoord: Deze aansluiting wordt wel gemaakt in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en rekening van Maastricht. Wellicht kan dit in de toekomst nog duidelijker gemaakt worden, als de raad daarom verzoekt. Dat de WOR-bestuurder desgevraagd extra informatie aan de ondernemingsraad verstrekt doet hier niks aan af.

21. Maastricht heeft een groot natuurlijk verloop en veel externe inhuur. Dit impliceert grotere doorgroeikansen van eigen personeel binnen Maastricht. Is voldoende de rug recht gehouden voor het eigen personeel, zij vormen immers de ruggengraat van de eigen bedrijfsvoering?

Antwoord: We zijn het niet met u eens. De doorgroeikansen voor personeel stijgen volgens ons bij het SSC-ZL ten opzichte van de huidige situatie, Zo zijn er bij start al verschillende vacatures beschikbaar binnen Inkoop en ICT naast de investering die plaats gaat vinden om verder te professionaliseren. Kortom: "rug recht houden voor het eigen personeel" is niet nodig.

22. Vakmanschap. In de Maastrichtse situatie heeft vakmanschap binnen de bedrijfsvoering zich met name ontwikkeld dicht bij de vakafdelingen. Nu wordt dit op afstand geplaatst. Hoe kan dit een verbetering zijn voor onze eigen medewerkers? Getuige ook alle extra afstemmingsmechanismen die gaan ontstaan (lees: meer bureaucratie).

Vakmanschap staat in de betekenis van het SSC-ZL gelijk aan Vakbekwaam en is cruciaal voor het succes van het SSC-ZL. Daarom is Vakbekwaam een van de 4 kernwaarden van de dienstverlener SSC-ZL. Niet de systemen en processen zijn bepalend maar de collega's met hun kennis, ervaring en inzet. Dit willen we koesteren en verder ontwikkelen nu en in de toekomst.

Het op afstand plaatsen is relatief en middels de moderne technologie minder ver dan je zou verwachten. Daarnaast geldt dat wanneer de werkzaamheden nodig maken dat fysieke aanwezigheid wenselijk is dan zal dit ook worden nageleefd. Dit is ook de reden dat we actief een flexibel kantoorconcept nastreven met ook nadrukkelijke aanwezigheid op de locaties van de gemeenten.

#### INKOOP

23. Is de volgende conclusie correct?

Het behalen van inkoopbesparingen leidt niet per definitie tot kostenreductie (Zie bijlage 2, pagina 2 bij de begroting 2018: In 2016 zou een inkoopvoordeel van € 12,6 mio zijn behaald (ca € 4 mio per partner), hetgeen resulteert in een ingeboekte bezuiniging van 3 mio gezamenlijk, waarvan ca. 1 mio voor Maastricht. Uit de RIB van 27 september 2016 blijkt echter dat dit een bruto bedrag is, waarvan slechts de helft inboekbaar blijkt (ca. € 0,5 mio) en de kosten voor het SSC-ZL € 0,25 mio bedragen). De netto kostenreductie bedraagt dus € 0,25 mio voor 2016 (exclusief verrekening reeds gedane investeringen).

Antwoord De conclusie is niet juist. Het verschil tussen bruto en netto heeft hier te maken met vraag of een kostenreductie door goedkopere inkoop ook is in te boeken voor algemene middelen of wegvloeit in rendabele activiteiten (lagere tarieven, lagere grondexploitaties, investeringsvoordelen met lagere kapitaallasten).

24. Als bovenstaande conclusie correct is, hoe wordt dan het verschil verklaart tussen de € 0,25 mio netto kostenreductie en de ca € 4 mio inkoopbesparing voor Maastricht?



DATUM  
6 juni 2017

Antwoord : 4 mln inkoopbesparing is een besparing voor zowel gezamenlijke als individuele projecten. De besparing op de individuele trajecten rekenen we in Maastricht over het algemeen niet mee als algemeen dekkingsmiddel, omdat deze voordelen meestal terecht komen ten gunste van projecten en investeringen.

25. Welke deel van de inboekbare besparing (€ 0,5 Mio) had de gemeente Maastricht op eigen kracht kunnen realiseren?

Antwoord: dat is niet precies te bepalen, immers dat kan alleen via een experiment precies onderzocht worden. Maar zonder gezamenlijkheid was het bedrag vele malen lager geweest bij die aanbestedingen waarvoor geldt : "massa is kassa". Het betreft dan bijvoorbeeld de gerealiseerde besparingsvoordelen bij de inkopen op energie, leerlingenvervoer, uitzendkrachten , payrollconstructies en adviesfuncties.

26. Wat zijn de structurele personele meerkosten van Inkoop ten opzichte van de huidige situatie?

Antwoord:

Om inhoud te geven aan de noodzakelijke professionalisering binnen Inkoop en de benodigde aantallen Inkoop transacties effectief en efficiënt te kunnen behandelen wordt de personele bezetting uitgebreid in aard en omvang. Deze uitbreiding representeert een jaarlijkse kostenstijging van € 392 K. gezamenlijk. Het aantal gezamenlijke inkopen stijgt navenant jaarlijks, Als er geen samengang geweest zou zijn was een dergelijke professionalisering ook nodig.

27. De bestaande regionale samenwerking op het gebied van de inkoop bij het sociaal domein valt uiteen. Welke harde garanties kunnen er worden afgegeven dat deze samenwerking wel gaat slagen mede gelet op de tegenvallende (netto) bezuinigingen die het uiteindelijk oplevert?

Antwoord: Uw stelling dat de inkoop samenwerking (centrumregeling) sociaal domein uiteen valt is niet juist. Er vindt wel momenteel een evaluatie plaats. Deze samenwerking is overigens niet vergelijkbaar met SSC-ZL. SSC-ZL is een beleidsarme samenwerking, terwijl er bij sociaal domein sprake is van een beleidsrijke samenwerking.

Harde garanties zijn er uiteraard niet te geven, maar door te kiezen voor een GR bedrijfsvoering is de kans dat er gemeenten uitstappen overigens kleiner dan bij een centrumgemeente constructie.

28. De gemeente Maastricht kocht al voor de vorming van het SSC-ZL in. Wat heeft dit in het verleden indicatief aan bezuinigingen opgeleverd?

Antwoord: Er is in het verleden voor de vorming van het SSC-ZL ook samen wel eens samen met andere gemeenten op onderdelen ingekocht. Dat geschiedde gefragmenteerd en ad hoc. Wat dit *financieel* betekende is niet geregistreerd en derhalve niet bekend.

29. Hoe kunt u inschatten dat het gezamenlijk inkopen met 3 partijen daadwerkelijk meer inkoopvoordeel oplevert dan wanneer Maastricht dezelfde aanbesteding alleen zou doen? Welke referenties gebruikt u hiervoor?

Om dit te kunnen inschatten zijn een aantal expert sessies gehouden met experts in dit vakgebied naast de betrokkenheid van directe betrokkenen van de 3 gemeenten. Zo is de firma DPA geconsulteerd om gedetailleerde analyses uit te voeren op de zogenaamde bestedingen over afgelopen jaren en is de organisatie Cap Gemini/Consulting frequent geconsulteerd. Dit heeft ons in staat gesteld om middels benchmarking, inschattingen te maken van het toekomstige besparingspotentieel. Nu we ook de eerste voorzichtige resultaten kunnen tonen, dus daadwerkelijke uitkomsten van recente inkooptransacties, mogen we concluderen dat de huidige inschatting van het besparingspotentieel een hoge mate van betrouwbaarheid kent.



DATUM  
6 juni 2017

30. Klopt het dat het resultaat op het onderdeel inkoop van € 2,7 mln. in de periode 2015-2016 geheel zijn verdampt aan de meerkosten SSC-ZL? Zie brief WOR bestuurder aan de OR van 16 januari 2017.

Antwoord:

Nee, dat geldt niet voor Maastricht. Dat geeft de brief van de WOR bestuurder ook aan.

31. Het eigen inkoop onderdeel van de gemeente Maastricht heeft veel expertise opgebouwd de laatste jaren. Klopt dat?

Dat klopt inderdaad waarbij de nuancering wel noodzakelijk is dat het hier met name expertise betreft op het gebied van aanbesteden en niet op het gebied van inkopen en marktwerking.

32. Ook zijn meermaals feiten benoemd dat 2/3 van het besparingspotentieel ook door het eigen SSC inkoop onderdeel behaald kan worden. Waar kan dit in de vergelijking tussen oude en nieuwe situatie teruggevonden worden?

De eerder genoemde expert consultaties hebben deze feiten inderdaad aangedragen. Echter geldt daar ook de toevoeging dat er voor het bereiken van die 2/3 ook nadrukkelijk additioneel geïnvesteerd dient te worden in zaken als Category Management, systemen zoals E-Procurement en uniformering van processen. Dus zomaar gaat dit niet gebeuren. Deze verdeling van 1/3 versus 2/3 is uitdrukkelijk meegewogen in het opstellen van de gedetailleerde business case Inkoop die terug te vinden is in het Organisatieplan Inkoop van 10 maart 2016, versie 1.2.

33. Ook zijn meermaals feiten benoemd dat 2/3 v.h. besparingspotentieel ook door ons eigen SSC inkoop onderdeel behaald kan worden. Deelt u deze feiten?

Zie antwoord vraag 32.

34. Is de volgende conclusie terecht?

Als er voordelen zijn te behalen op gezamenlijke inkoop, kunnen deze niet oneindig in tijd behaald worden. M.a.w. een voordeel dat nu door slim in te kopen wordt behaald, kan niet voortdurend herhaald worden. Conclusie is dan ook dat de financiële voordelen van een gezamenlijke inkoop steeds minder worden. Bijlage 4 van de meerjarenbegroting laat dit ook zien

Antwoord: Deze conclusie is alleen maar juist voor die producten en of diensten die niet gaan wijzigen. Bij die inkoop transacties zal inderdaad de transactie prijs niet verder kunnen dalen en daarmee stagneert de inkoopbesparing. Echter dit zal in de praktijk niet vaak voorkomen. Welk product en of dienst blijft jaren gelijk: vrijwel geen enkel gegeven de snelheid waarop alleen al technologische vernieuwing plaatsvindt.

Daarnaast is de transactie prijs reductie slechts een manier om naar voordelen te kijken. In de toekomst is het ook de ambitie om met een professionele Inkoop groep aandacht te schenken aan de totale lever- en gebruiksketen te kijken. In die ketens zijn wellicht nog veel meer voordelen te bereiken.

#### INFORMATIEDIENSTEN

35. In bijlage 2, pagina 2 wordt melding gemaakt van € 225K inkoopbesparing op Informatiediensten. Moet dit binnen dezelfde verhoudingen worden gezien als beschreven bij punt 7 en zitten deze opbrengsten reeds verdisconteerd binnen de 250K aan netto bezuiniging? Antwoord:

Het genoemde bedrag van € 225 K inkoopbesparing is niet additioneel maar maakt onderdeel uit van het inkoopbesparingspotentieel zoals eerder vermeld bij het onderdeel Inkoop.

36. Mag uit dezelfde bijlage worden geconcludeerd dat de gezamenlijke kosten met 6 fte toenemen en er kennelijk geen substantiële kostenverlagingen zijn?



DATUM  
6 juni 2017

Antwoord: Voor de discipline Informatie Diensten is niet eerder gesproken over kostenverlagingen maar is er sprake van minder meerkosten. Minder in vergelijking tot wanneer de 3 gemeentes afzonderlijk en zelfstandig inhoud zouden geven aan de ICT uitdagingen. Concreet dus een groei met 6 FTE met bijbehorende kosten.

37. Waarop baseert u het aantal van 25 fte die nodig zouden zijn zonder SSC-ZL?  
Ook voor Informatie Diensten zijn benchmarks gebruikt om een inschatting te maken van verwachte consolidatie effecten. De firma's Twijnstra en Gudde, M&I Partners, Gartner en Cap Gemini zijn veelvuldig geconsulteerd naast de experts binnen de 3 gemeenten.

38. Wat zijn de risico's die aan de transitie van het onderdeel Informatiediensten kleven en op welke wijze is de continuïteit van de interne bedrijfsvoering en publieke dienstverlening geborgd?

Het belangrijkste risico dat wordt gelopen tijdens de transitie is dat de huidige dienstverlening kwalitatief verslechtert. Dit is onacceptabel gegeven het primaire karakter en de afhankelijkheid van deze dienstverlening. In het transitie plan, dat zich momenteel in een afrondende fase bevindt, wordt hier dan ook expliciet aandacht aan geschonken samen met de verantwoordelijke experts binnen de 3 gemeenten. Geen papieren exercitie maar een transitie plan met continue monitoring en bijsturing indien noodzakelijk. Hiermee borgen we de huidige dienstverlening richting gebruikers en geven we gewogen prioriteit aan verstoringen.

39. Hoe zien deze toekomstige investeringsbegrotingen er dan uit inclusief de jaarlijkse exploitatiekosten? Is deze analyse gemaakt? Immers schaalgrootte heeft een kantelpunt en investeringen worden bij een bepaalde schaal dus duurder. Kan in dit kader de Maastrichtse bedrijfsvoering (die nu op orde is) zomaar ter discussie komen te staan en dat zomaar noodzakelijke functionaliteiten kunnen worden geëlimineerd?

Antwoord: Het Organisatieplan Informatie Diensten verstrekt dit inzicht zowel voor de investeringen als ook voor de exploitatie. Samengevat betekent dit een extra investeringsbehoefte van € 1,75 Mio en door consolidatie een reductie van het jaarlijks exploitatie budget van € 700 K. Dit naast het handhaven van de kapitaallasten van circa € 5 Mio zoals die nu bestaan binnen de 3 gemeenten. Het wijzigen of zelfs elimineren van noodzakelijke functionaliteit is niet aan het SSC-ZL maar blijft een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten. Neemt niet weg dat ook hierover in het collectief in de toekomst wordt afgestemd ook omdat verwacht wordt dat uniforme functionaliteit van toegevoegde waarde kan zijn.

40. Uit onze informatie blijkt dat de kwaliteit van de ICT mensen en middelen in Maastricht goed op orde is en dat dit bij de andere partners beduidend minder op orde is, klopt dat? Wordt er desondanks nog steeds vanaf de start kwaliteitsvoordelen verwacht?

Antwoord:

Wij vinden het niet terecht om een dergelijke generieke uitspraak te doen. Dit doet dan ook geen recht aan het samenwerkingsverband. Zeker zijn er aspecten binnen het ICT domein van Maastricht die prima op orde zijn maar we kennen ondertussen ook de sterke punten van de andere 2 gemeenten. In het samenwerkingsverband is er voor ieder van de partners iets te halen en is het zeker niet zo dat Maastricht alleen maar komt brengen.

41. Kan de publieke dienstverlening wel gecontinueerd worden nu er signalen zijn dat er sprake is van een groot kwaliteitsverschil en onderbezetting bij andere gemeenten?

Uitgangspunt bij de transitie is dat de huidige dienstverlening wordt gecontinueerd en daarvoor worden ook de noodzakelijke maatregelen getroffen.



DATUM  
6 juni 2017

**PERSONEELS en SALARISADMINISTRATIE**

42. Wat zijn de structurele meerkosten van de verdergaande uniformering digitalisering van de processen afgezet tegen de 40K kostenbesparing voor Maastricht?

Antwoord: De meerkosten die zijn voorzien, K€ 110, zijn opgenomen in de business case van PSA. De voorziene uniformering en digitalisering loopt tot 1 juli 2017. Daarna zijn op dit moment nog geen extra kosten ingerekend. Per saldo is de businesscase van de PSA overigens financieel licht positief.

43. Er wordt gesproken dat bij deze afdeling sprake is van een continuïteitsprobleem bij de gemeente Sittard-Geleen. Waarom is continuïteit een item voor de gemeente Maastricht geworden

Antwoord: Het klopt dat er op dit moment geen sprake is van een continuïteitsprobleem binnen de discipline PSA van Maastricht. Sittard-Geleen ervaart dit momenteel nadrukkelijk doordat er sprake is van een onderbezetting veroorzaakt door natuurlijk verloop o.a. pensionering. Dit probleem speelt vandaag in Sittard-Geleen maar kan door ziekte of verloop net zo goed morgen ontstaan op andere plekken. De kracht van het samenwerkingsverband is dat er een schaalgrootte in het collectief ontstaat wat de kwetsbaarheid reduceert. Uw vraag slaat derhalve meteen op het halen van het gezamenlijke doel: verminderen kwetsbaarheid. Er worden maatregelen genomen zodanig dat de continuïteitsproblemen in Sittard-Geleen niet leiden tot nieuwe problemen in Heerlen en Maastricht.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

de secretaris,

de burgemeester,

v.d.

Raadsinformatiebrieven



De Colleges van Burgemeester en  
Wethouders van de gemeenten Heerlen,  
Maastricht en Sittard-Geleen  
T.a.v. de Voorzitter van de Stuurgroep SSC  
De heer J.J.M. Aarts  
Postbus 1992  
6201 BZ MAASTRICHT

Gemeente Maastricht

Ingek.: **27 FEB 2015**

Reg. nr.: *2015. 07376* ✓

**Cluster** DIR  
**Faxnummer**  
**Ons kenmerk** 2015/11271  
**Bijlage(n)** 1

**Behandeld** A.C.J.M. de Kroon  
**Doorkiesnummer** +31 43 389 70 05  
**Uw kenmerk**  
**Maastricht** 24 februari 2015

**VERZONDEN 26 FEB. 2015**

## Onderwerp

Shared Service Center (SSC)

Geachte Colleges,

1. Sinds juni 2011 wordt op directieniveau tussen de drie Zuid-Limburgse steden en onze Provincie gewerkt aan structurele samenwerking op het gebied van bedrijfsvoeringstaken. Op basis van een haalbaarheidsonderzoek is door de colleges besloten tot een stapsgewijze vorming van een Shared Service Center, in eerste instantie door de vier initiatiefnemers en met op termijn verbreding naar andere gemeenten. Onze provinciale vertegenwoordigers in de diverse geledingen die de besluitvorming, die nu voorligt, hebben voorbereid, hebben meerdere malen aangegeven, dat de Provincie ten principale geen ander uitgangspunt kan kiezen dan de mogelijkheid van samenwerking met alle gemeenten in Limburg. Tot nu toe hebben wij vertrouwd op het organisch karakter van het proces, uitmondend in een samenwerkingsconstruct voor alle gemeenten in onze provincie en hebben wij onze principiële bestuurlijke benadering van samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering niet formeel gemarkeerd. Integendeel, in ook door ons gefiatteerde voorbereidende documenten is de verbreding naar de andere gemeenten in Zuid-Limburg als eindperspectief opgenomen. Nu ligt de gemeenschappelijke regeling ter besluitvorming voor. Wij willen u volstrekte duidelijkheid geven hoe wij in dit proces staan. Zodat ook u in de gelegenheid bent uw eigen afweging te maken.

2. Wij hebben meerdere malen over deze aangelegenheid in ons college gesproken. Ter voorbereiding van de stuurgroepvergadering SSC van 29 januari hebben wij onze uitgangspunten geformuleerd:

- Mogelijkheid tot toetreding van alle gemeenten in Limburg (geen exclusieve toetreding via centrumgemeenten en geen beperking van perspectief tot Zuid-Limburg.
- Geen bezwaar tegen smalle bestuurssamenstelling om bestuurlijke drukte te voorkomen.
- SSC mag geen huisvestings- en vastgoeddossier zijn.

2015/11266

**18 maart 2015 Verkiezingen Provinciale Staten [www.LimburgKiest2015.nl](http://www.LimburgKiest2015.nl)**

**Bezoekadres:**  
Limburglaan 10  
NL-6229 GA Maastricht

Postbus 5700  
NL-6202 MA Maastricht  
postbus@prvlimburg.nl

Tel + 31 43 389 99 99  
Fax + 31 43 361 80 99  
www.limburg.nl

IBAN –nummer:  
NL08RABO0132575728  
BIC-code: RABONL2U

Bereikbaar via:  
Lijn 1 (richting De Heeg)





3. Naar aanleiding van deze stuurgroepvergadering heeft u laten weten in te stemmen met verbreding van het eindperspectief van de gemeenschappelijke regeling naar gemeenten in heel Limburg. En verklaart u zich bereid de naamgeving en de tekstpassage "primair binnen de regio Zuid-Limburg" te willen aanpassen.

Aan deze instemming met de wens van ons college tot verbreding naar gemeenten in heel Limburg koppelen uw colleges nadrukkelijk de volgende randvoorwaarden/condities:

- Verbreding naar gemeenten binnen heel Limburg heeft, net zoals de eerder besloten verbreding op de schaal van Zuid-Limburg, nadrukkelijk betrekking op het eindperspectief. Dienstverlening aan, al dan niet in combinatie met daadwerkelijke toetreding tot de GR mag de inmiddels voorbereide startsituatie vanuit de vier initiatiefnemers niet doorkruisen door extra vertraging, complexer wordende bestuurlijke aansturing en/of extra kosten. Voor verbreding blijft gelden dat dit pas aan de orde is als de stapsgewijze inrichting heeft geleid tot een voldoende robuuste SSC-organisatie, die deze verbreding vervolgens ook daadwerkelijk aan kan.
- Verbreding van de dienstverlening (meer klanten), al dan niet in combinatie met uitbreiding van de gemeenschappelijke regeling (meer deelnemers) is voor de drie steden altijd budgetneutraal, ook in een situatie met een breder eindperspectief. Dit betekent dat eventuele extra kosten voor het SSC als gevolg van verbreding van de dienstverlening /uitbreiding van de regeling door de nieuwe klanten / toetreders gedekt moeten worden via kostenopslag alsmede een toetredingsfee aan in ieder geval de drie steden ter compensatie van de door ons inmiddels gemaakte omvangrijke oprichtings- en inrichtingskosten. Een alternatief is dat het provinciaal bestuur deze extra kosten en compensatie op zich neemt.
- Dienstverlening staat open voor alle Limburgse gemeenten, waarbij zij zich conformeren aan de standaarden, die het SSC heeft ontwikkeld. Dit kan getript via de centrumgemeenten dan wel rechtstreeks. Toetreding tot het bestuur van de gemeenschappelijke regeling staat, uit een oogpunt van bestuurbaarheid, alleen open voor de centrumgemeenten. De overige gemeenten kunnen bij getrapte dienstverlening het beleid beïnvloeden via de centrumgemeenten (*door u ten opzichte van eerdere versie gewijzigde tekst*).
- De drie steden vinden dat GS de aangepaste gemeenschappelijke regeling nog vóór de aanstaande provinciale statenverkiezingen moet vaststellen, niet alleen ter borging van het de afgelopen jaren doorlopen gezamenlijk traject maar ook om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen voor het kwartiermakertraject. Agendering in Provinciale Staten vindt vervolgens op het eerste daarvoor geschikte moment ná de verkiezingen plaats.

4. Wij zijn u zeer erkentelijk voor uw bereidheid het werkingsgebied van de gemeenschappelijke bedrijfsvoeringsregeling uit te breiden tot alle gemeenten van Limburg.

Wij hebben ons meerdere malen beraden over de vormgeving van de gemeenschappelijke regeling. Wij komen tot de volgende uitgangspunten:

- Wij vinden dat de andere gemeenten in onze provincie zo snel mogelijk na het van start gaan van de nieuwe regeling toe moeten kunnen treden. Wij kunnen ons voorstellen dat nu eerst de eerste fase van onze samenwerking, betrekking hebbend op inkoop, uitgewerkt moet worden in standaarden voor dienstverlening en standaardproducten. Maar aansluitend moet wat ons betreft aansluiting open staan voor andere gemeenten. Dit ware ook thans aan die gemeenten te communiceren.



- Wij begrijpen dat een en ander voor u als centrumgemeenten budgettair neutraal moet zijn. Dus extra kosten als gevolg van toetreding moeten gecompenseerd worden. Wij verwachten overigens dat de kosten uiteindelijk door de schaalvergroting terugverdiend zullen worden.
- De bestuurlijke vertaling die het dichtst komt bij hetgeen ons principiële voor wat betreft onze relatie met alle gemeenten in de provincie voor ogen staat, zijn constructie en werkwijze als bij de belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen. Alle participerende overheden voelen zich mede-eigenaar en het werkt toch efficiënt. Wij veronderstellen dat dit ook het minste risico inhoudt wat betreft aanbestedingsregels en btw-consequenties. Wij voegen daartoe het advies bij dat wij hebben ingewonnen bij AKD. Wij leiden daar uit af, dat wanneer er geen exclusiviteit is van grote steden en provincie voor bestuurszetels, eerder aan het vereiste voor inbesteding kan worden voldaan, namelijk een niet louter formele deelname en effectief toezicht van andere gemeenten.
- Wij hebben er begrip voor dat u per se wilt werken met een Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO), welke mogelijkheid recent is toegevoegd aan de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Deze kent een enkelvoudig bestuur (geen AB/DB). Ingevolge artikel 14a Wgr bestaat het bestuur van een BVO uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden wordt aangewezen. Art. 13, vijfde lid is van overeenkomstige toepassing. Volgens deze bepaling (vertaald naar de BVO) kan de regeling tevens inhouden dat de colleges van niet alle, doch ten minste twee deelnemende gemeenten leden van het bestuur aanwijzen. En de leden van het bestuur kunnen in gezamenlijkheid door de colleges van twee of meer gemeenten worden aangewezen. Wij kunnen ons voorstellen dat van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt ter bevordering van de slagvaardigheid. In dat geval willen wij dat alle deelnemende gemeenten in een nader overeen te komen verhouding in de positie kunnen komen een vertegenwoordiger aan te wijzen. Dit kan in de vorm van een soort kieslijst waar naast vertegenwoordigers van centrumgemeenten en Provincie ook in een zekere verhouding vertegenwoordigers van niet-centrum-gemeenten op staan. Ook toepassing van deze vorm biedt een beter antwoord op de risico's op het vlak van aanbesteding en btw, zo lijkt ons.
- Voor ons is elk samenhangend dienstenpakket een zelfstandige businesscase, die telkens om een afweging vraagt of dit het meest effectief of efficiënt in het SSC kan worden ondergebracht. Wij hebben overigens de verwachting dat vergroting van de schaal tot het niveau van onze provincie op het vlak van de bedrijfsvoering voordelen met zich mee zal brengen.
- Tenslotte herhalen wij, dat de vorming van een SSC voor ons geen huisvestings- of vastgoeddossier mag zijn.

Wij hopen met het vorenstaande aan u volstreekte duidelijkheid te geven over onze stellingname. Wij realiseren dat deze formele markerings van ons al wel eerder mondeling ingebrachte overwegingen beter in een eerder stadium plaats had kunnen vinden. Nu is het finale beslismoment en wij willen gelet op het principiële bestuurlijke karakter, rechtstreeks voortvloeiend uit de positie van het middenbestuur, thans formeel markeren. Ook wij hebben tot nu toe een groot aandeel geleverd in de voorbereidingen van de bestuurlijke samenwerking. En wij zijn ook bereid onze inspanningen te leveren voor totstandkoming van een samenwerkingsfiguur voor alle gemeenten in onze provincie. Daarvoor hebben wij nu onze uitgangspunten geformuleerd. Wij begrijpen, dat u nu uw eigen afweging moet maken of dat voor u acceptabele condities oplevert.



Mocht het zijn, dat u toch opteert voor een BVO met vertegenwoordiging van alleen de vier initiatiefnemers, hebben wij daar begrip voor, maar zullen wij niet toetreden. In dat geval zijn wij overigens wel bereid naar lichtere vormen van samenwerking te zoeken, die voor u en voor ons en ook voor overige gemeenten in de provincie tot voordeel kunnen strekken.

Gedeputeerde Staten van Limburg



voorzitter



secretaris



De Colleges van Burgemeester en  
Wethouders van de gemeenten Heerlen,  
Maastricht en Sittard-Geleen

Gemeente Maastricht

Ingek.: 17 JUL 2015

Reg. nr.:

2015.25220

**Cluster** DIR  
**Faxnummer**  
**Ons kenmerk** 2015/48299  
**Bijlage(n)**

**Behandeld** A.C.J.M. de Kroon  
**Doorkiesnummer** +31 43 389 70 05  
**Uw kenmerk**  
**Maastricht** 14 juli 2015

**VERZONDEN 16 JULI 2015**

**Onderwerp**  
Samenwerking SSC

Geachte colleges,

In dank ontvingen wij het schrijven dd. 10 juni jl., waarbij de voorzitter van de stuurgroep SSC, de heer J. Aarts, mede namens de stuurgroepleden P. Meekels en N. Aarts, reageert op ons schrijven van 24 februari jl. inzake de vorming van een Shared Service Center. Zij betrekken daar ook de passage in ons coalitieakkoord over de bundeling van krachten in een SSC bij. In de vervolgttekst richten wij ons tot u als colleges.

Wij zijn u er erkentelijk voor dat u in vergaande mate tegemoet wil komen aan de uitgangspunten die wij hadden geformuleerd in ons bovenvermeld schrijven. Wij hebben in onze collegevergadering van 7 juli, mede het oog op de vergadering van de stuurgroep SSC van 9 juli daaropvolgend, een finale afweging gemaakt. Onze conclusie is, dat wij een sterke voorkeur hebben de samenwerking met u voort te zetten, maar op basis van vrijwilligheid en niet geïnstitutionaliseerd, primair gericht op inkoop, omdat daar naar onze verwachting de voordelen het meest substantieel en concreet zijn. U schrijft in uw reactie aan ons dat wanneer wij besluiten niet toe te treden, u als drie steden de oorspronkelijke koers richting een SSC-ZL zult voortzetten. Wij waarderen ook deze intentie van de zijde van de steden. U zult dat doen zonder de wijzigingen die u als tegemoetkoming aan ons in de regeling had willen aanbrengen. Het is onze overtuiging dat u, mede omdat u als gemeenten veel meer processen gemeen heeft met elkaar dan met ons, dat dan ook in een sneller tempo kunt doen en met minder complexiteit. Op een andere wijze kan met meer kans op succes de samenwerking met ons, waar dat ook voor u duidelijke voordelen biedt, dan gestalte krijgen. Wij noemen als voorbeelden van een dergelijke samenwerking, waarvoor het niet nodig is dat wij rechtstreeks deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling SSC:

- Samenwerking door bundeling van de vraag m.b.t. inkoop.
- Voortzetting van de huidige collegiale samenwerking op het vlak van informatiebeveiliging, databases en business intelligence.

2015/48279

**Bezoekadres:**  
Limburglaan 10  
NL-6229 GA Maastricht

Postbus 5700  
NL-6202 MA Maastricht  
postbus@prvlimburg.nl

Tel + 31 43 389 99 99  
Fax + 31 43 361 80 99  
www.limburg.nl

IBAN -nummer:  
NL08RABO0132575728  
BIC-code: RABONL2U

Bereikbaar via:  
Lijn 1 (richting De Heeg)



- Voortzetting van de huidige samenwerking in het zeer succesvolle trainees-project bij volgende rondes.
- Voortzetting van de samenwerking bij de inzet van adviseurs, delen en bundelen van kennis en samenwerking op het terrein van mobiliteit op onze gezamenlijke interne arbeidsmarkt en mogelijk een perspectief op een regionale flexpool.

Hieronder lichten wij onze afweging toe. Het gaat niet om één doorslaggevend contra-argument, maar om een samenstel van overwegingen, waardoor bij ons niet langer de overtuiging bestaat dat we met een structuurhervorming richting gemeenschappelijke regeling SSC op de goede weg zijn.

#### Toelichting:

1. In ons schrijven van 24 februari jl. hebben wij opnieuw uitgangspunten geformuleerd voor samenwerking. Kort samengevat:

- Mogelijkheid tot toetreding van andere gemeenten zo snel mogelijk na de start van de nieuwe regeling.
- Akkoord met compensatie van de eventuele extra kosten als gevolg van deze toetreding.
- Bij voorkeur rechtstreeks eigenaarschap van alle participerende overheden.
- Beoordeling op efficiency van elk samenhangend dienstenpakket als een zelfstandige businesscase.
- De vorming van een SSC is geen huisvestings- of vastgoeddossier.

In dit schrijven hebben wij tevens aangegeven dat als de steden toch opteren voor een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) met vertegenwoordiging van alleen de initiatiefnemers wij daar begrip voor hebben, maar niet zullen toetreden. In dat geval, zo is verwoord in de brief, blijft de bereidheid bestaan naar lichtere vormen van samenwerking te zoeken.

2. Het coalitieprogramma "In Limburg bereiken we meer!" stelt: "Wat betreft de ontwikkeling van de bundeling van krachten met gemeenten komt er, indien dit voordelig is voor de Provincie en de gemeenten, een Shared Service Centre Limburg, waarin met een groter schaalniveau (meer deelnemende gemeenten) meer efficiencywinst is te boeken."

3. Op ons genoemd schrijven en de geciteerde passage in het coalitieakkoord reageren uw vertegenwoordigers in de stuurgroep met de brief d.d. 10 juni – beknopt samengevat – als volgt:

- Geen bezwaar tegen het loslaten van de regio Zuid-Limburg als eindperspectief.
- Instemming met mogelijkheid van rechtstreekse toetreding als variant naast de toetreding via de centrumgemeenten.
- Randvoorwaarde is eerst de afronding van de thans in voorbereiding zijnde implementatie rondom met name inkoop, maar ook de taken op het gebied van ICT (onder meer koppeling infrastructuren) en HRM (aanbesteding gezamenlijk systeem van personeels- en salarisadministraties), omdat verbreding in deze lopende trajecten tot verstoring en vertraging en daarmee tot risico's leidt in de lopende bedrijfsvoering.
- Tweede randvoorwaarde is dat aan toetreding enkele condities worden verbonden, waarvan het betalen van een reële toetredingsfee, het zich committeren aan de reeds ontwikkelde standaarden en toetreding op vaste momenten de drie belangrijkste zijn.
- Voorgiggende gemeenschappelijke regeling (inclusief enkele aanpassingen zoals schrappen van toevoeging ZL aan de naam) als startmodel.



- Onderschrijving van de standpunten dat het SSC geen huisvestings- en vastgoeddossier is en dat de businesscase positief moet zijn.

4. We staan nu voor de finale besluitvorming. Diverse overwegingen nopen ons er toe tot de afweging te komen dat wij wel moeten blijven samenwerken, maar niet met u de weg vervolgen naar een nieuwe organisatie, een SSC, met een eigen bestuur en eigen medewerkers. Als overwegingen noemen wij hier:

4.1 Ons nieuwe coalitieakkoord stelt het belang van financiële voordelen van samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering en efficiencywinst voorop. Bij de aanvang van het traject golden bij ons provinciebestuur als doelperspectieven vooral bestuurlijke samenwerking en kwaliteit van dienstverlening. Juist op het vlak van kostenbesparing zijn wij niet overtuigd dat deze ook reëel geboekt kunnen gaan worden anders dan op het vlak van bundeling van inkoopvolume, waarvoor lichtere vormen van samenwerking ook toereikend kunnen zijn. Het Haalbaarheidsonderzoek SSC-ZL brengt besparingen in beeld en die doen zich vooral voor op het vlak van inkoop. Op andere terreinen gaat het om meer beperkte bedragen. Tevens wordt daarbij aangegeven, dat de kosten van afbouw van formatie, mobiliteitskosten en andersoortige frictie- en transitiekosten niet zijn meegenomen. Onze ervaringen bij de RUD-vorming zijn op dit punt ook niet positief.

4.2 De vorming van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD) verloopt in meerdere opzichten zeer lastig. Er is nog steeds geen sociaal plan en de medewerkers zijn nog steeds niet herplaatst bij de RUD. Dat levert voor iedereen frustratie op. Wij willen dit proces eerst maar eens goed afronden.

4.3 Onze ervaringen tot nu toe kunnen ons niet overtuigen om toch te participeren in een gemeenschappelijke regeling.

- Bij het voorbereidingstraject tot gezamenlijke aanbesteding van E-HRM wordt gewerkt aan de harmonisatie van processen en inhoud. We hebben daarbij moeten vaststellen dat herinrichting van processen een arbeidsintensieve klus is, die op een breed terrein moet worden gerealiseerd. Het traject wordt ook extra belast, doordat de provincie een andere rechtspositie heeft dan de gemeenten. Bovendien gebruiken de gemeenten nu oplossingen van Raet en wij van Centric. Wanneer gezamenlijk voor de (gemeentelijke) Raetoplossing wordt gekozen, vergt dit vanwege de transitie van het huidige provinciale systeem van ons een hoge investering zonder dat dit substantiële besparingen oplevert, die ook opwegen tegen de investeringen. Overigens geldt dit omgekeerd ook voor de gemeenten, wanneer gezamenlijk voor het (provinciale) Centric-systeem zou worden gekozen. Dan worden de gemeenten geconfronteerd met extra transitiekosten en desinvesteringen. Daarnaast is duidelijk geworden, dat de benodigde doorontwikkeling op het terrein van E-HRM pas aan de orde kan zijn als een nieuw systeem voldoende is geïmplementeerd. We hebben het dan over een periode, inclusief aanbesteding, van nog eens 2,5 jaar, voor ons te lang.
- Op ons verzoek heeft een interne beoordeling plaatsgevonden of naar verwachting voldaan zal kunnen worden aan de doelstelling dat de vorming van een SSC Limburg op ICT gebied voordelig is voor de Provincie Limburg. Uitkomst daarvan is, dat dit naar verwachting niet het geval zal zijn. Samengevat zijn de redenen daarvoor:
  - + De te verwachten weerstand tegen een toch niet kleinschalige reorganisatie.
  - + Wij hebben recent aanzienlijk geïnvesteerd. Of die investeringen moeten versneld worden afgeschreven of de voordelen van een gemeenschappelijke infrastructuur zullen zich voor ons pas over vele jaren gaan voordoen.
  - + Om de voordelen te verzilveren is het nodig dat de partners kiezen voor gestandaardiseerde processen en met dezelfde applicaties willen gaan werken. Dit zal zeker niet gemakkelijk zijn, maar voor ons komt daar nog bij dat wij afwijkende processen hebben.



- + De noodzakelijke gemeenschappelijke prioriteitsstelling kan ten koste gaan van onze eigen prioriteitsstelling.

Als verwachting wordt uitgesproken dat de kostenbesparingen zich voorlopig niet zullen voordoen en dat juist de eerste periode extra geïnvesteerd zal moeten worden. Dat staat op gespannen voet met de benadering in ons coalitieakkoord.

4.4 Tenslotte zijn wij ondanks uw positieve intenties, over de oprechtheid waarvan wij geen twijfel hebben, nog niet optimistisch over de daadwerkelijke rechtstreekse toetreding op redelijk korte termijn van andere gemeenten, ook uit Midden- en Noord-Limburg. Terwijl dat voor ons wel een heel belangrijk uitgangspunt is.

Wij hebben, evenals u, veel energie gestoken en ambtelijke capaciteit geïnvesteerd in de verkenningen om te komen tot een SSC. Het is dus voor ons niet gemakkelijk geweest om de conclusie te trekken dat onze participatie in een gemeenschappelijke regeling en in de vorming van een nieuwe organisatie voor ons en u niet de goede vormgeving is van een samenwerking, die wij wel voorstaan. Het doet ons deugd, dat u gezamenlijk als gemeenten uw oorspronkelijke koers gaat voortzetten, omdat wij verwachten dat u op basis van de gelijke typologie als gemeenten gemakkelijker de voordelen zult kunnen realiseren in de door u beoogde vorm dan met ons als partner.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris

# MEMO



AAN Het college van gedeputeerde staten van  
Limburg  
t.a.v. de heer mr. A.C.J.M. de Kroon

VAN mr. drs. H. Doornhof  
Advocaat  
TELEFOON +31 88 253 5223  
FAX +31 88 253 5258  
E-MAIL hdoornhof@akd.nl

DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597

KOPIE AAN

ONDERWERP **Samenstelling bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie**

## 1. Vraagstelling

Versillende gemeenten in Zuid Limburg en de provincie werken samen aan het treffen van een gemeenschappelijke regeling voor bedrijfsvoeringstaken. Bij de regeling moet een bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: BVO) worden ingesteld. Gelet op het voorkomen van bestuurlijke drukte bestaat de gedachte om niet alle deelnemende gemeenten rechtstreeks in het bestuur van de BVO te laten plaatsnemen. Aan AKD is in dat kader gevraagd de volgende vragen te beantwoorden:

- 1) *Staat de Wet gemeenschappelijke regelingen er aan in de weg dat het bestuur van de BVO niet bestaat uit leden van alle deelnemende gemeenten?*
- 2) *Staat het aanbestedingsrecht er aan in de weg dat het bestuur van de BVO niet bestaat uit leden van alle deelnemende gemeenten?*

## 2. Juridisch kader

Sinds 1 januari 2015 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: WGR) gewijzigd waardoor nu gebruik kan worden gemaakt van de nieuwe, lichte samenwerkingsvorm van de BVO.

### ***2.1. Bevoegdheid tot het treffen van een regeling waarbij een BVO wordt ingesteld***

Uit artikel 8, derde lid, van de WGR vloeit allereerst voort dat een BVO uitsluitend kan worden getroffen "ter behartiging van de sturing en de beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers". Een regeling kan dus slechts

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Derdenrekening: NL28INGB0678001677. Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponereerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 30/2012 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op [www.akd.nl](http://www.akd.nl)



DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 2 van 11

worden getroffen ter behartiging van de taken van de deelnemers.

In de tweede plaats volgt uit het artikellid – in combinatie met artikel 52 WGR – dat het de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten zijn die een BVO kunnen instellen. Tot slot is in artikel 8, derde lid, WGR bepaald dat de BVO een rechtspersoon is.

#### Toestemming van de gemeenteraad en provinciale staten

Overigens geldt hetgeen vereist is in artikel 51, tweede lid, van de WGR onverkort voor het aangaan van een regeling waarbij een BVO wordt ingesteld. Dit brengt mee dat de colleges en gedeputeerde staten toestemming nodig hebben van hun raden of provinciale staten om een regeling te treffen. Raden en provinciale staten nemen een besluit omtrent de verlening van toestemming op aanvraag, het college en gedeputeerde staten moeten dan ook een daartoe strekkende aanvraag indienen. De raden en provinciale staten kunnen de toestemming slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Dit impliceert een zekere terughoudendheid bij deze beoordeling, maar het neemt niet weg dat zij een eigen bevoegdheid in dezen hebben om een aanvraag te beoordelen. Uit artikel 51, derde lid, van de WGR vloeit voort dat een en ander eveneens geldt voor het wijzigen, toetreden tot- en het ultreden uit een regeling.

#### **2.2. Inrichting en samenstelling van het bestuur van een BVO**

In artikel 14a van de WGR is het volgende bepaald:

*"Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Artikel 13, tweede tot en met het vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing."*

Leden van het bestuur worden dus door en uit de deelnemende colleges aangewezen. Daarnaast geldt dat de artikelleden van artikel 13 die zien op de aanwijzing van leden van het bestuur, van overeenkomstige toepassing zijn.

Het tweede lid van artikel 13, van de WGR bepaalt in dat kader dat het lidmaatschap van het algemeen bestuur van rechtswege eindigt, zodra men ophoudt lid of voorzitter te zijn van de raad uit wiens midden men is aangewezen dan wel ophoudt wethouder of secretaris van de desbetreffende deelnemende gemeente te zijn.

In artikel 13, derde lid, van de WGR is vervolgens bepaald dat de regeling het aantal leden van het algemeen bestuur bepaalt, dat door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen.

In artikel 13, vierde lid, van de WGR is bepaald dat de regeling kan inhouden dat:

DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 3 van 11

- a. de aantallen leden, die door de raden van de deelnemende gemeenten worden aangewezen, onderling verschillen;
- b. leden, aangewezen door de raden van bepaalde deelnemende gemeenten, meervoudig stemrecht hebben.
- c. het algemeen bestuur bij gekwalificeerde meerderheid besluit ten aanzien van in de regeling aangeduide besluiten.

Tot slot kan een regeling krachtens artikel 13, vijfde lid, WGR tevens inhouden dat:

- a. de raden van niet alle, doch ten minste twee deelnemende gemeenten leden van het algemeen bestuur aanwijzen;
- b. de raden van twee of meer deelnemende gemeenten gezamenlijk leden van het algemeen bestuur aanwijzen.

### **3. Analyse**

In het hierna volgende volgt eerst een taalkundige interpretatie van de belang zijnde artikelen van de WGR. Vervolgens worden de aanknopingspunten uit de wetsgeschiedenis voor de taalkundige interpretatie besproken.

#### ***3.1. Taalkundige interpretatie***

Zoals uit artikel 14a van de WGR blijkt, worden leden van het bestuur van een BVO door- en uit de deelnemende colleges aangewezen. Uit artikel 13, derde lid, van de WGR – dat van overeenkomstige toepassing is verklaard – volgt dat de regeling het aantal leden van het bestuur bepaalt. Vervolgens zijn in artikel 13, vierde en vijfde lid, van de WGR meer specifieke bepalingen opgenomen over wat precies in de regeling kan worden opgenomen.

Een taalkundige interpretatie van artikel 13, vierde en vijfde lid, van de WGR, toegepast op de situatie van een BVO, brengt ons inziens mee dat in een regeling het volgende kan worden bepaald:

- colleges hoeven niet hetzelfde aantal bestuursleden te kunnen aanwijzen (art. 13, lid 4 onder a);
- bepaalde, aangewezen bestuursleden, kunnen meervoudig stemrecht hebben (art. 13, lid 4 onder b);
- het bestuur kan bij gekwalificeerde meerderheid besluiten (art. 13, lid 4 onder c);
- de colleges van bepaalde deelnemers kunnen geen leden van het bestuur aanwijzen, mits ten minste twee deelnemers leden van het bestuur aanwijzen (art. 13, lid 5 onder a);
- de colleges van twee of meer deelnemers kunnen gezamenlijk een of meer leden van

DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 4 van 11

het bestuur aanwijzen, die afkomstig zijn uit een of meer van die colleges (art. 13, lid 5 onder b);

Gelet daarop kan uit artikel 13, vijfde lid onder a en b worden opgemaakt dat de WGR het mogelijk maakt dat een regeling erin voorziet dat niet alle deelnemende colleges een bestuurslid aanwijzen en tevens dat de WGR erin voorziet dat de colleges van twee of meer deelnemers gezamenlijk leden van het bestuur aan wijzen.

### **3.2. Aanknopingspunten uit de wetsgeschiedenis**

Aanknopingspunten voor deze interpretatie van de wet kunnen in de wetsgeschiedenis worden gevonden. Allereerst geldt in dat verband dat uitdrukkelijk in de wetsgeschiedenis is vermeld dat de regeling over de samenstelling van het bestuur gelijk is aan de bestaande regeling over de samenstelling van het algemeen bestuur bij collegeregeling. In de memorie van toelichting is daarover opgenomen:

*"De bedrijfsvoeringsorganisatie kan worden ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen in het geval de gemeenschappelijke regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken ten behoeve van de deelnemers. Het bestuur bestaat uit leden die uit de colleges zijn aangewezen. De regeling over de samenstelling van het bestuur is gelijk aan de regeling over de samenstelling van het algemeen bestuur bij collegeregelingen."*  
[onderstreping HD]<sup>1</sup>

De regeling over de samenstelling van het algemeen bestuur bij collegeregelingen bestaat sinds 1985. Bij de Introductie van het huidige artikel 13, vijfde lid, van de WGR, is het volgende opgemerkt:

*"Het in artikel 9, vijfde lid, onder a en b, bepaalde maakt twee uitzonderingen mogelijk op de hoofdregel, dat de raad van elke deelnemende gemeente uit zijn midden ten minste één lid van het algemeen bestuur aanwijst. Bestuurlijke desiderata als slagvaardigheid en doelmatigheid zullen hiertoe kunnen nopen, wanneer de regeling een groot aantal deelnemers kent.*

*Het onder a bepaalde voorziet in de mogelijkheid, dat de raden van bepaalde deelnemende gemeenten geen leden van het algemeen bestuur aanwijzen. Hantering van deze uitzonderingsmogelijkheid zal echter niet zover mogen gaan, dat de raad van niet één gemeente een lid van het algemeen bestuur aanwijst, dan wel de aanwijzing van alle leden geschiedt door de raad van slechts één gemeente. De*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 20



DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 5 van 11

*tekst van de bepaling sluit dit uitdrukkelijk uit, door te spreken van ten minste twee deelnemende gemeenten, wier raden leden van het algemeen bestuur aanwijzen.  
[...]*

*Het onder b bepaalde maakt het mogelijk, dat de raden van twee of meer deelnemende gemeenten gezamenlijk een of meer leden van het algemeen bestuur aanwijzen, die afkomstig zijn uit een of meer van die raden. Ook hier kan een aanwijzing van bestuursleden door de gezamenlijke raadsleden van die gemeenten echter niet worden aanvaard, hetgeen impliceert dat de aanwijzing zal dienen te geschieden bij besluit van de raad van elk der betrokken gemeenten.*  
*[onderstrepingen HD]<sup>2</sup>*

In de tweede plaats geldt dat het doel van de BVO juist was om een eenvoudige samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid te introduceren. Door de minister is daarover ook het volgende opgemerkt:

*"Zo is de aanleiding voor de introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie gelegen in de reeds geruime tijd bestaande behoefte in de praktijk aan een samenwerkingsvorm die rechtspersoonlijkheid heeft, nodig om te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, maar die geen geled bestuur heeft met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (artikel 12, eerste lid, van de Wgr) en de daarmee samenhangende bestuurlijke drukte zoals die in de praktijk ervaren wordt."<sup>3</sup>*

Het zou volledig in strijd zijn met de wens bestuurlijke drukte te voorkomen wanneer het verplicht zou zijn dat de leden van het bestuur van een BVO uit alle deelnemers zouden moeten bestaan.

### **3.3. Mogelijke consequenties voor de verantwoordings- en informatieplicht**

In de artikelen 16, 17, 18 en 19 van de WGR zijn bepalingen opgenomen over de verantwoordings- en informatieplichten waarin regelingen moeten voorzien. In artikel 17 van de WGR is in het algemeen bepaald dat een regeling bepalingen inhoudt omtrent de wijze waarop het bestuur aan de raden van de deelnemende gemeenten gevraagde inlichtingen moet verstrekken. De andere artikelen voorzien in verantwoordings- en informatieplichten die gelden voor de individuele leden van het bestuur.

In dat kader merken wij op dat, indien er wordt gekozen om in de regeling op te nemen dat bepaalde colleges geen leden voor het bestuur mogen aanwijzen, dit mogelijk met zich mee

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1980-1981, 16538, nr. 3, p. 37-38.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33597, nr. 6, p. 2.

DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 6 van 11

brengt dat zowel de colleges als de gemeenteraden van deze gemeenten, geen aanspraak kunnen maken op een individuele verantwoordings- en informatieplicht van leden van het bestuur. Het gezamenlijk aanwijzen van leden van het bestuur heeft in dat verband voordelen voor deze gemeenten.

### **3.4. Procedure om tot gezamenlijke aanwijzing te komen**

In verband met het bestaan van de mogelijkheid dat een regeling erin voorziet dat niet alle deelnemende colleges een bestuurslid aanwijzen en tevens dat de colleges van twee of meer deelnemers gezamenlijk leden van het bestuur aanwijzen, is ons medegedeeld dat de gedachte bestaat om de uiteindelijke gezamenlijke aanwijzing van leden van het bestuur mogelijk vooraf te laten gaan door een procedure die de vorm krijgt van een verkiezing met een kieslijst. Deze verkiezing zou eruit kunnen bestaan dat alle deelnemers de gelegenheid krijgen een kandidaat voor deze kieslijst aan te wijzen. Vervolgens zouden de kandidaten met de meeste (gewogen) stemmen, in gezamenlijkheid en unaniem door de colleges als bestuurslid worden aangewezen. De tekst van artikel 13, vijfde lid onder b van de Wgr lijkt zich ons inziens niet te verzetten tegen een dergelijke gezamenlijke aanwijzing. Ons inziens zal in de regeling dan ook een bepaling opgenomen moeten worden over de gevolgen van een situatie waarin een bestuurslid niet langer het vertrouwen van één of meer van de colleges heeft; van unanimiteit zal dan immers niet langer zonder meer sprake zijn.

### **3.5. Mogelijke aanbestedingsrechtelijke consequenties (vraag 2)**

Bovendien hebt u ons gevraagd te beoordelen of de keuze voor een regeling waarin is bepaald dat slechts bepaalde colleges leden voor het bestuur aan mogen wijzen, aanbestedingsrechtelijke consequenties zou kunnen hebben voor de gemeenten die geen- of 'slechts' gezamenlijk leden voor het bestuur mogen aanwijzen.<sup>4</sup>

Wij stellen voorop dat een dergelijke constructie aanbestedingsrechtelijke consequenties *kan* hebben. De betreffende gemeenten kunnen in het geval zij voldoende invloed op de BVO kunnen uitoefenen, de opdrachten voor inkoop, HRM en ICT echter gewoon één-op één aan de BVO gunnen (ook wel *quasi-inbesteden* genoemd). Wij zullen dat hierna toelichten.

#### **3.4.1 Aanbestedingsplicht**

Uit de toegestuurde stukken maken wij op dat de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling beogen om taken op het gebied van inkoop, HRM en ICT bij de BVO te leggen. Het verrichten van taken op het gebied van inkoop, HRM en ICT dient aanbestedingsrechtelijk te worden gekwalificeerd als het verrichten van diensten. Het verlenen van opdrachten door de Gemeenten met betrekking tot deze taken dient derhalve te worden gekwalificeerd als het verlenen van overheidsopdrachten voor diensten. Indien de geraamde waarde van deze

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld het HvJ EU 29 november 2012, nr C-182/11 en C-183/11, Gst. 2013/41.



DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 7 van 11

opdrachten boven de Europese drempelwaarde van EUR 207.000 ligt, zal een gemeente de Aanbestedingswet 2012 en de Europese Aanbestedingsrichtlijn 2004/18 in acht moeten nemen.

Gelet op de vraagstelling, gaan wij in ons advies uit van de situatie waarin sprake is van een overheidsopdracht boven de Europese drempelwaarde, en gaan wij hier niet verder op in.

Daar wij ervan uitgaan dat de te verstrekken opdrachten aanbestedingsplichtig zijn, is één-op één gunning aan de BVO enkel mogelijk indien de gemeenten een beroep kunnen doen op een uitzondering op de aanbestedingsregels. Bij publiek-publieke samenwerking door middel van een gemeenschappelijke regeling ligt met name een beroep op de uitzondering voor (*quasi-*) inbesteden voor de hand. Op die uitzonderingen zullen wij hierna ingaan.

#### *3.4.2 (Quasi-) inbesteding*

Het verlenen van een opdracht middels inbesteden wordt gezien als een interne opdrachtverlening binnen de organisatie van – in dit geval – de gemeenten. Een gemeente heeft de bevoegdheid om publieke taken te vervullen met eigen administratieve, technische en andere middelen zonder daarbij een beroep te doen op derden die niet behoren tot de eigen organisatie. Bij het verlenen van een 'interne opdracht' is het (Europese) aanbestedingsrecht niet van toepassing.

De uitzonderingsmogelijkheid van inbesteding volgt niet uit de Aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EU (of de Aanbestedingswet 2012), maar vloeit voort uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (hierna ook te noemen: 'Hof'). Uit de jurisprudentie kunnen een tweetal criteria worden onderscheiden waaraan moet worden voldaan om een beroep te kunnen doen op inbesteden; (i) toezicht zoals op eigen diensten en (ii) het uitvoeren van het merendeel van de werkzaamheden voor de aanbestedende dienst of aanbestedende diensten die hem beheersen.

#### *Toezicht criterium*

Het 'toezicht criterium' houdt in casu in dat de Gemeenten zodanig toezicht kunnen uitoefenen dat zij de beslissingen van de BVO kunnen beïnvloeden. Het gaat daarbij om het uitoefenen van doorslaggevende invloed op de belangrijke beslissingen als ook strategische doelstellingen van die entiteit.<sup>5</sup> Het moet gaan om structureel, functioneel en effectief toezicht.<sup>6</sup> Het uitoefenen van slechts gedeeltelijk toezicht (bijvoorbeeld slechts op een activiteit), is geen toezicht als op eigen diensten.<sup>7</sup> Deze uitwerking van het toezichtcriterium

<sup>5</sup> HvJ EU d.d. 13 oktober 2005, *Parking Brixen*, zaak C-458/03, r.o. 65, HvJ EU d.d. 13 november 2008, *Coditel Brabant*, zaken C-324/07, r.o. 28 en HvJ E.U. d.d. 10 september 2009, *Sea*, zaak C-573/07, r.o. 65.

<sup>6</sup> HvJ EU d.d. 17 juli 2008, *Commissie Italië*, zaak C-371/05, r.o. 26 en HvJ EU d.d. 13 november 2008, *Coditel Brabant*, zaken C-324/07, r.o. 46.



DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 8 van 11

heeft het Hof onlangs nog bevestigd in haar arrest Technische Universität Hamburg-Hamburg.<sup>8</sup>

In het onderhavige geval houden meerdere gemeenten het toezicht op de BVO. Indien het toezicht gezamenlijk door aanbestedende diensten wordt uitgeoefend, is niet verplicht dat iedere aanbestedende dienst (in casu iedere gemeente) individueel toezicht uitoefent.<sup>9</sup> De deelnemers in de BVO hoeven niet dus allemaal gelijke stemrechten te hebben. Het is toegestaan dat 'grote gemeenten' meer stemrechten hebben dan 'kleine gemeenten'. Wel is het zo dat het toezicht van 'kleine gemeenten' niet uitsluitend mag bestaan uit het bezit van kapitaal in de BVO. De gemeenten zullen naast het bezit van kapitaal wel deel moeten uitmaken van de bestuursorganen van de BVO entiteit.<sup>10</sup>

Indien er wordt gekozen om in de regeling op te nemen dat bepaalde colleges *geen* leden voor het bestuur mogen aanwijzen, brengt dat dus met zich dat die gemeenten – vanwege het ontbreken van de mogelijkheid deel te nemen aan het toezicht op de BVO – geen beroep kunnen doen op de uitzondering voor inbesteden.

Ons inziens kan echter wel sprake zijn van effectief toezicht wanneer namens meerdere gemeenten, één bestuurslid zal worden aangewezen. Voorwaarde is dan dat de betreffende gemeenten niet louter formeel deelnemen in de gemeenschappelijke bestuursorganen van de BVO. Het toezicht zal in die situatie moeten blijken uit bijvoorbeeld specifieke controlebevoegdheden of bijzondere stemrechten.<sup>11</sup>

In dit kader wijzen wij tevens op de nieuwe Aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU, die in februari van dit jaar is aangenomen door het Europees Parlement. Hoewel deze Aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU nu nog niet is geïmplementeerd in Nederland, wordt dit vanaf april 2016 wel het geldende recht. Het is relevant om nu alvast naar de richtlijn te kijken, bijvoorbeeld omdat men gehouden is om een richtlijnconforme interpretatie toe te passen.<sup>12</sup> In de Aanbestedingsrichtlijn 2014 (artikel 12) is de uitzondering van inbesteding gecodificeerd. De Aanbestedingsrichtlijn gaat er vanuit dat individuele vertegenwoordigers verscheidene of zelfs alle aanbestedende diensten kunnen vertegenwoordigen (artikel 12 lid 3). Hierbij zou naar analogie aansluiting kunnen worden gezocht; dus ook indien één bestuurslid meerdere gemeenten vertegenwoordigt, kan sprake zijn van effectief toezicht. Vanzelfsprekend mag deze wijze van vertegenwoordiging het toezicht door de individuele gemeenten niet uithollen; het betreffend bestuurslid dient wel alle gemeenten effectief te

<sup>7</sup> HvJ EU d.d. 8 mei 2014, Technische Universität Hamburg-Hamburg, zaak C-15/13, r.o. 31 en 32.

<sup>8</sup> HvJ EU d.d. 8 mei 2014, Technische Universität Hamburg-Hamburg, zaak C-15/13, r.o. 26.

<sup>9</sup> HvJ EU d.d. 13 november 2008, Coditel Brabant, zaken C-324/07, r.o. 47 en 50.

<sup>10</sup> HvJ EU d.d. 29 november 2012, Enconord SpA, zaken C-182/11 en C-183/11, r.o. 29 t/m 33.

<sup>11</sup> HvJ EG d.d. 11 mei 2006, Carbatermo, zaak C-340/04, r.o. 38.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld HvJ EG 5 april 1979, Ratti, zaak 148/78.



DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 9 van 11

vertegenwoordigen en de gemeenten dienen derhalve te beschikken over specifieke toezichtsbevoegdheden of stemrechten zoals hiervoor aangegeven.

Wanneer namens meerdere gemeenten één bestuurslid zal worden aangewezen, stuit het uitoefenen van effectief toezicht mogelijk wel op praktische problemen. Het uitoefenen van effectief toezicht kan immers worden belemmerd indien de verschillende gemeenten waarvoor het bestuurslid optreedt, verschillende meningen zijn toegedaan. Het betreffende bestuurslid dient dan immers met verschillende monden te spreken in het bestuur en dient hierover verantwoording af te leggen aan de gemeenten. Dit praktische aspect wordt ons insziens groter naarmate één bestuurslid een groter aantal gemeenten moet vertegenwoordigen.

#### *Merendeel criterium*

Het tweede criterium waaraan moet worden voldaan, is dat de BVO het merendeel van haar werkzaamheden moet verrichten voor de deelnemende gemeenten. Elke andere activiteit die de BVO verricht dient marginaal te zijn. Aandachtspunt binnen de beoordeling of aan het merendeelcriterium wordt voldaan, is dat uit de stukken volgt dat de BVO ook activiteiten zal gaan verrichten voor niet deelnemende gemeenten en publieke samenwerkingsverbanden.

Werkzaamheden die de BVO uitvoert voor andere dan de deelnemende gemeenten, dienen namelijk wel marginaal te zijn. Indien de werkzaamheden die de BVO voor niet deelnemende gemeenten niet louter marginaal zijn, zullen de *deelnemende* gemeenten geen beroep kunnen doen op de uitzondering voor inbesteden. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt tot nu toe dat dit niet meer dan 10% mag zijn.

Volgens de Aanbestedingsrichtlijn 2014 kan een overheidsopdracht echter worden (quasi-) inbesteed indien:

- a) de aanbestedende dienst (samen met andere aanbestedende diensten) toezicht uitoefent op de rechtspersoon zoals op zijn eigen diensten;
- b) meer dan 80% van de activiteiten van de gecontroleerde rechtspersoon wordt uitgeoefend in de vorm van taken die zijn toegewezen door de aanbestedende dienst of door andere door diezelfde aanbestedende dienst gecontroleerde rechtspersonen, en
- c) er in principe geen directe participatie van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon is.

De Aanbestedingsrichtlijn 2014 biedt dus meer ruimte voor werkzaamheden voor andere opdrachtgevers (20%) dan binnen de jurisprudentie van het Hof (10%) was toegestaan. Mocht blijken dat de 10%-grens een probleem wordt, dan achten wij het verdedigbaar dat de BVO tot maximaal 20% opdrachten voor andere opdrachtgevers dan de deelnemende gemeenten mag verrichten. Dit heeft als voordeel dat kleine gemeenten die op een later





DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 10 van 11

moment ook werkzaamheden bij de BVO willen onderbrengen, vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief niet per se hoeven toe te treden tot de gemeenschappelijke regeling c.q. het bestuur. Overigens wijzen wij erop dat derden (ook) rekening dienen te houden met het aanbestedingsrecht voor zover zij opdrachten aan de BVO wensen te verstrekken.

#### *Overige opmerkingen*

Naast de mogelijkheid om een beroep te doen op de uitzondering voor inbesteden, hebben wij eveneens gekeken naar de mogelijke toepasbaarheid van andere uitzonderingen op de aanbestedingsplicht zoals het verstrekken van een alleenrecht en het oprichten van een inkoopcentrale. Bij een beroep op die uitzonderingen, hoeven de kleinere gemeenten namelijk geen deel uit te maken van het bestuur van het samenwerkingsverband. Ons inziens ligt het oprichten van een inkoopcentrale in casu echter niet voor de hand omdat binnen een inkoopcentrale enkel de gezamenlijke inkoop kan worden ondergebracht. Het verlenen van ICT-diensten en HRM-diensten door een inkoopcentrale, is namelijk niet vrijgesteld van de aanbestedingsplicht. Het verstrekken van een alleenrecht ligt, vanwege de aard van de te verrichten diensten, eveneens niet direct voor de hand. Dit omdat de kleinere gemeenten de BVO dan voor elke vorm van dienstverlening een alleenrecht dienen te verstrekken en dus ook bij elke vorm van dienstverlening apart dienen te onderzoeken of het verstrekken van een alleenrecht in overeenstemming is met het aanbestedingsrecht. Het aanpassen van de toezichtstructuur zodat alle deelnemende gemeenten een beroep op inbesteding kunnen doen, ligt derhalve meer voor de hand. Op die wijze kan één enkele regeling volstaan voor verschillende vormen van dienstverlening.

Tot slot merken wij op dat bij de werkzaamheden van de BVO ook rekening gehouden dient te worden met de voorschriften die volgen uit de Wet Markt en Overheid.<sup>13</sup> De deelnemers in de BVO mogen de BVO niet bevoordelen ten opzichte van andere ondernemingen waarmee de BVO mogelijk concurreert.<sup>14</sup> Wij kunnen ons voorstellen dat de ICT-diensten bijvoorbeeld ook door een commercieel bedrijf kunnen worden uitgevoerd. De Wet Markt en Overheid staat dus niet aan de oprichting van de BVO in de weg, maar is mogelijk wel van invloed op de bedrijfsvoering van de BVO.

#### **4. Conclusie**

Zoals hiervoor reeds naar voren is gebracht, staat de Wet gemeenschappelijke regelingen er ons inziens niet aan in de weg dat het bestuur van een BVO niet bestaat uit leden van alle deelnemende gemeenten. Een en ander volgt uit artikel 13, vijfde lid juncto artikel 14a van de WGR. Deze lezing van de wet wordt ook ondersteund door passages uit de wetsgeschiedenis.

<sup>13</sup> Deze voorschriften zijn geïmplementeerd in de Mededingingswet.

<sup>14</sup> Artikel 25 j Mededingingswet.



DATUM 9 februari 2015  
ONS KENMERK 260597  
PAGINA 11 van 11

Gemeenten die geen leden voor het bestuur mogen aanwijzen, kunnen mogelijk geen aanspraak maken op een individuele verantwoordings- en informatieplicht van leden van het bestuur. Het gezamenlijk aanwijzen van leden van het algemeen bestuur heeft in dat verband voordelen voor deze gemeenten.

Voorts kunnen de gemeenten voor het verlenen van opdrachten aan hun gemeenschappelijke regeling ook een beroep doen op de uitzondering van (quasi-)inbesteding indien namens meerdere gemeenten, één bestuurslid zal worden aangewezen. Voorwaarde is dan wel dat de betreffende gemeenten niet louter formeel deelnemen in de gemeenschappelijke bestuursorganen van de BVO. Het toezicht zal in die situatie moeten blijken uit effectieve controlebevoegdheden of bijzondere stemrechten.

Bovendien dient de BVO – om een beroep op (quasi-)inbesteden mogelijk te maken, haar werkzaamheden voor derden te beperken. Indien de 10%-grens zoals nu gehanteerd door het Hof problematisch is, dan achten wij het in het licht van de Aanbestedingsrichtlijn 2014 verdedigbaar dat de BVO tot maximaal 20% opdrachten voor andere opdrachtgevers dan de deelnemende gemeenten mag verrichten. Volledigheidshalve merken wij daarbij op dat indien de BVO niet zelf diensten voor de deelnemende gemeenten gaat verrichten maar die diensten op haar beurt inkoopt van private partijen – mits sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht – wel sprake is van een aanbestedingsplicht.

Hugo Doornhof  
Merel Holtkamp

Daniëlle Radder  
Kristel van der Woerd

AKD