



## Oplegger/Besluitformulier Bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn & Braassem

|                                                                          |                                         |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Zaaknummer:</b> N.t.b. (aangevraagd)<br><b>Datum:</b> 23 oktober 2024 | <b>Opsteller:</b> B. van Es, R. Postmus |
| <b>Onderwerp:</b> Vereenvoudigen samenwerking ICT                        |                                         |

### Aanleiding

Op 1 januari 2018 is de Gemeenschappelijke Regeling BVO Rijn & Braassem opgericht om de automatisering voor de gemeenten Alphen aan den Rijn en Kaag & Braassem te organiseren. In de loop van de tijd is een solide beheerorganisatie ontstaan naar tevredenheid van beide gemeenten. Ook de samenwerking met beide gemeenten is zeer solide op het gebied van de informatievoorziening. In 2023 is gestart met het evalueren van de samenwerking bij zowel beide directies als ook bij het bestuur van de BVO. Vanuit de directies van beide gemeenten en het bestuur van de BVO is de behoefte geuit om de huidige samenwerkingsvorm Gemeenschappelijke Regeling BVO Rijn & Braassem te vereenvoudigen. Onderliggende punten hiervoor zijn het verminderen van de bestuurlijke last, het versnellen van innovaties en het verder operationaliseren van de informatievoorziening via de ambtelijke lijn.

In de bestuursvergadering van de BVO van 29 november 2023 is uitgesproken door het bestuur om een verdiepingsslag te maken op de samenwerkingsvorm. Daarbij is de behoefte geuit om de verschillen tussen de samenwerkingsvormen te verdiepen en met name de verschillen te duiden tussen de meest eenvoudige vormen van samenwerking. Op de gezamenlijke raadsinformatie bijeenkomst van 10 april jl. heeft een eerste aankondiging naar beide raden plaatsgevonden over dit proces. Deze memo geeft de overwegingen weer om over te gaan naar een eenvoudiger samenwerking. Het voorkeursscenario van bestuur en directies is om de BVO Rijn & Braassem van een gemeenschappelijke regeling naar een centrumregeling te transformeren. Op de gezamenlijke raadsbijeenkomst van afgelopen 3 oktober is een nadere toelichting gegeven.

### Huidige situatie

De gemeenten Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem werken op dit moment samen op het gebied van Informatisering en Automatisering (I&A). Deze samenwerking is ingebed in een gemeenschappelijke regeling waarmee de Bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn en Braassem (hierna te noemen de BVO), is ingesteld. [Staatscourant 2018, 38299](#) | [Overheid.nl](#) > [Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

De wens vanuit het bestuur van de BVO en de directies van de gemeenten Kaag en Braassem en Alphen aan den Rijn bestaat om te bezien of een lichtere vorm van samenwerking mogelijk is op basis van het onderstaande.

### Wensen bestuur BVO en directies beide gemeenten

Uit de gevoerde gesprekken met directie en bestuur BVO zijn onderstaande wensen naar voren gekomen:

- Versimpelen, minder bestuurlijke last en administratie, een lichtere vorm van samenwerking;
- De mensen werkzaam bij de BVO als eenheid binnen de ICT formatie van de gemeente Alphen aan den Rijn plaatsen;
- Samenwerking met de gemeente Kaag en Braassem staat voorop;
- Bevoegdheden overdragen m.b.t. aanbesteden en het maken van beleid zoals het informatievoorzieningenbeleid;
- Een passende samenwerkingsvorm per 1 jan 2026.

Aangegeven is dat de eerste drie wensen de belangrijkste zijn voor het vormgeven van de samenwerking. AKD heeft in haar advies d.d. 24 september 2020 aangegeven dat onder de huidige BVO de bestuurlijke verplichtingen en de verplichtingen betreffende overhead te doen afnemen ook grotendeels kunnen worden gerealiseerd. Uit de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat ook de wens bestaat de medewerkers van de BVO als een eenheid binnen de ICT formatie van de gemeente Alphen aan den Rijn op te nemen. Aangezien dit binnen de huidige regeling BVO anders geregeld is, kijken we naar andere mogelijke samenwerkingsvormen die de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) biedt.

#### Mogelijke samenwerkingsvormen binnen de Wgr

Aangezien de samenwerking met Kaag en Braassem en de bevoegdheden m.b.t. aanbesteden belangrijke wensen zijn, is met name het aanbestedingsrecht een zwaarwegend argument om de samenwerking in te bedden in een gemeenschappelijke regeling.

De Wgr kent de volgende vormen van gemeentelijke samenwerking:

- de regeling zonder meer;
- de centrumgemeente;
- een gemeenschappelijk orgaan;
- de Bedrijfsvoeringsorganisatie;
- een openbaar lichaam.

Deze 5 vormen verschillen van elkaar in de organen die worden ingesteld en het wel of niet hebben van rechtspersoonlijkheid. Het openbaar lichaam en de Bedrijfsvoeringsorganisatie hebben rechtspersoonlijkheid. Het verschil tussen deze 2 vormen is dat de Bedrijfsvoeringsorganisatie een enkelvoudig, ongeleed (1 orgaan) bestuur heeft. Het openbaar lichaam heeft een geleed bestuur (algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter). Door het ongelede bestuur geldt een beperking voor de overdracht van taken aan een Bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze kan alleen gebruikt worden voor taken op het terrein van bedrijfsvoering of eenvoudige uitvoering.

Een lichtere vorm is een Gemeenschappelijk orgaan. Gemeenten kunnen aan een Gemeenschappelijk orgaan beschikkingsbevoegdheden overdragen (met uitzondering van belastingheffing en het geven van algemeen verbindende voorschriften). Regelgevende

bevoegdheden van de gemeente kunnen niet aan een Gemeenschappelijk orgaan gedelegeerd worden.

Bij de Centrumgemeente mandateert het ene gemeentebestuur bestuursbevoegdheden aan het andere.

De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. Deze vorm van samenwerking is het meest laagdrempelig maar niet geschikt om aan de belangrijkste wensen voor de nieuwe samenwerking tegemoet te komen. In het geval van een regeling zonder meer, of in dit geval een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) kan bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt worden van de uitzonderingen die de aanbestedingswet biedt en geldt dat een opdracht van de gemeente Kaag en Braassem aan de gemeente Alphen aan den Rijn aanbesteding plichtig is als de waarde hiervan boven de geldende drempelwaarden uitstijgt. Ook is vanuit fiscale overwegingen een samenwerking middels een DVO minder aantrekkelijk.

Gezien de voor- en nadelen van de diverse samenwerkingsvormen en de wensen die geuit zijn, lijkt de samenwerkingsvorm van de centrumgemeente de meest passende. Let wel, bij een centrumgemeente regeling moet sprake zijn van een gezamenlijke strategie waarbij de aanbestedende diensten hun inspanningen bundelen om gezamenlijk de openbare dienst te verrichten. We hebben getracht op basis van de wensen, de voor- en nadelen van deze op het eerste oog, twee meest passende samenwerkingsvormen, inzichtelijk te maken (zie bijlage 1).

#### Directe Kostenbesparing

Bij de inrichting van een centrumregeling is de directe jaarlijkse kosten besparing om en nabij €50k. Deze bestaat uit 25k vanwege extra BTW compensatie en 25k voor ontdebellen van de controletaken. Daarnaast zijn er een aantal indirecte kostenbesparingen, denk hierbij aan verminderen vergaderuren bestuurders, minder uren voor verantwoording van de financiële administratie, opstellen van P&C stukken en dergelijke.

#### Planning

Het bestuur van de BVO heeft gevraagd de stukken voor besluitvorming uit te werken. Hiervoor is het liquidatieplan en de centrumregeling uitgewerkt. De planning ziet er hierbij als volgt uit:

- Bespreking transformatie van BVO naar centrumregeling in gezamenlijk raadsinformatie bijeenkomst met raden (3 okt 2024)
- Bestuur stelt liquidatieplan en centrumregeling voorlopig vast en stuurt deze voor akkoord en zienswijze naar beide gemeenteraden (okt 2024)
- Colleges en gemeenteraden behandelen liquidatieplan en centrumregeling (okt 2024)

- Bestuur behandelt de zienswijzen van beide raden (nov 2024)
- Bestuur stelt centrumregeling en liquidatieplan definitief vast (dec 2024)
- Administratieve omzetting contracten en financiën van start (jan – dec 2025)
- Gemeenteraden informeren over de voortgang liquidatie BVO en stappen nieuwe samenwerkingsvorm (voorjaar en najaar 2025)
- Omzetting definitief per 1-1-2026

#### Kosten

De kosten voor de transitie zijn beperkt tot de inzet van interne uren. Deze worden gedekt vanuit de begroting van de BVO. De specificatie is opgenomen in het liquidatieplan.

#### Besluit bestuur BVO Rijn & Braassem

##### **Besluit:**

1. Het concept liquidatieplan en centrumregeling, voor zienswijze toe te zenden aan de colleges van de deelnemende gemeenten.
2. De colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten te verzoeken hun zienswijze op het concept liquidatieplan en centrumregeling uiterlijk december 2024 aan het bestuur kenbaar te maken.
3. De colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten te verzoeken te besluiten tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn & Braassem per 1 januari 2026 en het bestuur in kennis te stellen van dat besluit.
4. De colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten te verzoeken te besluiten tot oprichting van de centrumregeling per 1 januari 2026 en het bestuur in kennis te stellen van dat besluit.
5. Opdracht te geven de verdere noodzakelijke activiteiten te verrichten die voor een zorgvuldige afwikkeling noodzakelijk zijn.

Aldus vastgesteld door het bestuur van de GR BVO Rijn & Braassem op XXXX 2024,

Bestuurder,

Bestuurder,

De heer G. v.d. Ham

mevrouw J.W.E. Spies

Bestuurder,

Bestuurder,

De heer N. van Egmond

mevrouw A. Heijstee-Bolt

#### **Bijlage 1 Overzicht voor- en nadelen Regeling BVO/ Regeling Centrumgemeente**

| <i>Wensen</i>                                                                                                 | <i>Regeling BVO</i>                                                                                                                                                                                                                                                                           | <i>Regeling Centrumgemeente</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Versimpelen, minder bestuurlijke last en administratie, een lichtere vorm van samenwerking                    | Heeft rechtspersoonlijkheid en een enkelvoudig ongeleed bestuur.                                                                                                                                                                                                                              | Geen eigen rechtspersoonlijkheid of bestuur. Het ene gemeentebestuur mandateert bestuursbevoegdheden aan het andere.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| De mensen werkzaam bij de BVO als eenheid binnen de ICT formatie van de gemeente Alphen aan den Rijn plaatsen | Er is voor gekozen het vaste personeel vanuit de gemeente Alphen aan den Rijn te detacheren aan de BVO.                                                                                                                                                                                       | De taken die de medewerkers van de BVO uitvoeren worden bij een centrumgemeente uitgevoerd door mensen werkzaam binnen de reguliere afdelingen van deze centrumgemeente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Aanbestedingsrechtelijke aspecten                                                                             | De huidige BVO voldoet aan de vereisten die gesteld worden aan quasi-inbesteden (een van de uitzonderingen die de aanbestedingswet biedt). Dit betekent dat de gemeentelijke opdrachten voor I&A dienstverlening aan de BVO kunnen worden verstrekt zonder dat een aanbestedingsplicht geldt. | Bij de centrumregeling kan een beroep gedaan worden op de horizontale samenwerking als uitzondering op de aanbestedingsplicht en kunnen ook bij deze samenwerkingsvorm gemeentelijke opdrachten voor I&A dienstverlening aan de centrumgemeente worden verstrekt zonder dat een aanbestedingsplicht geldt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Bevoegdheden overdragen mbt het maken van beleid, bv het informatievoorzieningenbeleid                        | Door het ongelede bestuur geldt een beperking voor de overdracht van taken aan een bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze kan alleen gebruikt worden voor taken op het terrein van bedrijfsvoering of eenvoudige uitvoering.                                                                       | De centrumgemeenteconstructie heeft mandaat in zich. Dus door een centrumgemeenteconstructie aan te gaan met een andere gemeente worden de taken die genoemd zijn in deze constructie gemandateerd aan de centrumgemeente. Het is daarbij wel van belang volledig te zijn over de taken (bedrijfsvoering is te breed). Een verwijzing naar de dienstverleningsovereenkomst voor een nadere specificering van taken (bijv. ICT wordt nader geconcretiseerd) is aanbevolen. Let wel op dat bij een algemene mandatering van taken ervan uit wordt gegaan dat de gehele taak gemandateerd wordt. Daar helpt een beschrijving in de dienstverleningsovereenkomst niet mee. Met andere woorden, als er bepaalde onderdelen van een |

|                                                                       |                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                       |                                                                                                                                                                                          | <p>taak uitgezonderd moeten zijn voor mandateren moet je daar op voorhand specifiek in zijn.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Samenwerking met de gemeente Kaag en Braassem van groot belang</p> | <p>Gewaarborgd. Gemeente Alphen aan den Rijn en de gemeente Kaag en Braassem nemen beiden deel aan de regeling<br/>Bedrijfsvoeringsorganisatie.</p>                                      | <p>Gewaarborgd. In de centrumregeling zal de gemeente Alphen aan den Rijn als centrumgemeente fungeren en de gemeente Kaag en Braassem als zgn. "gastgemeente".</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Een passende samenwerkingsvorm per 1 jan 2026.</p>                 | <p>Aanpassen van de Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie is minder ingrijpend dan het opheffen van een regeling en het aangaan van een andere samenwerkingsvorm op basis van de Wgr.</p> | <p>Te nemen stappen:</p> <p>De toe- en uitredingsbepaling in de huidige Gemeenschappelijke regeling<br/>Bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn en Braassem <a href="#">Staatscourant 2018, 38299   Overheid.nl &gt; Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)</a></p> <p>In artikel 16 van de regeling is opgenomen dat de regeling wordt getroffen voor onbepaalde tijd.</p> <p>In de huidige Gemeenschappelijke Regeling<br/>Bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn en Braassem is in artikel 15 uittreding en opheffing van de regeling opgenomen.</p> <p>In het kort houdt dit in;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– het uittreden van een college leidt tot opheffing van de regeling, dat maakt dat de bepalingen voor uittreding ook gelden voor de opheffing;</li> <li>– dit kan na toestemming van de gemeenteraden;</li> <li>– met inachtneming van een opzegtermijn van twee jaren;</li> <li>– Het bestuur regelt de gevolgen van de uittreding en stelt een liquidatieplan op.</li> </ul> <p>Daarnaast dienen alle lopende contracten van de BVO in beeld gebracht te worden en dient per contract nagegaan te worden wat is opgenomen tav overgang van rechten.</p> |

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <p>In verband met veel onzekere factoren, zoals oa besluitvorming door colleges, zienswijze en toestemming raden. Opstellen centrumgemeente regeling met mogelijk bijbehorende Dienstverleningsovereenkomst, zullen veel stappen parallel aan elkaar moeten lopen en worden uitgevoerd om de streefdatum van 1 januari 2026 te halen.</p> |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Bijlage 2 Aanbestedingsrechtelijke aspecten Regeling Centrumgemeente

### *De centrumregeling kort uitgelegd*

Een centrumregeling is een samenwerkingsvorm waarbij een gemeente (centrumgemeente) een of meer taken uitvoert voor een of meer andere gemeenten (gastgemeenten). Dit wordt ook wel de enkelvoudige centrumregeling genoemd, omdat er in onze situatie sprake is van één centrumgemeente die de taken uitvoert.

Een centrumgemeente krijgt opdracht van de gastgemeente(n) om taken in mandaat uit te voeren. Deze gastgemeente(n) zijn publiekrechtelijke instellingen en vallen dus onder de werking van het aanbestedingsrecht. In beginsel betekent dit dat als zij een (overheids)opdracht verlenen, altijd beoordeeld moet worden in hoeverre sprake is van een plicht tot aanbesteden van de betreffende opdracht. Mocht deze plicht er zijn dan kan alleen van de aanbesteding van de opdracht worden afgezien als een beroep gedaan kan worden op één van de uitzonderingen die de Aanbestedingswet 2012 kent. Bij een centrumregeling kan nooit sprake zijn van inbesteding of quasi-inbesteding. Het ligt voor een centrumregeling voor de hand om een beroep te doen op de uitzondering van de horizontale samenwerking, ook wel publiek-publieke samenwerking genoemd.

### *Horizontale samenwerking als uitzondering op de aanbestedingsplicht*

Voor een succesvol beroep op horizontale samenwerking als uitzondering op de aanbestedingsplicht moet worden voldaan aan de drie cumulatieve voorwaarden van artikel 2.24c, eerste lid van de Aanbestedingswet 2012, waar artikel 12, lid 4 van Richtlijn 201/24/EU geïmplementeerd is:

De opdracht moet voorzien of uitvoering geven aan samenwerking tussen de deelnemende aanbestedende diensten om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen; De invulling van de samenwerking berust uitsluitend op overwegingen in verband met het openbaar belang; De deelnemende aanbestedende diensten nemen op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening.

In 2020 heeft het Europese Hof van Justitie (HvJ EU) in twee arresten<sup>1</sup> een herhaalde uitleg gegeven van de voorwaarden waaraan horizontale samenwerking moet voldoen.

Samengevat: samenwerking is niet het simpelweg door de één laten uitvoeren van een publieke taak en het door de ander betalen daarvan. Er zal daadwerkelijke samenwerking ingericht moeten worden. Er dient, in de woorden van het HvJ EU, niet alleen een samenwerkingsmodel te zijn, maar de totstandkoming daarvan dient ook ingegeven te zijn door de intrinsieke behoefte aan samenwerking 'waarbij de deelnemende partijen gezamenlijk vaststellen wat hun behoeften zijn en hoe aan die behoeften kan worden voldaan'. Er moet dus sprake zijn van een gezamenlijke strategie waarbij de aanbestedende diensten hun inspanningen bundelen om gezamenlijk de openbare dienst te verrichten.

---

<sup>1</sup> Oa. Remondis II (zie HvJ EU 4 juni 2020, C-429/19, ECLI:EU:C2020:436)



Vertaald naar een centrumregeling betekent dit dat wanneer gemeenten enkel een centrumregeling, het samenwerkingsmodel, inrichten voor het tegen betaling uitvoeren van taken door een ander, dit op zichzelf niet kwalificeert als horizontale samenwerking. Dit is wel mogelijk als er tussen gemeenten daadwerkelijk sprake is van intrinsieke behoefte aan samenwerking en er gezamenlijke strategie is op de uitvoering van de taken. Daarvoor is het van belang dat gemeenten goed (blijven) afstemmen over het functioneren van de samenwerking, wat de samenwerkende partijen van elkaar verwachten en wat zij elkaar kunnen bieden om hun gemeenschappelijke doelstellingen waar te (blijven) maken.



### **Bijlage 3 Fiscaliteit**

*Samenwerken op basis van een of meer dienstverleningsovereenkomsten is fiscaal – in algemene zin – weinig verschillend*

Tussen een DVO en een Centrumregeling zitten weinig fiscale verschillen. Vanuit beide vormen geldt dat er sprake is van een “btw-ondernemer”, waarbij BTW wordt gerekend. Deze BTW kan via het BTW compensatiefonds weer teruggevorderd worden. Bij een BVO kan niet 100% van de BTW terug worden gevorderd. Het inrichten van een centrumregeling in plaats van een Bedrijfsvoeringsorganisatie levert een voordeel op van om en nabij €25.000,- per jaar.