

Notitie Werken in regie en samenwerking

Aanvullende informatie



Inhoudsopgave

Inleiding	2
De regiegemeente	3
De regiegemeente: 3 doorlopende voorstellingen	3
Regiegemeente	3
De regiegemeente: mede mogelijk gemaakt door... de gemeentelijke werkorganisatie	4
Drielagenmodel	4
Het politiek bestuur	5
Intergemeentelijke samenwerking: 3 wegen.....	6
‘Wie is voor wat aan zet?	8
Voor besluitvorming ten aanzien van notitie ‘Regie naar een slagvaardiger en compactere organisatie’ en onderdelen daarvan.....	8
Organisatieontwikkeling en Wet op de ondernemingsraden	10
Vormen van samenwerking	12
Juridische vormen.....	12
Organisatorische vormen	13
Voor- en nadelen.....	15
Voor- en nadelen organisatorische modellen.....	15
Voor- en nadelen juridische samenwerkingsvormen	16
Afwegingen bij keuzes om taken op afstand te plaatsen of samenwerking te zoeken	18
Voorbeelden afwegingskaders andere gemeenten.....	18

Inleiding

Gebleken is dat op basis van vragen vanuit de planningscommissie aanvullende informatie gewenst was met betrekking tot de ontwikkeling tot regiegemeente.

Veel vragen spitsen zich toe in welke mate en wanneer nemen we welk besluit? Welke weg volgen we richting de ontwikkeling tot een regiegemeente, welke samenwerkingsalternatieven zijn er? Wat zijn afwegingspunten?

Met deze notitie wordt beoogd wat meer verdiepende informatie te bieden.

De regiegemeente²

Veranderende tijden vragen om een veranderende overheid

In een snel veranderende samenleving moet de overheid, en dus ook de gemeente, zich voortdurend beraden op haar rol en taak in de samenleving. Veranderende tijden vragen om een veranderende overheid. Steeds meer gemeenten zijn momenteel bezig zich om te vormen tot een regiegemeente. Dit moet leiden tot een wendbare, slagvaardige gemeentelijke organisatie.

Een regiegemeente is niet alleen wendbaarder en slagvaardiger, maar legt ook meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, instellingen en bedrijven. Door meer gebruik te maken van het in de gemeenschap aanwezige denk- en organisatievermogen stimuleert de regiegemeente het zelforganiserend vermogen van de lokale gemeenschap en de zelfredzaamheid en participatie van individuele burgers.

De regiegemeente: 3 doorlopende voorstellingen

De regiegemeente stelt zich nadrukkelijker op als verbinder en regisseur binnen de lokale gemeenschap. Dit netwerk bestaat uit alle belanghebbenden: de inwoners, verenigingen, bedrijven en instellingen binnen de gemeentegrenzen.

Regiegemeenten stellen zich niet op als de oplosser van alle problemen. Ten onrechte zijn wij het vaak vanzelfsprekend gaan vinden dat de gemeente vooroploopt en onze verantwoordelijkheden overneemt. De regiegemeente kan (en wil) niet elk probleem in de lokale samenleving of elk persoonlijk probleem oplossen. De regiegemeente is geen geluksmachine.

Vanuit haar rol als bewaker van het algemeen belang zet zij als centrale speler wel lijnen uit, maar de andere maatschappelijke spelers vervullen nadrukkelijk ook hoofd- (en bij) rollen. Samen met hen stelt de regiegemeente kaders op en ziet - voor zover dat binnen haar mogelijkheden ligt - erop toe dat de andere spelers ook daadwerkelijk binnen deze kaders (samen)werken. Als dat nodig is (of wettelijk voorgeschreven), zal de regiegemeente binnen de geldende kaders uiteraard ook haar bijdrage leveren door zelf deel te nemen of door anderen te ondersteunen, maar liever investeert ze in de verbindingen. Regiegemeenten activeren, stimuleren en innoveren de lokale gemeenschap, zonder onnodig zelf op de voorgrond te treden.

Regiegemeente

Onder regie verstaan wij het samenwerken met en sturen van maatschappelijke partners voor en binnen de gemeentelijke doelstellingen. Dat lijkt een heel duidelijke definitie, maar de gemeente werkt met veel verschillende partners samen en op veel verschillende beleidsterreinen. Dat vraagt om verschillende vormen van regie. Wij onderscheiden 3 vormen van regie voor 3 verschillende soorten lokale maatschappelijke vraagstukken.

1. Regie en uitbesteden: make or buy

De uitvoering van alles wat niet (meer) bij de rol en opdracht van de gemeente hoort, laat de regiegemeente bij voorkeur aan anderen over. De taak kan volledig aan anderen worden overgelaten, met een (financiële) bijdrage worden overgedragen of worden uitbesteed aan (commerciële) marktpartijen. Voorbeelden zijn de bibliotheek, het groenonderhoud, het ophalen van het huisvuil, het onderhoud van wegen en riolering, en de catering en de ondersteunende taken in het gemeentehuis.

Door uitbesteden wordt de regiegemeente een compacte en kleine organisatie die wendbaarder, efficiënter en daadkrachtiger kan opereren. Overigens is in het kader van effectiviteit en efficiëntie het uitbesteden van taken zeker geen vanzelfsprekendheid. Verschillende gemeenten zullen hierin bij verschillende taken verschillende afwegingen maken.

² (artikel Rijnconsult Business Review juni 2011)

2. Regie en samenwerken met ketenpartners: coproductie

Vaak is de gemeente niet de enige verantwoordelijke voor het leveren van bepaalde diensten en producten. Zij doet dat vaak samen met derden (en andersom). Voorbeelden zijn het leveren van de paspoorten, de diensten van het CJG en de uitvoering van de WMO. Ook in deze gevallen is er sprake van het sturen van en samenwerken met (externe) partners en dus van regie. Wij spreken dan vaak van ketenregie of coproductie. Ketenregie wordt ook ingezet om maatschappelijke opgaven meer in samenhang aan te pakken, bijvoorbeeld vraagstukken rond jeugd, zorg, veiligheid en handhaving. Door de maatschappelijke vragen centraal te stellen, kunnen we de activiteiten van verschillende organisaties beter en effectiever aan elkaar koppelen. Ketenregie vraagt om het verbinden van organisaties en professionals uit diverse disciplines. Een ketenregisseur verbindt partijen met uiteenlopende belangen zonder echte (formele) hiërarchische macht. Overigens hoeft het niet altijd de gemeente te zijn die in deze ketens de regie voert.

3. Regie en maatschappelijke ontwikkeling: cocreatie

In dit domein gaat het om het samen ontwikkelen van nieuw beleid. Ook hier is sprake van een nieuwe rol voor de gemeente: niet meer die van deskundige of (interactieve) beleidsontwikkelaar, maar meer die van aanjager en verbinder. Het gaat hierbij dus niet zozeer om het betrekken van burgers en instellingen bij het ontwikkelen van nieuw beleid, maar juist om het medeverantwoordelijk maken van deze maatschappelijke partners voor de beoogde resultaten ervan. Beleidsterreinen waarop deze nieuwe rol nadrukkelijker naar voren zal gaan komen, betreffen vaak de sociaaleconomische samenwerking. Elke gemeente heeft een top 10 van grote lokale initiatieven met impact op sociaal terrein, de fysieke ruimte en het economische presteren. Ook hier zal de regiegemeente steeds meer vanuit een niet-hiërarchische positie via overleg en samenwerking, maar ook onderhandeling de gewenste resultaten moeten zien te bereiken.

De regiegemeente: mede mogelijk gemaakt door... de gemeentelijke werkorganisatie

De gevolgen voor de gemeentelijke organisatie zijn groot. Van de medewerkers wordt verwacht dat ze minder plannen schrijven en minder specialistische kennis aanbieden. Ze zullen vooral in staat moeten zijn anderen in beweging te krijgen. Ze worden dus echte 'regisseurs'. Hun werkzaamheden worden daarmee ook anders van karakter: een deel van de uitvoering en ondersteuning kan worden afgestoten en de (interne en externe) communicatiefunctie wordt juist belangrijker.

Drielagenmodel

Hiermee komen we tot een drielagenmodel voor de gemeente nieuwe stijl. Deze 3 lagen zijn strategie en beleidsinhoud, de directe dienstverlening en de bedrijfsvoering en interne ondersteuning.

- Op strategisch beleidsinhoudelijk gebied zal er steeds meer samenwerking komen met anderen, waarschijnlijk vooral met andere gemeenten, bijvoorbeeld met betrekking tot terreinen als economie, ruimtelijke ordening, woningbouw, infrastructuur, onderwijs en cultuur.
- De directe dienstverlening blijft echt lokaal bij de gemeente zelf. Dit wordt het gezicht van de gemeente nieuwe stijl, de gemeente als eerste overheid, het echt lokale beleid.
- De bedrijfsvoering en de interne ondersteuning zullen veel zakelijker en waarschijnlijk op afstand en met anderen bedrijfsmatig worden vormgegeven (zo los mogelijk van bestuurlijke bemoeienis).

Ook de manier waarop de regiegemeente intern werkt en is georganiseerd moet aan deze nieuwe taakopvatting worden aangepast.

Meestal combineert de regiegemeente deze operatie met het toepassen van nieuwe organisatie-inzichten (bijvoorbeeld lean management en het 'nieuwe werken')³. Uiteindelijk zal het ambtenarenapparaat sterk in omvang afnemen. Ook het gemeentehuis wordt kleiner.

Op termijn zal dit forse bezuinigingen in de bedrijfsvoering opleveren. Verdere automatisering en beter gebruik van ICT en webdiensten dragen hieraan eveneens bij, net als intergemeentelijke samenwerking.

³ Dit aspect wordt binnen de notitie 'Regie,... etc' beschreven in hoofdstukken 7 en 8

Steeds meer gemeenten kiezen voor samenwerking bij de bedrijfsvoering (ICT, inkoop, hrm en andere backofficeactiviteiten in een shared service centre, SSC) en realiseren zo aanzienlijke kostenbesparingen. Ook de frontoffice (klantcontactcentrum, KCC) kan deels samen met andere gemeenten worden opgezet⁴.

Het politiek bestuur

De bestuurders van de regiegemeente accepteren dat er meerdere hoofdrolspelers binnen de gemeente zijn en maken daar dankbaar gebruik van. Ze delen een belangrijk deel van hun (beslissings-)bevoegdheid en verantwoordelijkheid met hen en worden dus nog meer netwerkers en regisseurs dan ze nu al zijn. Dit scenario vraagt daarom om stevige en moedige bestuurders, die in gegroeide verhoudingen durven in te grijpen en duidelijkheid scheppen voor burgers en instellingen.

Dit beeld kan het gevoel oproepen dat de gemeente 'het maar laat gebeuren' en geen echte keuzes maakt. Het bestuur zal daarom heel duidelijk moeten maken op welke wijze het sturing geeft, waar het op stuurt en wie de besluiten neemt. Anders gezegd: voor iedereen zal duidelijk moeten zijn wie de regisseur is en welk spel er wordt gespeeld.

In de regiegemeente blijft de raad verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders. Binnen de door de politiek gestelde kaders zal de werkorganisatie samen met de externe partners optimale oplossingen zoeken (en vinden) voor maatschappelijke problemen en voor de uitvoering van taken. Deze externe partijen zijn overigens niet per definitie of uitsluitend marktpartijen, maar ook stichtingen, organisaties en instellingen uit het maatschappelijke middenveld.

De politieke verantwoordelijkheid blijft in de regiegemeente dus daar waar zij thuishoort, namelijk bij het politiek bestuur. Het politiek bestuur behoudt in de regiegemeente zijn eigen bevoegdheden en mogelijkheden om zijn stempel te drukken op het vast te stellen of gevoerde beleid. Een regiegemeente heeft echter alleen kans van slagen als de bestuurders zich terdege realiseren en aanvaarden dat zij niet langer als enige in de cockpit zitten van de maatschappelijke ontwikkelingen.

⁴ *Recent hebben gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur en Roosendaal besloten samen te werken en gezamenlijk een KlantContactcentrum in 2013 operationeel te hebben. Schaalvoordelen en kwaliteitsverbetering zijn de redenen om de handen ineen te slaan en te komen tot een portaal waar inwoners, bedrijven en instellingen terecht kunnen voor alle producten en diensten van de overheid. In de regio IJmond-Kennemerland hebben gemeenten gezamenlijk een stichting opgericht die de gezamenlijke inkoop- en aanbesteding realiseert met zeer voordelige effecten.*

Intergemeentelijke samenwerking: 3 wegen

Bij intergemeentelijke samenwerking gericht op versterking van de bestuurskracht en uitvoeringskracht zijn een aantal wegen te bewandelen.

1. De '1e weg' is de weg van de herindeling. Gemeenten bundelen hun krachten bestuurlijk en ambtelijk in 1 nieuwe organisatie. In de afgelopen jaren zijn veel herindelingstrajecten in den lande uitgevoerd. In onze regio is per 1 januari 2012 de gemeente Hollands Kroon ontstaan. Verder koersen Zijpe, Schagen en Harenkarspel aan op een fusie. Gemeente Texel (en de Texelse gemeenschap) kiest voor bestuurlijke zelfstandigheid en kiest niet voor deze weg.
2. De '2e weg' is de weg waarbij gekozen wordt voor bestuurlijke zelfstandigheid maar waarbij gekozen wordt voor een structurele samenwerking. Op ambtelijk niveau worden de krachten gebundeld in 1 organisatie (BEL-gemeenten) of nagenoeg volledige uitbesteding (gemeente Ten Boer). Op bestuurlijk niveau blijven de gemeenten onafhankelijk en autonoom. De autonomie wordt vormgegeven via een krachtige opdrachtgeversrol vanuit de gemeenten. In de situatie Ten Boer is er sprake van overdracht van nagenoeg alle ambtelijke taken naar een grote centrumgemeente, bij de BEL-gemeenten werken gemeenten van ongeveer gelijke omvang met 1 ambtelijke organisatie.
3. Vraag is of deze vormen voor Texel gestalte kunnen krijgen in het nieuwe krachtenveld van de Kop van Noord-Holland.
4. De '3e weg' is de weg die thans door veel gemeenten wordt bewandeld. Op basis van de voorliggende vraagstukken en opgaven bekijkt het gemeentebestuur welke mogelijkheden er zijn voor samenwerking en welke partners daarvoor het meest geschikt zijn. Uitgangspunt is het (beste) maatschappelijke resultaat op de voorliggende vraagstukken en/of opgaven. In de notitie 'Regie, naar een slagvaardiger en compactere organisatie' wordt deze weg voorgestaan met de ontwikkeling richting een regiegemeente.

De consequente van de '3e weg' is een continue zoektocht naar de balans tussen zelfstandig en samen, de juiste organisatie- en rechtsvorm, naar de gewenste relatie tussen samenwerkingsorganisatie en deelnemende gemeenten en de 'knip' tussen wat men samen en wat men zelf doet, waar men flexibiliteit wil behouden en waar men bereid is tot harmonisatie van beleid.

De '3e weg' biedt dus ruimte en flexibiliteit om afhankelijk van het vraagstuk/opgave te bepalen welke oplossing men kiest. Er blijft ruimte om in te springen op ontwikkelingen in de omgeving en initiatieven van de ambtelijke organisatie en burgers te ondersteunen.

Er ontstaat een netwerk van samenwerkingsrelaties, verschillend naar aard, scope en tempo. Dit kan leiden tot vragen omtrent het ontbreken van 1 duidelijke lijn. Dit is inherent aan 'de 3e weg'. Technisch gezien vanuit besturingsoptiek lijken de blauwdrukken van herindeling ('1e weg') en Ten Boer of BEL ('2e weg') qua duidelijkheid aantrekkelijk (maar Texel kiest al bewust voor bestuurlijke autonomie).

In de praktijk blijken de 1e en 2e weg een brug te ver en wordt gekozen voor 'de 3e weg': een meer flexibel, diffuus en ogenschijnlijk complexer te besturen geheel van samenwerkingsrelaties.

Het kiezen voor een groeimodel helpt om de transitie beheerst en flexibel te realiseren. Belangrijk is daarbij onderscheid te maken tussen 'willen' en 'kunnen'.

Inzicht in het 'willen' wordt duidelijk uit de verschillende uitgangspunten en de beoordeling van terreinen waarop samenwerking meerwaarde biedt (kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid/continuïteit).

Het 'kunnen' is randvoorwaardelijk en gaat erom inzicht te krijgen in de capaciteit en kwaliteit van medewerkers die vrijgespeeld kunnen worden om de komende tijd invulling te geven aan de transitie naar een intensievere samenwerking. Een gedegen businesscase moet dit inzicht bieden.

Aandachtspunten rond samenwerking en regie hebben vaak te maken met de spanning tussen uitersten:

- werk op afstand organiseren en toch 'in control' blijven
- sturen op afstand

Op basis van de decentralisaties en de daaraan verbonden taakstelling om een aantal taken intergemeentelijk op te pakken is recent eigenlijk een situatie van 'moeten' ontstaan voor gemeenten. De vraag is niet of we voor bepaalde taken/opgaven gaan samenwerken, maar de vraag is dan meer: met wie?, op welke wijze vullen we dit in? en wanneer?⁵

Ontwikkelingen op rijksniveau

Op de achtergrond spelen eveneens veranderende opvattingen mee die op landelijk niveau spelen. In de vorige regeringsperiode was de opvatting dat herindelingsprocessen enzovoort van 'onderop' geïnitieerd moeten worden. De bal ligt dan bij betrokken gemeenten en de provincie, het rijk houdt daarbij afstand.

In een recentelijk advies⁶ van de Raad openbaar bestuur aan het kabinet geeft men aan dat men van mening is dat het noodzakelijk is *'om meer voortvarendheid en regie te betrachten bij het daadwerkelijk doorvoeren van bestuurlijke opschaling van provincies en gemeenten en stelt voor om daartoe een gestructureerde procesaanpak te hanteren'*. Uit dit advies:

'De Raad stelt een brede benadering voor die enerzijds recht doet aan het principe van herindeling van onderop maar anderzijds toch ook een waarborg biedt voor het realiseren van de minimaal noodzakelijke schaalgrootte. De Raad is van mening dat een substantiële, meer dan marginale schaalvergroting, zowel voor de huidige gemeenten als provincies, in vrijwel heel het land noodzakelijk zal blijken te zijn. Daarbij kan, conform het twee-lagen beginsel, het Rijk sturing geven aan de provinciale herindeling door het vaststellen van randvoorwaarden en het inrichten van het proces. Provincies kunnen op dezelfde wijze (binnen door het kabinet en de Kamer vastgestelde randvoorwaarden) sturing geven aan de gemeentelijke herindelingsprocessen binnen hun provinciale grenzen. Concrete plannen voor gemeentelijk opschaling dienen door de minister en Kamer dan vervolgens uitsluitend te worden getoetst op conformiteit met die randvoorwaarden.

Gemeenten die nu wellicht een te kleine omvang hebben voor de adequate vervulling van bestaande en nieuwe taken kunnen voor een keuze worden gesteld. Zij kunnen kiezen voor herindeling, dan wel kiezen voor samenwerking met buurgemeenten die minimaal aan bepaalde wettelijke eisen en randvoorwaarden voldoet. De provincie ziet toe op de inhoudelijke en geografische samenhang tussen gebieden (arbeidsmarkt, zorgregio's, woningmarkt, onderwijs, jeugdzorg en dergelijke). Ook heeft zij de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de minimaal noodzakelijk geachte schaalgrootte (inwonertallen) in specifieke gebieden. De concrete uitwerking blijft verder een kwestie van bestuurlijke dialoog per gebied.'

Om tot succesvolle processturing te komen adviseert de Raad openbaar bestuur om op nationaal niveau een enthousiasmerende procesleider aan te stellen, bijvoorbeeld een staatssecretaris of regeringscommissaris, die zich uit naam van het kabinet volledig kan wijden aan dit proces.

⁵ Recent is binnen de organisatie een projectorganisatie gestart. Een van de deelopdrachten is om in kaart te brengen wat de stand van zaken enzovoort is voor wat betreft trajecten die al lopen en binnenkort gaan lopen op het gebied van samenwerking.

⁶ Reactie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op de kabinetsvisie 'Bestuur en bestuurlijke inrichting' 3 november 2011

‘Wie is voor wat aan zet?’

Voor besluitvorming ten aanzien van notitie ‘Regie naar een slagvaardiger en compactere organisatie’ en onderdelen daarvan

De notitie ‘Regie, naar een slagvaardiger en compactere organisatie’ omvat een strategische visie op hoofdlijnen voor de organisatie van de gemeentelijke organisatie. Een strategie die de langere termijn betreft, die op hoofdlijnen is beschreven en die om verdere uitvoering vraagt. In relatie tot vragen die bestaan over ‘wie neemt nu waarover een besluit?’ is deze aanvullende notitie geschreven ter begeleiding van het stuk voor behandeling in commissie en raad. De kerninformatie is beknopt en in tabel opgenomen.

Welk aspect en wie gaat erover?

Welk aspect?	Wie gaat erover?
In algemene zin vaststellen van de notitie als strategische visie op organisatieontwikkeling	Gemeenteraad op voorstel college <ul style="list-style-type: none"> • <i>politiek primaat</i> • <i>kaderstelling</i>
‘Regie door de gemeente’ <i>Hierbij gaat het om de ontwikkeling richting regiegemeente in te zetten. Nieuwe omvangrijke taken die door het rijk gedecentraliseerd worden en ook het verder uitbesteden van taken aan derden en/of het gezamenlijk met andere partijen invulling geven aan taken.</i>	College en gemeenteraad, afhankelijk bij vorm van de wijze waarop samenwerking invulling wordt gegeven <i>Gemeentewet en Wet gemeenschappelijke regelingen, zie tabel hieronder voor specifieke aspecten</i>
‘Regie binnen de organisatie’ <i>Hierbij gaat het om de nadruk te leggen op primaire processen, het inzetten op een sterker implementeren van procesgestuurd en projectmatig werken. Maar ook een reductie van coördinerende en ondersteunende taken. Daarbij onder meer: minder managementlagen, grotere teams. Andere belangrijke punten: externe gerichtheid en versterken van interne en externe samenwerking.</i>	College van B&W en gemeentesecretaris/directeur <i>Gemeentewet, artikel 160, lid 1c Organisatieregeling gemeente Texel en instructie gemeentesecretaris</i>
‘Regie van medewerkers’ <i>Hierbij gaat het om meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid bij medewerkers, minder management en een andere invulling van leiderschap. Tevens wordt beschreven op welke wijze de organisatie qua structuur zich ontwikkeld.</i>	College van B&W en gemeentesecretaris/directeur <i>Gemeentewet, artikel 160, lid 1c Organisatieregeling gemeente Texel en instructie gemeentesecretaris</i>
‘Regie van het samenspel’ <i>Hier wordt ingezoomd op de samenwerking van raad, college en ambtelijke organisatie (samen ‘de gemeente’ vormend). Vanuit bestuurskracht wordt het ook van belang geacht hier verder in te investeren.</i>	Gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie

Achterliggende wet- en regelgeving

Wat	Wie	Basis wet- en regelgeving
Kaderstelling <ul style="list-style-type: none"> • Inhoud, proces, middelen • Beleidskader op hoofdlijnen als opdracht aan college 	Gemeenteraad	Kaderstellende rol
Huishouding gemeente	Bestuur (gemeenteraad en college)	Gemeentewet, artikel 108
Dagelijks bestuur	College	Gemeentewet 160, lid 1a
Organisatie en werkwijzen binnen de organisatie (met uitzondering van griffie)	College en Directie	Gemeentewet, artikel 160, lid 1c Organisatieregeling gemeente Texel en instructie gemeentesecretaris
Samenwerking op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten	College van B&W	Gemeentewet, artikel 160, lid1e
Samenwerking via oprichting van en deelneming in stichtingen, verenigingen, maatschappen, vennootschappen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen	College van B&W nadat raad in de gelegenheid gesteld is op basis van een ontwerpbesluit wensen en bedenkingen te uiten. Goedkeuring nodig van GS <i>Noodzaak behartiging en dienen van het algemeen belang</i>	Gemeentewet, artikel 160, lid 2 en artikel 160, lid 3
Samenwerking Wet gemeenschappelijke regelingen	Gemeenteraad (lees de gemeenteraden van betrokken gemeenten) <i>Toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang</i>	Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 1

Organisatieontwikkeling en Wet op de ondernemingsraden

Bij organisatieontwikkeling komen zaken aan de orde waarbij op grond van de Wet van de ondernemingsraden (Wor) de ondernemingsraad (OR) om advies of instemming moet worden gevraagd. Artikel 25 regelt het adviesrecht waarbij het -kortgezegd- om organisatorische aspecten gaat, artikel 27 regelt het instemmingsrecht waar het -kortgezegd- personele regelingen betreft.

Door de OR zijn vragen gesteld rondom de besluitvorming door de raad over toekomstig beheer van de haven en de notitie over organisatieontwikkeling: *'Regie, naar een slagvaardiger en compactere organisatie'*.

Het besluit van de raad om in de toekomst het beheer van de haven niet zelf te doen en de notitie voor organisatieontwikkeling worden echter gezien als strategische kaders waarvoor politiek-bestuurlijke besluitvorming mogelijk is en het politieke primaat van toepassing is.

Het politieke primaat is neergelegd in de Wet op de ondernemingsraad (art. 46d, sub b WOR) en houdt in dat de OR binnen de overheid geen overleg-, advies- en instemmingsrecht heeft ten aanzien van politieke besluiten. Hieronder verstaat men besluiten ter vaststelling van publiekrechtelijke taken en besluiten over het beleid voor en de uitvoering van die publiekrechtelijke taken.

Dit politiek primaat is bedoeld ter bescherming van de democratische besluitvorming. De democratische besluitvorming binnen overheidsorganisaties mag niet worden doorkruist door medezeggenschap binnen een overheidsondernemer. De overheid neemt hier binnen de Wet op de ondernemingsraden (WOR) een bijzondere positie in. Politieke besluiten kunnen gevolgen hebben voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. Als dat het geval is, kan de OR wel een adviesrecht of instemmingsrecht hebben. Volgens de Hoge Raad is het enkele feit dat aan een besluit personele gevolgen zijn verbonden, niet voldoende om deze uitzondering te aanvaarden. De uitzondering op het politieke primaat geldt derhalve alleen voor besluiten die strekken tot, of in het bijzonder zijn gericht op de regeling van personele gevolgen.

Het adviesrecht van de OR, het instemmingsrecht van de OR en de taken en bevoegdheden van het Georganiseerd Overleg (GO = overleg met vertegenwoordigers vakbonden) worden vanzelfsprekend gerespecteerd voor zover deze rechten het politieke primaat niet aantasten.

Het bovenstaande formele uitgangspunt in de WOR neemt niet weg dat wij de Ondernemingsraad (OR) en het Georganiseerd Overleg (GO) als waardevolle gesprekspartner zien. OR en GO zijn in de afgelopen maanden regelmatig geïnformeerd over de politiek-bestuurlijke keuzes ten aanzien van de ontwikkeling van de organisatie. Wij zijn het afgelopen jaar het organisatieontwikkelingstraject ingestoken met het actueel informeren van OR en GO en de expliciete toezegging naar beide werknemersvertegenwoordigingen dat we hun positie zullen respecteren.

Het organisatieontwikkelingstraject is een traject van meerdere jaren en bij dit proces vragen we ook de betrokkenheid van medewerkers zelf. Recent is een projectorganisatie gestart en er zijn ook afspraken gemaakt met de OR over betrokkenheid van OR-leden binnen dit traject.

Over de specifieke aanpak met betrekking tot de haven en de ontwikkeling van de organisatie heeft de OR als volgt een antwoord ontvangen op basis van de vragen die men gesteld had:

Haven Oudeschild

Voor de ontwikkeling en het beheer van de haven wordt een strategisch plan ontwikkeld. De raad heeft daarbij inderdaad het kader gesteld dat zij naar de toekomst wil dat het beheer niet door de gemeente zelf plaats vindt. Naar de toekomst toe zal dit gevolgen hebben voor collega's die thans actief zijn voor het beheer van de haven.

Bij de nadere uitwerking van de strategische plannen zal onder meer duidelijk worden welke beheersvorm gekozen wordt. Zodra de gevolgen voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen duidelijk worden zal op basis daarvan met betrokkenen overlegd worden en ook de OR gevraagd worden om met betrekking tot de besluiten die strekken tot de regeling van personele gevolgen advies uit te brengen.

Daar waar het aangelegenheden zoals bedoeld in artikel 12:2 CAR-UWO betreft zal het GO betrokken worden. In de tussenliggende periode zullen wij OR en GO actueel op de hoogte houden van ontwikkelingen. Dit bent u van ons gewend bij bijvoorbeeld de ontwikkelingen samenwerking brandweer en RUD.

In de notitie voor organisatieontwikkeling wordt aangegeven dat besluitvorming over het uitbesteden van taken of het aangaan van samenwerking ter verdere besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Voor een aantal ontwikkelingen (decentralisaties en een aantal mogelijkheden) geldt dat deze benoemd zijn in het stuk. Dit laat echter onverlet dat de politiek op een aantal punten wel het initiatief kan nemen. Het besluit om de haven in de toekomst niet meer zelf te gaan beheren is daar een van. Ook het besluit om bij de planvorming over beheer van sportaccommodaties te onderzoeken wat mogelijkheden zijn voor beheer door een private partij is een soortgelijk gegeven.

Dat uiteindelijk op basis van de politiek-bestuurlijke besluitvorming op dergelijke dossiers ook zaken goed geregeld moeten worden voor betrokken personeelsleden is duidelijk en daarbij worden waar van toepassing OR en/of GO ook betrokken.

Overigens heeft ons eigen lokale bestuur ook te maken met de effecten van democratische besluitvorming op nationaal niveau in de vorm van decentralisaties van overheidstaken.

Organisatieontwikkeling algemeen

Voor wat betreft de strategische kaders voor organisatieontwikkeling zoals beschreven in de notitie 'Regie, naar een slagvaardiger en compactere organisatie' zullen we in beginsel dezelfde lijn volgen als bij de havenontwikkeling. Op basis van de politiek-bestuurlijke besluiten zullen we daar verder inhoud aan geven en de werknemersvertegenwoordigingen betrekken voor de relevante aspecten.

Zoals beschreven in de notitie zelf geeft het de strategie voor de ontwikkeling van de organisatie weer. Het is een strategie die op hoofdlijnen beschreven is, een langere termijn betreft en op onderdelen nader uitgewerkt moet worden. Het biedt kaders voor bestuur en organisatie om de ontwikkeling gericht in te zetten. Naast besluitvorming door college en raad is ook afstemming met de OR en het GO noodzakelijk.

Vanwege de langere termijn, de omvang en complexiteit is er geen sprake van 1 organisatieverandering maar van een samenstel van veranderingen in 1 traject. Transitie of transformatie zien we dan als meer van toepassing zijnde begrippen.

De notitie is reeds vastgesteld door het college en ligt binnenkort voor aan de raad. Op basis van de politiek-bestuurlijke besluitvorming wordt een en ander nader uitgewerkt. Hiervoor geldt het politieke primaat. Na het collegebesluit is de eerdergenoemde projectorganisatie van start gegaan.

Eén van de opdrachten betreft de aanpassing van de organisatiestructuur. Een onderwerp waarbij het adviesrecht van de OR van toepassing is voor zover het niet in strijd komt met het primaat van de politiek en het besluiten met personele gevolgen betreft. Binnen de projectorganisatie wordt een voorstel ontwikkeld dat aan de stuurgroep wordt voorgelegd en later ter besluitvorming voorligt aan het college.

Vormen van samenwerking

Voor wat betreft de (juridische) rechtsvorm van samenwerking is er globaal een keuze tussen een privaatrechtelijke en een publiekrechtelijke vorm.

Die keuze wordt op de eerste plaats bepaald door de aard van een taak. Wanneer het publiekrechtelijke taken en bevoegdheden betreft is het principiële uitgangspunt dat niet wordt gekozen voor een privaatrechtelijke overeenkomst. De wetgever hecht veel waarde aan de hoofdregel dat publiekrechtelijke taken via de publiekrechtelijke weg worden behartigd vanwege de waarborgen voor bevoegdheidsverdeling, besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Deze waarborgen zijn in het kader van een goede behartiging van het algemeen belang opgenomen.

Bij een publiekrechtelijke rechtsvorm is de samenwerking normaal gesproken gericht op het vergroten van de slagkracht van overheidsorganisaties en/of het verminderen van de kwetsbaarheid, terwijl tevens de kosten van de uitoefening van de betrokken taken beter kunnen worden beheerst c.q. beperkt. Een publiekrechtelijke rechtsvorm geeft minder speelruimte dan een privaatrechtelijke, omdat de bevoegdheden ervan niet verder kunnen reiken dan die van de deelnemende partijen.

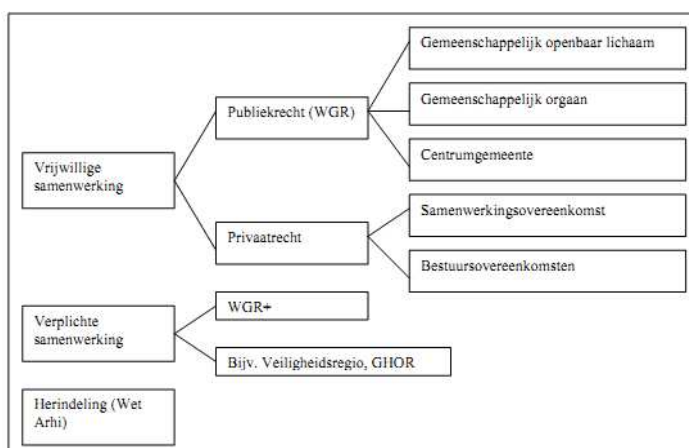
In hoeverre blijft de gemeente verantwoordelijkheid dragen voor de taak, bijvoorbeeld voor wat betreft aanbod, kwaliteit, kosten, tarieven, continuïteit en afstemming met andere voorzieningen. Blijvende gemeentelijke betrokkenheid kan vorm krijgen door regelgeving en/of een financiële relatie. Deze financiële relatie kan privaatrechtelijk zijn (overeenkomst) of publiekrechtelijk (subsidie). De gewenste gemeentelijke bemoeienis bepaalt mede de vorm van de privatisering.

Er zijn verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking. Onderscheid kan worden gemaakt in de verschillende juridische vormen van samenwerkingsverbanden, maar er is tevens onderscheid mogelijk op basis van: beleidsterrein(en), schaal, ambitieniveau, structureel of ad hoc en type taak (taken). Een onderscheid naar type taken is bijvoorbeeld naar: plan- en beleidstaken, doetaken en beheerstaken.

Juridische vormen

De gemeente heeft juridisch gezien verschillende mogelijkheden om samenwerking vorm te geven (zie onderstaand figuur). De meest vergaande vorm is die van een gemeentelijke herindeling: hierbij verliest de gemeente zijn politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Een minder vergaande vorm is intergemeentelijke samenwerking bestaande uit een ambtelijke krachtenbundeling met behoud van politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten. Deze samenwerking kan verplicht zijn (WGR+) of vrijwillig. Gemeenten die vrijwillig willen samenwerken met buurgemeenten hebben de keuze om dit te doen vanuit het publiekrecht (WGR) of vanuit het privaatrecht. Intergemeentelijke samenwerking wordt altijd vastgesteld door middel van een raadsbesluit.

Figuur: Juridische vormen voor samenwerking



Publiekrechtelijke samenwerking (WGR)

Samenwerking op basis van de WGR kan op verschillende manieren een invulling krijgen. Vaak wordt er gekozen voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam, minder vaak voor een gemeenschappelijk orgaan (bijvoorbeeld de Lokale Rekenkamer) of een centrumgemeente. Tevens kiezen gemeenten vaak voor een zware vorm binnen de WGR, omdat men minder bekend is met de lichtere invulling.

GGD's en Veiligheidsregio's zijn voorbeelden van verplichte samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling.

Privaatrechtelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking op basis van het privaatrecht kan op 2 manieren.

Een 1e mogelijkheid is samenwerking op basis van samenwerkingsovereenkomsten. Gedacht kan dan worden aan: contracten, uitbesteding, inkoop, gezamenlijke aanbesteding, shared service centra's (SSC), mandaatverlening en vennootschap.

Een andere mogelijkheid is om te werken met bestuursovereenkomsten. Hiermee wordt bedoeld op conventanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen. Tevens kan er een onderscheid worden aangebracht naar lichte en zware vormen van samenwerking.

Lichte vormen van samenwerking zijn bijvoorbeeld een convenant of een contract. De verwachting is dat dit type samenwerking de komende jaren zal toenemen. Zwaardere vormen zijn het oprichten van een stichting of een BV. Gemeenten werken steeds meer samen via privaatrecht (niet WGR).

Organisatorische vormen

Intergemeentelijke samenwerking kan tevens ingedeeld worden naar verschillende organisatorische vormen. Een dergelijke indeling ligt dicht bij de samenwerkingspraktijk. Voor elke organisatie vorm zijn er specifieke juridische vormen aan te wijzen die hier goed bij passen. De verschillende organisatorische vormen van intergemeentelijke samenwerking worden hieronder een voor een kort besproken.

Bestuurlijke afspraken

Een overeenkomst tot samenwerking tussen partijen (gemeenten) en eventueel maatschappelijke partijen op een of meerdere bepaalde terreinen. De overeenkomst regelt de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. Nakoming van de afspraken is niet juridisch afdwingbaar.

Juridische vormen die daarbij toepast worden:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

Netwerksamenwerking

In een netwerksamenwerking wordt op duurzame basis samengewerkt tussen een (beperkt) aantal gemeenten, meestal ten aanzien van regionale strategische onderwerpen waarover overeenstemming bestaat dat deze alleen gezamenlijk door deze betrokken partners, effectief kunnen worden opgepakt.

Juridische vormen die daarbij toepast worden:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

Centrumgemeente

De (meestal grootste) gemeente in een gebied, die 1 of enkele taken uitvoert voor andere (meestal kleinere) gemeenten in de omgeving. De centrumgemeente treedt op namens andere deelnemers, op basis van een mandaatverhouding. Expertise, nodig voor het uitvoeren van een bepaalde taak, kan bij een gemeente geconcentreerd worden. Naarmate de taak een meer uitvoerend karakter heeft, ligt het werken op basis van een Service Level Agreement of een Dienstverleningsovereenkomst voor de hand.

Juridische vormen die daarbij toepast worden:

- Wgr 'centrumgemeente' (publiekrecht)

Matrixorganisatie

In het matrixconcept nemen de partners (gemeenten) elk 1 of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening. In principe treden alle medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise in dienst van 1 bepaalde gemeenten, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm in door middel van leveringscontracten.

Juridische vormen die daarbij toepast worden:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)
- Wgr 'centrumgemeente' (publiekrecht)
- Contractvorm (privaat).

Intergemeentelijk Shared Service Center (SSC)

Een intergemeentelijk shared service center is een resultaat verantwoordelijk samenwerkingsverband van gemeenten, samengebracht in 1 organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een of enkele specifieke specialisatie(s), aan de afzonderlijke moederorganisaties en eventueel hun klanten, op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.

Juridische vormen die daarbij toepast worden:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)
- Besloten vennootschap (privaatrecht)
- Naamloze vennootschap (privaatrecht)

SETA

Samen en toch apart. Ook wel aangeduid als federatiegemeente. Samenwerkingsverband waarin de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten (grotendeels) zijn gefuseerd, terwijl de afzonderlijke gemeenten nog wel elk een eigen bestuur en raad hebben. Eventueel beschikt elk bestuur nog over een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar het gedeelde ambtelijk apparaat fungeren, maar dat is niet noodzakelijk. Vanwege de wettelijke rol stelt elke gemeente wel een eigen gemeentesecretaris aan, maar het is mogelijk dat dit voor alle deelnemers dezelfde persoon is.

Juridische vormen die daarbij toepast worden:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)

Model Ten Boer (publieke outsourcing)

Een gemeente besteedt alle ambtelijk uit te voeren werkzaamheden uit aan een andere (grotere) gemeente. De gemeente behoudt uitsluitend een eigen bestuur, raad, gemeentesecretaris en eventueel een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar de uitvoerende gemeente fungeren.

Juridische vormen:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

Herindeling

Een volledige ambtelijke en bestuurlijke fusie van gemeenten tot 1 nieuwe gemeente.

Juridische vormen die daarbij toepast worden:

- Nieuwe wetgeving, Wet arhi (procedureel)

Voor- en nadelen

In deze paragraaf zullen verschillende voor- en nadelen van de organisatorische modellen en juridische samenwerkingsvormen worden belicht.

In algemene zin kan worden gezegd dat intergemeentelijke samenwerking de voordelen heeft van schaalvergroting (onder andere grotere efficiëntie en effectiviteit, kwaliteitsverbetering) en (regionale) afstemming zonder dat de gemeente zijn politiek-bestuurlijke autonomie verliest. Op deze manier kan onder andere de maatschappelijke betrokkenheid op peil blijven. Een nadeel van intergemeentelijke samenwerking is de beperkte democratische legitimatie.

Uit onderzoek blijkt: “Een meerderheid van gemeenten en provincies is ontevreden over het democratische gehalte van de samenwerking (onvoldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op de samenwerking) - ongeachte de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht waarop de samenwerking betrekking heeft (beleidsafstemming of uitvoering)” (P+P 2005: 2-3). Andere nadelen van intergemeentelijke samenwerking zijn het verlies in autonomie en de coördinatielasten.

De voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerking verschillen echter ook sterk per type taak, zwaarte en vorm van de samenwerking. De slagvaardigheid en kosten/baten worden bijvoorbeeld positief beoordeeld bij uitvoeringstaken en negatief beoordeeld bij beleidsafstemming. Voordelen van een lichte vorm van samenwerking - zoals bestuursafspraken - zijn: de snelheid, flexibiliteit en passendheid binnen een overlegstructuur, het onderstrepen van de eigen verantwoordelijkheid en het feit dat het een instrument tot zelfbinding is en gezien kan worden als opstap tot het sluiten van bijvoorbeeld een contract. Een voordeel van een zwaardere samenwerking is dat er minder vrijblijvendheid is waardoor er slagvaardiger opgetreden kan worden.

Voor- en nadelen organisatorische modellen

De **netwerksamenwerking** heeft als voordelen: flexibiliteit en de ruimte om kansen te verkennen. Nadelen zijn dat het geen oplossing biedt voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid willen verkleinen en streven naar schaalgrootte, en dat de kostenbesparingen zeer beperkt zijn. Aan het samenwerken volgens het netwerkconcept hangen ook enkele voorwaarden: doelen moeten in concrete plannen worden omgezet, er moet genoeg tijd worden geïnvesteerd en men dient zich er van bewust te zijn dat terugverdieneffecten niet direct zichtbaar zijn.

Het **centrumconcept** heeft als voordeel dat gemeenten gebruik maken van de sterke punten van 1 van de partners, hierdoor blijft de energie die erin wordt gestoken beperkt. Andere voordelen zijn: eenvoudige toetreding, minimalisering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, realisatie van schaalvoordelen, het wiel niet opnieuw uitvinden, beperkte vereiste investering, professionalisering en overzichtelijkheid van het model. Een dergelijke vorm van samenwerking is interessant bij operationele activiteiten / projectmatige werkzaamheden waarbij expertise van 1 van de partners nodig is.

De voor- en nadelen van het **matrixconcept** zijn gelijk aan die van het centrumconcept. Extra nadeel kan zijn dat door de grotere onderlinge afhankelijkheid en beleidsversnippering een integrale aanpak lastig is. Tevens zorgt dit voor een verkoking van de ambtelijke apparaten en spanning tussen enerzijds maatwerk en anderzijds confectie (efficiëntie). Het matrixconcept kan worden gebruikt bij samenwerking op het gebied van operationele taken en bij bovenlokale / strategische vraagstukken.

De afzonderlijke **SSC** heeft als voordelen: schaalgrootte (vermindere kwetsbaarheid, kostenbesparing, professionalisering, verbetering dienstverlening, bieden van carrièreperspectief en kansen tot specialisatie) en een heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden (transparantie en autonomie van de afzonderlijke politieke gemeenschappen).

Het feit dat er wordt gewerkt met een afzonderlijke organisatie heeft bovendien als voordeel dat er een focus mogelijk is op de professionalisering en dienstverlening aan meerdere opdrachtgevers. Deze eenduidige relaties zijn minder gevoelig voor toe- en uittreding van partners. Het werkkterrein van de SSC is tevens eenvoudig uit te breiden. Nadelen zijn dat het gemiddelde loonniveau in SSC vaak hoger ligt, er sprake is van coördinatiekosten en sturingsvraagstukken. Er is een risico dat de autonomie van het SSC groeit, waardoor een strakke sturing van gemeenten extra van belang is.

De voordelen van de SETA - als specifieke vorm van de SSC - zijn vooral gericht op schaalvoordelen en efficiencywinst, professionalisering en herhalingsvoordelen. Dit alles gekoppeld aan behoud van de bestaande lokaalpolitieke gemeenschappen en gemeentebesturen (behoud gemeentelijke identiteit en betrokkenheid burgers). Een aantal voordelen zijn uitgewerkt in 12 punten:

1. niet het nadeel van afstandelijkheid: slagvaardig en doelmatig realiseren van dagelijkse operationele zaken;
2. leidt tot minder juridische en andere fouten;
3. niet opnieuw wiel uitvinden;
4. standaardisatievoordeel, wat leidt tot grotere doelmatigheid;
5. samen weet je meer;
6. herhalingsvoordeel;
7. opstuwend effect (zwakke gemeente trekt zich aan sterkere op);
8. meer specialisatie;
9. zaken oppakken waar eerst geen tijd voor was;
10. kwaliteitsverbetering;
11. arbeidssatisfactie effect;
12. meer regionaal denken.

Voor kleine gemeenten zullen een aantal van deze voordelen extra redenen zijn om te kiezen voor SETA. Mogelijke nadelen van het SETA-concept hebben te maken met de discussies omtrent de vestigingsplaats, of ambtenaren wel willen samenwerken, wat de financiële prikkel tot samenwerken is en hoe de kosten herreikend kunnen worden.

Voor- en nadelen juridische samenwerkingsvormen

Ook de verschillende juridische vormen van samenwerking kennen verschillende voor- en nadelen. Als beperking van de WGR kan gezien worden dat bovengemeentelijke organen zelden goed transparant zijn, raadsleden zelden terugkoppelen, kiezers het regiobestuur niet kunnen afrekenen, en de WGR-structuren bovendien zelden productief zijn. Ten aanzien van de kritiek over de democratische controle bij de WGR is op te merken dat de raden wel degelijk sturingsmogelijkheden hebben bij een publiekrechtelijk lichaam maar dat de raden deze vaak niet kennen. Ten 1e is het AB vastgesteld door raadsleden. Tevens kunnen raden hun eigen leden in het AB tot verantwoording roepen (en eventueel ontslaan). Verder kunnen raadsleden het AB, DB of de voorzitter om informatie vragen.

Er zijn verschillende voordelen van gemeentelijke herindelingen beschreven. Het idee is dat er door de fusie een robuustere gemeente ontstaat met meer potentie. De nieuwe gemeente kan meer aan en meer kanten op, met als resultaat dat deze minder kwetsbaar is. De schaalvergroting brengt verschillende voordelen met zich mee (minder bestuurders, minder aansturingsonduidelijkheden, minder overleg tussen gemeenten, meer expertise in huis, kostenreductie). Vooral voor kleine gemeenten kan herindeling een interessante optie zijn. Herindelingen kennen echter ook enkele nadelen. Zo is er een lagere maatschappelijke betrokkenheid, zijn er meer ambtenaren per inwoner en is het ondoelmatig voor gemeenten met meer dan 45.000 inwoners.

Wanneer welke vorm?

Samenwerking is maatwerk, er is geen beste vorm. De vorm bepaal je op basis van het aantal deelnemende partners, verschillen in omvang van de partners, mate van professionaliteit van de deelnemers, en het aantal en type taken dat in de samenwerking wordt ondergebracht. Bij het invullen van intergemeentelijke samenwerking wordt ervoor gepleit dat gemeenten het streven naar concrete resultaten als vertrekpunt zouden moeten nemen en niet vanuit een structuurdiscussie moeten starten.

De oorzaak en het doel van de samenwerking dienen centraal te staan. Er zou meer aandacht moeten gaan naar de productiviteit en slagvaardigheid van verbanden. Veel gesprekken blijken vaak te steken op machtsdiscussies over de samenstelling van het AB en DB.

Er is dus geen pasklaar advies. Wel is het mogelijk om een schets te geven waar gemeenten op dit moment voornamelijk voor lijken te kiezen. In algemene zin neemt het aantal publiekrechtelijke en privaatrechterlijke samenwerkingsverbanden toe. Er is echter vooral een stijging te zien in het aantal informele samenwerkingsverbanden. Bij informele samenwerking staat het uitwisselen van kennis en het lenen van elkaar zijn capaciteit (met gesloten beurs) centraal. Dit gebeurt met name als het gaat om ondersteunende / PIOFACH-taken. Publiekrechtelijke samenwerking gebeurt vooral op het terrein van Natuur, milieu en afvalverwerking, en Sociale Zaken. In opkomst is publiekrechtelijke samenwerking als het gaat om Algemene en bestuurlijke zaken, en Veiligheid en hulpverlening. Privaatrechterlijke samenwerking gebeurt vooral op het terrein van Sociale Zaken, PIOFACH-taken, en Natuur, milieu en afvalverwerking. Verder is opvallend dat wanneer het democratische gehalte van de samenwerking van belang is er wordt gekozen voor een publiekrechtelijk samenwerkingsverband, en wanneer de flexibiliteit van de regeling van belang is men kiest voor een privaatrechterlijk verband. Overigens passen deze motieven niet bij de feitelijke resultaten. Verder valt op dat gemeenten de samenwerking het liefst stap voor stap opzetten. Dus niet direct herindelen of structurele oplossingen zoals de modellen Ten Boer en BEL doorvoeren. Deze situatiespecifieke verbanden vallen onder de noemer de '3e weg': men streeft naar het beste (maatschappelijke) resultaat rondom een specifiek vraagstuk. Deze situatiespecifieke verbanden bieden ruimte, flexibiliteit en openheid om op de ontwikkelingen in te spelen.

Ondersteunend instrument

Gemeenten die willen samenwerken komen voor de vraag te staan: 'Welk samenwerkingsmodel past het best?'

In het kennisplatform Intergemeentelijke samenwerking houdt men zich met deze vraag bezig. In dit platform participeren onder meer het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Programma Krachtig Bestuur), Berenschot en Leeuwendaal.

Om gemeente te helpen bij de beantwoording van de vraag omtrent het best passende samenwerkingsmodel is een modelkeuzetoets ontwikkeld. Deze toets geeft een indicatie welk model passend zou kunnen zijn in een specifieke situatie. Tegelijkertijd helpt het model bij het voeren van de discussie over de onderwerpen die van belang zijn bij het kiezen voor een passend model.

De toets is nog in ontwikkeling maar beschikbaar via:

<http://www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl/tool>

Afwegingen bij keuzes om taken op afstand te plaatsen of samenwerking te zoeken

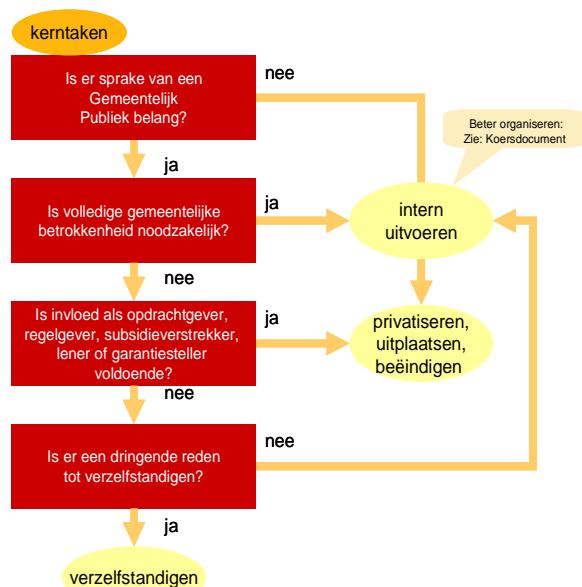
Bij de besluitvorming over het op afstand plaatsen van taken dienen een aantal afwegingen te worden gemaakt. In de notitie 'Regie, naar een slagvaardiger en compactere organisatie' wordt dit al aangegeven in paragraaf 6.2.3:

'Bij het nader onderzoek van samenwerken dan wel uitbesteden van taken gaat het niet alleen om kosten en kwaliteit. De volgende afwegingscriteria zijn van belang: wettelijke kaders, bestuurlijke relevantie, sturingsbehoefte, de mate waarin taken ontkoppelbaar zijn, kostenbesparing/prijs-kwaliteit, markt(-werking), bedrijfsmatigheid, risico's/aansprakelijkheid en schaalvergroting/kennis en kwetsbaarheid.'

Het komend jaar wordt een verdere verkenning binnen de organisatie van taken die mogelijk uitbesteed kunnen worden - welke mogelijkheden, welke voordelen. Voorstel is dit organisatiebreed aan te pakken (interne verkenning). Daarnaast wordt met regionale partners (gemeenten e.a.) in contact getreden over een verdere verkenning van mogelijkheden tot samenwerking.

Voorbeelden afwegingskaders andere gemeenten

De gemeente Utrecht heeft nevenstaande beslisboom ontwikkeld die men gebruikt bij het beslissingen over het op afstand plaatsen:



Gemeente Katwijk hanteert onderstaande set van toetsingscriteria van het Hoogheemraadschap Rijnland en het Wetterskip Fryslân bij het maken van uitvoeringskeuzes.



Afwegingen Texel

Ook onze gemeente zal voor zichzelf gedurende het proces voor de verschillende vraagstukken/opgaven in de komende jaren een afweging moeten maken wat de meest geschikte oplossing is. De afwegingskaders van andere gemeenten kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

Dat hoeft niet in 1 keer ('3e weg'), met het beoogde groeimodel voor de ontwikkeling richting regiegemeente kan de transitie beheerst en flexibel gerealiseerd worden.

'Een regiegemeente haar taken *daar* laat uitvoeren waar het *publiek* belang het meest bij gediend is'.