

BIJLAGE 1

Verkennen van mogelijke vormen van intergemeentelijk samenwerken

Algemeen

De motivatie voor samenwerking binnen het zich uitbreidende en vernieuwende, gemeentelijke, sociale domein is al in de inleiding gegeven (omvang, complex- en gecompliceerdheid, risico's). Meer in het algemeen kunnen op een bepaald moment onder meer de volgende argumenten voor samenwerken pleiten:

- Het streven naar een betere kwaliteit en effectiviteit van de gemeentelijke voorzieningen, de uitvoering van de gemeentelijke taken en het niveau van dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen;
- Toegenomen complexiteit van taken vergt een ander schaalniveau;
- De schaalgrootte waarop marktpartijen in de zorg werken;
- Kennis en expertise delen;
- Kosten besparen en risico's delen;
- Versterken bestuurskracht en de ambtelijke slagkracht.

In het navolgende gaat het – in vogelvlucht en niet uitputtend - om een overzicht van samenwerkingsverbanden waarbij sprake is van ambtelijke krachtenbundeling al dan niet in een aparte organisatievorm en al dan niet samengebracht op één locatie.

Het kan gaan om publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking.

De landelijke overheid spreekt vaak haar voorkeur uit voor samenwerking via gemeenschappelijke regelingen, maar lokale bestuurders ervaren dan niet zelden het gemis aan voldoende sturingsmogelijkheden (invloed); raadsleden hebben het gevoel op afstand te staan.

Behalve de keuze voor een publiek- en/of privaatrechtelijke samenwerking is de keuze voor de organisatorische vormgeving van de samenwerking relevant.

1. Publiekrechtelijk of privaatrechtelijk

A. Publiekrechtelijke samenwerking

Gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gaat om beleidsrijke en politiek gevoelige taken. Sprake is van verlengd lokaal bestuur.

De actuele vormen van publiekrechtelijke samenwerking zijn:

Het openbaar lichaam

Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid. Rechtsbevoegdheid; kan dus ook publieke of private samenwerking aangaan. Openbaar lichaam heeft een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Gemeenten delegeren taken aan het openbaar lichaam. Dit kunnen zowel raadstaken en collegetaken zijn. Taken worden overgedragen.

Het gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Heeft alleen een dagelijks bestuur, zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen beschikkingsbevoegdheden aan het gemeenschappelijk orgaan worden overgedragen. Gaat vaak om een regeling die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming. Komt in de praktijk minder vaak voor.

De centrumgemeente

De deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door het bestuursorgaan van een andere gemeente. Bevoegdheid via mandaat.

Punt van aandacht; hoe houd je regie/sturing op beleid en gemandateerde bestuursbevoegdheden?

De regeling zonder meer

Vloeit rechtstreeks voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er wordt samengewerkt zonder openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of de centrumgemeenten. Delegeren en mandateren is niet aan de orde. Denk onder meer aan convenanten, intentieovereenkomsten en bestuursafspraken. Regelen: de intentie tot samenwerken, het doel, de aard en wijze waarop. Wordt artikel 1 Wet gemeenschappelijke regelingen aangehaald dan is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat.

De bedrijfsvoeringsorganisatie

Recentelijk is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer waarbij een nieuwe lichte samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid in de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt geïntroduceerd. De bedrijfsvoeringsorganisatie zal een enkelvoudig in plaats van een geleed bestuur kennen. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen en wordt de aansturing eenvoudiger. Deze regeling kan uitsluitend tussen colleges van burgemeester en wethouders worden aangegaan. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering. De regering is verder van oordeel dat een uitvoeringsorganisatie niet teveel beleidsvrijheid mag hebben, het is vooral bedoeld als een intergemeentelijke uitvoeringsdienst.

B. Privaatrechtelijke samenwerking

Bij privaatrechtelijke samenwerking is sprake van verbonden partijen. De uitgaven zijn, na het vaststellen van de begroting door het bestuur van de samenwerking, verplichte uitgaven voor de deelnemende gemeenten. Jaarlijks legt het samenwerkingsverband verantwoording af aan de colleges van de deelnemende gemeenten.

Privaatrechtelijk convenant

Een convenant is een samenwerkingsvorm tussen gemeenten of tussen gemeenten en derden. Convenanten worden dikwijls gebruikt in situaties waarin reguliere middelen niet effectief blijken. In convenanten worden uiteenlopende afspraken vastgelegd, veelal in de context van beleid, intenties en samenwerking. Vele soorten: bestuursakkoorden, intentieovereenkomsten, beleidsakkoorden enzovoort.

Privaatrechtelijke overeenkomst

Gemeenten sluiten onderling nog tal van andere privaatrechtelijke overeenkomsten. Denk aan dienstverleningsovereenkomsten, service level agreements, opdrachtovereenkomsten en beheerovereenkomsten. Dergelijke overeenkomsten zijn voor concrete doeleinden eenvoudig op te stellen. Daarbij ontstaat in de regel een opdrachtgevers/opdrachtnemersrelatie.

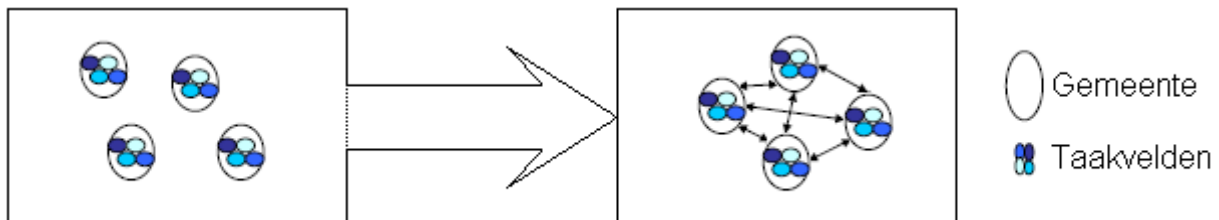
Keuze 1: publiekrechtelijk

Gelet op de impact van de ontwikkelingen binnen het sociale domein voor alle stakeholders (burgers, maatschappelijk middenveld, bedrijven) en voor de gemeentelijke overheid (het gaat om beleidsrijke en politiek gevoelige taken) ligt de keuze voor een publiekrechtelijke samenwerking voor de hand. Maar in welke vorm?

2. Organisatorische vormgeving samenwerking

Die staat in feite los van de juridische vormgeving zoals toegelicht onder 1.. Belangrijkste bekende varianten worden nu beschreven en combinaties zijn mogelijk, waaronder:

Het Netwerkconcept



Het gaat hier om een lichte vorm van samenwerking met een losse structuur.

De gemeentelijke organisaties blijven in tact maar op een aantal gebieden werken ambtenaren samen omwille van een hogere kwaliteit en/of om schaalvoordeel te behalen.

Een netwerkorganisatie gaat in kern niet uit van één operationele entiteit maar van een procesgerichte koppeling en slimme bundeling van capaciteit en deskundigheid van de capaciteiten

van gemeenten. De deelnemers blijven (bestuurlijk) autonoom maar functioneren operationeel als ware er één organisatie.

Het betreft ook een flexibel concept. Waar kansen zijn om voordeel te behalen, kunnen gemeenten de samenwerking intensiveren (voorbeeld: Netwerk RUD-model). De juridische constructie kan licht zijn. Borging in privaatrechtelijke of publiekrechtelijk overeenkomst.. Daarnaast kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst. Mandatering op grond van artikel 10:4 Algemene wet bestuursrecht is ook een optie. Andere mogelijkheid is een detachingsconstructie waarbij ambtenaren voor enkele taken in beide gemeenten werken (met gesloten beurzen of volgens verdeelmodel).

Het netwerkconcept is geschikt als er geen tijdsdruk is (er is tijd om naar elkaar te groeien) en geen urgentie bestaat om schaalvoordelen te realiseren. Het is bovendien goedkoper dan gemeenschappelijke regeling, onder andere door de minimale overheadkosten en bestuurlijke drukte.

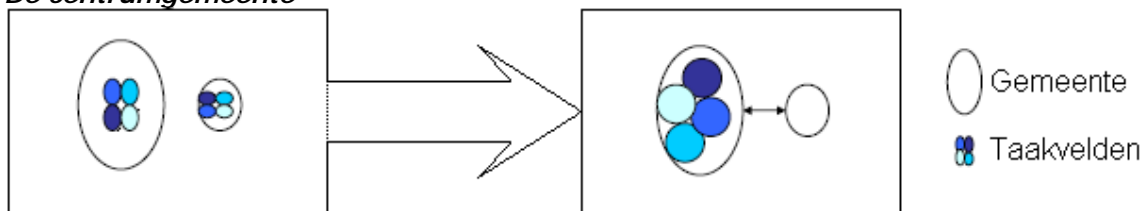
Het model sluit aan bij de toekomstgerichte integrale organisatie van het lokale bestuur. De democratische controle is niettemin gewaarborgd. De lijnen met de raden zijn kort. Daar worden ten slotte de besluiten genomen.

Er zijn ook risico's. Het risico van vrijblijvendheid, bijvoorbeeld, en dat van bedrijfszekerheid en van het voldoende borgen van robuustheid. Bestuurders zullen zich steeds opnieuw moeten afvragen wat ze met samenwerken willen bereiken.

Deze manier van organiseren is zeker toepasbaar in het sociale domein, zowel in de beeldvorming als in de uitvoering, wellicht niet altijd als eindbeeld, maar wel om te beginnen aan een organisch transitie- en transformatieproces zonder veel kosten te maken: vorm volgt inhoud.

Het netwerkconcept zoals nu aan u voorgesteld en vastgelegd in bijgaand concept convenant, gaat uit van een samenwerking tot 1 januari 2015 in de meest lichte vorm. Werkzaamheden en besluiten vinden plaats vanuit en in de eigen organisaties c.q. bestuursorganen.

De centrumgemeente



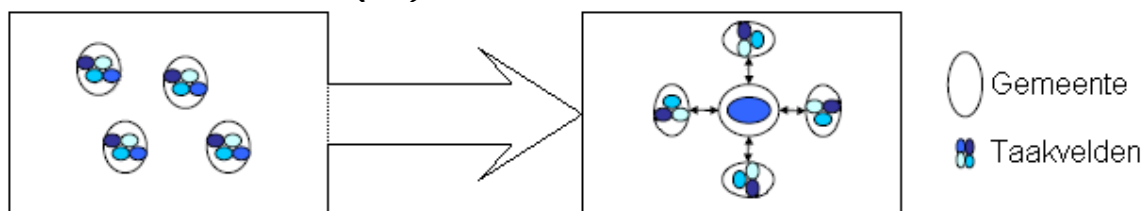
De deelnemende gemeenten brengen (uitvoerende) taken en soms ook medewerk(st)ers onder bij de centrumgemeente, die in opdracht en met mandaat van de andere gemeenten deze taken uitvoert. De deelnemende gemeenten blijven verantwoordelijk. Kenmerken mandaat: zelf verantwoordelijk, bevoegdheid zelf besluit nemen en mandaat intrekken. Iets zwaardere juridische constructie nodig dan bij netwerkconcept.

De centrumgemeentestructuur past binnen de Wet gemeenschappelijke regeling of kan via een privaatrechtelijke (dienstverlenings)overeenkomsten tot stand komen.

Gebruik wordt gemaakt van de expertise van één van de partners. Kost weinig energie: het gaat om de uitbreiding van al functionerende afdeling plus de ontwikkeling van maatwerkcontracten, vaak via een dienstverleningsovereenkomst. Het model is geschikt om schaalvoordelen te realiseren en de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te beperken.

Risico's: afhankelijkheid van de centrumgemeente. De cultuur van één organisatie zal overheersen. Aandachtspunt: politiek commitment, er moet wil tot samenwerken zijn; maar dit geldt eigenlijk voor elke vorm van samenwerking.

Het shared service center (Ssc)



De krachten van de ambtelijke organisaties worden gebundeld binnen een nieuwe organisatie, om opdrachten uit te voeren voor verschillende autonome gemeentebesturen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de gemeentebesturen.

De scheiding van bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden is hier helder. De focus ligt op professionaliteit en dienstverlening aan (meerdere) opdrachtgevers. Vooral geschikt om

schaalvoordelen te realiseren, kostenvoordelen te behalen, de dienstverlening te professionaliseren en de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken.

Kostenverdeling op basis van afgenomen producten en verantwoording naar de politieke gemeenschappen. Diensten op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke constructies zijn mogelijk; bij beleidsrijke taken en overdracht van publieke bevoegdheden en personeel ligt een regeling ingevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de hand.

Keuze 2: organisatievorm

De voorkeur gaat uit naar het netwerkmodel.

De voordelen van dit model zijn evident:

1. Het is een flexibel concept dat eenvoudig kan worden aangepast. Middels de te sluiten overeenkomsten is maatwerk mogelijk.
2. Het netwerkmodel past bij de keuze in april 2013 voor het "haltermodel" als vorm voor de regionale samenwerking in Midden-Limburg binnen het sociale domein, en de achter die keuze liggende principes: voldoende robuustheid, de krachten kunnen ongeforceerd worden gebundeld met al bestaande 'natuurlijke' samenwerkingspartners en recht wordt gedaan aan het uitgangspunt: "Lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet".
3. Het netwerkmodel verhoudt zich goed ten opzichte van gemaakte afspraken in de Arbeidsmarktregio Midden-Limburg.
4. Het model sluit aan bij de keuze voor een eenvoudig publiekrechtelijk samenwerkingsverband (keuze 1).
5. Een snelle start is mogelijk met beperkte kosten.
6. Het biedt alle mogelijkheden om werkenderwijs – desgewenst – toe te werken naar een zwaarder concept (bijvoorbeeld van een gemeenschappelijke regeling zonder meer, naar een centrumgemeentenconstructie of bedrijfsvoeringsorganisatie).
7. Het biedt zowel de ambtelijke organisatie als bestuur en politiek gelegenheid om mee te groeien naar een organisatievorm waarbinnen taakvelden optimaal tot hun recht komen en het past daarmee ook bij het karakter van de transitie- en transformatieprocessen waarmee de gemeenten te maken krijgen.
8. Het doet recht aan het uitgangspunt dat bestuursorganen zelfstandig bevoegd blijven (democratische legitimiteit van het bestuur)
9. Kennis en expertise worden in alle deelnemende organisaties opgebouwd; kosten blijven beheersbaar; er wordt geen zware organisatie (huisvesting) opgetuigd.

Voorstel

Alles overziende wordt voorgesteld in te stemmen met:

1. een publiekrechtelijke samenwerking (de regeling zonder meer op basis van artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een convenant zonder openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of centrumgemeente, conform bijgaande concept convenant)
2. het netwerkconcept als werkmodel dat tot 1 januari 2015 wordt gehanteerd bij de regionale samenwerking binnen het sociale domein;
3. evaluatie van het netwerkconcept aan het einde van 2014 en, zo nodig, aanpassing van de vormgeving van de regionale samenwerking per 1 januari 2015.

Dit voorstel wordt gelijklopend en in dezelfde periode aan de raden van de gemeenten Nederweert, Leudal en Weert voorgelegd.

CONVENANT

Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West

De colleges van de gemeenten in de regio Midden-Limburg West, te weten Leudal, Nederweert en Weert,

Overwegende

- a. dat het beleid van het kabinet er op is gericht om (zorg)taken in samenhang met andere beleidsterreinen zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren en de gemeenten er de komende jaren binnen het sociale domein drie grote taken bij krijgen: de extramurale begeleiding en persoonlijke verzorging vanuit de AWBZ, de Participatiewet en de nieuwe Jeugdwet;
- b. dat deze decentralisaties en de daarmee samenhangende transformatieprocessen omvangrijk en complex zijn en risico's op zowel financieel gebied als anderszins met zich brengen;
- c. dat zij al geruime tijd in een aantal verschillende dossiers samenwerken en de wens hebben om samen op te treden, op een voldoende robuuste schaal, waarbij integraliteit en bestuurlijke slagkracht gewaarborgd zijn;
- d. dat deze decentralisaties het wenselijk maken de samenwerking te verstevigen en te onderzoeken waarin gezamenlijke aanpak van onderdelen daarvan van meerwaarde is voor het functioneren van het sociaal domein;
- e. dat zij hierbij juridisch gezien kiezen voor publiekrechtelijke samenwerking en dat zij willen starten met een Regeling zonder meer, als bedoeld in art 1 Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de gemeenteraden hiermee hebben ingestemd;
- f. dat zij organisatorisch gezien kiezen voor een lichte en flexibele vorm van samenwerking met een losse structuur en daarbij het netwerkconcept als werkmodel hanteren, waarbij werkzaamheden en besluitvorming plaatsvinden vanuit en in de eigen organisaties c.q. bestuursorganen;
- g. dat in 2014 een financieel kwartiermaker een risicoanalyse voor het sociale domein opstelt en voorstellen doet voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering;

Komen overeen

1. de bestuurlijke overleggen in het sociale domein zoveel mogelijk te bundelen (conform bijlage: "projectstructuur sociale domein ML West", vastgesteld door de colleges op 5-11-2013);
2. dat deze regeling een maximale looptijd heeft tot en met 31 december 2014;
3. dat eind 2014 na een tussentijdse evaluatie een definitieve samenwerkingsvorm aan de colleges en raden ter besluitvorming zal worden voorgelegd.

Dagtekening:.....

Krachtens verleende machtiging:

Namens de gemeente Leudal, Namens de gemeente Nederweert, Namens de gemeente Weert

Naam, functie

Naam, functie

Naam, functie