



Advies Stuurgroep Peelsamenwerking



Peel 6.1

Advies Stuurgroep Peelsamenwerking
Maart 2013

Intergemeentelijke samenwerking staat in Nederland prominent op de gemeentelijke agenda. De gemeenten in de Peelregio zien kansen in samenwerking. Gezamenlijk kunnen Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren zich beter positioneren: als partner die meer dan 200.000 inwoners vertegenwoordigt. De Peelregio wil zich sterk maken als onderdeel van Brainport en de economie waar mogelijk stimuleren.

Gemeenten staan daarnaast voor stevige bezuinigingsoperaties en de kwaliteit van dienstverlening staat als gevolg daarvan onder druk. Voor de langere termijn worden van gemeentebesturen strategische keuzes verwacht. Ook komen via decentralisaties forse nieuwe taakvelden op de gemeenten af. Minder budget en hele hoge verwachtingen.

Het is om die reden dat gemeenten elkaar opzoeken en met elkaar verkennen wat de mogelijkheden van samenwerking zijn. Breed wordt ingezien dat benutten van kansen en het behoud van voorzieningen voor de inwoner om samenwerking vraagt. Het vergt om veel meer dan voorheen de uitvoering van taken samen te gaan brengen. Ook in De Peel heeft dit besef postgevat.

Inhoud

Keuzes	2
Inleiding	3
Opdracht	3
Samenstelling stuurgroep	4
Waarom samenwerken? De motieven	4
Kansen.....	5
Ontwikkelingen	5
Samenwerken concentreren op Peelschaal	6
Visie	7
Visie op beleid	7
Visie op de organisatie.....	7
Uitwerking van de visie: de diepte van samenwerken	7
Uitwerking van de visie: de breedte van samenwerking.....	8
De vorm van de samenwerking	10
Openbaar lichaam	10
Bevoegdheden.....	11
Voorwaarden / organisatieprincipes	11
Bestuur	12
Kosten	13
Mogelijke gevolgen van samenwerking.....	13
Plan	15
Tempo	15
Tijdpad	15
Proces.....	16
Toets	16
Vervolg	17

Keuzes

Als Stuurgroep Peelsamenwerking hebben wij dit advies voorgelegd aan de afzonderlijke colleges en hen gevraagd zich uit te spreken over het advies betreffende de intensivering van de samenwerking in De Peel.

De colleges hebben in hun vergadering van 5 maart aangegeven dat zij zich kunnen vinden in het gebruiken van dit advies als discussienotitie, inclusief:

1. de in deze notitie verwoorde motivatie voor en visie op samenwerking;
2. de door de stuurgroep geadviseerde selectie van samenwerkingsonderwerpen;
3. de door de stuurgroep geadviseerde keuze voor de oprichting van een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam per 01-01-2014;
4. de aangedragen voorwaarden en organisatieprincipes als het gaat om samenwerking;
5. het uitgangspunt van solidariteitsverevening voor achterblijvende overhead en frictiekosten;
6. het voorgestelde proces ten aanzien van verdere besluitvorming.

Het advies zal nu worden gebruikt voor een opiniërende discussie in de afzonderlijke gemeenteraden. Het advies staat ook ter bespreking op de agenda van de gezamenlijke colleges.

Inleiding

Intergemeentelijke samenwerking staat in Nederland prominent op de gemeentelijke agenda. Samenwerking tussen gemeenten is echter niet nieuw. Van oudsher wordt er flink samengewerkt binnen de Peel, omdat de gemeenten de meerwaarde daarvan in zien. Het samenbrengen van kwaliteit en geld maakt innovatie mogelijk. De Peelregio kan ergens voor staan! Het versterken van de strategische positie van de regio in de context van 2013 vraagt om intensivering van de samenwerking. Dit houdt mede verband met de situatie waar Nederland en overheden zich in bevinden. Ten gevolge van de economische crisis dienen gemeenten stevig te bezuinigen. Voor de langere termijn. Daarnaast komen via decentralisaties forse nieuwe taakvelden op de gemeenten af. Met minder budget evenwel. En het huidige kabinet stuurt aan op samenwerkingsverbanden van een forse schaal. Gelet op deze ontwikkelingen zoeken gemeenten elkaar op. Breed wordt ingezien dat het behoud van voorzieningen voor de inwoner vergt om veel meer dan voorheen de uitvoering van taken samen te gaan brengen.

Het versterken van de strategische positie van de Peelregio vraagt om intensivering van de samenwerking. Ook de huidige sociaal-economische situatie maakt dat gemeenten duurzame samenwerkingsrelaties met elkaar moeten aangaan. Daar liggen kansen om voorzieningen voor onze inwoners in stand te kunnen houden en nieuwe taken op een verantwoorde manier op te pakken.

Opdracht

Vanuit gezamenlijke ambitie en een gedeeld gevoel van urgentie hebben de colleges van de gemeenten Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren de conclusie getrokken dat het zinvol is om te komen tot het formuleren van een gezamenlijke mijlpaal als het gaat om de samenwerking in De Peel. Deze mijlpaal omvat een gezamenlijke (strategische) Peelvisie en een perspectief op (onderdelen van) gezamenlijke bedrijfsvoering. Een bestuurlijk/ambtelijke stuurgroep heeft de opdracht gekregen op relatief korte termijn met een voorstel voor deze mijlpaal te komen, inclusief een route daarnaar toe.

De opdracht die de gezamenlijke colleges aan de stuurgroep hebben meegegeven luidt:

- Kom tot een gezamenlijke mijlpaal. Formuleer hiervoor een visie op samenwerking voor zowel beleid als organisatie. Neem daarin de genoemde ontwikkelingen en oplossingsrichting mee.
- Zorg voor bredere betrokkenheid van bestuur en politiek. Informeer de belanghebbenden over het proces.
- Maak een voorstel voor afspraken over samenwerking, waarmee invulling wordt gegeven aan de aandachtspunten.
- Stel een plan op voor het verdere proces van samenwerking.
- Betrek bij alle onderdelen de perspectieven voor succesvolle samenwerking: inhoud, proces en relatie.

Aandachtspunten die daarbij zijn benoemd zijn gelijkwaardigheid, de mogelijkheid van maatwerk zonder dat dit gepaard gaat met vrijblijvendheid en de noodzaak om onderlinge verschillen te respecteren.

Onze regio kent een goede traditie van afstemming en samenwerking en dat heeft ons sterker gemaakt. Wel is er in de tijd een 'lappendeken' gegroeid met als gevolg: bestuurlijke drukte en een gebrek aan een heldere structuur.

Samenstelling stuurgroep

Genoemde stuurgroep staat onder voorzitterschap van de burgemeester van Helmond en bestaat uit wethouders uit alle zes deelnemende gemeenten en drie secretarissen. De samenstelling van de stuurgroep is:

- Elly Blanksma - Helmond, voorzitter
- Jac van Bussel - Asten
- Willy Hanssen - Someren
- Jasper Ragetlie - Deurne
- Frans Stienen - Helmond
- Hans Vereijken - Laarbeek
- Ton Vogels - Gemert-Bakel
- Bert Jansen - Gemert-Bakel
- Ton de Kok - Someren
- Gert-Jan Kusters - Deurne



De stuurgroep heeft haar werk onafhankelijk en toekomstgericht uitgevoerd. Bij aanvang is unaniem het uitgangspunt geformuleerd dat er wordt uitgegaan van zes autonome gemeenten en dat herindeling niet als mijlpaal zal dienen. De stuurgroep is driemaal bijeen geweest: voor een startbijeenkomst, een heidag en een slotbijeenkomst.

Herindeling is niet de keuze die de Peelgemeenten maken: het is niet aan de orde en ook niet nodig. Wel wordt geadviseerd in te zetten op intensieve samenwerking in een verbeterde samenhang.

Waarom samenwerken? De motieven

Samenwerken moet een doel dienen. Wat wil je ermee bereiken? Het centrale doel dat de Peel met samenwerking kan hebben, is om onze inwoners, verenigingen, instellingen en bedrijven zo goed mogelijke publieke voorzieningen te (kunnen blijven) bieden. Om dit goed te kunnen doen, moeten we ook om ons heen kijken en allianties aangaan met andere partijen, overheden, onderwijs en bedrijfsleven. Veel van die andere partijen werken ook samen, zijn georganiseerd. Door als Peel op te treden zijn wij een aantrekkelijke partner en hebben we die partijen meer te bieden. Samenwerking kan dus bijdragen aan de kwaliteit van de voorzieningen en aan de kracht van de positie in het netwerk. Samenwerking biedt daarmee meerwaarde als het gaat om het realiseren van kansen en het reageren op ontwikkelingen die gaande zijn. Deze kansen en ontwikkelingen bepalen de context waarin het advies moet worden gezien.

Kansen

Samenwerking in De Peel maakt het mogelijk de volgende kansen te benutten. De eerste heeft betrekking op de positie die we als gemeenten hebben in het netwerk. De laatste drie hebben een meer intern karakter:

- betere positie
Door samenwerking staan we sterker. Het draagt bij aan een betere informatiepositie, een sterkere lobby naar neven- of bovengeschiedte (semi)overheden en daarmee een vergrote invloedsoefening.
- minder kosten
Door samenwerking kunnen schaalvoordelen behaald worden en knelpunten samen worden opgelost. Samenwerking biedt besparingspotentieel.
- meer kwaliteit
Door samenwerking kan expertise en ervaringen beter worden gedeeld. Samenwerking maakt slimmer en biedt betere kansen voor innovatie.
- minder kwetsbaarheid
Samenwerking is van belang om in tijden van bezuiniging de veerkracht, vervanging en een voldoende omvang van ambtelijke ondersteuning te kunnen blijven waarborgen.

De Peel kiest voor intergemeentelijke samenwerking omdat we daar zichtbaar sterker van worden. We kunnen onze inwoners, ons bedrijfsleven, onze instellingen en verenigingen met voldoende slagkracht blijven bedienen. Door samenwerking kunnen we 'meer met minder'. Ons 'merk' wordt er sterker van.

Ontwikkelingen

Samenwerking in De Peel is daarnaast een antwoord om in te spelen op belangrijke ontwikkelingen die gaande zijn:

- Ontwikkelingen met betrekking tot het takenpakket
Het Rijk zet in op de decentralisatie van een aantal grote taakvelden: Jeugdzorg, AWBZ-zorg en sociale zekerheid. De omvang, complexiteit en financiële risico's die met deze taakoverdrachten gepaard gaan, zijn zodanig dat samenwerking essentieel is om onze inwoners goed te kunnen bedienen. Als gevolg van de SRE-transformatiediscussie kunnen er taken overkomen naar de subregio.
- Economische ontwikkelingen
Het is voor onze economie belangrijk aantrekkelijk te zijn. Tegelijkertijd zijn we soms elkaars concurrent. Samenwerken maakt het mogelijk krachtiger naar voren te treden, wat positief kan uitwerken op het vestigingsklimaat, investeringsbereidheid en de aanpak van de crisis.
- Financiële ontwikkelingen
Voorlopig zullen (Rijks)bezuinigingen aan de orde blijven. Hierdoor krimpen onze budgetten en wordt het soms lastiger om effectief beleid te kunnen voeren. Samenwerking kan ons geld besparen en door bezuinigingen verloren slagkracht herstellen.

- Bestuurlijke ontwikkelingen
Landelijk en provinciaal wordt er ook gestudeerd op de schaal van gemeenten. In het *regeerakkoord 'Bruggen slaan'* lezen we dat het kabinet het aantal gemeenten en politieke ambtsdragers wil terugdringen en wordt als indicatie voor de toekomstige schaal van gemeenten een inwonertal van 100.000-plus genoemd. Daarnaast loopt het *provinciale project Krachtig Bestuur in Brabant*, wat adviezen zal opleveren over de toekomstbestendigheid van gemeenten in Brabant. Door het initiatief naar ons toe trekken en te anticiperen op deze ontwikkelingen, kunnen we maximale invloed uitoefenen op de uitkomst van die processen.
- Sociale ontwikkelingen
Er is sprake van een fundamentele herbezinning op de rol van de overheid, het maatschappelijk middenveld en de inwoners zelf. Meer dan ooit wordt ingezet op zelf- of samenredzaamheid en de potenties van eigen kracht. Dit betekent iets voor de wijze waarop we als gemeenten optreden. En ook voor de manier waarop we ons opdrachtgeverschap invullen in de richting van (steeds meer geregionaliseerde) zorgpartners.
- Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt
Gelet op de taken en functies die het lokale bestuur moet uitvoeren is het essentieel om nu en in de toekomst een aantrekkelijke werkgever te zijn voor goed gekwalificeerde medewerkers die ervoor kiezen voor de overheid te werken. En dit in een arbeidsmarkt die door vergrijzing en ontgroening krappert zal worden. Willen we onze ambities als gemeenten waar kunnen blijven maken en de noodzakelijke transformaties goed vorm kunnen geven, dan is aantrekkelijk werkgeverschap noodzakelijk. Door in De Peel intensieve samenwerking aan te gaan, kan dit beter worden geborgd.

Samenwerking in De Peel is noodzakelijk om adequaat te kunnen reageren op een ingrijpende ontwikkelingen: de komst van grote nieuwe taakvelden, teruglopende budgetten, de inrichting van bestuurlijk Nederland, de nieuwe rol van de overheid en de veranderingen op de arbeidsmarkt.

Samenwerken concentreren op Peelschaal

Samenwerken kan je als gemeente op allerlei schaalniveaus. Als opvatting is gegroeid dat de SRE-schaal te groot is voor intensieve samenwerking op concrete taakvelden. De vergadertafels en afstanden zijn te groot. Samenwerking met de gemeenten in De Peel voelt natuurlijk en logisch aan. Het sluit redelijk goed aan bij de sociale, culturele en economische mobiliteit van onze inwoners. En voor wat betreft publieke taakuitvoering wordt de Peelschaal beschouwd als minder 'log' en 'afstandelijk' of juist 'fragiel': De Peel is een schaal die stevig is en toch nabij staat. De samenwerking tussen de zes Peelgemeenten bestaat naast andere samenwerkingsvormen op grotere of kleinere schaal.



Geadviseerd wordt om als gemeenten primair te kiezen voor samenwerking met de 6 gemeenten binnen de Peel als natuurlijke partners omdat deze schaal synergie combineert met een hanteerbare omvang en bovendien goed aansluit bij de actieradius van onze inwoners.

Visie

De kern van de opdracht is een visie te formuleren op samenwerking voor zowel beleid als organisatie. In deze paragraaf treft u deze visie aan, waarna de doorvertaling van die visie naar vorm en plan wordt gemaakt. De visie is een product van de discussies en uitgebreide verkenning tijdens de heidag van de stuurgroep.



Visie op beleid

We werken bestuurlijk, strategisch en op beleid samen. Hiermee versterken we de positie van de zes afzonderlijke gemeenten, gaan we de kansen verzilveren die onze regio biedt en kunnen we meer betekenen voor onze andere samenwerkingspartners. We delen verantwoordelijkheden. Waar mogelijk volstaan we met één vertegenwoordiger die de belangen voor de zes gemeenten behartigt. Door op inhoud intensiever samen op te trekken verminderen we bestuurlijke drukte. Vormgeving van de samenwerking is transparant. De bestuurlijke structuur is dienstbaar aan het democratisch stelsel.

Visie op de organisatie

De ambtelijke organisatie is dienstbaar aan het publiek en het bestuur. Er komt één organisatie waarin alle onderwerpen en taken waar op wordt samengewerkt *kunnen* worden ondergebracht: bestaand en nieuw. Inrichting gebeurt zodat effectief en efficiënt invulling kan worden gegeven aan de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor de organisatie ligt in de gezamenlijke handen van de zes gemeentebesturen. De rol van de directie wordt door/vanuit de 6 gemeentesecretarissen ingevuld. Samenwerken doen we met z'n zessen.

Uitwerking van de visie: de diepte van samenwerken

Samenwerken kan je op verschillende 'dieptes'. Wil samenwerking daadwerkelijk iets toevoegen in de zin van het verminderen van bestuurlijke drukte, het verminderen van kwetsbaarheid en het doorvoeren van besparingen dan is de diepte van belang. Hoe minder diep, hoe minder samenwerkingsvoordeel.

1. *Samenwerking op uitvoeringsniveau.* Kortweg kan worden gesteld dat er sprake is van een Shared service center. Ambtenaren van de samenwerkende gemeenten worden op uitvoerende taken bij elkaar gezet in één organisatie om gezamenlijk te zorgen voor uitvoering van een bepaalde taak. Het gaat bij deze samenwerking veelal om bedrijfsvoeringstaken (personeel, financiën, juridische advisering etcetera).
2. *Beleidsmatige samenwerking.* Samenwerkende gemeenten brengen naast hun uitvoerende capaciteit ook hun beleidscapaciteit samen. Door beleidsmedewerkers samen te brengen, voorkomen we doublures en kunnen beleidsmedewerkers zich beter specialiseren. We worden slimmer. Iedere gemeente verkrijgt zijn eigen beleid vanuit de gedeelde beleidsafdeling. De besturen beslissen daar dan ook autonoom over.
3. *Bestuurlijke samenwerking.* Gekeken wordt er of er een gezamenlijk beleid kan worden gevoerd op de samenwerkingsonderwerpen. Daar waar harmonisatie mogelijk en wenselijk is (bijvoorbeeld door één werkgeversbenadering te hanteren), wordt dit in overleg ingezet. De samenwerkende gemeenten kunnen hun bestuurlijke samenwerking vormgeven door voor de samenwerking ook een eigen bestuur te formeren.

De stuurgroep adviseert om op die terreinen waarop we wensen samen te werken te kiezen voor diepe samenwerking. Dit omdat hier behoud van kwaliteit, besparingen en voorkomen van kwetsbaarheden het beste mee gediend zijn.

Uitwerking van de visie: de breedte van samenwerking

Samenwerken kan je op ieder beleidsthema/onderwerp zoals gemeenten die in hun begroting hebben benoemd. Er wordt op diverse thema's in De Peel veelal al samengewerkt, soms zonder dat we ons hier helemaal bewust van zijn. De meest eenvoudige samenwerkingsvorm is samenwerking op bedrijfsvoering (bv middels één personeelsdienst, één bezwarencommissie of één financiële afdeling). Intensiever is de samenwerking als het inhoudelijke beleidsterreinen betreft (zoals bijvoorbeeld werk en inkomen, (gezondheids)zorg, of bedrijventerreinbeleid). Gemeentebesturen zijn veelal in de keuze van beleidsterreinen met name geïnteresseerd. Immers hier gaat het om beleid dat burger of bedrijf kan raken (positief en negatief).

De Stuurgroep adviseert om geen onderwerpen op voorhand uit te sluiten voor samenwerking. Of het nu de buitendienst, onderhoud van lantarenpalen of het beheer van sporthallen betreft: op elk terrein *kunnen* langs de weg van samenwerking kwetsbaarheden worden tegengegaan, besparingen worden behaald en kwaliteit van dienstverlening geborgd worden. Bovendien kan het bijdragen aan aantrekkelijk werkgeverschap.

Los van dit algemene uitgangspunt adviseert de stuurgroep wel duidelijk te kiezen voor een fasering en dus voor nu aan de slag te gaan met een selectie van thema's waarover overeenstemming bestaat. Samenwerking tot stand brengen is immers een aangelegenheid die ook veel tijd en inzet vergt van onze medewerkers. We moeten zorgen dat wat we in gang zetten ook behapbaar is.

Voorgesteld wordt de focus voor de samenwerkingsagenda te leggen op het volgende pakket:

1. Decentralisaties sociaal domein –

Het is essentieel en zeer urgent om tot samenwerking te komen op de decentralisatie-dossiers, waarbij de samenhang tussen de verschillende decentralisaties geborgd wordt. De omvang en complexiteit van deze taken maakt dat een gezamenlijke uitvoering ervan noodzakelijk is. Slagen we er niet in deze vorm te geven, dan zullen we als individuele gemeenten (en daarmee onze inwoners) tegen problemen oplopen.



2. Integratie van bestaande samenwerking – Bestaande samenwerkingen dienen in de nieuwe samenwerkingsorganisatie ondergebracht te worden. Het advies van de stuurgroep is zodoende om Atlant Groep, Werkplein en Veiligheidshuis in de beoogde samenwerkingsorganisatie in te voegen.

3. De business-cases – Eerder is een aantal business-cases geselecteerd in samenspraak met de gemeentesecretarissen. Dit betreffen agrofood, recreatie & toerisme, watertaken, belasting en verzekeringen en enkele P&O-onderwerpen. Geadviseerd wordt de ingezette lijn voort te zetten en deze onderwerpen gereed te maken om in te brengen in de beoogde samenwerking.

4. PIOFA-taken – Dit betreffen de staftaken, de bedrijfsvoering (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën en Administratie). Geadviseerd wordt om deze bedrijfsvoeringstaken samen te brengen in de samenwerkingsorganisatie zodat er op dit terrein één shared-service-bureau zal kunnen ontstaan.

5. Openbare orde en veiligheid – Geadviseerd wordt de functionarissen die op dit terrein werkzaam zijn samen te brengen in één 'veiligheidscel' in de beoogde samenwerkingsorganisatie, met aandacht voor bereikbaarheid, directheid en eisen aan het kwaliteitsniveau. Op dit moment nemen we waar dat er overlap is in de werkzaamheden die in iedere gemeente op dit terrein geschieden en tegelijkertijd de bezetting beperkt is. Samenvoeging maakt dat de burgemeesters beter geadviseerd en slagvaardiger ondersteund kunnen worden.

6. Subregionale EZ- en RO-onderwerpen – Mede gelet op de crisis, het gemeentegrensoverschrijdende karakter van de bedrijvigheid en het economische potentieel dat we als peelregio zouden kunnen aanboren, wordt geadviseerd om gemeente-overstijgende EZ en RO-onderwerpen vanuit de beoogde samenwerkingsorganisatie te gaan uitvoeren. Het gaat dan om zaken als een gedeelde arbeidsmarkt- en werkgeversbenadering, bevorderen van vestigingsklimaat, afstemming bedrijventerreinenbeleid. Deze onderwerpen vragen goede afstemming met het lokale niveau en met het SRE-niveau.

Per onderwerp zal de samenwerking een positief resultaat moeten laten zien. Door het gezamenlijk te doen moet het per saldo voordeel opleveren. Daarnaast moet het totale pakket per gemeente een positief resultaat laten zien. Het *kan* hierbij voorkomen dat de samenwerking voor een gemeente op een individueel onderwerp ongunstig uitpakt. Per saldo moet zal het resultaat van de samenwerking voor alle gemeenten en voor alle onderwerpen positief moeten zijn.

De stuurgroep adviseert om te kiezen voor brede samenwerking en deze gefaseerd aan te gaan. Gelet op de decentralisaties en het voorbereidend werk die samenwerking vergt, wordt geadviseerd ons voor nu te beperken tot de selectie van zes genoemde onderwerpen. De decentralisaties moeten daarbinnen – gelet op de urgentie – topprioriteit krijgen.

De vorm van de samenwerking

Er zijn allerlei vormen te bedenken waarin samenwerking tot uitdrukking kan komen. In de VNG handreiking 'Grip op samenwerking' worden deze vormen geduid. Deel van het vraagstuk waar we voor staan, is ook dat de samenwerking in de Peel nu allerlei verschillende vormen kent. Er zijn inkoopcontracten (bv. Werkplein), er zijn Openbare Lichamen (bv. Atlant), er zijn afstemmingsfora (bv. voor prestatieveld 7/8/9 van de Wmo). Hier kan meer lijn in gebracht worden. Sterker: omwille van efficiëntie, het voorkomen van bestuurlijke drukte en transparantie in besluitvorming is het verstandig om meer eenduidigheid te brengen in deze spreekwoordelijke 'lappendeken'.

De vorm van de samenwerking moet daarbij, aldus de stuurgroep, volgend zijn op onze visie en doelstellingen omtrent samenwerken. Met andere woorden: de vorm waarin we de samenwerking in De Peel willen gieten, dient een afgeleide te zijn van hetgeen we met de samenwerking willen bereiken.

Gelet op motivatie en ambities die geformuleerd zijn, alsmede de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de decentralisaties, adviseert de stuurgroep om 'een voertuig' te kiezen waar we veel kanten mee op kunnen. Dit betreft een Gemeenschappelijke Regeling met Openbaar Lichaam. Voor u geen onbekende, want deze vorm wordt ook gebruikt voor bijvoorbeeld Atlant Groep, GGD, Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst.

Openbaar lichaam

Geadviseerd wordt deze samenwerkingsvorm te hanteren, omdat andere samenwerkingsvormen (bv. contractrelatie, het centrumgemeente model of via bijvoorbeeld een afzonderlijke stichting) belemmeringen hebben. Belemmeringen die ambities en voorwaarden zoals in deze notitie geformuleerd, in de weg staan. Een openbaar lichaam heeft een gezamenlijk bestuur en een eigen begroting. Het is de enige vorm van een gemeenschappelijke regeling die zelfstandig als werkgever kan dienen. Het is de meest geschikte variant voor de diversiteit aan onderwerpen. De democratische legitimatie is bovendien beter gewaarborgd dan bij lichtere varianten van een gemeenschappelijke regeling. Met een openbaar lichaam maken we onszelf klaar voor een gezamenlijke toekomst met behoud van autonomie.

Bevoegdheden

Gezien het belang dat gehecht wordt aan gemeentelijke autonomie, worden er geen beleids- en verordenende bevoegdheden bij de gezamenlijke organisatie gelegd, zodat deze bevoegdheden bij de 6 afzonderlijke gemeenteraden blijven. De gezamenlijke organisatie kan wel de voorbereiding van voorstellen verzorgen (samenwerking op het niveau van beleid). Hiermee kunnen we beleid harmoniseren zonder zeggenschap uit handen te geven. Efficiencyrisico's die voort kunnen komen uit verschil in beleid, calculeren we in.

Indien er vanuit een lokale behoefte wordt gekozen voor lokaal (afwijkend) maatwerk, dan zijn hier vaak specifieke kosten mee gemoeid. Dergelijke kosten worden inzichtelijk gemaakt en betrokken bij de besluitvorming door het betreffende lokale bestuur.



De stuurgroep adviseert om te kiezen voor een Gemeenschappelijke Regeling met Openbaar Lichaam als voertuig voor samenwerking. Dit borgt bestuurlijke betrokkenheid vanuit alle gemeenten en maakt het mogelijk personeel in te brengen.

Voorwaarden / organisatieprincipes

Met een keuze voor een Openbaar Lichaam voor de samenwerking in de Peel, zijn we er nog niet. Aan de wijze waarop deze samenwerkingsorganisatie op- en ingericht wordt, kunnen voorwaarden en organisatieprincipes verbonden worden. De stuurgroep adviseert de volgende voorwaarden/principes te hanteren als het gaat om de inrichting en werking van de samenwerkingsorganisatie:

- Responsiviteit naar het publiek
Als de inwoners en bedrijven van onze afzonderlijke gemeenten al iets merken van de samenwerking, mag dat alleen maar op een positieve manier zijn. De organisatie heeft oog voor de belangen van de burgers en bedrijven, is benaderbaar en responsief.
- Maatwerk: lokale keuzes blijven lokaal
Maatwerk moet mogelijk zijn. Immers: Brouwhuis is anders dan Bakel en de St. Jozefparochie anders dan Someren-Eind. Voor een effectief functionerende overheid is het noodzakelijk om daar in de uitvoering van beleid oog voor te hebben. Iedere gemeente heeft zijn pareltjes en door deze te koesteren kunnen we van elkaar leren en verder komen. Lokaal beleid blijft lokaal beleid.
- Besparing: er zal bespaard moeten worden
De samenwerkingsorganisatie zal goedkoper moeten werken dan de optelsom van betreffende taken bij de afzonderlijke gemeenten. De verhouding tussen kwaliteit en prijs wordt beter en de weerbaarheid wordt groter. We gaan geen samenwerking aan als deze duurder wordt dan nu het geval is. Er wordt een taakstelling geformuleerd.

- Geen instituut erbij, maar als vervanging van
Om ook daadwerkelijk kosten te kunnen besparen moeten we voorkomen dat we dingen dubbel doen. Wanneer we beslissen om taakvelden gezamenlijk uit te voeren dan moeten we uren en middelen ook compleet inbrengen.
- De gezamenlijke organisatie kan werkgever zijn
Dit is essentieel voor een goede uitvoering van onder andere de decentralisaties. De samenwerkingsorganisatie is enkel decentralisatiebestendig als er ook personeel in aangesteld kan worden. Op andere samenwerkingsvelden zal het samenbrengen van personeel bijdragen aan het voorkomen van kwetsbaarheden en het behouden van kwaliteit.
- De nieuwe organisatie houden we gezond en dynamisch
Het is belangrijk dat de samenwerkingsorganisatie zo georganiseerd wordt, dat deze op de lange termijn goed en dienstbaar kan functioneren. De organisatie blijft vrij van de ballast die het gevolg is van de samenwerking (bv. achterblijvende overhead). We gaan zorgvuldig om met ons huidige personeel en zorgen tegelijk dat de nieuwe organisatie voldoende dynamisch is om ook in de toekomst kwalitatief hoogwaardig te kunnen functioneren. Geen constructen die kunnen verstarren, maar een organisatie die responsief mee kan bewegen met de behoefte van de participerende gemeenten.
- Gebruik maken van bestaande middelen
De samenwerking zal moeten worden geënt op de bestaande middelen. We hebben als gemeenten meer dan genoeg gebouwen die gebruikt kunnen worden. We maken alleen gebruik van die bestaande gebouwen. Dit betekent dat we – als we bijvoorbeeld kiezen om samen het werken op het terrein van onderwijshuisvesting – ervoor kunnen kiezen dat de betreffende medewerkers gehuisvest worden in Asten. Verder vallen onder bestaande middelen ook ons eigen personeel en onze eigen leidinggevenden. Daarmee bouwen we de samenwerkingsorganisatie op.
- Plug-and-play
De samenwerkingsorganisatie moet zo ingericht zijn dat er in fases gewerkt kan worden en nieuwe onderdelen relatief gemakkelijk 'aangeklikt' kunnen worden. We beginnen met de transities en de onderwerpen zoals eerder genoemd in deze notitie. Het moet mogelijk zijn de samenwerking in latere fases uit te breiden.

Bestuur

De besluitvorming over de inhoud van beleid blijft bij de afzonderlijke gemeentebesturen. Het Algemeen Bestuur gaat over de organisatie en de begroting. Voorgesteld wordt om het Algemeen Bestuur van de samenwerkingsorganisatie te laten bestaan uit alle leden van de 6 colleges van B&W. Het Dagelijks Bestuur kan vervolgens bestaan uit vertegenwoordigers hieruit. De rol van directie van het openbaar lichaam wordt ingevuld door/vanuit de 6 gemeentesecretarissen.

De stuurgroep adviseert bovenstaande voorwaarden te hanteren bij de uitwerking van de samenwerking en het bestuur samen te stellen uit de colleges van B&W van de Peelgemeenten.

Kosten

Indien ervoor gekozen wordt om samen een nieuw openbaar lichaam op te richten dan zal er een verdeelsleutel bedacht moeten worden voor de kosten die gepaard gaan met de taken die ingebracht worden. Dit zal onderwerp van studie moeten zijn en apart tot besluitvorming gebracht worden. Uitgangspunt zal daarbij zijn dat de structurele kosten een voordeel moeten laten zien.

Voorts zal bij de keuze om taken te integreren, sprake zijn van de zogenaamde achterblijvende overhead. Dit zijn kosten die achterblijven in de gemeente nadat taken zijn overbracht. Deze achterblijvende kosten, bijvoorbeeld vastgoedkosten, ICT- kosten, kosten voor wat betreft stafdiensten, zijn soms slecht of zeer langzaam te bezuinigen. Omdat alle gemeenten hiermee te maken hebben, is het bestuurlijk uitgangspunt dit ook samen op te lossen en te komen tot een solidariteitsvereffening voor achterblijvende overhead. Aandachtspunt daarbij is de proportionaliteit hiervan. Een eventuele inhaalslag bij de ene gemeente moet niet leiden tot een onevenredige belasting van een andere gemeente die een relatieve voorsprong heeft. Daar waar zich frictiekosten voordoen, lossen we dit ook samen op. Dit gebeurt door onderlinge verrekening: dit vraagstuk wordt niet in de nieuwe organisatie ingebracht.

De stuurgroep adviseert het vraagstuk omtrent de achterblijvende overheadkosten en frictiekosten als gezamenlijk vraagstuk te definiëren dat we in onderlinge solidariteit dienen op te lossen. De nieuwe organisatie blijft hier vrij van.

Mogelijke gevolgen van samenwerking

Samenwerking roept niet altijd positieve gevoelens op. Sterker nog, er zijn soms groeperingen die in meer of mindere mate tegen (vormen van) samenwerking zijn gekeerd. En dat is begrijpelijk, want samenwerking kan namelijk ook nadelen hebben. De vier meest benoemde nadelen betreffen:

1. De afstand: door samenwerking worden uitvoerende diensten samen gebracht en komen deze op een fysiek grotere afstand van de inwoner te liggen dan voorheen. Waar de burger voorheen gemakkelijk zijn zeggingsrecht kon doen op het gemeentehuis, wordt dit moeilijker bij een grotere organisatie.
2. Het verlies aan couleur locale, de mogelijkheid om eigen beleid te formuleren. Door samen te werken wordt het lastiger om eigen keuzes te maken als het gaat om uitvoering van publieke taken. Waar je voorheen autonoom was te bepalen hoe iets uitgevoerd dient te worden, word je in een samenwerkingsverband afhankelijk van de zienswijze van andere gemeenten.
3. Verlies democratische betrokkenheid: publieke taken die in samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd komen verder van de gemeenteraad af te staan waardoor de democratische invloed afneemt.



4. Eiland-gedrag van samenwerkingsorganisaties: De samenwerkingsorganisatie leidt in dat geval teveel 'een eigen leven'. Dit vertaalt zich dan bijvoorbeeld (niet uitputtend) in het prominent voeren van eigen pr, weerstand bij koerswijzigingen, een personeels- en beloningsbeleid dat niet parallel loopt met gemeenten, het 'zoeken naar werk', en het afzetten tegen andere partners/instellingen (territoriumgedrag).

Het is goed voor deze nadelen samen oog te hebben en ze – zonder ze te bagatelliseren – te nuanceren:

1. Als het gaat om de *afstand* kan aan in te stellen samenwerkingsverbanden als organisatieprincipe worden meegegeven dat deze een passende mate van responsiviteit voor de burger dienen te hebben. De inrichting alsmede aansturing en de aflegging van verantwoording kan hierop worden georganiseerd. Daarnaast gaan we steeds meer het digitaal tijdperk in waarin afstanden steeds minder een rol spelen.
2. Als het gaat om *couleur locale* dient eerst de opmerking gemaakt te worden dat er diverse beleidsterreinen zijn waar de mogelijkheid om te sturen voor een gemeentebestuur maar marginaal is: landelijke regelgeving kleurt hier namelijk al heel veel van in. Daarnaast kan je samen soms ook slimmer zijn. Door beleidscapaciteit te bundelen en beleid te harmoniseren kun je krachtiger naar buiten treden (bv arbeidsmarktbeleid of beleid bedrijventerreinen). Verlies aan *couleur locale* gaat zodoende soms ook gepaard met een winst aan slagkracht. Bovendien is het ook mogelijk om binnen samenwerkingsverbanden – daar waar noodzakelijk of gewenst – lokaal maatwerk te realiseren. Samenwerken betekent niet dat alles 'eenheidsworst' behoeft te worden. Bij de wijze waarop de transities nu voorbereid zijn, is de mogelijkheid van maatwerk als uitdrukkelijk uitgangspunt opgenomen.
3. Als het gaat om de *democratische betrokkenheid* bij en aansturing van samenwerkingsverbanden liggen er mogelijkheden om hier op te organiseren waardoor gemeenteraden beter in staat worden gesteld om te sturen en te controleren. De voorgestelde keuze om de beleids- en verordenende bevoegdheden bij het lokale bestuur te laten is daar een voorbeeld van.
4. Voorts kan *eilandgedrag* worden voorkomen, door de samenwerkingsorganisatie ook echt als het verlengde van de gemeenten te laten zijn in plaats van een eigenstandige organisatie. Hier zijn mogelijkheden voor om dit te bewerkstelligen, die er in essentie allemaal op neerkomen dat betrokkenheid systematisch ingevuld wordt.

Nadelen van en negatieve ervaringen met samenwerkingsorganisaties moeten onder ogen gezien worden. Ze zijn evenwel geen reden om dan maar niet met elkaar samen te werken. Het is wel een reden om in de vormgeving en organisatie van samenwerking te zoeken naar goede borging zodat nadelen zoveel mogelijk tegengaan kunnen worden en we niet steeds in dezelfde valkuil te blijven lopen.

Plan

Na de visie op de samenwerking en de vorm waarin dat kan gebeuren, zijn de keuzes ten aanzien van de realisatie aan de beurt. De stuurgroep heeft zich uitgesproken over de onderwerpen waarop de samenwerking vorm kan krijgen (de focus). Vervolgens vertaalt dat zich in een concreet tijdpad.

Tempo

Inzet is – indien de lijn in deze notitie kan worden gevolgd – dat iedereen (iedere Peelgemeente) van meet af aan meedoet. We lopen samen op als het gaat om de samenwerking op genoemde onderwerpen. In bijzondere situaties is latere instroom mogelijk (bv. omdat een gemeente eerst een andere samenwerkingsvorm juridisch moet ontvlechten). Bij vertraagd instromen kunnen andere voorwaarden gaan gelden: later aansluiten kan zodoende inhouden dat onder andere condities afspraken gemaakt moeten worden. Essentieel is het daarbij snel te werken op de urgente onderwerpen. Hieronder vallen in ieder geval de decentralisaties en de voorstellen betreffende de uitgewerkte business cases.

Tijdpad

In 2013:

- bereiden we de oprichting van het openbaar lichaam voor per 01-01-2014.
- Indien het niet haalbaar blijkt om per 1-1-2014 een openbaar lichaam goed in te richten, zoeken we een pragmatische oplossing. Een tussenoplossing biedt in ieder geval waarborgen ten aanzien van zeggenschap voor alle deelnemende gemeenten.
- formuleren we een taakstelling

In 2014:

- richten we het openbaar lichaam in en kunnen we ook al werken aan de uitwerking van de businesscases zoals die voorliggen, bijv. Belastingssamenwerking, watertaken en riool etc.
- bereiden we de afbouw van oude structuren voor

In 2015:

- is de nieuwe structuur gereed, volledig operationeel en klaar voor plug-and-play.
- zijn de focus-onderwerpen in de gezamenlijke organisatie ondergebracht

Proces

Om de planning van de realisatie te kunnen uitvoeren zijn besluiten nodig. Het proces dat hiervoor moet worden doorlopen is in deze paragraaf uitgewerkt.

Institutie	Rol
Colleges van B&W	voorbereiden
Gemeenteraad	kaderstellend en besluitvormend
Georganiseerd Overleg (GO)	partner voor toekomstige afspraken
Ondernemingsraad (OR)	partner voor toekomstig advies
Organisaties / medewerkers	Belanghebbenden
Burgers en bedrijven	Belanghebbenden

Datum	Processtap
05-03-2013	Vaststellen advies als discussienotitie in de individuele colleges
26-03-2013	Presentatie van het advies in een gezamenlijke bijeenkomst van de raden
Maart 2013	Ter informatie brengen stuurgroepadvies aan GO en OR
April 2013	Opiniërend bespreken stuurgroepadvies met de individuele raden
18 april 2013	Gezamenlijke bespreking stuurgroepadvies door colleges
Juni 2013	Uitwerken voorstel voor 6 gemeenteraden

Toets

Voor het welslagen van het project samenwerking Peelgemeenten is het belangrijk in elke stap van het proces een soort van toetscriterium / ijkmoment te hebben. De huidige stuurgroep blijft bestaan maar krijgt wel een andere rol. De stuurgroep zal het proces begeleiden en de voortgang gaan volgen.

In het volgen van het proces kunnen onderstaande vragen steeds worden gesteld:

- Welk resultaat biedt de samenwerking voor inwoners en bedrijven?
- Welke meerwaarde levert de samenwerking op in de zin van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid?
- Winnen we met deze samenwerking als regio aan kracht?
- Wegen de incidentele kosten op tegen de structurele voordelen?

Indien de antwoorden op deze vragen daar aanleiding toe geven, kunnen de plannen (op onderdelen) opnieuw worden overwogen.

Vervolg

Wij realiseren ons dat we op dit moment nog niet verder kunnen gaan dan dat we in voorliggende nota laten zien. Het vervolg kan worden gestart nu de 6 colleges het advies accepteren als discussienotitie, inclusief:

1. de in deze notitie verwoorde motivatie voor en visie op samenwerking;
2. de door de stuurgroep geadviseerde selectie van samenwerkingsonderwerpen;
3. de door de stuurgroep geadviseerde keuze voor de oprichting van een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam per 01-01-2014;
4. de aangedragen voorwaarden en organisatieprincipes als het gaat om samenwerking;
5. het uitgangspunt van solidariteitsverevening voor achterblijvende overhead en frictiekosten;
6. het voorgestelde proces ten aanzien van verdere besluitvorming.

Na commitment van de 6 colleges zal zo snel mogelijk een uitvoeringsplan / plan van aanpak dienen te worden opgesteld waarbij zeker aandacht moet worden geschonken aan:

- Uitwerken van een WGR - Openbaar lichaam, bij voorkeur per 1-1-2014 en eventueel een pragmatische tussenoplossing voor het sociale domein
- Het formuleren van een voorstel voor:
 - o verdeelsleutel
 - o vereveningssystematiek
 - o stemverhoudingen

De aansturing van deze stappen kan gebeuren door de gemeentesecretarissen. De bestuurlijke begeleiding van het proces ligt bij de Stuurgroep Peelsamenwerking.