Visiedocument intergemeentelijke samenwerking

Helmond, 10 januari 2012

Inhoudsopgave **2**

Managementsamenvatting **3**

Inleiding en probleemstelling **4**

Bestuurskundige achtergronden **6**

Bestaande samenwerkingsrelaties **9**

Visie op samenwerking **10**

Inrichting van samenwerking **13**

Wat levert samenwerking op **15**

Conclusies en werkafspraken **16**

Managementsamenvatting

Er is veel aan de hand in gemeenteland. Gemeenten werken volop samen met elkaar. Dat roept binnen de gemeente vragen op qua aansturing, besturing, verantwoordelijkheid en controleerbaarheid. Vragen die door de gemeenteraad gesteld, vragen ook die door het ambtelijk management gesteld worden. Waar gaat het heen, hoe kan ik grip houden op de situatie. In dit document wordt hierop ingegaan. De titel is Visiedocument intergemeentelijke samenwerking. Die benaming en niet de benaming beleidsnota is gekozen om aan te geven dat het sturende vermogen voor raden, college en MT maar beperkt is. Deels zijn we als gemeente zelf initiërend, deels ook overkomen samenwerkingsvragen ons.

Na een inleiding wordt in het hoofdstuk bestuurskundige achtergronden een schets gegeven van factoren die een rol spelen bij de noodzaak om samen te werken met andere gemeenten. Belangrijk is te onderkennen dat er naast traditionele vormen van samenwerking er ook sprake is van moderne vormen van samenwerking. Dat is verwarrend, omdat de vormen waarin wordt samengewerkt sterk verschillen, het is ook verwarrend omdat het overzicht dreigt te gaan ontbreken.

Om helder te maken waar het overgaat, zijn in een schema opgenomen de bestaande samenwerkingsrelaties van de gemeente Helmond. Bevestigd wordt het beeld dat er sprake is van pluriformiteit, qua schaal, qua deelnemers en uiteraard ook qua inhoud. De aansturing van de verschillende samenwerkingsrelaties, bestuurlijk en ambtelijk, is niet altijd helder geregeld.

In het hoofdstuk Visie op samenwerking hebben wij onze opvattingen met betrekking tot samenwerking neergelegd. Inhoud gaat voor vorm, geen exclusieve partners, geen exclusieve schaal. Bij bedrijfsvoeringstaken een extra focus op de gevolgen voor de eigen organisatie. Samenwerkingsrelaties moeten van tijd tot tijd tegen het licht gehouden worden. Aan ordening van samenwerkingsrelaties wordt geen prioriteit toegekend. Wel is wenselijk de voordelen en nadelen daarvan in voorkomend geval in het oog te houden.

Bij het inrichten van samenwerkingsrelaties vinden we het wenselijk een door ons ontwikkeld toetsingskader te hanteren. Een uniforme beoordeling maakt het mogelijk afgewogen besluiten te nemen.

Samenwerking is van deze tijd. Intrinsiek wordt de waarde ervan onderkend als middel om de gemeente te positioneren. Hoe we daarmee omgaan is in dit visiedocument beschreven Aan het eind worden enkele werkafspraken voorgesteld om verbetering aan te brengen in processen die verband houden met het aangaan en onderhouden van samenwerkingsrelaties.

Inleiding en probleemstelling

Intergemeentelijke samenwerking is ‘hot’. Binnen het binnenlands bestuur is het al enige tijd een centraal thema. Gemeenten werken steeds intensiever met elkaar samen. In de visienota bestuur en bestuurlijke inrichting van minister Donner van 10 oktober 2011 is het ook expliciet: het kabinet wil de uitvoeringskracht van gemeenten vergroten door de huidige samenwerkingspraktijk te versterken en te verbeteren. Dat is ook nodig want de gemeenten als eerste overheid staan in de frontlinie als het gaat om de vertaling van beleid in uitvoering. Op de bestuurskracht van gemeenten komt het aan. Dat dat aandacht verdient blijkt ook uit de bestuurskrachtmetingen die de provincie Noord-Brabant wil uitvoeren in 2012-2013. Gemeenten moeten kunnen aantonen dat zij in staat zijn om naar behoren te functioneren.

Ook de gemeente Helmond heeft met deze trend te maken. De afgelopen maanden is er een drietal documenten aan de gemeenteraad voorgelegd die duiden op intensivering van de intergemeentelijke samenwerking. Het SRE presenteerde met de Regionale Agenda 2011-2014 een strategisch samenwerkingsdocument voor de periode tot en met 2014. De Campusgemeenten, Best, Eindhoven, Helmond en Veldhoven lieten weten de mogelijkheden te willen onderzoeken op een aantal strategische beleidsterreinen, daarbij even de samenwerking in het stedelijk gebied Eindhoven op basis van het Bor-convenant terzijde latend. Binnen Peelland is het initiatief genomen om samenwerkingsmogelijkheden op strategisch terrein, bedrijfsvoering en beheer nader te onderzoeken.

Bekend is dat de bestuurscommissie stedelijk gebied Eindhoven zich begin 2012 nader wil bezinnen op de strategische taakstelling voor de komende tijd, dat ook binnen Brabantstad een strategische agenda voor de periode 2012-2020 is opgesteld waaruit samenwerkingsafspraken voortvloeien en dat ook de stichting Streekplatfom De Peel, waarin de Peelgemeenten, de provincies Noord-Brabant en Limburg en niet overheidsorganisaties samenwerken in verband met de reconstructie, zich gebogen heeft over een strategische agenda voor de toekomst.

De vraag is gesteld: wordt het niet een beetje veel? Het gevaar dreigt dat het overzicht verloren gaat. Om een metafoor te gebruiken: het lijkt wel een horloge waarin verschillende horlogemakers tandraderen aan het monteren zijn en waarbij bij voortduring gewaakt moet worden dat de tandraderen allemaal de goede kant uit draaien. Andere vragen zijn: waar staat de raad, op welke wijze kan invloed worden uitgeoefend, wat blijft er over van de kaderstellende rol van de gemeenteraad en op welke wijze wordt verantwoording afgelegd voor besluiten genomen in het kader van de intergemeentelijke samenwerking?

Er is nog een tweede dimensie te onderkennen naast samenwerking op het terrein van beleidsvoering: dat is de trend om intensiever te gaan samenwerken op het vlak van bedrijfsvoering. Heeft de eerste insteek een sterk bestuurlijke karakter, als het gaat om bedrijfsvoering raakt dat ook het functioneren van de ambtelijke organisatie. Wat betekent dat in organisatorisch opzicht en aansturingmogelijkheden? Kunnen we het nog wel managen?

Gesteld kan worden dat samenwerking op het vlak van beleidsvoering de relatie college-raad raakt; samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering raakt veelmeer de relatie college-managementteam. De realiteit gebiedt te stellen dat hierbij in de praktijk veelal geen waterdichte schotten te plaatsen zijn. Toch is het wenselijk bij de oordeelsvorming dit onderscheid in het oog te blijven houden gezien de verschillende actoren, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Bij het formuleren van de probleemstelling is daarom ook van het gemaakte onderscheid uitgegaan:

A. Waarom willen we als gemeente samenwerken met andere gemeenten en andere overheden ?

B. Hoe kijken we uit beleidsvoeringoogpunt aan tegen samenwerking met andere gemeenten en onder welke voorwaarden? Wat moet het opleveren? (invliegroute raad/college)

C. Willen wij ten aanzien van bedrijfsvoering samenwerken met andere gemeenten en zo ja onder welke voorwaarden? Wat moet het opleveren? (invliegroute college/ambtelijk apparaat)

Op genoemde vragen wordt ingegaan in deze notitie.

Bestuurskundige achtergronden

In de brochure Samenwerking in beweging van Deloitte en het Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking worden de verschillende motieven van gemeenten voor samenwerking benoemd. Achterliggende doelstelling is daarbij het behoud en versterken van de eigen bestuurskracht. De volgende motieven zijn benoemd:

a. De kwaliteitseisen, die gesteld worden aan gemeentelijke voorzieningen, de uitvoering van gemeentelijke taken en het niveau van dienstverlening;
b. Continuïteit van de organisatie
c. Druk op de kosten

De volgende factoren spelen in den lande een rol bij de noodzaak om samen te werken:

- Het realiseren van strategische doelstellingen van gemeenten waarbij schaalvergroting een onmisbare voorwaarde is voor succes;
- Beleidsvoering rijk waarbij samengewerkt moet worden op een (sub) regionale schaal, waarbij een gemeente een centrumrol krijgt toebedeeld;
- Schaalvergroting waarbij maatschappelijke taken vragen om een bovengemeentelijke aanpak wil de beleidsvoering effect kunnen sorteren;
- Onderkende behoefte van gemeenten om meer bestuurlijke massa te vormen om zodoende in het overleg met provincie en rijk concrete resultaten te kunnen boeken;
- Decentralisatie van rijkstaken stelt gemeenten voor steeds grotere opgaven om deze adequaat te kunnen uitvoeren;
- De wens om bedrijfsprocessen zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten;
- Het realiseren van bezuinigingstaakstellingen;
- Het oplossen van knelpunten.

Een aantal van deze factoren is ook relevant bij de beoordeling van Helmondse intergemeentelijke samenwerkingsrelaties. Per samenwerkingsrelatie kunnen deze factoren verschillen.

Bij samenwerkingsvormen zijn verschillende karakteristieken te benoemen. Hieronder wordt hiervan een beknopt overzicht gegeven :

a. (Wettelijk) verplichte samenwerking - vrijwillig aangegane samenwerking
b. Grootschalige samenwerking – bilaterale samenwerking
c. Blijvende samenwerking – tijdelijke samenwerking
d. Op publiekrechtelijke leest geschoeide samenwerking – privaatrechtelijk gefundeerde samenwerking
e. Gedeelde verantwoordelijkheid – opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

In de praktijk is er altijd sprake van samenwerkingsvormen die een aantal van deze karakteristieken hebben. Zeker als het gaat om complexe samenwerkingsvormen geldt, dat beëindiging daarvan niet eenvoudig is, financiële gevolgen heeft en de vraag oproept of er acceptabele alternatieven zijn. Dat vraagt om een gedegen afweging vooraf bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie en een voortdurend blijven monitoren wat de ontwikkelingen zijn. Zeker in tijd bezien kan de inhoud van een samenwerkingsrelatie evolueren waardoor eerdere doelstellingen en uitgangspunten opnieuw bezien moeten worden. Genoemde aspecten vragen om aandacht bij de inrichting van de samenwerking. Verderop in deze notitie wordt hierop nader ingegaan.

In de recente publicatie Samen werken aan bestuurskracht wordt een viertal modellen voor samenwerking onderkend:

Benaming	Karakteristiek
1.Netwerkmodel	Lichte vorm van samenwerking waarbij ambtenaren in eigen organisatie blijven. Delen van kennis is belangrijk over beleidsthema of vraagstuk
2.Matrixmodel	Samenwerkende gemeenten nemen elk een of meer taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening en voeren die voor alle deelnemende gemeenten uit. Overgang van personeel naar betreffende gemeente of detachering
3.Integratiemodel	Samenvoeging grootste deel ambtelijk apparaat in een nieuwe organisatie-eenheid die op contractbasis diensten verleent aan deelnemende gemeenten. Medewerkers gaan over al dan niet op contractbasis
4. Herindeling	Nieuw gevormde gemeente vormt nieuwe organisatie waarin taken en personeel opgeheven gemeenten opgaan

De samenwerking kan juridisch gegoten worden in een privaatrechtelijke vorm of gestoken worden in een publiekrechtelijk jasje. Dat laatste ligt bij complexe beleidsgevoelige onderwerpen snel voor de hand. Daarbij kan worden teruggevallen op de rechtsfiguren benoemd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) . Samenwerking kan ook geschoeid zijn op het in een wettelijke regeling benoemd construct. Verwezen wordt naar het gebruik om bij verdeling van middelen uit te gaan van een centrumgemeente, die optreedt als beheerder van de middelen en in overleg met andere gemeenten de uitvoering organiseert. In de praktijk wordt ook gekozen voor het gebruik van het privaatrecht als de wet dat toelaat. Daarbij kan het gaan om oprichting van rechtspersonen of het sluiten van overeenkomsten onder allerlei benaming. In dat laatste geval ontstaat vaak een klant-leveranciermodel ofschoon er ook constructies zijn waarbij op de uitvoering en zelfs de beleidsbepaling invloed verworven wordt. Voor een overzicht van de verschillende rechtsvormen wordt verwezen naar bijlage 1.

In de literatuur wordt inmiddels een onderscheid gemaakt tussen traditionele versus moderne intergemeentelijke samenwerking. Dat onderscheid heeft ook gevolgen voor de te kiezen rechtsvorm. Bij moderne vormen van samenwerking ordt vaak buiten de Wgr om gezocht naar een juridisch werkbare constructie.

Verschijningsvormen samenwerking

Traditionele samenwerking	**Moderne samenwerking**
Wgr als model	Convenant, Samen en Toch Apart (SETA) of federatiegemeente
Bevoegdheden overdracht	Taken laten uitvoeren in mandaat namens bestaande gemeente

Traditionele samenwerking	Moderne samenwerking
Zelfstandige organisaties oprichten	Voorkeur voor onderbrenging bij een van de bestaande organisaties: centrumgemeenteconstructie
College en raad leiden	Gemeentesecretaris en burgemeester leidend
Samenwerking vaak gestimuleerd door sectordepartementen (rijk)	Samenwerking vaak gestimuleerd door noodzaak voldoende bestuurskrachtig te zijn

Bestaande samenwerkingsrelaties

In onderstaand schema zijn de bestaande samenwerkingsrelaties van de gemeente Helmond in beeld gebracht. Er is sprake van een dynamisch beeld op het terrein van intergemeentelijke samenwerking.

Schaal	Partners	Karakter
Mondiaal	Mechelen, Zielona Gora, San Marcos, stad in China	Beleidsmatig
Benelux	Interreg partners	Beleidsmatig
Nederland	Dimpact, G32	Bedrijfsvoering en beleidsmatig
Brabant	B5, Brabant-stad, provincie	Beleidsmatig
Zuid-Oost Brabant	SRE (ook coördinatie), Veiligheidsregio, GGD, stichting Brainport/ Brainport Development N.V.	Beleidsmatig en bedrijfsvoering
Stedelijk gebied Eindhoven	Deelnemers BOR-Convenant (8)	Beleidsmatig
Deel stedelijk gebied	deelnemers Campussenconvenant i.o. (4)	Beleidsmatig
Peelland	Samenwerking Helmond, Gemert-Bakel, Laarbeek, Deurne, Asten en Someren i.o. + zelfde gemeenten m.b.t. Atlant Groep (met Geldrop-Mierlo als auditor)	Bedrijfsmatig en beleidsmatig* *Deels vrijwillig, deels als centrumgemeenteconstructie bij besteding middelen (b.v. verslavingszorg) n.b. veiligheidshuis Peelland wordt doorontwikkeld naar schaal Zuidoost- Brabant of zelfs Oost-Brabant
Helmond, Asten, Laarbeek, Geldrop-Mierlo en Deurne	Werkplein	Bedrijfsmatig en beleidsmatig
Helmond, Gemert-Bakel, Deurne, Eindhoven	Stichting Stadswacht Helmond	Bedrijfsmatig
Helmond, Gemert-Bakel, Laarbeek, Nuenen	Blink	Bedrijfsmatig
Helmond, Geldrop-Mierlo	verzekeringen	Bedrijfsmatig
Helmond, Deurne	vastgoed en ict	In ontwikkeling
Eindhoven-Helmond	Twee centrumsteden	Afstemming
Helmond-Venlo	Verbinding Food Campus en Greenport	Afstemming

Aansturing en begeleiding van de samenwerkingsrelaties geschiedt op een pluriforme wijze. Deels is dat afhankelijk van de gekozen rechtsvorm, een ingestelde coördinatievorm (Brabantstad, B-5, SRE, BSGE, Peeloverleg en Campusgemeenten), deels lopen zaken via de beleidsafdelingen rechtstreeks naar bestuurders en/of college zonder tussenkomst van de afdeling BV.BOS en/of het MT en deels zijn het zaken die door bestuurders zelfstandig behartigd worden zonder gestructureerde advisering van en terugkoppeling naar de ambtelijke organisatie.

Visie op samenwerking

a. Algemeen

Als het gaat om visievorming bij samenwerking is van belang op welke wijze lokaal hieraan inkleuring wordt gegeven. Anno 2011 is er geen sprake van een blanco situatie. Veel samenwerkingsrelaties hebben een jarenlange geschiedenis op basis van in het verleden gemaakte afwegingen. Naar de toekomst toe is gevraagd om een visie te formuleren op samenwerken omdat dat iets zegt over het eigen ambitieniveau van de gemeente nu en naar de toekomst toe.

Aan de Stads (re)visie Helmond 2015 wordt de volgende tekst ontleend:

"Tevens willen we de samenwerking met Eindhoven -en in het verlengde daarvan met de andere Brabantse steden- versterken en meer uitdragen. Door bovenlokale aangelegenheden beter onderling af te stemmen moet het mogelijk zijn om voor elke stad meerwaarde te creëren".

In het collegeprogramma 2010-2014 Samen daadkrachtig wordt opgemerkt:

"In toenemende mate worden projecten van enige omvang, die voor Helmond van belang zijn, op regionale en landelijke schaal bepaald. Dat geldt met name voor werkgelegenheid, infrastructuur, innovatie en grotere voorzieningen. Schaalvergroting, onderlinge afhankelijkheid en financiële samenwerking vragen om regionale afstemming en netwerken. We denken daarbij aan Brainport en BrabantStad, waarvan Helmond actief deel uitmaakt Helmond kan en wil in deze samenwerkingsverbanden een belangrijke en betrouwbare partner zijn".

Momenteel wordt gewerkt aan het opstellen van de Stadsvisie 2030. Hiervan zal ook onderdeel uitmaken een visie op de bestuurlijke context waarbinnen de gemeente Helmond dan functioneert. Die visie is nu nog niet beschikbaar; wel zijn de relevante trends in beeld gebracht waarop een visie gebaseerd kan worden:

-Op gemeentelijk niveau is al jaren een opschaling merkbaar. Naast herindeling is er sprake van toename van het aantal samenwerkingsrelaties zowel op het vlak van beleidsvoering als ook op bedrijfsmatig niveau. Kostenreductie, versterking beleidsvoering, de complexiteit van gedecentraliseerde rijkstaken, organisatorische en personele motieven liggen daaraan ten grondslag. Er is sprake van een lokaal bestuur dat steeds meer de regionale schaal op moet zoeken om adequaat te kunnen blijven functioneren. Decentralisatie van rijkstaken zal de komende jaren gecontinueerd worden. Wel bemoeit het rijk zich in toenemende mate met de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. De positie van de provincie als autonome bestuurslaag is naar de toekomst toe niet onomstreden.

-Gemeenten functioneren niet los van elkaar maar maken deel uit van een bestuurlijke omgeving waarin een interactie tussen plaatsvindt op basis van formele kaders maar ook op basis van invulling van beleidsopgaven. In toenemende mate is er sprake van verwevenheid met het maatschappelijk middenveld en burgers. Gezamenlijk moeten concrete problemen aangepakt worden. Samenwerking is nodig, ook tussen gemeenten. Brainport 2020, de ambitie om uit te groeien tot een toptechnologieregio ter verzekering van welvaart en welzijn naar de toekomst zet hierbij de agenda. Versterking gemeentelijke slagkracht op de schaal van Zuid-Oost Brabant is daarvoor nodig voor 2030.

-Ook na het eventueel wegvallen van de Wgr-plusstatus van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven blijft de gemeentelijke samenwerking op de schaal van Zuidoost-Brabant bestaan. Daarnaast zullen subregionale samenwerkingsvormen verder tot ontwikkeling komen. Gemeenten zoeken ieder voor zich naar samenwerkingsmogelijkheden. Afstemming op het niveau van Zuidoost-Brabant zal bij bewezen meerwaarde blijven bestaan.

Wij ontlenen aan het vorenstaande dat naast de wens om meerwaarde te realiseren op basis van inhoudelijke gronden, er een wettelijke verplichting kan bestaan tot samenwerken op een beleidsterrein of dat er uit hoofde van schaal of bedrijfsvoeringproblemen er een noodzaak is tot samenwerking. Dat kan voor gemeenten onderling verschillend liggen. Grosso modo geldt echter dat gemeenten gedwongen zijn een visie te vormen op samenwerken omdat bij het negeren van trends de vraag aan de orde kan komen of gedwongen gemeentelijke herindeling een adequate oplossing is voor de bestuurlijke en bedrijfsvoeringproblemen waartegen de betrokken gemeente aanloopt.

b. Geen exclusieve samenwerkingsrelaties

Wij constateren dat alle genoemde redenen voor samenwerking in meer en mindere mate ook voor de gemeente Helmond gelden. Wij constateren voorts dat er geen sprake is van een strikt afgebakend gebied waarbinnen samenwerkingsrelaties exclusief spelen. Van nature zijn de gemeente Eindhoven, de Peelgemeenten, de gemeenten in Zuidoost-Brabant voor de hand liggende samenwerkingspartners.

Als stad reikt de horizon van Helmond verder. Het optrekken in B-5 verband en het samenwerken op het niveau van Brabantstad hebben duidelijk meerwaard. Als blijkt dat samenwerking op landelijk niveau meerwaarde heeft doen we dat ook, getuige het lidmaatschap van de VNG, de deelname aan G-32 , Interreg en de deelname in de coöperatieve vereniging Dimpact (softwareontwikkeling)

Onze visie is dat Helmond binnen bestuurlijk Nederland geen eiland vormt. Beleidsmatige samenwerking met andere gemeenten, binnen het SRE en met de provincie Noord-Brabant zijn noodzakelijk voor een goede beleidsvoering. Daarover zijn in het verleden al afspraken gemaakt, die onder invloed van tijd en omstandigheden aangepast zijn en worden. Dat blijft ook naar de toekomst toe het geval.

c. Inhoud is leidend

Als het gaat om prioritering van het invulling geven aan samenwerkingsrelaties met andere overheden geldt dat onze beleidsagenda daarbij leidend is, zolang er geen sprake is van een wettelijke verplichting. De inhoud is daarom leidend. Concreet betekent dat dit momenteel de realisering van de agenda voor Brainport 2020 in beleidsmatig opzicht centraal staat. Realisering is alleen mogelijk met de inzet van overheden, onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk. Binnen dat triple helix concept wordt om die reden met elkaar samengewerkt. De maatschappelijke meerwaarde wordt hoog ingezet in termen van het bijdragen aan welvaart en welzijn van de bevolking. In bestuurlijk opzicht vervullen de gemeenten Eindhoven en Helmond hierbij een voortrekkersrol. Dat vraagt ook om een intensieve beleidsafstemming tussen beide gemeenten. Samenwerking met de 4 campusgemeenten kan helpen de realisering van de agenda voor Brainport 2020 te versnellen. Binnen het stedelijk gebied Eindhoven en binnen het SRE-gebied gaat het om de vier voorhoedegemeenten die de andere gemeenten mee op sleeptouw kunnen nemen.

d. Schaalgrootte

Schaalgrootte is niet vooraf te duiden. Dat is afhankelijk van de aard van de bestuurlijke vraagstukken, de bestuurlijke context, de bereidheid om samen te werken en het te kiezen model. Als het gaat om bedrijfsmatige samenwerking gaan bedrijfseconomische, personele en organisatorische consequenties een sterke rol spelen. Zo ligt samenwerking op bedrijfsmatig niveau met de Peelgemeenten veel meer voor de hand dan met de gemeente Reusel- de Mierden, terwijl Helmond en Reusel- de Mierden wel op de schaal van Zuidooost-Brabant samenwerken als het gaat om de op

te richten regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Als het gaat om de ontwikkeling van complexe softwareprogramma's ligt samenwerking op nationaal niveau voor de hand evenals de bestuurlijke belangenbehartiging van de grote steden in Den Haag. Samenwerking op het niveau van een verzekeringsportefeuille kan heel goed gebeuren op bilateraal niveau tussen twee gemeenten.

e. Samenwerking op terrein bedrijfsvoering ligt anders

Die urgentie om samen te werken ligt anders als het gaat om samenwerken op het vlak van bedrijfsvoering, als er geen wettelijke verplichting ligt. Helmond heeft met circa 88.000 inwoners een optimale schaal om taken adequaat uit te voeren (kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten). Dat is geen statisch beeld; dat kan in de tijd veranderen. Kleinere gemeenten die op dit vlak wel problemen ondervinden, kunnen te kort gaan schieten qua bestuurskracht. Dat raakt ook de gemeente Helmond als het gaat om het gezamenlijk aanpakken van beleidsopgaven op regionale schaal. Het openstaan voor samenwerkingsvragen op het vlak van bedrijfsvoering betekent niet dat geen zakelijke criteria gehanteerd kunnen worden, waarvan de uitkomst ook kan leiden tot een negatieve reactie. Elke gemeente maakt daarin zijn eigen afweging ('it takes two to tango").

f. Bestaande vormen van samenwerking

Helmond werkt al op een groot aantal terreinen samen met andere gemeenten. De keuze daarvoor is in het verleden gemaakt op verschillende momenten en op basis van eigenstandige overwegingen. Als nu een visie op samenwerking wordt vastgesteld is dat een gegeven, waarbij overigens niet gezegd zij dat zaken tot in eeuwigheid ongewijzigd blijven. Dat is niet zo. Bestuur is daarvoor veel te dynamisch. Ordening onder een paraplu is niet mogelijk gegeven de variëteit aan onderwerpen en samenwerkingspartners. Ordening is ook niet mogelijk gegeven de verschillende vormen waarin samenwerking gegoten is.

Inrichting van vormen van samenwerking

Samenwerking en toch grip houden . Dat is een dilemma waarmee gemeenteraad, college en ambtelijk management worstelen. In de literatuur wordt benoemd dat dit niet alleen samenhangt met het formuleren van het juiste sturingsbeleid, maar ook met zaken zoals governance, financiering monitoring, opdrachtgeverschap en committent.

Ook hier speelt weer het onderscheid tussen beleidsvoering en bedrijfsvoering als terrein waarop wordt samengewerkt. Dat heeft gevolgen voor de inrichting van de samenwerking. Als wordt samengewerkt op het vlak van bedrijfsvoeringstaken verdwijnt de gemeenteraad meer op de achtergrond, ook al om dat dan vaak voor een privaatrechtelijke vorm gekozen wordt. Gaat het daar en tegen om samenwerking op het vlak van beleidsvoering dan is de gemeenteraad prominent in beeld met de wens om betrokken te blijven.

De geschetste aandachtspunten en de wijze waarop deze geregeld zijn, zullen vooraf besproken moeten worden met de gemeenteraad. Ook tijdens de rit moet er ruimte gecreëerd worden om de positie van de gemeenteraad recht te doen. Dat heeft ook gevolgen voor de inrichting van besluitvormingsprocessen.

Bij het inrichten van samenwerkingsrelaties spelen altijd de volgende aandachtspunten een rol: de noodzaak om doelen te bepalen, het toewijzen van verantwoordelijkheden, het regelen van het toezicht, de wijze van verantwoording afleggen en de te stellen randvoorwaarden.

Nadenkend over mogelijke toetsingskaders, die gehanteerd kunnen worden bij vormen van intergemeentelijke samenwerking, is onderstaand model ontwikkeld.

TOETSINGSKADERS BIJ INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING (18-11-2011)

I. STRATEGISCH	II. BEDRIJFSVOERING	III. BEDRIJFSECONOMISCH	IV. JURIDISCH
- Wat wil je? - Waarom wil je samenwerken? - Hoe wil je samenwerken? - Willen we ook op termijn nog samenwerken? - Wat mag het kosten c.q. wat moet het de gemeente Helmond opleveren? - Is er draagvlak bij bestuur en organisatie?	- KOSTENAFWEGING - PRESTATIEAFWEGING - RISICOAFWEGING - CONTINUITEITSAFWEGING - IMPACT OP ORGANISATIE - GEVOLGEN VOOR DIENSTVERLENING - AANSTUURBAARHEID	- businessplan - risicoafdekking - uitvoering - personele component - reorganisatie - overblijvende overheadkosten - ontvlechtingskosten later - btw - vennootschapsbelas-ting - aanbestedingsregels - aansprakelijkheid - wet markt en overheid 2013	- Publiekrechtelijke weg – Wgr a. openbaar lichaam b. openbaar orgaan c. centrumgemeente d. lichte gemeenschappelijke regeling -convenant - Privaatrechtelijke weg a. overeenkomst b. oprichting rechtspersoon - BV - CV - Stichting - Vereniging ➔ beperking: artikel 160, tweede lid Gemeentewet

Dit theoretisch model is een handvat bij de opstart van vorm van intergemeentelijke samenwerking. De uiteindelijke uitkomst is de resultante van een bestuurlijk proces. Succes is ook afhankelijk van bestuurlijk commitment. Onderkend wordt dat het verstandig is elke vorm van intergemeentelijke samenwerking tijdig te evalueren en dat het daarnaast bij samenwerkingsvormen op het vlak van bedrijfsvoering noodzakelijk is te werken met contractvormen, die het mogelijk maken in te spelen op wisselende omstandigheden.

Het is niet goed mogelijk om een eenduidige uitspraak te doen over het kostenverdeelsysteem. Soms ligt een bedrag per inwoner voor de hand, soms een toerekening van de gemiddelde kosten, soms zijn ook andere parameters of een mix daarvan meer aangewezen om door de samenwerkingspartners als kostenverdeelsysteem geaccepteerd te worden. De keuze voor het systeem moet aanvaardbaar en uit te leggen zijn.

In bestuurlijk en ambtelijk opzicht moet een cultuur bestaan om de samenwerking tot een succes te maken. Hierop moet geïnvesteerd worden. Geloof in de samenwerking is nodig voor het succes ervan. Terugdraaien is een optie die lang niet altijd kan en als dat wel kan vaak slechts tegen hele hoge kosten.

Wat levert samenwerking op?

Voorafgaand aan de inhoudelijke beantwoording van die vraag moet de vraag naar het waarom van de samenwerking beantwoord worden. Samenwerken kan een meerwaarde opleveren voor het besturen van de gemeente. Die meerwaarde kan uit te drukken zijn in geld ((vaak minder meer), in realisatievermogen of in het creëren van bestuurlijke eensgezindheid van waaruit een verdere doorontwikkeling op beleidsvelden of qua bestuurskracht mogelijk is.

Besturen is een dynamisch proces waarbij samenwerking nodig kan zijn om beleidstaken die tot over de horizon gaan adequaat op te pakken. Voorbeeld daarvan is het uitvoeringsprogramma Brainport 2020. Negatief geredeneerd betekent het niet openstaan voor intergemeentelijke samenwerking dat gemeenten achterop raken; niet meer opgewassen zijn voor de huidige en toekomstige beleidsopgaven. Daarmee doet men niet alleen zich zelf maar de inwoners en de daar gevestigde bedrijven te kort.

Gemeenten zijn door samenwerking beter toegerust voor de bestuurlijke opgaven in de komende tijd. Kwaliteitsverbetering, vermindering van de kwetsbaarheid en kostenbesparing zijn de begrippen die in dit verband gehanteerd worden.

Autonoom of in medebewind worden gemeenten geconfronteerd met wijzigende beleidsopgaven. Daarbij wijzigt ook hun financiële positie door de tijd heen. Samenwerking dient er toe dat het bestuur haar taken goed kan blijven uitoefenen; beter dan wanneer men niet was gaan samenwerken. Kwaliteitsverbetering kan daarmee gerealiseerd worden.

Samenwerken leidt ook tot schaalvergroting. Bestuurlijke opgaven, de beperkingen van een te kleine organisatie, vragen om bundeling van krachten. Kwetsbaarheid wordt daarmee voorkomen.

Kostenbesparing wordt vaak ook genoemd als het gaat om samenwerking. Soms is dat aan te tonen, vaak is dat moeilijker omdat er eerst startkosten gemaakt moeten worden en in andere gevallen is er sprake van een stijging. Juist in die laatste gevallen is het moeilijk aan te tonen dat die kostenstijgingen er niet zouden zijn geweest als niet zou worden samengewerkt. Sterker nog, als de overtuiging bestaat dat een kwaliteitsprong gemaakt moet worden of dat de kwetsbaarheid van de organisatie verkleind moet worden, dan mag samenwerking ook meer kosten. Bestuurlijk gezien zal dat dan ook beargumenteerd moeten kunnen worden.

Samenwerking heeft gevolgen voor nabijheid en democratische legitimatie. De afstand wordt groter en invloed moet worden gedeeld. Dat geldt voor beleidsmatige samenwerking; maar ook voor bedrijfsmatige samenwerking. Daarvoor zijn oplossingen denkbaar zoals gezamenlijke raadsvergaderingen, verbeteren communicatie, zorg voor afstemming regelmatige feedback. Bij bedrijfsmatige samenwerkingwerking lijken de benoemde effecten makkelijker te ondervangen omdat het vaak gaat om eenduidige oplossingsrichtingen, die goed te managen zijn.

Samenwerken in Zuidoost-Brabant gebeurt ook vanuit een overtuiging dat er sprake is van een eenheid met een gedeelde missie verwoord in het uitvoeringsprogramma Brainport 2020 en gebaseerd op een samenwerkingstraditie. Hieraan ligt ten grondslag dat door samen te werken meer massa ontstaat waardoor beter beleidsprestaties gerealiseerd kunnen worden

Conclusies en werkafspraken

In de inleiding zijn de volgend vragen aan de orde gesteld:

A. Waarom willen we als gemeente samenwerken met andere gemeenten en andere overheden?

B*. Hoe kijken we uit beleidsvoeringoogpunt aan tegen samenwerking met andere gemeenten en onder welke voorwaarden (invliegroute raad/college)?*

C. Willen wij ten aanzien van bedrijfsvoering samenwerken met andere gemeenten en zo ja onder welke voorwaarden (invliegroute college/ambtelijk apparaat)?

Samenwerking kan een meerwaarde opleveren voor de gemeente in de sfeer van het creëren van bestuurlijke eensgezindheid, het organiseren van massa, het vergroten van het realiseringsvermogen, een effectievere en efficiënte taakuitvoering en het bereiken van financieel voordeel.

De inhoudelijke motivering voor samenwerking is leidend, niet de vorm of het gebied. We kiezen daarbij niet voor een geografische afbakening van samenwerkingspartners. Wel is Zuidoost-Brabant in bestuurlijk opzicht een vertrekpunt als het gaat om het aanknopen van samenwerkingsrelaties. Thema's voor de samenwerking zijn: het moet gaan om de inhoud van het beleid zoals beschreven in de Stads(re)visie 2015/2030 en het bedrijfsmatig optimaal kunnen functioneren als gemeente. Dat laatste is noodzakelijk om goede beleidsprestaties te kunnen blijven leveren.

We kiezen daarbij in beginsel voor het netwerkmodel en matrixmodel om onze samenwerking te borgen. De keuze voor het ene of het andere model is afhankelijk van de zwaarte van de te leveren beleidsprestaties enerzijds en anderzijds de onderschreven behoefte om samen op te trekken. In de praktijk zal het netwerkmodel veelal betere geschikt zijn voor bedrijfsvoeringstaken. Als het gaat om complexe bedrijfsvoeringstaken en voor beleidsvoeringstaken in het algemeen geldt dat het matrixmodel gekozen wordt. Dat biedt de mogelijkheid de samenwerking beter te funderen maar ook om de onderlinge betrokkenheid te continueren.

In de praktijk zien we bij het Werkplein al samenwerking in een integratiemodel zonder dat hiervoor een nieuwe rechtspersoon (openbaar lichaam is opgericht als bedoeld inde Wgr). Gemeenten als Asten, Deurne, Laarbeek en Geldrop-Mierlo hebben een deel van hun ambtelijke organisatie ingebracht in de afdeling Werk en Inkomen. De praktijk leert dat deze mix aan beleidsvoeringstaken en bedrijfsvoeringstaken qua besturing nog vragen oproept richting andere organisatieonderdelen van de gemeente Helmond. Nadere doordenking van deze gekozen constructie is ook van belang in verband met decentralisatie van taken op het vlak van jeugdzorg en uitvoering AWBZ-taken op basis van de WMO.

In beginsel opteren wij binnen het raam van de wet voor een pluriforme benadering, waarbij zowel het publiekrecht als ook het privaatrecht ingezet kunnen worden voor formalisering van de samenwerking. Als het gaat om samenwerking op beleidsmatig vlak hebben wij een sterke voorkeur voor een publiekrechtelijke insteek op grond de Wgr. Binnen die constructie is de positie van de gemeenteraad wettelijk verankerd. Het werken met convenanten als eigentijds construct behoort tot de mogelijkheden als bestuurlijke drukte voorkomen moet worden.

Werkafspraken

1. Wij vinden het nodig dat bij de inrichting van vormen van samenwerking er aandacht is om hierop grip te houden. Zaken zoals governance, financiering, monitoring, opdrachtgeverschap en commitment zijn daarbij van belang. Wij willen daarbij een door ons ontwikkeld toetsingskader hanteren. Uniformiteit in beoordeling en vormgeving van allerlei samenwerkingsrelaties kan in het al bestaande bos van samenwerkingsrelaties meer structuur brengen: geen oerwoud maar na herbeplanting een goed aangelegd bos. Daar zal de nodige tijd mee heen gaan.

2. Intern noopt de bestaande situatie om meer aandacht te schenken aan de beleidscoördinatie op het vlak van deelname aan verschillende samenwerkingsrelaties, vooral op het terrein van beleidsvoering. De al bestaande werkwijze dient daar verder op aangepast te worden. Dat kan gebeuren door de instelling van een stuurgroep bestuurlijke samenwerking. Die biedt het college van burgemeester wethouders en het MT de mogelijkheid overzicht te krijgen op de ontwikkelingen op de verschillende beleidsvelden als er met verschillende partijen in verschillende fora wordt samengewerkt. Ook afstemming met betrekking tot de uitvoering van bedrijfsvoeringtaken kan op die manier beter geborgd worden.

3. Noodzakelijk is het voorts om de bestaande samenwerkingsrelaties volledig in beeld te brengen en te houden. De interne coördinatie kan daardoor bevorderd worden. In het kader van risicomanagement kan in kaart gebracht worden welke risico's benoemd moeten worden in de risicoparagraaf. Het jaarlijkse overzicht van samenwerking op het terrein van beleidsvoering is voor de gemeenteraad ook een kapstok om kaders te stellen en het college te vragen verantwoording af te leggen.

Geraadpleegde literatuur

- *brochure Samenwerking in beweging van Deloitte en het Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking,2011*
- *Herweijer/Fraanje, Samen werken aan bestuurskracht, Deventer 2011*
- *ROB, Het einde van het blauwdrukdenken,*
- *Code "sturing in samenwerkingsrelaties" provincie Noord-Brabant, november 2010*
- *collegeprogramma 2010-2014*