

# Rapport

## Gastheergemeentemodel BOCE

Een onderzoek naar de haalbaarheid van het gastheergemeentemodel in Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen

Auteur: Kees Riezebos  
BMC-Groep  
Datum: 3-6-2009

# **Rapport**

## **Gastheergemeentemodel BOCE**

Een onderzoek naar de haalbaarheid van het gastheergemeentemodel in Borger-  
Odoorn, Coevorden en Emmen

Auteur: Kees Riezebos  
BMC-Groep  
Datum: 3-6-2009

## **Samenvatting**

De gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen hebben BMC benaderd om de mogelijkheden te onderzoeken om het zogenoemde Finse model of Gastheergemeentemodel toe te passen op de samenwerking van de drie gemeenten. Deze rapportage bevat de bevindingen van het onderzoek. Het gastheergemeentemodel is een vorm van samenwerking tussen twee of meer gemeenten, waarbij een gemeente voor de andere op basis van privaatrechtelijke overeenkomst een of meer taken uitvoert. Het model is voornamelijk ontwikkeld om het hoofd te kunnen bieden aan knelpunten in de organisatie die de gemeentelijke dienstverlening bemoeilijken.

De drie genoemde gemeenten bereiden op dit moment actief de samenwerking voor op een aantal terreinen. Deze samenwerking is uitvoerig beschreven op basis van documenten en interviews. Er zijn al grote slagen gemaakt om gezamenlijk de opgaven op te pakken op het terrein van INFO/ICT, sociale zekerheid en inkoop en aanbesteding. Bij de uitvoering van artikel 213a-onderzoeken kunnen de gemeenten elkaar bijstaan, maar ligt onderbrenging van de taak bij Emmen minder voor de hand. Het verzamelde materiaal leidt tot de conclusie dat het goed mogelijk is om de samenwerking op uitvoerings- en bedrijfsvoeringsterrein onder te brengen in het gastheergemeentemodel, waarbij Emmen een aantal taken zal gaan uitvoeren op basis van opdrachten van de beide andere gemeenten. Er is nu een momentum om de knoop door te hakken. Een aantal samenwerkingstrajecten wacht op besluitvorming over de inrichting van de samenwerking. Het is verstandig om verbindingen tussen die trajecten te leggen. Dat geeft synergie bij de ontwikkeling van de organisatie van de samenwerking, zonder dat de afspraken voor de verschillende onderwerpen op alle niveaus gelijk behoeven te zijn. Worden deze verbindingen in de organisatie niet gelegd, dan zal de discussie op elk domein zijn eigen rationaliteit volgen, hetgeen vanuit organisatiebelang niet wenselijk is.

Aan de basis van die opdrachten ligt een privaatrechtelijk raamcontract en deelovereenkomsten voor de domeinspecifieke afspraken. Hierbij kan in ieder geval gedacht aan de vier hierboven genoemde onderwerpen, maar het raamcontract laat uitbreiding met andere onderwerpen toe via deelovereenkomsten.

In de raamovereenkomst of een deelovereenkomst zal een aantal onderwerpen (ook wel hulpconstructies) nader moeten worden geregeld, zoals de hoofdlijnen van de kostenverrekening, de onderbrenging van het personeel in Emmen ten behoeve van taken voor de beide andere gemeenten, de koppeling aan de P&C-cycli van de gemeenten en de sturing van de samenwerking. Daarnaast zullen – waar nodig – mandaat- en volmachtbesluiten moeten worden genomen of aangepast.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>ONDERZOEKSAANPAK .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>HET GASTHEERGEMEENTEMODEL: WAT IS HET OOK WEER? .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>SAMENWERKING OP VIJF DOMEINEN: EEN BEWOGEN FOTO .....</b>	<b>6</b>
4.1	ALGEMEEN .....	6
4.2	CULTUUR .....	7
4.3	WWB.....	7
4.3.1	<i>Naar een verbeterde samenwerkingsorganisatie SZ.....</i>	<i>8</i>
4.4	INFORMATISERING .....	10
4.5	AUTOMATISERING.....	11
4.6	INKOOP EN AANBESTEDING .....	12
4.7	ARTIKEL 213A-ONDERZOEKEN.....	13
<b>5</b>	<b>HET GASTHEERGEMEENTEMODEL IN BOCE TOEGEPAST .....</b>	<b>14</b>
5.1	DE KARAKTERISTIEKEN VAN DE BOCE-GEMEENTEN.....	14
5.2	DRAAGVLAK .....	15
5.3	TUSSEN UNIFORMITEIT EN DIFFERENTIATIE.....	15
5.4	DUURZAAMHEID EN REIKWIJDTE VAN DE SAMENWERKING .....	15
5.5	FLEXIBILITEIT .....	16
5.6	SAMENWERKING OP UITVOERINGSNIVEAU .....	16
5.7	DE RAAMOVEREENKOMST.....	17
5.8	DE STURING OP DE SAMENWERKING.....	18
5.9	DE ORGANISATIE VAN DE SAMENWERKING .....	20
5.10	DE FINANCIËLE ASPECTEN VAN DE SAMENWERKING: VERREKENING VAN INDIRECTE KOSTEN.....	20
5.11	PERSONELE ASPECTEN .....	24
<b>6</b>	<b>KRITISCHE SUCCESFACTOREN .....</b>	<b>26</b>
<b>7</b>	<b>AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLG .....</b>	<b>27</b>
	<b>BIJLAGE 1: LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN .....</b>	<b>28</b>
	<b>BIJLAGE 2: LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN.....</b>	<b>29</b>
	<b>BIJLAGE 3: SAMENWERKINGSOVEREENKOMST BOCE .....</b>	<b>30</b>
	<b>BIJLAGE 4: NOTITIE KOSTENVERREKENING GASTHEERGEMEENTEMODEL .....</b>	<b>41</b>
	<b>BIJLAGE 5: MEMO DETACHERING (CONC/B&amp;O) D.D. 27 APRIL 2009.....</b>	<b>49</b>

# 1 Aanleiding tot het onderzoek

De gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen (BOCE) hebben de afgelopen jaren samenwerkingsinitiatieven ontplooid op verschillende beleidsterreinen. De achtergrond van die samenwerking is niet een gepercipieerde noodzaak als gevolg van een tekort schietende bestuurskracht. De drie gemeenten hebben elk een duidelijk en van elkaar verschillend profiel. De belangrijkste gezamenlijkheid zit in de beheersopgave voor het landelijk gebied en een bloeiende toeristische sector waar ze elk rijkelijk mee bedeed zijn. Voor Borger-Odoorn is dat zelfs de kernopgave. Emmen heeft als 100.000 + gemeente daarnaast te maken met alle grootstedelijke problematiek en een centrumfunctie voor de regio. Coevorden combineert een toeristisch profiel met ontwikkelambities op sociaal-economisch gebied. De inwoners van de drie gemeenten kunnen voor veel voorzieningen terecht in de eigen gemeente. Emmen biedt bovenlokale voorzieningen mede ten behoeve van inwoners van de beide andere gemeenten. Drie stevige gemeenten met elk een goed beeld van hun ambities en opgaven na de grote herindelingsronde van de jaren negentig. De BOCE-gemeenten werken voor verschillende onderwerpen al met elkaar samen, zeker waar het uitvoering betreft.

De vorm waarin binnen BOCE wordt samengewerkt verschilt per beleidsterrein en bij sommige samenwerkingsinitiatieven lopen de gemeenten aan tegen financiële, personele, juridische en organisatorische vraagstukken. De gemeenten hebben daarom via de stuurgroep BOCE de wens geuit te komen tot een gemeenschappelijk kader voor de samenwerking. Meer specifiek is de vraag aan BMC om te onderzoeken welke mogelijkheden het zogenoemde Finse model van de 'gastheergemeente' biedt als paraplu voor de samenwerking voor de volgende samenwerkingsinitiatieven:

- Wet Werk en Bijstand (WWB)/Bedrijfsverzamelgebouw.
- Informatisering.
- Automatisering (ICT).
- Inkoop en aanbesteding.
- Doelmatigheids- en rechtmatigheidsonderzoek op grond van artikel 213a van de Gemeentewet.

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende met elkaar samenhangende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de huidige ervaringen met de samenwerking tussen Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen?
2. Welke mogelijkheden zijn er om de verschillende samenwerkingsinitiatieven onder een overkoepelend kader te brengen?

Bij de eerste vraag staat centraal hoe de huidige invulling van de samenwerking is. Welke motieven zijn er voor samenwerking? Wat zijn voor- en nadelen, succes- en faalfactoren? Hoe denken de betrokken partijen over de samenwerking? Welke verschillen in cultuur spelen hierbij een rol? Welk draagvlak is er bestuurlijk en ambtelijk? Hoe vindt de sturing plaats?

Bij de tweede vraag staat centraal welke mogelijkheden er zijn om de verschillende samenwerkingsinitiatieven onder een overkoepelend kader te brengen, waarbij met name zal worden ingezoomd op de mogelijkheden van het gastheergemeentemodel. Specifieke aandachtspunten hierbij zijn het belang van behoud van de couleur locale, cultuuraspecten, de 'hulpstructuren' die nodig zijn en juridische vraagpunten

zoals de Europese regelgeving en mogelijke juridische knelpunten rond detachering.

Op 8 mei 2009 accordeerde de stuurgroep samenwerking BOCE de startnotitie van BMC voor dit onderzoek. De stuurgroep beklemtoonde daarbij dat het uitgangspunt van het rapport is de toepassing van het gastheergemeentemodel in Zuid-Oost Drenthe, waarbij Emmen optreedt als gastheergemeente voor Borger-Odoorn en Coevorden. De afgelopen tijd is door de gemeenten zelf al veel onderzoek gedaan naar mogelijke vormen van samenwerking. Aan het onderzoeken van andere samenwerkingsvormen dan het gastheergemeentemodel bestaat nu dan ook geen behoefte. Daarnaast vroeg de stuurgroep expliciet aandacht te besteden aan de personele aspecten verbonden aan detachering, de problematiek van verrekening van indirecte kosten alsmede de fiscale aspecten van samenwerking in het verband van een gastheergemeentemodel.

Dit rapport doet verslag van het onderzoek. Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij de toepasbaarheid van het gastheergemeentemodel op de BOCE-gemeenten.

Daarbinnen is de focus op de organisatie binnen dit model van de samenwerking op de vijf domeinen die hierboven zijn genoemd.

Hoofdstuk 2 beschrijft de gevolgde aanpak bij ons onderzoek.

In hoofdstuk 3 worden de hoofdelementen van het gastheergemeentemodel beschreven.

De samenwerking op de onderwerpen sociale zekerheid, informatisering, automatisering, inkoop en aanbesteding en artikel 213a-onderzoeken wordt beschreven in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 beschrijven we de toepassing van het gastheergemeentemodel op de samenwerking in BOCE-verband.

Hoofdstuk 6 benoemt enkele kritische succesfactoren voor de samenwerking.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op het vervolg op dit onderzoek.

## 2 Onderzoeksaanpak

Gekozen is voor de volgende onderzoeksmethode.

Op basis van literatuurverkenning brengen we het gastheergemeentemodel in beeld.

Andere samenwerkingsvormen zijn- anders dan in de startnotitie staat – op uitdrukkelijk verzoek van de stuurgroep niet meer onderzocht.

Op basis van documentstudie en een serie interviews brengen we in beeld hoe de samenwerking tussen de BOCE-gemeenten er nu voor staat (lijsten van geïnterviewden en van documenten zijn opgenomen in de bijlage). Hierbij zetten we een algemeen beeld neer, maar richten we ons nadrukkelijk op de samenwerkingsinitiatieven op de vijf hierboven genoemde domeinen.

Op basis van het voorgaande hebben we de ervaringen in de drie samenwerkende gemeenten vertaald in conclusies omtrent de mogelijkheden, beperkingen en voorwaarden waaronder het gastheergemeentemodel succesvol kan worden toegepast in de BOCE-gemeenten.

Bij het ontwikkelen van een beeld van de huidige samenwerking is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- inhoud
- proces
- bestuurlijk
- juridisch
- organisatorische vormgeving van de samenwerking
- ervaringen en resultaten tot nu toe.

In de startnotitie is per aspect een aantal vragen beschreven die waar relevant zijn beantwoord.

Voorts is een voorzet gemaakt voor een samenwerkingsovereenkomst, die kan dienen als paraplu voor alle samenwerkingsinitiatieven binnen het gastheergemeentemodel (opgenomen in de bijlage).

Bij onze voorstellen tot inrichting van de samenwerking hebben we mede aandacht besteed aan:

- het behoud van de couleur locale
- cultuuraspecten
- noodzakelijke hulpstructuren
- juridische vraagpunten zoals Europese regelgeving en mogelijke knelpunten rond detachering

De resultaten van het onderzoek zullen na accordering door de stuurgroep worden gepresenteerd aan de drie gemeentebesturen.

### 3 Het gastheergemeentemodel: wat is het ook weer?

Het gastheergemeentemodel is door BMC in opdracht van het Platform Middelgrote Gemeenten ontwikkeld.<sup>1</sup> In de kern komt het er in dit nieuwe model van intergemeentelijke samenwerking op neer dat een centrumgemeente in opdracht van een of meer andere gemeenten werkzaamheden ten behoeve van die gemeenten gaat verrichten. Aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden van de deelnemende gemeenten verandert niets en er hoeft ook geen nieuwe aparte organisatie in het leven te worden geroepen. De uitvoering van taken wordt vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst, waarvoor geen nieuwe juridische entiteit nodig is. In de eerder genoemde studie van het Platform Middelgrote Gemeenten worden vormen van samenwerking in Nederland beschreven die overeenkomsten vertonen met het Finse gastheergemeentemodel. Sinds het verschijnen van de studie zijn nieuwe samenwerkingsvormen op basis van het gastheergemeentemodel gesloten of worden deze voorbereid. Vorig najaar is een dergelijke overeenkomst gesloten tussen de gemeenten Boarnsterhim en Leeuwarden. De gemeente Renswoude en Veenendaal hebben middels een in maart dit jaar uitgebracht visiedocument te kennen gegeven met het gastheergemeentemodel te willen gaan werken (maart 2009). Toepassing van het model op BOCE is een nieuwe stap in de ontwikkeling ervan: het gaat hier om drie stevige gemeenten met helder zicht op eigen ambities en opgaven, die beogen elkaar te versterken door innovatieve vormen van samenwerking op een breed terrein. Dat maakt dit traject tot een uitdaging voor BOCE, maar zeker ook voor BMC.

Het gastheergemeentemodel is niet in alle gevallen de oplossing. Het kan met name van betekenis zijn waar gemeenten *organisatorisch* niet meer in staat zijn, dan wel in de toekomst dat niet meer zullen zijn, om hun taken te uit te voeren. Daarbij gaat het om gemeenten die ten gevolge van hun omvang de continuïteit of de kwaliteit van de dienstverlening niet meer kunnen garanderen of die ten behoeve van een adequate dienstverlening te maken krijgen met investeringen die zij zelfstandig niet meer aankunnen. In die gevallen is een herindeling of een zware publiekrechtelijke samenwerkingsvorm niet altijd passend, of soms zelfs eerder juist niet de oplossing. Bij herindeling en een zware samenwerkingsvorm gaat veel energie zitten in de bestuurlijke invlechting dan wel opbouw van de nieuwe gemeente of de samenwerking.

Het gastheergemeentemodel biedt, als het gaat om een overzichtelijk aantal gemeenten, waarvan er een duidelijk als centrumgemeente is aan te wijzen, een lichte vorm van samenwerking waarmee aan praktische behoeften in de uitvoering tegemoet kan worden gekomen. Het is daarmee een aanvulling op het brede palet aan samenwerkingsconstructies dat Nederland kent. Een aantal daarvan is de afgelopen jaren in Zuid-Oost Drenthe nader op toepasbaarheid onderzocht, in het bijzonder de samenwerkingsvarianten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet bevat twee varianten die lijken op het gastheergemeentemodel: de regeling zonder meer en de regeling met een centrumgemeente. Belangrijk verschil met de regeling zonder meer en de centrumgemeenteconstructie is de uitdrukkelijk privaatrechtelijke basis van het gastheergemeentemodel. In veel gevallen is een

---

<sup>1</sup> Kracht ontwikkelen door nabuurschap, eindrapport onderzoek naar de mogelijkheden van het Finse 'gastheergemeentemodel' in Nederland, 2008.



centrumgemeentenconstructie overigens onderdeel van een gemeenschappelijke regeling waarin tevens een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld. Daarmee wordt de uitvoering in enige mate op afstand gezet van het lokale bestuur. Het gastheergemeentemodel beoogt een oplossing te bieden voor structurele knelpunten. Het heeft weinig zin om met tijdelijke maatregelen blijvende problematiek op te pakken. Daarbij past niet dat de deelnemende gemeenten om een of andere reden de weg terug openhouden. Een wijziging in de samenwerkingsconstructie is altijd mogelijk, maar zal in het algemeen gericht zijn op verdieping of verbreding van de samenwerking.

Het uitgangspunt van het Finse model is horizontale samenwerking: de overeenkomst regelt opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap van twee of meer partijen die afspraken maken over de uitvoering van publieke taken, de tegenprestatie daarvoor en de voorwaarden waaronder partijen zich aan elkaar verbinden. Daarmee is een ander soort sturing geïmpliceerd dan in de publiekrechtelijke context van bij voorbeeld een gemeenschappelijke regeling. Uitvoering van een overeenkomst en handhaving daarvan middels het privaatrecht is immers niet hetzelfde als uitvoering van een gemeenschappelijke regeling. In praktische zin zijn er overeenkomsten, omdat het opdrachtgeverschap in elk samenwerkingsverband een belangrijk aspect is, evenals de control op de uitvoering en de borging van de samenwerking in de moederorganisaties.

Oplossing van geschillen over de uitvoering van de overeenkomst zal normaal gesproken via goed overleg tussen Emmen en een van of beide andere partijen plaatsvinden. Mocht dat niet tot een bevredigende uitkomst leiden, dan is – als consequentie van het burgerrechtelijk karakter van de overeenkomst - de civiele rechter, en wel de rechtbank te Assen, bevoegd om kennis te nemen van het gerezen geschil.

Aan de basis van de samenwerking ligt weliswaar een privaatrechtelijke overeenkomst, dat neemt niet weg dat publiekrechtelijke eisen en randvoorwaarden van toepassing blijven, en dat het publiekrecht mogelijkheden biedt die nodig zijn om de samenwerking in het gastheergemeentemodel te faciliteren. Naast de overeenkomst zullen bijvoorbeeld ook mandaten nodig zijn om, waar nodig, ook bevoegdheidsuitoefening namens de ene gemeente bij de andere gemeente te leggen. Omdat de bestuurlijke verantwoordelijkheid niet verandert, blijven de opdrachtgevende gemeentebesturen zelf aanspreekbaar – voor hun raden en burgers - voor de resultaten van de samenwerking.

## 4 Samenwerking op vijf domeinen: een bewogen foto

### 4.1 Algemeen

Uit de geraadpleegde documenten en de interviews blijkt dat de samenwerking in BOCE-verband in betrekkelijk korte tijd veel heeft opgeleverd. Er ligt veel materiaal van hoge kwaliteit. In algemene zin delen de geïnterviewden ook wel dat beeld. Tegelijkertijd valt op, dat er grote verschillen bestaan in de mate van voortgang, focus en intensiteit van de samenwerking. In de interviews is de samenwerking wel beschreven als een incrementeel proces. Er is nog veel in beweging om de samenwerking tot stand te brengen. Een ‘foto’ van de samenwerking op dit moment, levert dan ook een bewogen beeld.

Inhoudelijk zijn er grote slagen gemaakt. Voorbeelden: de samenwerking op SZ-terrein is bijna gereed voor toetreding tot het Werkplein Quinck; op automatiseringsterrein is een gezamenlijk werkplekconcept ontwikkeld; er liggen een informatiebeleidsplan en realisatieplan. Bij aanvang van het samenwerkingsproces zijn de (politieke en bestuurlijke) kaders voor de samenwerking in algemene zin niet bepaald. Doelen werden gaandeweg per onderwerp op inhoudelijk niveau bepaald en die worden ook wel langs projectmatige lijnen bereikt.

De aansturing door de gezamenlijke gemeentesecretarissen heeft de inhoudelijke samenwerking zonder meer aangezwengeld en versterkt. Gaandeweg groeide daardoor het inzicht in elk van de gemeenten dat samenwerking van belang is. Nu is de zoektocht naar de gemeenschappelijke noemer waarop samengewerkt moet en kan worden.

Er is bewust gekozen voor start van de samenwerking op onderwerp-niveau. Bestuurlijk noch ambtelijk bestond bij aanvang al een eindbeeld over de volle breedte van de samenwerking. Deze aanpak is een kracht gebleken. Op het niveau van de onderwerpen (sociale zekerheid, ICT enz) is voortgang geboekt, waarbij de tempi en intensiteit van samenwerking verschillen. Ondanks de algemene tevredenheid over de voortgang – verschilt de waardering van de resultaten tot nu toe. Zoals tijdens een van de interviews werd opgemerkt: “Als je voor ogen hebt om samen te werken op grond van een service level agreement, heb je waarschijnlijk een ander tijdspad voor ogen dan als je een andere vorm van samenwerken voorstaat.” De mate van organisatieontwikkeling bepaalt dus mede de ambitie en de waardering van de resultaten tot nu toe.

Wel hebben de gezamenlijke colleges tijdens een drietal sessies een aantal thema’s benoemd waarop samengewerkt zou moeten worden. Die zijn ook daadwerkelijk opgepakt. Gaandeweg zijn bij voorbeeld op INFO/ICT-terrein knopen doorgehakt naar aanleiding van het ZENC-rapport en is er een proces uitgelijnd. De geïnterviewden verschillen van mening over de vraag of alle harde noten in de samenwerking ook zijn gekraakt..

Uit de documenten en interviews valt op, dat over de organisatie en de sturing van de samenwerking in verschillende domeinen tegelijkertijd werd gesproken; op geen van de domeinen is daar al een uitgewerkt beeld van ontwikkeld. Wel bestaan er veel beelden en voorkeuren, die echter zelden bij elkaar werden gebracht. Om die reden is het verstandig dat de stuurgroep heeft gezocht naar een paraplu voor de

samenwerking, met als inzet het gastheergemeentemodel. Dat bevordert de inhoudelijke en procesmatige verbindingen tussen de verschillende onderwerpen waarop wordt samengewerkt en daarmee de kracht van de uitvoering en bedrijfsvoering.

## **4.2 Cultuur**

Uit de interviews komt naar voren dat er in de waarneming van de geïnterviewden aanmerkelijke cultuurverschillen tussen de ambtelijke organisaties van Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn bestaan, waarbij de verschillen tussen de laatste twee het kleinst zijn. Minder duidelijk is in hoeverre die verschillen de samenwerking daadwerkelijk belemmeren. Veelvuldig is benadrukt dat de organisatiecultuur in Emmen formeler en de organisatie en haar werkwijze meer bureaucratisch dan in de beide kleinere gemeenten. Dat is in meer opzichten een belangrijk aandachtspunt in de samenwerking.

In de eerste plaats hebben Borger-Odoorn en Coevorden soms moeite met de veelheid van partijen die aan de zijde van Emmen een rol spelen in de besluitvorming, met name doordat de organisatie veel groter is en strategie en beleid (concernstaf) en uitvoering (diensten) vrij strak in de organisatie zijn gescheiden.

In de tweede plaats zullen medewerkers van Coevorden en Borger-Odoorn te werk worden gesteld in Emmen. Zij komen in een omgeving met andere gewoonten en afspraken. Het management speelt een belangrijke rol bij het bepalen van die cultuur, maar ook bij de begeleiding van de nieuwe medewerkers in de ontvangende organisatie.

De cultuurverschillen worden overigens ook wel als een verrijking gezien: nieuwe visies en perspectieven op het eigen vakgebied en de organisatie zijn waardevol voor de elk van de gemeenten.

## **4.3 WWB**

Sociale zaken zijn al langere tijd voorwerp van samenwerking tussen Emmen en Coevorden, onder meer op de sociale recherche, uitvoering BBZ. Daarnaast was er afstemming op het minimabeleid. In 2003 werd ingestemd met de uitgangspunten, het dienstverleningsconcept en het programma van eisen voor het Bedrijfsverzamelgebouw (BVG), waarin de afdeling Sociale Zaken van Emmen, de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van Coevorden het UWV en het CWI hun krachten zouden bundelen. Eind 2004 hebben de besturen van de beide gemeenten een intentieverklaring gesloten op basis waarvan zij gaan samenwerken aan de daadwerkelijke ontwikkeling met CWI en UWV van een BVG, later aangeduid als Werkplein Qwink. Deze ontwikkeling werd ondersteund door een subsidie van SZW aan Emmen op basis van de Tijdelijke Subsidieregeling Samenwerkingsverband Abw. Voorwaarde voor deze subsidie was een samenwerkingsovereenkomst van de deelnemende gemeenten. Deze overeenkomst was een formalisering van de bestaande samenwerkingspraktijk: gezamenlijke intake, gezamenlijk werkproces en gezamenlijke dienstverlening. Daarnaast streefden Emmen en Coevorden beleidsharmonisatie na in het kader van de sociale zekerheid en werd een portefeuillehoudersoverleg ingericht. De desbetreffende overeenkomst is op 1 januari 2007 in werking getreden. Het toezicht op de samenwerking is bestuurlijk belegd bij

de portefeuillehouders. Het pfh-overleg vergadert in beginsel een keer per kwartaal. Het bewaakt de voortgang van de werkzaamheden en de kwaliteit van de uitvoering van de overeenkomst. Daarnaast adviseert het de colleges over het beleid en wijzigingen van verordeningen.

Ook voor de projecten in het kader van de ontwikkeling van het BVG is van rijkswege subsidie verleend. De aansturing van de ontwikkeling was in handen van het MT-BVG, waarin alle ketenpartners waren vertegenwoordigd. Voorzitter van het MT is Emmen, in de persoon van de manager Sociale Zaken van die gemeente.

Al snel na de vaststelling van de bestuursovereenkomst stelden de beide gemeenten vast dat de lichte overeenkomst juridisch niet toereikend was, gelet op het nieuwe dienstverleningsconcept. Begeleid door RADAR hebben de gemeenten een traject ingezet om te komen tot een zwaarder samenwerkingsvorm waarin de effectiviteit en continuïteit van de dienstverlening werden verbeterd en efficiencywinst kon worden behaald. Uiteindelijk is bestuurlijk in het voorjaar van 2008 gekozen voor een verbeterde bestuursovereenkomst, omdat die het best aansluit bij de stand van de samenwerking op dat moment. Een gemeenschappelijke regeling had politiek-bestuurlijk onvoldoende draagvlak, in het bijzonder in Emmen, omdat daarmee de uitvoering te veel op afstand wordt gezet. Besloten werd daarbij dat de betrokken medewerkers van Coevorden zullen worden gedetacheerd bij de gemeente Emmen. In de loop van dit traject (voorjaar 2008) gaf Borger-Odoorn aan de gehele dienstverlening op basis van de WWB te willen uitbesteden aan het samenwerkingsverband Emmen-Coevorden. Een voor de hand liggende keuze, omdat Borger-Odoorn deel uitmaakt van hetzelfde arbeidsmarktgebied Zuid-Oost Drenthe en gecharmeerd bleek van het gehanteerde dienstverleningsmodel. Deze gemeente is vervolgens mee gaan participeren in de uitwerking van de verbeterde bestuursovereenkomst en zal tevens meedoen in het BVG als dat in 2009 van start gaat.

#### **4.3.1 Naar een verbeterde samenwerkingsorganisatie SZ**

De verbeterde bestuursovereenkomst is nog in ontwikkeling. Het is een groeidocument, dat naar aanleiding van besluitvorming door de stuurgroep telkens wordt aangevuld.

Het samenwerkingsproces sociale zaken BOCE wordt aangestuurd door de stuurgroep, waarin de drie gemeentesecretarissen participeren. De stuurgroep wordt gevoed door de projectgroep die op verschillende onderdelen notities schrijft en laat vaststellen door de stuurgroep. In de projectgroep participeren de voorzitter (de manager SZ van Emmen) en secretaris van de projectgroep, de projectleider en de betrokken afdelingshoofden sociale zaken. Er zijn elf werkgroepen, elk onder voorzitterschap van een afdelingshoofd en bestaande uit vakspecialisten, die verschillende aspecten van de samenwerking behandelen.

Motieven voor de oprichting van het samenwerkingsverband zijn door de stuurgroep dit voorjaar als volgt benoemd:

- voldoende kwaliteitsniveau, met name om voldoende uitstroom te kunnen bereiken;
- vergroten van efficiency ivm evenwichtige verhouding tussen uitkeringslasten en uitvoeringskosten;
- het terugdringen van kwetsbaarheid;
- het beheersen van financiële risico's, gelet op de vergrote financiële risico's voor gemeenten.

Het is nog niet duidelijk hoe de aansturing van de samenwerking in de definitieve situatie zal worden georganiseerd.

Het samenwerkingsverband wordt verantwoordelijk voor het operationele beleid inzake de uitvoering van de WWB e.a. De stuurgroep heeft vanuit een oogpunt van bedrijfsvoering ervoor gekozen ook het tactisch beleid (beleidsregels en uitvoeringsvoorschriften), een verantwoordelijkheid van de colleges, onder te brengen bij het samenwerkingsverband. Daarbij moet oog zijn voor de lokale verschillen in de uitvoering, de couleur locale. Gedacht wordt vooral aan reïntegratiebeleid en minimeerbeleid. In 2009 wordt het beleid op basis van sociale zekerheidswetgeving zoveel mogelijk afgestemd tussen de gemeenten, ook weer rekening houdend met de couleur locale. Het financieringssysteem houdt hiermee rekening, in die zin dat het participatiebudget door de drie gemeenten zal worden overgedragen aan het samenwerkingsverband, met uitzondering van het geld dat is gemoeid met de couleur-locale-projecten die worden betaald uit het participatiebudget. Uit de interviews komt naar voren dat deze uitzonderingen op de gezamenlijkheid in omvang gering zijn.

Voor de financiering van de directe kosten van het samenwerkingsverband is een oplossing gevonden. De uitgangspunten daarvan zouden moeten worden verwoord in de nieuwe bestuursovereenkomst.

Eerst dit voorjaar werd een beslissing gevraagd over de vraag hoe moet worden omgegaan met het gegeven dat de gemeenten draaien met verschillende automatiseringssystemen. Besloten is om per 2012 te starten met een gezamenlijk systeem. Het realisatieteam Automatisering en de projectgroep SZ is gevraagd de voorbereidingen voor een aanbesteding van een nieuw systeem voor te bereiden.

Op 1 september a.s. zal er duidelijkheid zijn over de personele en financiële aspecten, zodat een instap per 1 oktober 2009 in het Werkplein Quinck mogelijk is. Naar het zich laat aanzien zal het personeel van de afdelingen sociale zaken van Borger-Odoorn (11 fte) en van Coevorden (20 fte) worden gedetacheerd naar Emmen. Uit de documentatie en de interviews blijkt overeenstemming dat onderbrenging van de samenwerking bij de gemeente Emmen het doel is.

Er is bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor de samenwerking. Voor de medewerkers in Coevorden en Borger-Odoorn wordt het op korte termijn spannend, omdat zichtbaar wordt wat er concreet in hun werk(plek) gaat veranderen. Zij worden geconfronteerd met een organisatie die anders, meer formeel is en een andere cultuur kent. Het management doorloopt een gezamenlijk MD-traject, waarvan visie-ontwikkeling een belangrijk onderdeel is. Managers kennen elkaar inmiddels en werken vanuit een gelijk beeld. Vooralsnog wordt er niet gekozen voor een cultuurtraject voor de medewerkers. Het streven is al doende en met voldoende begeleiding en aandacht van het management de nieuwe medewerkers te laten wennen en 'ingroeien'.

Conclusie is, dat op vrijwel alle onderdelen van de samenwerking op het terrein van SZ inhoudelijk beslisrijpe keuzes zijn geformuleerd. Bestuurlijk zijn die nog niet besproken en gemaakt, in afwachting van een beslissing over de organisatie en vormgeving van de samenwerking in een verbeterde bestuursovereenkomst en van

een beslissing over de juridische structuur van de samenwerking (het Finse gastheergemeentemodel).

#### **4.4 Informatisering**

De opgaven voor gemeenten op het terrein van informatisering en automatisering zijn de afgelopen jaren fors verzwaaard. De druk op gemeenten om zich daarop steeds verder en permanent te ontwikkelen is groot. In veel regio's zoeken gemeenten elkaar op om die opgaven samen op te pakken, zo ook in BOCE-verband. Borger-Odoorn en Coevorden hebben gezamenlijk Emmen benaderd, omdat de grenzen van de ontwikkelmogelijkheden werden bereikt. De drie gemeentesecretarissen hebben de werkgroep ICT-samenwerking in 2007 opdracht gegeven om ZENC een onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheden en haalbaarheid van samenwerking op ICT-gebied.

Op basis van het ZENC-rapport<sup>2</sup> hebben de colleges met een aantal strategische beslissingen richting gegeven aan de I&A-samenwerking. Hoewel de gemeenten verschillende motieven hebben om samenwerking te zoeken maakt het rapport duidelijk dat er winst is te behalen op het terrein van capaciteitsuitbreiding, standaardisatie, verminderen van kwetsbaarheid, verminderen van investeringskosten, professionalisering en specialisering. Emmen wil voornamelijk samenwerken vanuit het regio besef, terwijl bij Borger-Odoorn een continuïteitsvraagstuk speelt. De gemeente Coevorden heeft het grootste gat te overbruggen tussen ambities en huidige functioneren op het gebied van automatisering en informatisering. Hierdoor wil het graag aansluiten bij de ervaringen van de gemeente Emmen. Zenc adviseerde daartoe in de eerste plaats om de automatisering bij Emmen te centreren en de informatisering te bundelen. In samenhang daarmee zouden medewerkers vanuit Borger-Odoorn en Coevorden worden gedetacheerd bij de afdeling Ondersteuning van de gemeente Emmen. Op termijn zouden die medewerkers echter in dienst moeten komen van Emmen.

De colleges hebben de aansturing van de samenwerking bij de gemeentesecretarissen gelegd (stuurgroep). De stuurgroep maakte geen expliciete keuze voor een bepaalde organisatievorm. Zij koos voor 'gezamenlijk op reis gaan' in de vorm van een procesmatige aanpak. Wel was een fasering in het rapport te onderkennen waarbij de samenwerking op IFO/ICT gebied steeds breder en intensiever wordt.

In de programmaopzet is ervoor gekozen het zwaartepunt te leggen bij het Realisatieteam, een strategisch overleg bestaande uit de managers dienstverlening en I&A van de gemeenten, onder voorzitterschap van de programmaleider Dienstverlening en E-Overheid van Emmen. Dit team adviseert de stuurgroep over strategische vraagstukken, is verantwoordelijk voor de planning en bewaking van het gezamenlijk realisatieplan en ondersteunt de projectleiders. De leden van het team zijn opdrachtgever voor de projecten. Het realisatieteam bepaalt het niveau van de samenwerking. Het uitgangspunt voor het realisatieteam is dat er wordt samengewerkt waar dat kan, en dat (tijdelijke) afwijking daarop aan de stuurgroep worden voorgelegd.

---

<sup>2</sup> Vermenigvuldigen door delen...Een haalbare zaak?, een haalbaarheidsonderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking tussen de gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn

Omdat er quick wins te halen waren, is ervoor gekozen om de automatisering als een apart project op te pakken (zie hierna) en de I-component later te laten volgen. Concrete resultaten van het bundelen van informatiebeleid zijn in de het plan van aanpak EGEM-i/iMOP projectplannen benoemd. Daarbij gaat het om een projectorganisatie, gezamenlijk informatiebeleid<sup>3</sup> en een gezamenlijk realisatieplan.<sup>4</sup> Daarnaast worden meer gedetailleerd processen en werkvormen geüniformeerd. Om een en ander te realiseren zijn twee fte's aangetrokken waarvan de kosten gelijkelijk over de drie gemeenten zijn verdeeld. Er bestaat breed draagvlak voor de samenwerking, met name bij degenen die er nauw bij betrokken zijn bestaat enthousiasme.

De ontwikkelingen op I&A-terrein die na het ZENC-rapport van januari 2008 in een stroomversnelling zijn geraakt, worden in de interviews unisono positief gewaardeerd door de geïnterviewden. De gemeenten boeken nu al concrete resultaten, zoals het inventariseren en aanpassen van werkprocessen onder invloed van de informatisering. Wel spelen cultuurverschillen bij informatisering een rol, maar niet als belemmering van de samenwerking. Over het I-vak kun je nu eenmaal zeer verschillend denken. Die confrontatie van opvattingen in de samenwerking is eerder een verrijking.

#### **4.5 Automatisering**

Naar aanleiding van het ZENC-rapport is eind 2008 een PID<sup>5</sup> opgesteld, gericht op het tot stand brengen van onder andere een blauwdruk voor het samenwerkingsverband, een business case en een realisatieplanning. Het Realisatieteam riep een werkgroep A-integratie BOCE (ook wel de Project Stuurgroep Automatisering genoemd) in het leven, bestaande uit de afdelingshoofden ICT, belast met de operationele aansturing van het project. De werkgroep zocht naar de quick wins: gezamenlijke oplossingen op die onderdelen waarvoor het natuurlijke moment van vernieuwing of vervanging is aangebroken, zoals gezamenlijke inkoop van hardware en licenties, de helpdeskfunctie, gezamenlijk gebruik van één telefooncentrale.

Ter voorbereiding van de besluitvorming werkgroepen ingesteld voor bij onder meer de infrastructuur, de personele aspecten, financiën en de organisatievorm. De eerste fase van het project heeft inmiddels geleid tot een concept-realisatieplan om te komen tot een gezamenlijk platform. Coevorden is daarvoor de opdrachtgever, omdat daar de urgentie om vooruit te komen het sterkst wordt gevoeld. Uit de documentatie en interviews blijken er twee factoren te zijn die tot vertraging hebben geleid. Dat zijn de problematiek van de kostenverdeling en organisatie van de samenwerking.

Over de organisatievorm heeft Projectgroep Samenwerking Automatisering BOCE in november aan de stuurgroep geadviseerd, te kiezen voor een samenwerkingsmodel overeenkomst het Finse gastheergemeentemodel, conform de uitwerking die de

---

<sup>3</sup> E-Overheid Informatiebeleidsplan Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, E-overheid in de versnelling door samenwerking, in juni 2009 in de raad vast te stellen

<sup>4</sup> E-overheid realisatieplan, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen (BOCE), EGEM-i, e-overheid in de versnelling

<sup>5</sup> PID BOCE fase 1, Vormgeven samenwerking automatisering.

werkgroep Organisatie daaraan heeft gegeven.<sup>6</sup> Op 21 april 2009 rapporteerde de projectgroep dat zij het project A-integratie wil afsluiten en de verdere stappen vanuit de lijn wil laten uitwerken, in het bijzonder de opstelling van een DVO en een implementatieplan voor de integratie.

Over de verrekening van de kosten heeft de projectgroep een voorstel ontwikkeld waarbij de ICT kosten worden verrekend per werkplek. Over deze systematiek bestaat nog geen bestuurlijke overeenstemming. Discussiepunt is of de systematiek soepel moet zijn en ruimte moet laten voor nieuwe ontwikkelingen en gemeenschappelijkheid (waarbij positieve en negatieve effecten zich op termijn wel uitmiddelen), of juist meer specifiek en gericht op het voorkomen van nadeel bij elk van de partijen. Besluitvorming daarover wordt meegenomen in de bredere discussie over de verrekening in het gastheergemeentemodel. In het volgende wordt meer in algemene zin op de verrekeningsproblematiek ingegaan.

Concluderend kan worden opgemerkt dat sinds het ZENC-rapport door middel van een veelheid van projecten zowel op I-terrein als waar het gaat om automatisering grote slagen zijn gemaakt. Het belang van I&A-samenwerking is in Coevorden en Borger-Odoorn het grootst. Verschillen in ontwikkelingstempo op het terrein van I&A zijn deel van de realiteit en worden geaccepteerd. Er is geen nog geen expliciete juridische basis voor de samenwerking gekozen. De discussie over de verrekeningssystematiek is een belangrijk aandachtspunt.

Voor de definitieve situatie kan in hoge mate worden voortgebouwd op de organisatie die al is neergezet, met het realisatieteam als kern, rapporterend en adviserend aan de stuurgroep.

#### ***4.6 Inkoop en aanbesteding***

De drie gemeenten hebben initiatieven genomen om de samenwerking op het terrein van inkoop en aanbesteding vorm te geven. De projectgroep Onderzoek Inkoop Samenwerking Zuid-Oost Drenthe, die hiermee is belast, is bijna gereed met de uitwerking. Naar verwachting zal in de zomer de eindrapportage aan de stuurgroep worden voorgelegd.

De doelen van de samenwerking zijn de volgende:

- borgen van de continuïteit en kwaliteit van de inkoopfunctie door het delen van hulpmiddelen;
- optimaal gebruik maken van volumebundeling;
- delen van kennis en expertise met als doel verdere professionalisering van de inkoopfunctie van alle drie de gemeenten.

Hoewel er in zeer geringe mate sprake is van gezamenlijke inkopen, wordt er wel samengewerkt op inkoopgebied. Er bestaat breed ambtelijk en bestuurlijk draagvlak voor doorontwikkeling deze samenwerking. Onderdeel daarvan zou moeten zijn ook gezamenlijk inkoop te realiseren waar dat mogelijk is.

In praktische zin wordt de samenwerking vergemakkelijkt doordat het inkoopbeleid in alle drie gemeenten door hetzelfde externe bureau wordt opgesteld. Naar verwachting beschikken de drie gemeenten in de loop van dit jaar over een eigen actueel beleid,

---

<sup>6</sup> “Samenlevingscontract” voor ICT-partners, rapportage werkgroep Organisatievorm samenwerkingsverband Automatisering BOCE.



dat veel overeenkomsten kent. Deze overeenkomsten bieden kansen voor toekomstige samenwerking.

Er bestaan wel verschillen in de organisatie van de inkoop tussen de drie gemeenten. Borger-Odoorn en Emmen hebben de inkoop decentraal en centraal verdeeld. Deze wijze van organiseren draagt het risico van versnippering en doelmatigheidsverlies in zich, terwijl verdere professionalisering van de inkoopfunctie erdoor wordt bemoeilijkt.

Uit de interviews kan worden afgeleid dat concentratie van de inkoopfunctie bij de gemeente Emmen een reële optie is. Dat is doelmatig, vermindert de kwetsbaarheid van de kleine inkoopseenheden in de huidige organisatie, bevordert de professionalisering en biedt de beste mogelijkheden om volumevoordelen te realiseren.

Aandachtspunt voor de samenwerking is het bewaken van de couleur locale. Hoewel de verschillen in inkoop niet groot zijn, zijn er verschillen waarop in de nieuwe organisatie van de inkoop moet worden gelet. Zo kent Borger-Odoorn blijkens de tussen rapportage van de werkgroep (blz. 11) een bepaling die borgt dat bij enkelvoudig en meervoudig onderhandse aanbestedingen minimaal 1 lokale partij moet worden uitgenodigd. Daargelaten of het beleidsmatig wenselijk is deze bepaling te handhaven, is het noodzakelijk in het nieuwe inkoopproces, waarbij Emmen de inkoop verzorgt voor de beide andere gemeenten, een garantie in te bouwen die naleving van het voorschrift bewaakt. In de dienstverleningsovereenkomst met Emmen zal dit moeten worden vastgelegd. Daarnaast zal ook na uitbesteding van de inkoopfunctie in Borger-Odoorn en in Coevorden de naleving van de dienstverleningsovereenkomst op concernniveau moeten worden bewaakt.

#### **4.7 Artikel 213a-onderzoeken**

Uit de stukken en de interviews komt geen duidelijk beeld naar voren over de bundeling van kennis over het verrichten van doelmatigheid- of doeltreffendheidsonderzoeken in de drie gemeenten in Emmen. Samenwerking is op een andere manier aan de orde: medewerkers van de drie gemeenten voeren onderzoeken (audits) uit over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zuster gemeenten. Daarmee is het belang van onafhankelijk onderzoek gediend. De opdrachten tot het verrichten van 213a-onderzoeken worden gegeven door de drie colleges. Denkbaar is daarbij te komen tot overeenstemming in onderwerp en focus. Daarmee wordt de vergelijkbaarheid van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de drie gemeentelijke organisaties ten opzichte van elkaar bevorderd.

Terzijde zij erop gewezen dat de staatssecretaris van BZK<sup>7</sup> heeft aangegeven voornemens te zij artikel 213a van de Gemeentewet te schrappen. Uiteraard blijft het gemeenten vrij staan om dit type onderzoek te blijven doen, maar verplicht is het niet meer.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2008/2009, nr. 30 902, nr. 15, blz. 12.

## 5 Het gastheergemeentemodel in BOCE toegepast

### 5.1 De karakteristieken van de BOCE-gemeenten

Een van de vragen die u BMC gesteld hebt is of het gastheergemeentemodel past bij de karakteristieken van de drie gemeenten. Het model is geschreven voor de situatie van twee of meer gemeenten waarvan er een duidelijk de centrumfunctie heeft. In het algemeen zullen de gastgemeenten kleine gemeenten zijn. Het model beoogt de regierol van de centrumgemeente voor de kleine gemeenten acceptabel te maken. Vooral voor Coevorden geldt dat het zich profileert als een krachtige, middelgrote gemeente met een stevige positie en een eigen strategische agenda, die wil uitstralen dat taken bij haar in goede handen zijn. Daarmee positioneert Coevorden zich in de samenwerking anders ten opzichte van de centrumgemeente dan veel andere kleine gemeenten. De samenwerkingsconstellatie in BOCE is daarmee in de ogen van Coevorden niet vanzelfsprekend gelijk aan die in andere regio's. Kan het gastheergemeentemodel gelet op die constellatie op BOCE worden toegepast?

Hoewel het nog vroeg is om al van een succes te spreken, zijn de eerste signalen over de samenwerking met Emmen als centrale uitvoeringskern positief. Het gastheergemeentemodel is primair bedoeld voor samenwerking op het terrein van uitvoering en bedrijfsvoering, precies die terreinen waarop de samenwerking in BOCE-verband zich richt. Er gaan geen bestuurlijke verantwoordelijkheden over van de gast naar de gastheer. In de kern gaat het om een zakelijke opdrachtgevers-opdrachtnemersverhouding tussen partners die er wederzijds vertrouwen in hebben dat toezeggingen in die verhouding ook daadwerkelijk gestand worden gedaan. Naarmate Coevorden en Borger-Odoorn hun rol als opdrachtgever beter invullen is het aannemelijker dat de resultaten van de samenwerking overeenkomen met hun wensen. Dat betekent dat deze gemeenten precies moeten kunnen aangeven wat hun opdracht inhoudt, in staat moeten zijn een goede opdrachtformulering op te stellen, adequaat de uitvoering van de overeenkomst te monitoren en tijdig ambtelijk en zo nodig bestuurlijk in te grijpen als Emmen zich niet aan de overeenkomst houdt. Uiteraard zal bij het bespreken van de opdracht een aansluiting moeten worden gevonden van wat Emmen voor zichzelf met eigen middelen produceert met wat de beide andere gemeenten verlangen. In de praktijk van de lopende samenwerking doen zich dergelijke aansluitingsproblemen in beperkte mate voor. En waar dat gebeurt, wordt er een oplossing gevonden. Dat heeft vooral te maken met het karakter van de samenwerkingsonderwerpen: uitvoering en bedrijfsvoering. Daarbij gaat het meer om de "hoe"-vraag dan om de "wat"-vraag. Als Borger-Odoorn of Coevorden zich zou willen onderscheiden of een strategische positie willen kiezen, gaat dat niet over de operationele uitvoering, maar over de vraag wat de gemeente politiek-bestuurlijk wenst. Binnen de operationele uitvoering bestaat voorts ruimte voor eigen accenten, zoals op het terrein van sociale zekerheid ook blijkt (couleur locale). Dit zo zijnde zien wij in de hierboven beschreven samenwerkingsconstellatie geen knelpunt bij de implementatie van het gastheergemeentemodel in BOCE-verband.

## **5.2 Draagvlak**

Uit ons onderzoek blijkt dat er zowel bestuurlijk als ambtelijk breed draagvlak bestaat voor een vorm van samenwerking waarbij Emmen functioneert als de gastheergemeente voor de uitvoering van taken van Borger-Odoorn en Coevorden, meer concreet voor invoering van het gastheergemeentemodel.

Wel is het wenselijk om een gezamenlijke strategische visie op de samenwerking te formuleren. Die hoeft niet vooraf te gaan aan de verdere inrichting van het gastheergemeentemodel. Zij moet richting geven aan de verdere ontwikkeling van de samenwerking. Dit snap ik niet?

## **5.3 Tussen uniformiteit en differentiatie**

Een visie op de samenwerking bevat mede de ambities ervan. In dit verband is de vraag relevant of het doel is het bereiken van een gelijke uitvoering of dat in de uitvoering ruimte moet blijven voor verschil, naar inhoud of naar ontwikkelingstempo (couleur locale). De bijgevoegde concept-overeenkomst is laat ruimte voor verschillende opdrachten aan Emmen vanuit de beide andere gemeenten. Uit de documenten en de interviews blijkt dat er geen onoverkomelijke verschillen tussen de drie gemeenten bestaan om tot intensieve samenwerking in de uitvoering te komen. Waar er verschillen worden geconstateerd worden daar praktische oplossingen voor gevonden. Als voorbeeld geldt hier de verschillen in systemen bij de uitvoering van de sociale zekerheid en de waarborgen van de couleur locale.

De drie gemeenten staan derhalve tolerant ten opzichte van een zekere mate van differentiatie in beleid en uitvoering. Die tolerantie wordt vergemakkelijkt doordat de maatschappelijke opgaven tussen de gemeenten weliswaar enigszins verschillen, maar niet in de mate dat grote afwijkingen in de uitvoering daarvan het gevolg zijn. Tijdens de interviews werd ook geconstateerd dat ook door intensivering van de samenwerking de wens tot harmonisatie sterker zal worden; sterker nog: na verloop van tijd zullen verschillen gaan verdwijnen juist door intensievere samenwerking. Waar het gaat om de bedrijfsvoering is dat niet problematisch en kan binnen de samenwerking op ambtelijk niveau de keuze worden gemaakt. Uiteraard binnen de randvoorwaarde van een blijvende gerichtheid op betere efficiency.

Zodra de uniformeringsdrang zich gaat uitstrekken tot het beleid en de dienstverlening aan de burgers van de gemeenten kan dat anders komen te liggen. In zo'n geval is het noodzakelijk een koppeling te hebben van de ambtelijke aansturing van de samenwerking naar de politiek, dat wil zeggen het college en soms de raad. In de concept-overeenkomst is daarom voorzien in een adviesrol van de stuurgroep naar de colleges over de keuze: handhaven van het verschil dan wel uniformeren van beleid of dienstverlening.

Aangetekend zij hierbij overigens dat de lokale inkleuring slechts op een beperkt deel (ca 15%) van de (wettelijke) regelingen van toepassing kan zijn. Daarbuiten is geen mogelijkheid tot differentiatie. Van toenemende openbaarheid en publieke verantwoording blijkt daarnaast een uniformerende werking uit te gaan, waardoor de ruimte voor couleur locale in de praktijk nog verder daalt.

## **5.4 Duurzaamheid en reikwijdte van de samenwerking**

Het gastheergemeentemodel beoogt een structurele oplossing te bieden voor structurele knelpunten in de dienstverlening. De samenwerkingsovereenkomst heeft

daarom ook geen expiratiedatum. Wel is voorzien in een evaluatiebepaling, maar in beginsel leidt de evaluatie hooguit tot aanpassing in de samenwerking, niet tot beëindiging ervan.

De afspraken over de condities van de samenwerking zijn dan ook duurzaam: Emmen wordt voor een langere periode in de positie gebracht om invulling te geven aan de opdrachten van de beide andere gemeenten. Dat geldt voor de financiële afspraken, maar ook voor de materiële en personele aspecten van de samenwerking. Daarbij past geen jaarlijks herhaald gesprek over de principes van de verrekening; evenmin is het logisch om bij duurzame samenwerking niet verder te gaan dan detachering van medewerkers van Borger-Odoorn en Coevorden in Emmen. Uiteindelijk moet Emmen zelf kunnen bepalen met welke middelen het de opdrachten uitvoert, zonder afhankelijk te zijn van de (ook nog vrijwillige) uitleen van personeel door de beide andere gemeenten. Uiteraard is het wel zinvol om van tijd tot tijd te bezien of de afspraken nog aansluiten bij de doelstellingen en tot voor alle partijen reële uitkomsten leiden. Evenwel niet vanuit de insteek om de samenwerking terug te draaien, maar om tot noodzakelijke bijstellingen te komen.

Met dit punt hangt samen de reikwijdte van de samenwerking. Als uitgangspunt moet worden gekozen dat samenwerking op uitvoering of bedrijfsvoering voortaan alleen in het gastheergemeenteverband zal plaatsvinden, dus niet in andere combinaties waarin een van de drie ontbreekt. Dat is een groeitraject, omdat op dit moment niet op alle domeinen al sprake is van samenwerking, terwijl er ook nog bilaterale samenwerking bestaat. Op vier van de vijf onderwerpen die wij hebben onderzocht is het perspectief gunstig. Wij gaan er vanuit dat ook op andere onderdelen mogelijkheden bestaan (bij voorbeeld WMO, lokale belastingen, centralisatie van het applicatiebeheer, leerplicht en schuldhelpverlening e.a.).

### ***5.5 Flexibiliteit***

De samenwerking op basis van het Fins model wordt gezien als een paraplu, waaronder samenwerking op verschillende beleidsdomeinen kan worden samengebracht. In het bijgaande concept van een raamovereenkomst zijn dat de hiervoor besproken domeinen.

De overeenkomst biedt expliciet ruimte om de samenwerking langs de weg van deelovereenkomsten uit te breiden tot andere domeinen. Op die deelovereenkomsten en de daarmee gegeven nieuwe opdracht voor Emmen als gastheergemeente zijn de bepalingen van de samenwerkingsovereenkomst vanzelf van toepassing. Daarmee wordt voorkomen dat opnieuw oplossingen moeten worden bedacht voor vraagstukken waarvoor al eerder een oplossing is gevonden.

### ***5.6 Samenwerking op uitvoeringsniveau***

De samenwerking in BOCE-verband heeft betrekking op uitvoering en bedrijfsvoeringstaken en heeft een sterk operationeel karakter. Dat is gegeven de knelpunten en de doelstellingen een begrijpelijke keuze. In de bijgevoegde concept-samenwerkingsovereenkomst is deze vorm van samenwerking dan ook als uitgangspunt genomen. Voor dit type samenwerking is het gastheergemeentemodel ook vooral bedoeld. Het beleid in strategische zin (verordeningen etc.) blijft daarmee een verantwoordelijkheid van de gemeenteraden, het tactische beleid van de colleges.

Uit de interviews rijst de indruk dat Coevorden zich als enige voorzichtig oriënteert op een verbreding van de samenwerking in BOCE-verband tot meer strategische onderwerpen, zoals economisch beleid (aanbieden bedrijventerreinen), de ontwikkeling van de N34 en de Zuiderzee compensatiegelden. Deze gemeente weet heel goed waar de eigen opgaven liggen, zowel voor het bestuur als voor de organisatie. Coevorden wenst een daarop gericht krachtig bestuur en dat vergt een zorgvuldig afwegen wat je alleen doet en wat samen met anderen. Het is logisch om dan eerst in Zuid-Oost Drenthe te kijken.

### **5.7 De raamovereenkomst**

Bij de concrete invulling van het gastheergemeentemodel zijn variaties mogelijk qua uitwerking in concrete overeenkomsten en organisatorische vormgeving. Bij deze notitie wordt een conceptraamovereenkomst gepresenteerd voor Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen, die uitgaat van de hoofdelementen die horen bij het gastheergemeentemodel en rekening houdt met de ervaring die inmiddels is opgedaan met de toepassing van dit model. Afhankelijk van de voorkeuren van de deelnemende gemeenten kan de overeenkomst op onderdelen nog worden aangepast. De overeenkomst die nu wordt gepresenteerd heeft primair als doel te laten zien wat de toepassing van het gastheergemeentemodel in de praktijk betekent.

Belangrijkste kenmerken van het gastheergemeentemodel en de gepresenteerde raamovereenkomst zijn:

- Een 'lichte' vorm van bestuurlijke samenwerking. Dat houdt in: er worden geen nieuwe bestuurlijke entiteiten (zoals een Openbaar Lichaam) gecreëerd en de bestuurlijke verantwoordelijkheden blijven onveranderd. Wat dit betreft lijkt het model op de "regeling zonder meer" die wordt genoemd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
- Er wordt een "gastheergemeente" benoemd, Emmen, die op verzoek en in opdracht van twee "gastgemeenten", Borger-Odoorn en Coevorden, een verantwoordelijkheid krijgt voor de uitvoering van overeengekomen taken. Dit aspect vertoont overeenkomsten met de "centrumgemeente constructie". Deze benaming is echter ongelukkig, omdat deze naam in de Nederlandse bestuurspraktijk vooral wordt gebezigd voor door het rijk opgelegde samenwerkingsvormen.
- De samenwerking richt zich vooral op de bundeling van organisatorische kracht, om tegemoet te komen aan bestaande organisatorische knelpunten en kwetsbaarheden. De organisatorische samenwerking komt tot uitdrukking in een raamovereenkomst, die wordt vergezeld door deelovereenkomsten op specifieke terreinen.
- De raamovereenkomst biedt ruimte voor 'organische groei', waarbij de organisatorische samenwerking kan worden verdiept en uitgebreid naargelang concrete knelpunten in de gemeentelijke dienstverlening daarom vragen. Dit kan tot uitdrukking komen in de toevoegingen van nieuwe deelovereenkomsten of de aanpassing van de raamovereenkomst zelf.
- Gekozen is voor een overeenkomst die uitgaat van de bestaande publiekrechtelijke bevoegdheden van gemeenten, maar zelf privaatrechtelijk van aard is.
- De overeenkomst regelt de overgang van het formeel werkgeverschap van betrokken medewerkers naar de gastheergemeente, met hooguit een tijdelijke uitzonderingsmogelijkheid.

- De overeenkomst wordt geborgd door een zogenaamde alleenrechtverordening, om de samenwerkingsrelatie te laten voldoen aan Europeesrechtelijke bepalingen. Van een dergelijke verordening is een concept bijgevoegd achter de raamovereenkomst.

Het raamcontract bevat de gemeenschappelijke bepalingen voor de samenwerking die partijen eronder willen brengen. Het is daarnaast nodig om deelovereenkomsten te sluiten over de domeinen waarop de samenwerking ziet. Deze deelovereenkomsten bevatten daarom domeinspecifieke afspraken over:

- a. het werkterrein waarop de deelovereenkomst betrekking heeft;
- b. de dienstverlening die Gastheergemeente aan Gastgemeenten A en B levert;
- c. de door Gastgemeenten A en B te betalen vergoeding aan Gastheergemeente en de berekening en indexering daarvan;
- d. het werkproces of de werkprocessen inclusief de wettelijke eisen en kwaliteitsnormen;
- e. leveringsvoorwaarden;
- f. mandaat en machtigingen;
- g. verantwoordelijke(n) bij Gastgemeenten A en B en Gastheergemeente

Op onderdeel c. (de kostenvergoeding) wordt hieronder nog nader ingegaan. Op de vijf terreinen die wij hebben onderzocht, met uitzondering die van de artikel 213a-onderzoeken, worden thans afspraken gemaakt en vastgelegd in bestuursovereenkomsten, notities en memo's. Het ligt voor de hand om de gemeenschappelijke elementen op te nemen in de raamovereenkomst, en op elk van de domeinen een deelovereenkomst te sluiten met de domeinspecifieke bepalingen.

### ***5.8 De sturing op de samenwerking***

Uit de bestudeerde documenten en de interviews blijkt dat de sturing op de samenwerking zowel feitelijk als –waar aan de orde in stukken – formeel ligt bij de stuurgroep, de drie gemeentesecretarissen van Emmen, Borger-Odoorn en Coevorden. Daar ligt ook het leiderschap waar het gaat om het uitdragen van de urgentie van samenwerking en de bouw van samenwerkingsrelaties. Die rol van de gemeentesecretarissen wordt breed erkend en gewaardeerd. De samenwerking ziet immers vooral op uitvoering en bedrijfsvoering, onderwerpen waaraan in het algemeen minder bestuurlijke keuzes verbonden zijn. In de raamovereenkomst is om die reden een nadrukkelijke rol weggelegd voor de stuurgroep.

Het is wenselijk de sturing van de samenwerking zo eenvormig mogelijk te laten zijn. Op onderdelen kan daar van afgeweken worden als voor die afwijking goede redenen zijn. De samenwerking op de onderzochte domeinen kan, met uitzondering van de 213a-onderzoeken, op gelijke wijze worden aangestuurd.

Voor de samenwerking in het gastheergemeentemodel heeft de stuurgroep een bepalende rol bij het bepalen van de onderwerpen waarop zal worden samengewerkt, zolang het gaat om de operationele uitvoering van taken zonder beleidsruimte. Naarmate het samenwerkingsdomein ook in de uitvoering meer beleidsmatige of bestuurlijke keuzes vergt zijn de colleges van de drie gemeenten meer aan zet. Daarom regelt de raamovereenkomst naast de rol van de stuurgroep tevens een adviserende rol naar de colleges:

- + bij het maken van bestuurlijke keuzes waar die in de uitvoering aan de orde zijn, en niet expliciet is afgesproken dat die keuzes zijn belegd bij de stuurgroep;
- + bij het opdragen aan de gemeente Emmen van taken waaraan beleidsruimte is verbonden voor de beide andere gemeenten.

Uiteindelijk nemen in deze gevallen de colleges (en in een enkel geval de raden) de beslissing.

Het proces van onderbrengen van een nieuw onderwerp in het gastheergemeentemodel begint met een business case, die duidelijk maakt welke voor- en nadelen daaraan voor de uitvoering of bedrijfsvoering zijn verbonden. Dit document wordt opgesteld door of in opdracht van de meest betrokken afdelingshoofden. Indien de stuurgroep instemt met de business case verleent zij daarbij opdracht tot verdere uitwerking in een projectvoorstel en plan van aanpak. Zodra dit voorstel door de stuurgroep of een gedelegeerd opdrachtgever uit haar midden is geaccordeerd kan de samenwerking daadwerkelijk worden vormgegeven. De afspraken over de samenwerking in gastheergemeenteverband worden vervolgens vastgelegd in een concept-deelovereenkomst, waarin de te leveren diensten worden benoemd en (zo nodig een apart document) waarin het niveau van de diensten meer specifiek worden bepaald. Na ondertekening van de deelovereenkomst kan de samenwerking daadwerkelijk van start.

In het gastheergemeentemodel zijn opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en servicemanagement essentieel.

Borger-Odoorn en Coevorden zullen als goed opdrachtgever in staat moeten zijn om een scherp omschreven opdracht tot het leveren van diensten te formuleren.

Emmen zal als goed opdrachtnemer moeten aangeven of wat Borger-Odoorn en Coevorden wensen ook realiseerbaar is en tegen welke kosten. Ten behoeve van het behoud van de couleur locale is het ook nodig om differentiatie in service te kunnen bieden.

Voor beide rollen geldt dat in de organisatie de bijpassende kennis, kunde en vaardigheden aanwezig moeten zijn.

Voor de raamovereenkomst en voor de deelovereenkomsten worden in elk van de drie gemeenten contractbeheerders aangewezen. Zij zijn verantwoordelijk voor het versiebeheer en zo nodig de wijziging of actualisering van de overeenkomsten in overleg met de inhoudelijk verantwoordelijken. Dat laatste uiteraard via de stuurgroep.

In beginsel heeft elk van de drie gemeenten zijn eigen kaders voor de bedrijfsvoering en een eigen middelenbeleid. De kaders waarmee Emmen werkt, zullen tot op zekere hoogte de grenzen bepalen van wat Emmen aan ondersteunende diensten kan leveren. Vooral waar het gaat om informatiebeleid en geautomatiseerde systemen, die beide doorwerken in de uitvoering, is dat zichtbaar, maar het geldt ook voor het inkoopbeleid. Om de samenwerking te bevorderen verdient het aanbeveling om de middelenkaders zo veel mogelijk gelijk te trekken, zodat de vraag om diensten uit Borger-Odoorn en Coevorden goed kan aansluiten bij hetgeen Emmen kan leveren.

De uitvoering van de samenwerkingsovereenkomsten, inclusief de daarbij horende couleur-locale-afspraken moet zowel in Emmen (vanuit de eigen controlrol en de

leveranciersrol) als in Borger-Odoorn en Coevorden (in de afnemersrol) worden bewaakt.

Wordt de overeenkomst niet goed nageleefd, dan dient dat bij de uitvoerende dienst van Emmen te worden gemeld. Als regel zal een incident snel worden opgelost. Incidenten zullen worden vastgelegd in een gezamenlijke incidentenregistratie. Bij daaruit blijkende, meer systematische niet-naleving wordt daarover gerapporteerd aan de stuurgroep. Daarvan wordt ook degene die in de drie gemeenten als beheerder van de (deel)overeenkomst is aangewezen in kennis gesteld.

Over de kwaliteit van de dienstverlening aan Coevorden en Borger-Odoorn zal de verantwoordelijke Emmense eenheid in het kader van de reguliere P&C-cyclus rapporteren aan de stuurgroep. Ambtelijk Coevorden en Borger-Odoorn rapporteren op basis daarvan aan hun eigen colleges.

De hier beschreven processen en rollen zullen moeten worden verwerkt in de bestaande procesbeschrijvingen en administratieve organisatie.

### ***5.9 De organisatie van de samenwerking***

De samenwerking in gastheergemeenteverband heeft ook gevolgen voor de inrichting van de organisatie. Er gaan taken over van Borger-Odoorn en Coevorden naar Emmen. Afhankelijk van de omvang van deze operatie is hier sprake van een overheveling van publiekrechtelijke taken, waarvoor ook het advies van de OR en/of het GO van belang is. Waar het gaat om de samenwerking op SZ-terrein en INFO/ICT lijkt daar wel sprake van te zijn. Rond inkoop/aanbesteding zijn gelet op de geringe omvang van de taak naar verwachting geen personele consequenties te verwachten. De uitvoering van de taken voor Borger-Odoorn en Coevorden vindt plaats vanuit de eenheden die desbetreffende taken ook uitvoeren voor Emmen. Het is inefficiënt om tot bundeling van taken naar klant in nieuwe organisatie-eenheden over te gaan.

### ***5.10 De financiële aspecten van de samenwerking: verrekening van indirecte kosten***

De samenwerking in BOCE-verband heeft betrekking op verschillende en waarschijnlijk steeds meer onderwerpen. Het is niet goed mogelijk om met één systematiek tot een bevredigende kostenverdeling voor alle onderwerpen te komen. Wel is het mogelijk om een aantal algemene principes te ontwikkelen waarlangs tot een redelijke en billijke kostenverdeling kan worden gekomen. In onderstaande figuren is in beeld gebracht op welke wijze het proces zou moeten plaatsvinden om te komen tot een juiste bepaling van de kostenverrekening. In de concept-raamovereenkomst zijn nog geen bepalingen over de verrekening opgenomen.

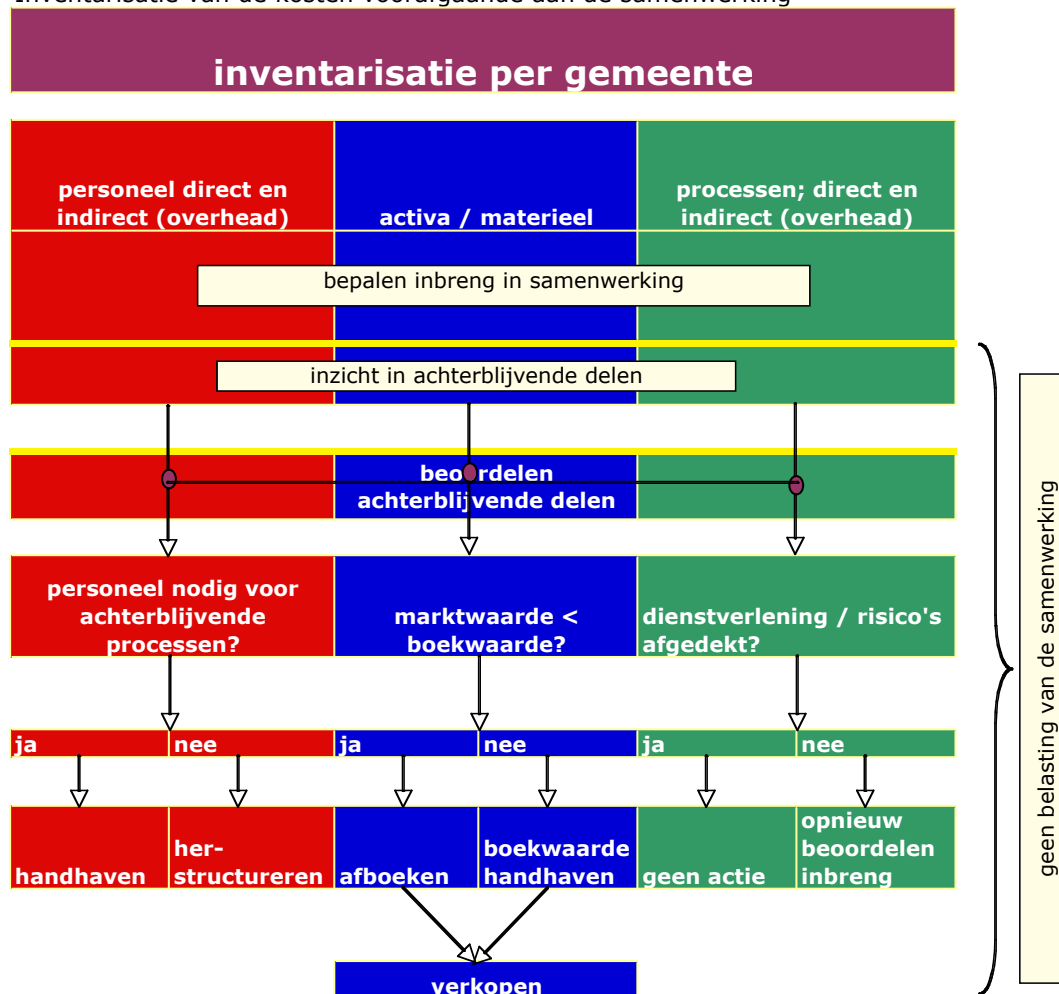
In figuur 1 is in beeld gebracht wat voorafgaande aan de samenwerking in alle gemeenten moet plaatsvinden. Namelijk bepalen dat wat wel resp. niet in de samenwerking wordt ingebracht. Niet in te brengen delen mogen de samenwerking niet belasten qua (in)directe kosten.

Wat in iedere vorm van samenwerken een rol speelt is dat iedere gastgemeente na overdracht van taken naar de gastheergemeente toch een basisbezetting nodig heeft qua overhead. Een zekere uitbreiding hiervan is dus onontkoombaar. Als simpel



voorbeeld: de gastheergemeente moet een factuur sturen naar de gastgemeente. Op beide plaatsen is een administratie nodig. Dit kan vergaand geautomatiseerd worden, maar dan moeten er uiteindelijk toch twee jaarrekeningen worden opgesteld.

Inventarisatie van de kosten voorafgaande aan de samenwerking

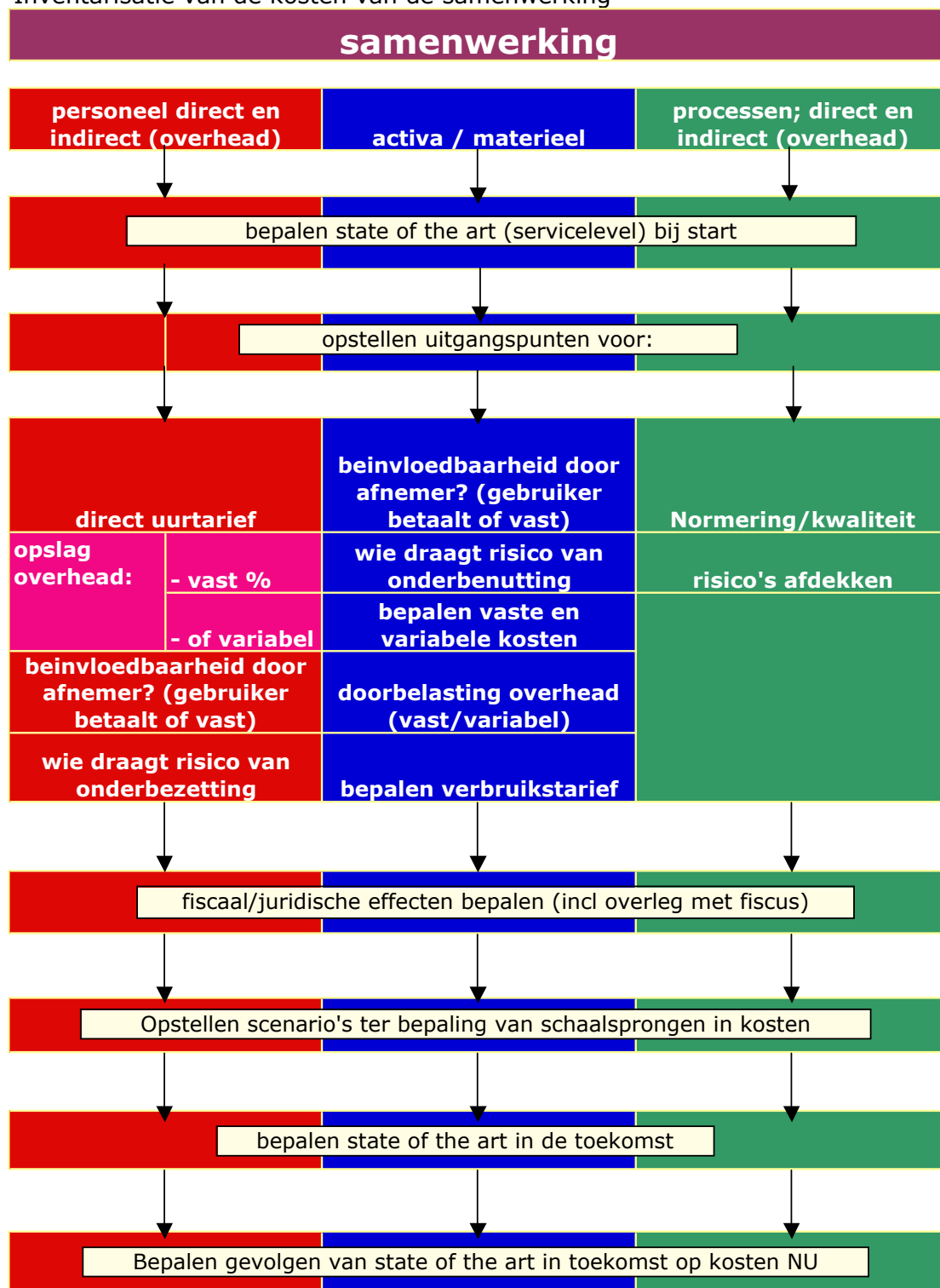


Figuur 1

In figuur 2 is in beeld gebracht welke stappen moeten worden gezet om duidelijkheid te krijgen over de (in)directe kosten van de producten en/of diensten door de gastheergemeente.

De indirecte kosten zijn hiervan een onlosmakelijk geheel, maar mogen niet de focus krijgen die afleidt van het geheel van kosten. Uiteindelijk gaat het over de totaalprijs op lange termijn van een product/dienst in relatie tot de kwaliteit van dat product. Hierbij is benchmarken een insteek om te zien of de burger blijvend waar voor zijn geld krijgt. Dat dit op korte termijn leidt tot een geringe stijging van kosten door overlap van overhead moet beoordeeld worden tegen de achtergrond van de lange termijnvoordelen zowel materieel als immaterieel. Deze laatste moeten bij start van samenwerken de basis zijn om wel/niet te starten

Inventarisatie van de kosten van de samenwerking



*Figuur 2*

In de bijlage is een notitie toegevoegd die dieper ingaat op een uitleg van de beide figuren. De kern hiervan is:

- Indirecte kostenverschillen tussen gemeenten zijn vaak ook definitieverschillen;
- Hogere kwaliteit/continuïteit geeft vaak ook hogere kosten in overhead;
- Zijn de (in)directe kosten van alle partijen gebaseerd op 'vandaag' of is ook al geanticipeerd op 'morgen'?

- Risicoreductie door samenwerken geeft ook lagere (totaal)kosten;
- Naast materiële- moeten ook de immateriële/maatschappelijke voordelen worden meegenomen.

De stuurgroep heeft ons naar aanleiding van de actuele discussie over de berekening van de kosten verbonden aan een werkplek in het project automatisering gevraagd in ons onderzoek bijzondere aandacht te besteden aan de verrekening van de kosten van *overhead*: dit zijn kosten van indirecte- en/of ondersteunende taken, die ten laste van een product/proces worden gebracht, die in de samenwerking worden ingebracht. De gastheergemeente heeft namelijk ook al een vorm van 'overheadkosten' en meenemen vanuit de gastgemeente betekent dan dubbele kosten.

De 'achterblijvende' overhead is een bezuinigingstaakstelling van de gemeente waar ze achterblijft en mag naar onze mening de samenwerking niet belasten. Immers als overhead achterblijft heeft ze geen rol meer in het proces en moet ze net als bij andere (niet door samenwerking) verdwijnende taken worden ingekrompen. Acties om deze toch in de samenwerking in te brengen vertroebelen een juiste besluitvorming en de mogelijkheid van goede kostenvergelijkingen.

De gastheergemeente en de gastgemeenten hebben vaak geen gelijke grootte en dus zitten er meestal verschillen in de overheadkosten. Soms is het goed om te zien of het werkelijk zo is, of dat er sprake is van definitieverschillen. Sommige gemeenten vinden beleidswerk overhead (bijv gemeente Rotterdam) De ander vindt het productief en ziet het als directe kosten. Maar als er geen definitieverschillen zijn, hoe dan om te gaan met verschillen?

We laten een paar mogelijkheden zien:

Klein versus groot:

Gastgemeente die gaat samenwerken met een gastheergemeente, moet zich ook realiseren dat door die samenwerking iets wordt bereikt wat men zelf juist mistte. Professionaliteit en continuïteit bijvoorbeeld. Maar dit kan niet zonder een stukje overhead van bijvoorbeeld P&O dienstverlening; het kost ook iets extra's aan bestuurskosten etc.

Het is normaal om die stijging in overhead te accepteren.

Maar:

Ook de gastheergemeente moet nagaan of de doorbelasting van de overhead op dezelfde wijze moet plaatsvinden als voor de andere taken in de gemeente. Immers een aantal overhead gerelateerde taken zal niet uitbreiden en dus adviseren we om de alleen de directe overhead (direct met de taak verbonden overhead) door te berekenen, maar niet de overhead die al aanwezig was zonder het gastheerschap. Vergelijking kan gemaakt worden met de overheadsberekening van het Ministerie van Financiën in de 'Handleiding overheidstarieven 2009'<sup>8</sup> (voor 2009 onafhankelijk van salarisschaal € 27.579,-- per fte op jaarbasis)

Verschillen zijn extreem:

Als er (na eerste analyse) geen sprake is van definitie- of administratieve verschillen, maar de verschillen zijn echt extreem, dan kan een onafhankelijk advies duidelijkheid geven waarom verschillen wel/niet acceptabel zijn. De ons meest bekende oorzaken zijn dat bepaalde taken in een gemeente niet actueel zijn (weinig opleiding, lage stand van ICT etc). Maar verspilling komt beslist ook voor en dan is het goed om bij start

---

<sup>8</sup> Ook hier geldt: eerst bepalen wat wel/niet valt onder de overhead en dan de vergelijking maken.

van de samenwerking van een normopslag uit te gaan, bijvoorbeeld uitgaande van de hiervoor genoemde berekening in de Handleiding overheidstarieven. Dit geeft vanzelfsprekend een taakstelling om de overheadkosten te reduceren.

De stuurgroep heeft voorts aandacht gevraagd voor de fiscale problematiek rond de samenwerking in een gastheergemeentemodel. In dit verband onderschrijven wij wat in het memo van CONC/B&O d.d. 27 april 2009 op dit punt naar voren is gebracht. De grootste verrassing is vaak dat bij detacheringconstructies er (behoudens enkele uitzonderingen) BTW in rekening moet worden gebracht over de loonkosten. Deze kosten zijn in principe wel compensabel via het btw-compensatiefonds. Maar omdat op deze kosten vaak het zogenaamde mengpercentage van toepassing is een deel niet compensabel en dat verhoogt daarmee de kosten voor de gemeenten. Het is verstandig de fiscale risico's van de samenwerking in BOCE-verband nader in kaart te brengen om daarna met de fiscus te bezien of het mogelijk is om tot praktische afspraken te komen.

### ***5.11 personele aspecten***

Hierboven is al gezegd dat de gastheergemeente zo veel mogelijk vrij moet zijn om te bepalen met welke middelen zij de opdrachten van de beide andere gemeenten uitvoert, althans niet structureel afhankelijk moet zijn van tijdelijk gedetacheerd personeel. Borger-Odoorn en Coevorden beëindigen delen van hun uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken. Daarbij past dat de medewerkers die daarmee belast zijn, structureel overgaan naar Emmen, dat immers deze taken gaat uitvoeren voor de beide andere gemeenten. Uiteraard is daarvoor bijzonder overleg met het georganiseerd overleg en de ondernemingsraden nodig.

Op de onderzochte terreinen, met uitzondering van de 213a-onderzoeken, ligt het voor de hand deze consequentie te trekken.

In de documentatie en tijdens de interviews is ook wel geopperd om medewerkers vanuit Coevorden en Emmen te detacheren. Dat heeft niet de voorkeur. Het past niet bij het uitgangspunt van duurzame samenwerking in het gastheergemeentemodel en het past niet bij het uitgangspunt dat detachering tijdelijk behoort te zijn. Wij onderschrijven in dit verband volledig de lijn die in de notitie van CONC/B&O op 27 april jl is neergelegd.

Om praktische redenen kan er voor korte tijd een uitzondering worden gemaakt. Daarbij valt te denken aan detachering van medewerkers SZ van Borger-Odoorn en Coevorden naar de dienst SZ van Emmen. Het is niet wenselijk om deze medewerkers nog fysiek in hun gemeenten te laten werken, terwijl zij vanaf 1 oktober a.s. worden aangestuurd door het hoofd van de ontvangende dienst Emmen. Definitieve overgang van personeel is niet op zo korte termijn te realiseren. Het is, zoals in voornoemde notitie ook wordt voorgesteld, verstandig om met de fiscus de consequenties in belastingrechtelijke zin te onderzoeken en zo nodig afspraken te maken over BTW en verrekening daarvan (zie ook het voorgaande onder financiële aspecten).

Werken in een gastheergemeente heeft uiteraard voor de desbetreffende medewerkers verregaande consequenties. Tijdens de interviews is aangegeven dat de verwachtingen en beelden bij het personeel, het meest concreet rond de sociale zekerheid, divers zijn. Er zijn medewerkers die er tegenop zien om de zekerheid van de huidige situatie te moeten opgeven voor een functie elders. Het betekent soms meer reizen en wezenlijk

ander, meer gespecialiseerd werk en anders werken in een nieuwe, meer formele omgeving. Andere medewerkers zien kansen in werken in Emmen. In de huidige baan zijn zij breder inzetbaar, meer generalist. In Emmen zullen zij in het algemeen meer gespecialiseerd gaan doen en is de werkomgeving formeler, maar zeker ook professioneel, hetgeen de mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen vergroot. Bij indiensttreding van de gemeente Emmen zal ook het arbeidsvoorwaardenpakket van die gemeente van toepassing worden. Daar zitten plussen (zoals veelal inschaling) en minnen bij.

Vooraf in Coevorden en Borger-Odoorn zal de behoefte aan duidelijkheid bij het personeel groot zijn. Het gevoel van urgentie groeit naarmate de samenwerking met Emmen meer concreet wordt. Het is daarom wenselijk om, zoals ook al het voornemen is, op zeer korte termijn met de OR in gesprek te gaan en een Bijzonder Georganiseerd Overleg in te stellen.

## 6 Kritische succesfactoren

In de documenten en de interviews zijn veel aspecten van de samenwerking in BOCE aan de orde gekomen. De confrontatie daarvan met het gastheergemeentemodel leidt tot het volgende overzicht van kritische succesfactoren verbonden aan de toepassing van dat model op de samenwerking van Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen.

- 1 er bestaat op dit moment breed bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor de keuze van het gastheergemeentemodel in BOCE-verband; dit vertaalt zich concreet in committent aan de invoering van het gastheergemeentemodel door de inzet van financiën en personeel; de kost gaat voor de baat uit;
- 2 er bestaat momentum om op korte termijn successen te oogsten op twee in het oog springende dossiers: sociale zekerheid en INFO/ICT. Daarvan gebruik maken, het succes zichtbaar maken en uitdragen biedt een basis om ook andere dossiers in de samenwerking onder te brengen;
- 3 cultuurverschillen worden geëxpliciteerd, hanteerbaar gemaakt in de processen waarin zichtbaar worden en zo veel mogelijk ongedaan gemaakt;
- 4 er wordt een gezamenlijk meerjarenprogramma, inclusief uitvoeringsplannen, opgesteld en geïmplementeerd voor de doorontwikkeling en onderlinge verbinding van de verschillende domeinen van de samenwerking;
- 5 partijen laten elkaar ruimte voor verschil in de uitvoering/bedrijfsvoering;
- 6 er worden in goed overleg met het GO en de OR afspraken gemaakt over de overgang van personeel en de condities waaronder deze plaatsvindt;
- 7 partijen maken goede afspraken over de financiering van de samenwerking.

## 7 Aanbevelingen voor het vervolg

Indien de stuurgroep zich kan vinden in het rapport, volgt presentatie van de uitkomsten aan de colleges op 8 juni.

Het rapport bevat aanzetten om tot inrichting van een gastheergemeentemodel te komen. Daarvoor moeten nog wel een aantal dingen gebeuren:

- bestuurlijke en hoogambtelijke afstemming van intenties en verwachtingen van de samenwerking binnen het model;
- formuleren van een visie op de samenwerking voor de langere termijn;
- het doorontwikkelen van de concept-raamovereenkomst als gemeenschappelijke basis voor de samenwerking op uitvoerings- en bedrijfsvoeringsvlak; in de eerste plaats voor de onderwerpen sociale zekerheid, informatisering, automatisering en inkoop en aanbesteding; bijzondere aandacht is in ieder geval nog nodig voor de verrekeningsbepalingen;
- het opstellen van deelovereenkomsten voor de genoemde domeinen op basis van de reeds ontwikkelde documenten; waar gemeenschappelijke elementen worden aangetroffen kunnen die worden veralgemeniseerd en opgenomen in de raamovereenkomst;
- bespreken van de overeenkomsten met de colleges en presentatie ter informatie van het model aan de raden;
- ondertekening van de raamovereenkomst door de burgemeesters;
- het implementeren van de raamovereenkomst, waaronder het inrichten van een reguliere overlegstructuur als bedoeld in de raamovereenkomst en inpassing van de samenwerking in de P&C-cyclus, en van de deelovereenkomsten;
- starten van de samenwerking op basis van de nieuwe juridische grondslag.

**Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen**

<b>Naam</b>	<b>Rol</b>	<b>Gemeente</b>
Bert Bouwmeester	Burgemeester	Coevorden
M.L.J. Out	Burgemeester	Borger-Odoorn
C. Bijl	Burgemeester	Emmen
H. Jumelet	Wethouder P&O	Emmen
Martin Broers	secretaris	Coevorden
W.P. Van Bogelen	secretaris	Borger-Odoorn
Arjen Mewe	secretaris	Emmen
Herman Schulting	projectleider WWB	Coevorden
Jan Reemt Jaarda	projectleider Inkoop	Borger-Odoorn
Eddy Begeman	projectleider automatisering	Emmen
Jaap Gorseling	Sectordirecteur Samenleving lid stuurgroep automatisering	Borger-Odoorn
Eric Faber	ondersteuning gemeente secretarissen in samenwerking	Emmen
Johan Kok	senior juridisch beleidsmedewerker	Coevorden
Leo Koopal	Manager sociale zaken/adjunct directeur dienst Publiek	Emmen



## Bijlage 2: Lijst van geraadpleegde documenten

Naam	Samenwerkingsvorm	datum	betrokken gemeente	auteur
"Samenlevingscontract" voor ict partners	automatisering	25-11-2008	BO, C, E	werkgroep organisatie
Memo: vraag- en beslispunten samenwerkingsorganisatie automatisering	automatisering	27-11-2008	BO, C, E	projectstuurgroep samenwerking automatisering BOCE
Memo: Mogelijke onderwerpen kaderstelling P&O	detachering	07-01-2009	BO, C, E	CONC, B&O
Memo: detachering	detachering	27-04-2009	BO, C, E	Rene Derksen
Opzet invullingen werkzaamheden werkgroep personeel	detachering		BO, C, E	werkgroep personeel
Advies P&O-ers n.a.v. Inventarisatie ten behoeve van Samen Sociaal Statuut Gemeente Coevorden 2007-2011	detachering		BO, C, E	werkgroep personeel
Detacheringsovereenkomst	detachering		BO, C, E	werkgroep personeel
Toelichting detacheringsovereenkomst Sociaal Statuut Gemeente Borger-Odoorn	detachering		BO, C, E	werkgroep personeel
Eindrapportage: Vermenigvuldigen door Delen....Een haalbare zaak? ZENC	digitale overheid	01-01-2008	BO,C, E	Dennis Havermans, Arno Janssen, Barry Woudenbergh
Plan van aanpak: samenwerking informatisering BOCE	digitale overheid	19-08-2008	BO,C,E	Johan Niemeijer
E-Overheid realisatieplan	digitale overheid	04-02-2009	BO,C,E	Erik Faber/ Johan Niemeijer
E-overheid informatiebeleidsplan Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen	digitale overheid		E, C, BO	Erik Faber/ Johan Niemeijer
Planning Egem-i Projecten	digitale overheid			
Tussenrapportage: Onderzoek mogelijkheden inkoop samenwerking Zuid-Oost Drenthe	Inkoop en aanbestedingen	01-01-2008	BO, C, E	projectgroep onderzoek inkoop samenwerking
Advies werkgroep inkoop samenwerking: behorende bij tussenevaluatie inzake Onderzoek mogelijkheden inkoop samenwerking Zuid-Oost Drenthe	Inkoop en aanbestedingen	01-01-2008	BO, C, E	werkgroep inkoop samenwerking
Oprichtingsnotitie BOCE2 milieu	milieu		BO, C, E	
De beste passende juridische samenwerkingsvorm	WWB	28-01-2008	E, C	Michel Koning, Eline Dekker
Sturing: Toepassing op een bestuursovereenkomst of een openbaar lichaam	WWB	01-05-2008	E, C	Eline Dekker, Michel Koning
De juridische samenwerkingsvorm	WWB	03-06-2008	E, C, (BO)	Michel Koning
Op weg naar een succesvolle samenwerking	WWB	19-02-2009	BO, C, E	Projectgroep samenwerking gemeenten
Memo: beslisdocument samenwerking afdelingen Sociale Zaken gemeenten Emmen, Coevorden, Borger-Odoorn	WWB	25-02-2009	BO, C, E	projectgroep samenwerking gemeenten
Beslispunten, tweede fase samenwerking	WWB	24-04-2009	BO, C, E	projectgroep samenwerking gemeenten
Advies I&A- samenwerking BOCE	automatisering	28-05-2008	BO, C, E	Erik Faber
Advies ICT samenwerking Emmen, Coevorden, Borger-Odoorn	automatisering	17-02-2008	BO, C, E	E. Begeman
Afronding BOCE Fase 1 automatisering	automatisering	14-04-2009	BO, C, E	J. Dijkstra
Antwoorden op vragen Zenc rapport	digitale overheid	23-01-2008	BO, C, E	E. Begeman
Brief aanbieding voorstellen A-integratie	algemeen	21-04-2009	BO, C, E	Stuurgroep
DVO BOCE ICT	automatisering	23-02-2009	BO, C, E	Daniele Voorma
Kopie van BOCE verrekenmodel	?	?	BO, C, E	?
Memo tarief A-integratie BOCE	Algemeen	27-04-2009	BO, C, E	E. Begeman en E.R.N van den Akker
Notitie bijeenkomst BOCE verreken modeltariefstelsel	Algemeen	07-04-2009	BO, C, E	P. Van Dijk en W. Van der Schaaf
Project Desktop Automatisering	Automatisering	15-12-2008	BO, C, E	P. Mijnheer
PID BOCE Fase 1 vormgeven samenwerking automatisering	Automatisering	22-10-2008	BO, C, E	J. Dijkstra
Plan van aanpak desktop automatisering	automatisering	17-04-2009	BO, C, E	P. Mijnheer
Rapportage inventarisatie ICT-kosten BOCE	automatisering	08-04-2009	BO, C, E	P. Van Dijk en W. Van der Schaaf

## **Bijlage 3: Samenwerkingsovereenkomst BOCE**

### **Samenwerking Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen volgens het gastheergemeentemodel**

#### **Kernpunten**

- Dit document bevat een concept raamovereenkomst, die de samenwerking tussen Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen vastlegt;
- De overeenkomst is opgesteld conform de principes van het gastheergemeentemodel en de ervaring die met de toepassing daarvan inmiddels is opgedaan;
- In de “inleiding” hieronder wordt eerst ingegaan op de achtergronden en belangrijkste kenmerken van de overeenkomst.

#### **Inleiding**

De gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen willen samenwerken conform het gastheergemeentemodel. Dit model is ontwikkeld in Finland, maar vertoont gelijkenis met samenwerkingsvormen die recent ook zijn ontwikkeld en toegepast in Nederland.

Bij de concrete invulling van het gastheergemeentemodel zijn variaties mogelijk qua uitwerking in concrete overeenkomsten en organisatorische vormgeving. Hieronder wordt een conceptraamovereenkomst gepresenteerd voor Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen, die uitgaat van de hoofdelementen die horen bij het gastheergemeentemodel en rekening houdt met de ervaring die inmiddels is opgedaan met de toepassing van dit model. Afhankelijk van de voorkeuren van de deelnemende gemeenten kan de overeenkomst op onderdelen nog worden aangepast. De overeenkomst die nu wordt gepresenteerd heeft primair als doel te laten zien wat de toepassing van het gastheergemeentemodel in de praktijk betekent.

De overeenkomst wordt geborgd door een zogenaamde alleenrechtverordening, om de samenwerkingsrelatie te laten voldoen aan Europeesrechtelijke bepalingen. Van een dergelijke verordening is een concept bijgevoegd achter de raamovereenkomst

## **Concept raamovereenkomst samenwerking Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen**

De ondergetekenden:

De publiekrechtelijke rechtspersoon **de gemeente Borger-Odoorn**, gevestigd te Exloo, ten deze vertegenwoordigd door haar burgemeester, de heer M.L.J. Out, hierbij handelend ter uitvoering van het besluit van de gemeenteraad d.d. **[invoeegen]** en van het college van B&W d.d. **[invoeegen]** hierna te noemen:

### **Gastgemeente A**

De publiekrechtelijke rechtspersoon **de gemeente Coevorden**, gevestigd te Coevorden, ten deze vertegenwoordigd door haar burgemeester, de heer B.J. Bouwmeester, hierbij handelend ter uitvoering van het besluit van de gemeenteraad d.d. **[invoeegen]** en van het college van B&W d.d. **[invoeegen]** hierna te noemen:

### **Gastgemeente B**

en

de publiekrechtelijke rechtspersoon **de gemeente Emmen**, gevestigd te Emmen, ten deze vertegenwoordigd door haar burgemeester, de heer C.Bijl, hierbij handelend ter uitvoering van het besluit van de gemeenteraad d.d. **[invoeegen]** en van het college van B&W d.d. **[invoeegen]** hierna te noemen:

### **Gastheergemeente**

#### **Overwegende dat:**

1. genoemde partijen ervoor gekozen hebben, als buurgemeenten, een raamovereenkomst te sluiten gericht op een intensivering van de onderlinge samenwerking op het terrein van operationele uitvoering en van de bedrijfsvoering;
2. partijen uitspreken samenwerking bij voorkeur te willen inbrengen in de bij deze overeenkomst gevestigde samenwerkingsrelatie;
3. deze raamovereenkomst is gebaseerd op het uitgangspunt dat voor elk van de partijen meerwaarde is verbonden aan de samenwerking, bij voorbeeld in termen van kwaliteitsverbetering, borging van continuïteit in bedrijfsprocessen en verdere professionalisering;
4. daarbij de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gastgemeenten A en B bij de uitvoering van deze raamovereenkomst onverminderd blijft bestaan;
5. de uitvoering van deze raamovereenkomst dient te geschieden conform de (inter)nationale wet- en regelgeving;
6. partijen besloten hebben dat Gastheergemeente met ingang van **[datum]** structureel diensten zal verlenen aan Gastgemeenten A en B, waarbij de exacte omschrijving van de diensten en de voorwaarden waaronder deze worden geleverd nader zullen worden vastgelegd in deelovereenkomsten per samenwerkingsterrein;

7. voor de uitvoering van de raamovereenkomst gelden de mandaatregelingen van zowel Gastgemeente als Gastheergemeente, ieder voor diens eigen bevoegdheden, tenzij dit bij of krachtens deelovereenkomst anders is geregeld. Zonodig wordt aanvullend een mandaatregeling gevoegd bij de af te sluiten deelovereenkomsten;
8. het inkoopbeleid van Gastheergemeente van toepassing is, tenzij dit bij of krachtens deelovereenkomst(en) anders is geregeld;
9. partijen door deze raamovereenkomst en de deelovereenkomsten de wederzijdse rechten en plichten hebben vastgelegd.

### **Komen het volgende overeen:**

#### **Artikel 1 Begripsomschrijvingen**

Voor de in deze raamovereenkomst gebruikte begrippen gelden de volgende omschrijvingen:

Gastgemeente A:

De gemeente Borger-Odoorn

Gastgemeente B:

De gemeente Coevorden

Gastheergemeente:

De gemeente Emmen

Partijen:

De Gastgemeenten en de Gastheergemeente, vertegenwoordigd door hun burgemeesters

Raamovereenkomst:

De onderhavige overeenkomst inclusief bijlagen

Deelovereenkomst:

Een als bijlage aan deze raamovereenkomst toe te voegen overeenkomst, bevattende de afspraken over het verlenen van diensten op een specifiek terrein van gemeentelijke dienstverlening.

Producten:

Ingevolgde de raamovereenkomst door Gastheergemeente te leveren dan wel te verrichten diensten, producten van dienstverlening en overige te verrichten activiteiten en werkzaamheden.

Stuurgroep:

De stuurgroep intergemeentelijke samenwerking Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, bestaande uit de gemeentesecretarissen van deze gemeenten.

## **Artikel 2 Voorwerp van de raamovereenkomst**

### **2.1**

Gastgemeenten A en B verzoeken Gastheergemeente tot het verlenen van diensten overeenkomstig deze raamovereenkomst en de deelovereenkomsten. De bijbehorende werkzaamheden worden hierbij door Gastheergemeente aanvaard.

### **2.2**

De onderlinge samenwerking die onderdeel uitmaakt van deze raamovereenkomst richt zich vooralsnog op de volgende terreinen van gemeentelijke dienstverlening:

- de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand;
- Automatisering
- Informatisering
- Inkoop en aanbestedingen

### **2.3**

Partijen houden de mogelijkheid open om de samenwerking op bestaande terreinen aan te passen of naar meer terreinen uit te breiden. Indien deze situatie zich voordoet, zal een aangepaste of nieuwe deelovereenkomst worden opgesteld en afgesloten. Dergelijke overeenkomsten zullen als deelovereenkomst bij de raamovereenkomst worden gevoegd.

### **2.4**

De uitbreiding van de samenwerking onder deze overeenkomst wordt voorbereid door of in opdracht van de stuurgroep. De stuurgroep beslist zelf tot uitbreiding, indien het onderwerp uitsluitend of vrijwel uitsluitend de bedrijfsvoering of operationele uitvoering betreft. Over de uitbreiding met onderwerpen met een meer beleidsmatig of bestuurlijk karakter beslissen de colleges of in voorkomende gevallen de gemeenteraden van partijen.

### **2.5**

Elke partij wijst binnen de eigen organisatie een functionaris aan die is belast met het beheer van deze raamovereenkomst, de deelovereenkomsten en andere daaraan verbonden documenten, alsmede van wijzigingen daarin.

## **Artikel 2A Overgang van personeel**

### **2A.1**

Indien krachtens deze raamovereenkomst een taak zal worden uitgevoerd door de Gastheergemeente voor de Gastgemeenten, bevorderen de Gastgemeenten dat de formatie en het personeel dat in die gemeenten was belast met die taken, tegelijk met de overgang van de taken zal worden overgedragen aan de Gastheergemeente.

### **2A.2**

In afwijking van het eerste lid kan voor een korte periode worden volstaan met detachering van personeel door de Gastgemeente aan de Gastheergemeente, indien volgens partijen gezamenlijk dringende redenen daartoe noodzaken.

## **Artikel 2B Financiële aspecten**

PM In te vullen na discussie in de stuurgroep.

### **Artikel 3 Looptijd van de overeenkomst**

#### **3.1**

De raamovereenkomst wordt aangegaan voor onbepaalde tijd, ingaande op **[datum]**.

#### **3.2**

De deelopovereenkomsten worden eveneens aangegaan voor onbepaalde tijd. Bestaande samenwerkingsovereenkomsten worden per **[ingangsdatum]** of zo spoedig als mogelijk daarna, rekening houdend met bestaande looptijden, omgezet naar deelopovereenkomsten als onderdeel van deze raamovereenkomst.

#### **3.3**

Opzegging van de raamovereenkomst kan slechts plaatsvinden indien de opzeggende partij zodanig ernstige en zwaarwegende argumenten heeft, dat van de opzeggende partij, mede in aanmerking genomen de belangen van de andere partij, in redelijkheid niet geveerd kan worden dat die langer aan de raamovereenkomst gebonden blijft.

#### **3.4**

Eén van de partijen kan per aangetekende brief aan de andere partijen tenminste één jaar vóór 1 januari van de gewenste einddatum de raamovereenkomst opzeggen.

### **Artikel 4 Overleg**

#### **4.1**

Minimaal één keer per jaar overleggen de colleges van de aan de raamovereenkomst deelnemende partijen over de samenwerking.

#### **4.2**

De stuurgroep is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze overeenkomst, de deelopovereenkomsten en de daarbij behorende documenten. Minimaal vier keer per jaar overlegt de stuurgroep over de inhoud en het proces van samenwerking dat in deze raamovereenkomst is vastgelegd.

#### **4.3**

Zo nodig adviseert de stuurgroep aan de de drie colleges over strategische of tactische aspecten van de samenwerking. In ieder gevallen adviseert de stuurgroep over:

- a. het maken van bestuurlijke keuzes waar die in de uitvoering aan de orde zijn, en niet expliciet in een deelopovereenkomst is vastgelegd dat die keuzes zijn belegd bij de stuurgroep;
- b. het opdragen aan de gemeente Emmen van taken waaraan beleidsruimte is verbonden voor de beide andere gemeenten

### **Artikel 5 Informatieverstrekking, rapportages, Planning en Control cyclus.**

#### **5.1**

Gastheergemeente zal, voor de ingevolge deze raamovereenkomst en deelopovereenkomsten te verlenen diensten, informatie aan wettelijk verplichte

instanties verstrekken, al dan niet in mandaat, teneinde te voldoen aan de wettelijke verplichting(en) van Gastgemeenten A en B.

## **5.2**

In dit verband zal er door Gastheergemeente een adequate administratie worden gevoerd.

## **5.3**

Specifieke afspraken over informatieverstrekking, rapportage en kwaliteitsbewaking worden opgenomen in de deelovereenkomsten.

## **5.4**

De planning en control cyclus van Gastgemeente A en B en Gastheergemeente zullen zoveel mogelijk op elkaar worden aangesloten.

## **5.5**

De eindverantwoordelijke voor de dienst van de Gastheergemeente die is belast met de uitvoering van taken voor de Gastgemeenten rapporteert in het kader van de planning en control cyclus aan de gemeentesecretaris van de Gastheergemeente en besteedt daarbij aandacht aan de uitvoering van deze raamovereenkomst, de deelovereenkomsten en de andere daarmee samenhangende documenten. De gemeentesecretaris legt de rapportages voor aan de stuurgroep.

## **5.6**

De stuurgroep rapporteert jaarlijks aan de drie colleges over de uitvoering van hetgeen bij of krachtens deze overeenkomst is afgesproken.

## **Artikel 6      Kwaliteitswaarborging**

### **6.1**

Indien Gastgemeente A of B constateert dat Gastheergemeente de overeengekomen dienstverlening onjuist en/of onvolledig verricht en/of gegevens op onjuiste en/of onvolledige wijze verwerkt of behandelt, zal hij in overleg treden met Gastheergemeente.

### **6.2**

Indien het overleg uit art. 6.1 niet tot een oplossing leidt, zal de betreffende Gastgemeente A of B hiervan schriftelijke melding doen aan Gastheergemeente, inclusief de aard en de omvang van de onjuistheden en/of onvolledigheden.

### **6.3**

Gastheergemeente is verplicht, bij geconstateerde onjuistheden en/of onvolledigheden in de uitvoering, zo snel mogelijk de verleende dienstverlening aan te passen en/of te herstellen en daar schriftelijk over te rapporteren.

### **6.4**

Gastheergemeente waarborgt bij de verlening van diensten continuïteit en kwaliteit, zoals vastgelegd in de deelovereenkomst(en).

### **6.5**

Partijen voeren een gezamenlijke registratie van incidenten als bedoeld in artikel 6.1. De registratie wordt uitgevoerd in Emmen.

### **6.6.**

Indien incidenten een meer dan incidenteel karakter dragen kan elk der partijen daarover rapporteren aan de stuurgroep.

## **Artikel 7 Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid**

### **7.1**

Indien een partij schade lijdt als gevolg van een toerekenbare tekortkoming van de andere partij in de nakoming van de ingevolge deze raamovereenkomst op laatstgenoemde partij rustende verplichtingen, is de schadelijgende partij verplicht om zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen drie maanden na ontdekking van deze schade, hiervan schriftelijk melding te doen aan de andere partij.

### **7.2**

Indien er sprake is van schadeveroorzakend handelen van derden, ten opzichte van Gastgemeente A of B, is Gastheergemeente aansprakelijk voor de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het handelen en de daaruit voortvloeiende kosten, indien de opdracht aan derden door Gastheergemeente is verstrekt.

### **7.3**

In het kader van deze raamovereenkomst en deelovereenkomst(en) is sprake van overmacht bij:

- calamiteiten, zoals brand, ernstige wateroverlast (blusschade, overstroming) e.a.;
- ernstige schade als gevolg van kwade opzet van derden (verlies van cruciale gegevensbestanden door verduistering, braak, vernietiging) e.a.;
- ernstige netwerkstoringen, softwarecrash, wanprestatie door derden waar partijen (voor de onderlinge communicatie) afhankelijk zijn.

## **Artikel 8 Vergoedingen en betaling**

### **8.1**

In de deelovereenkomsten worden de omvang en jaarlijkse indexering van de vergoedingen die door Gastgemeenten A en B betaald moet worden aan Gastheergemeente geregeld.

### **8.2**

De te betalen vergoeding door Gastgemeente wordt per kwartaal achteraf voldaan.

## **Artikel 9 Mandaten/machtigingen**



### **9.1**

De bevoegde organen van Gastgemeenten A en B verlenen die mandaten en machtigingen die voor Gastheergemeente noodzakelijk zijn om de door hem in het kader van deze raamovereenkomst en deelovereenkomsten gevraagde dienstverlening te kunnen uitvoeren. In de deelovereenkomsten wordt aangegeven welke mandaten en machtigingen door Gastgemeenten A en B zijn verstrekt.

## **Artikel 10    Geschillen, toepasselijk recht en domiciliekeuze**

### **10.1**

Indien zich tussen partijen een geschil voordoet omtrent de inhoud of de uitvoering van deze Raamoverkomst of de deelovereenkomst(en) is Nederlands recht van toepassing.

### **10.2**

Van een geschil is sprake indien één van de partijen schriftelijk daarvan kennis geeft aan de andere partij.

### **10.3**

Geschillen worden voorgelegd aan de rechtbank te Assen.

## **Artikel 11    Nietigheid**

### **11.1**

De nietigheid of de ontoepasbaarheid van een bepaling van deze raamovereenkomst is niet van invloed op de geldigheid of de toepasbaarheid van de overige bepalingen van de raamovereenkomst. Partijen verbinden zich de nietigheid of de ontoepasbaar gebleken bepaling zo spoedig mogelijk te wijzigen of te vervangen door een geldige bepaling die het beoogde doel van de oorspronkelijke bepaling benadert.

## **Artikel 12    Wijzigingen**

### **12.1**

Wijzigingen in de raamovereenkomst en deelovereenkomst(en) zijn slechts mogelijk na toestemming van alle partijen. De veranderingen treden in werking na ondertekening door deze partijen van de schriftelijke vastlegging van de wijzigingen.

## **Artikel 13    Ontbinding**

### **13.1**

Indien deze raamovereenkomst wordt ontbonden zullen partijen die maatregelen nemen, welke ertoe leiden dat de in deze raamovereenkomst bedoelde dienstverlening zo spoedig als mogelijk weer door Gastgemeente A en B zelf dan wel door een door Gastgemeente aangewezen derde kan worden voortgezet.

### **13.2**

Indien Gastgemeente A of B de onderhavige raamovereenkomst opzegt, zullen alle kosten die hiermee verband houden en aanwijsbaar zijn, door de betreffende Gastgemeente worden vergoed aan de Gastheergemeente.

### **13.3**

Indien Gastheergemeente de onderhavige raamovereenkomst opzegt, zullen alle kosten die hiermee verband houden en aanwijsbaar zijn, door de Gastheergemeente worden vergoed aan Gastgemeente A en B.

## **Artikel 14 Deelovereenkomsten**

### **14.1**

De deelovereenkomsten wordt voor elk van de terreinen genoemd in artikel 2 lid 2 van deze raamovereenkomst aangegaan door partijen. In de deelovereenkomsten zijn volgens een vaste indeling bepalingen over de volgende onderwerpen opgenomen:

- a. het werkterrein waarop de deelovereenkomst betrekking heeft;
- h. de dienstverlening die Gastheergemeente aan Gastgemeenten A en B levert;
- i. de door Gastgemeenten A en B te betalen vergoeding aan Gastheergemeente en de berekening en indexering daarvan;
- j. het werkproces of de werkprocessen inclusief de wettelijke eisen en kwaliteitsnormen;
- k. leveringsvoorwaarden;
- l. mandaat en machtigingen;
- m. verantwoordelijke(n) bij Gastgemeenten A en B en Gastheergemeente

**Verordening vestiging alleenrecht** (apart op te stellen voor Borger-Odoorn en Coevorden)

De Raad van de gemeente Borger-Odoorn/Coevorden

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van **[datum]**

Overwegende dat de gemeente verantwoordelijk is om bij verordening het aanbesteden van de uitvoering van de bedrijfsvoering en ondersteunende processen te regelen;

Gelet op Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) richtlijn 2004/18;

Besluit vast te stellen de volgende:

Verordening uitvoering gemeentelijke dienstverlening.

**Artikel 1                    Begripsbepalingen**

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- |    |                 |  |
|----|-----------------|--|
| a. | College:        | College van burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn/Coevorden |
| b. | Gemeente Emmen: | Het gemeentebestuur van de gemeente Emmen, gevestigd te Emmen      |

**Artikel 2                    Reikwijdte**

- a. Deze verordening is van toepassing op de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening zoals opgenomen in de raamovereenkomst samenwerking gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen.
- b. Aan de gemeente Emmen wordt voor onbepaalde tijd een uitsluitend recht verleend voor het uitvoeren van de dienstverlening zoals opgenomen in de onder a. genoemde raamovereenkomst.
- c. Tot de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening wordt in ieder geval gerekend:
  - WWB
  - Automatisering
  - Informatisering
  - Inkoop en aanbestedingen
  - Artikel 213a onderzoeken

**Artikel 3                    Bevoegdheidsverdeling**

Het college is belast met de uitvoering van deze verordening;

Het college kan de uitvoering van de in deze verordening aan hen toegekende bevoegdheden, uit naam en onder verantwoordelijkheid van het college opdragen aan gemeenteambtenaren.

**Artikel 4**                    **Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op **[datum]**

**Artikel 5**                    **Citeertitel**

Deze verordening kan worden aangehaald als de “Verordening uitvoering gemeentelijke dienstverlening”.

## Bijlage 4: Notitie kostenverrekening gastheergemeentemodel

Bij de start om te komen tot samenwerken is al snel één van de punten hoe om te gaan met de verrekening van de kosten tussen de deelnemende gemeenten.

Zeker onder de druk van uitgangpunten als budgettaire neutraliteit zijn deze discussies vaak ook struikelpunten in de samenwerking.

Oorzaken hiervan zijn bijvoorbeeld:

- verschillen in overheadkosten zijn groter dan gedacht;
- er blijft een minimum hoeveelheid overhead noodzakelijk en er ontstaat voor een deel dubbele overhead;
- achterblijvende investeringen blijven op (één van) de deelnemende gemeenten drukken;
- er in een gemeente vaak niet wordt begroot vanuit een prijs x hoeveelheid, maar vanuit wel/niet geïndexeerde historische gegevens/ervaring;

In deze notitie worden een aantal uitgangs- en dialoogpunten in beeld gebracht die kunnen helpen teleurstellingen te voorkomen.

### Afbakening inbreng:

Een belangrijk punt is de afbakening wat wel/niet door de gemeenten moet worden ingebracht in de samenwerking. Zowel personeel als activa<sup>9</sup>, als ook processen.

Dit proces kost relatief veel tijd, maar is essentieel om latere discussies te voorkomen.

Afbakenen betekent ook duidelijk maken wat NIET wordt ingebracht en achterblijft in de deelnemende gemeente.

Bij *activa* moet duidelijk zijn of dit wel/niet in de samenwerkingsprocessen wordt ingezet. Als activa niet wordt ingezet betekent dit voor de deelnemende gemeente versneld afschrijven naar de marktwaarde (en vanzelfsprekend dan ook z.s.m. verkopen ervan).

Geen inzet van achterblijvende processen en/of personeel betekent een herstructurering door de betreffende gemeente. Deze “last” mag niet worden ingebracht in de samenwerking.

Speciaal te letten op achterblijvende *overhead*: Dit zijn kosten van indirecte- en/of ondersteunende taken, die ten laste van een product/proces worden gebracht, die in de samenwerking worden ingebracht. Veelal is er bij de gastheergemeente ook al een vorm van ‘overheadkosten’ en meenemen betekent dan dubbele kosten.

De achterblijvende overhead is een herstructureringstaakstelling van de gemeente waar ze achterblijft en mag eigenlijk de samenwerking niet belasten. Immers als overhead achterblijft heeft ze geen rol meer in het proces en moet ze net als bij normaal verdwijnende taken worden ingekrompen. Acties om deze toch in de samenwerking in te brengen vertroebelen een juiste besluitvorming en de mogelijkheid van kostenvergelijkingen.

---

<sup>9</sup> Activa is hier ruimer dan de balansactiva; er kan ook veel materieel/materiaal zijn dat direct is afgeschreven, maar wel een belangrijke waarde vertegenwoordigd.

Achterblijvende *processen* moeten worden beoordeeld of deze belemmerend of juist bevorderend zijn om tot de beoogde samenwerking te komen. Als domeinen sterk worden afgebakend dan moet de vraag op tafel komen of verdere samenwerking nog wel zin heeft. Ook moet bij alle processen worden beoordeeld of de dienstverlening in- en/of extern en de met processen samenhangende risico's of worden ingebracht in de samenwerking of dat ze voldoende zijn te borgen in de staande organisatie.

*Voorbeelden:*

*Gemeenten willen beleidsvoorbereiding in een samenwerkingsverband brengen, maar duidelijk wordt dat iedere gemeente zijn eigen ambtenaren wil houden en ook bij voorbaat couleur lokaal een hoge prioriteit toekent. Dan is duidelijk dat samenwerking geen echte hoge prioriteit heeft.*

*Of*

*Gemeenten gaan samenwerken op het gebied van ICT; maar iedere gemeente wil wel zijn eigen servers in een eigen locatie houden; Ook geen voorbeeld van echte samenwerken;*

*Maar: als een van die gemeenten een bepaalde ICT toepassing heeft die heel specifieke apparatuur en kennis vereist kan het goed zijn om die juist wel lokaal te houden.*

Zowel de afbakening van *activa, processen* als het daarmee verbonden *personeel* moet eindigen in een gezamenlijk vast te stellen document van alle deelnemende gemeenten. In dit document is van zowel *activa, processen* als *personeel* vastgelegd wat achterblijft, wat wordt ingebracht, welke baten/lasten hieraan zijn verbonden en welke *passiva*<sup>10</sup> eveneens overgaat.

Dubbele overhead:

In alle vormen van samenwerken is er bij beide samenwerkende partijen een basis van overhead noodzakelijk. Denk maar aan P&O, administratie, management etc. Ook ontstaat er een stukje extra overhead als we denken aan het aan elkaar in rekening brengen van kosten, die voorheen via een verdeelmodel over de producten werd verdeeld. Hierin kan voor een groot deel worden tegemoet gekomen door optimaal gebruik van ICT (bijvoorbeeld digitale facturen), maar zal nooit naar nul worden teruggebracht.

Vanzelfsprekend zal bij samenwerking de overhead beoordeeld moeten worden op omvang en kwaliteit.

### **Wie is risicodragers?**

Gaan samenwerken in het gastheermodel betekent enerzijds “overdragen van” (zie hiervoor), maar heeft het gevolg dat de gastheergemeente risicodragers is voor een proces/eenheid etc. en de daaraan verbonden baten/lasten.

In het voorbeeld van samenwerken op beleid, is de vraag of de gastheergemeente op basis van een vaste verdeelsleutel kosten doorbelast aan de deelnemers of dat op uurbasis wordt gewerkt. In dit laatste geval gaat de gastheergemeente min of meer opereren als een adviesbureau en draagt het ook risico als een deelnemende gemeente de dienst niet afneemt.

Bij een vaste verdeelsleutel is er altijd een garantie van kostenverdeling, maar staat deze niet meer in relatie tot de werkelijk verleende diensten.

<sup>10</sup> Denk bijvoorbeeld aan crediteuren, maar ook met *activa* samenhangende geldleningen, voorzieningen, bestemmingsreserves.

Er moeten in een samenwerking vooraf afspraken gemaakt worden hoe om te gaan met risico van meer/minder/anders en mede op basis daarvan een keuze worden gemaakt voor de kostenverdeling. Onze voorkeur is om altijd een relatie te leggen tussen gebruik en kosten, hetgeen ook risico voor de gastheergemeente impliceert.

Voorbeeld: Kosten ICT en automatisering worden verdeeld op basis van werkplekken. Een deelnemende gemeente besluit haar personeel in te krimpen met 10% en gaat dus ook minder betalen aan ICT/A. Betekent dat de kosten per werkplek stijgen en verdeeld worden over alle deelnemers? Of moet de krimpende gemeente nog bijvoorbeeld 3 jaar doorbetalen voor deze plekken, zodat de uitvoerende eenheid tijd krijgt om deze krimp op te vangen en/of maatregelen te treffen? Of draagt de gastheergemeente dit risico?

### **Bepalen verrekenmethodiek**

Voorafgaande aan de samenwerking moet worden bepaald op welke wijze de kosten van de gastheergemeente moet worden doorbelast aan de gastgemeenten. De hiervoor uitgevoerde afbakening geeft de input voor alle elementen van kosten en eventuele baten die de gastheergemeente heeft.

Kostenverdeling kent een aantal basisbegrippen die in dit verband een uitgangspunt kunnen zijn:

I: Kosten verdelen op basis van direct beïnvloedbare factoren (de gebruiker betaalt principe).

Deze methode wordt toegepast voor werkplekken, advisering op uurbasis, leveren van stuksproductie etc. Er moet een duidelijke mogelijkheid zijn voor de deelnemers om de kosten te beïnvloeden of een keuze te maken voor het wel/niet afnemen van de dienst (zie ook risico hiervoor). Deze methode heeft als voordeel dat er veelal ook externe parameters zijn die een beoordeling van de kostenstructuur mogelijk maakt. Denk aan kosten per werkplek voor ICT, huisvesting, per cliënt, benchmark WMO etc.

Belangrijk is wel dat kosten die nodig zijn om de dienst /product te leveren ook eenduidig aan de dienst zijn toe te rekenen.

II: omslagmethode:

Zijn de kosten wel aan een dienst/productie toe te rekenen, maar is de omvang van de afname niet in eenheden uit te drukken of kost het veel energie om dat zichtbaar te maken (of is er sprake van schijnnaauwkeurigheden) dan kan worden gekozen voor een algemeen omslagstelsel. Voor het omslagstelsel moet dan worden geprobeerd een eenheid te vinden die recht doet aan de dienstverlening/productie. Denk bijvoorbeeld aan algemene voorlichting. Dan kan bijvoorbeeld een omslag op basis van aantal inwoners een goede verdelingsfactor zijn.

III: Opslag

Kosten die niet specifiek toerekenbaar zijn aan één product of dienst moeten via een afgesproken verdeelsleutel worden verdeeld over de deelnemende partijen of worden verdeeld over de te leveren producten en diensten. In de wandelgangen vaak de overheadkosten genoemd. Hierna wordt hier nog separaat op terug gekomen.

NB: ieder verdeelmodel van kosten moet naast logica ook worden beoordeeld op administratieve lasten (overhead). Hoe complexer het model, des te complexer (en

kostbaarder) vaak de verrekening. Zeker bij op korte termijn moeilijk beïnvloedbare verrekeneenheden kan de verrekening op jaarbasis beter plaatsvinden op een vaste basis. De mutaties in de berekeningen kunnen dan beter op begrotingsbasis worden gecorrigeerd.

### **Overheadkosten**

Dit is mogelijk één van de meest bediscussieerde punten in samenwerkingsrelaties. Zeker als kosten stijgen, wordt als eerste geroepen: 'Minder overhead'. Onderzoek vanuit het bureau Berenschot heeft aangetoond dat zonder overhead een organisatie niet kan werken en er ook een bepaald niveau van overhead nodig is om een organisatie goed te laten functioneren. Snijden in overhead kan dus contraproductief zijn.

De gastheergemeente en de gastgemeenten hebben vaak geen gelijke grootte en dus zitten er meestal verschillen in de overheadkosten. Soms is het goed om te zien of het werkelijk zo is, of dat er sprake is van definitieverschillen. Sommige gemeenten vinden beleidswerk overhead (bijv gemeente Rotterdam) De ander vindt het productief en ziet het als directe kosten. Sommige vinden ICT horen bij de primaire kosten van voortbrengen van een product (zonder ICT geen vergunning, beschikking etc); anderen zien het als onderdeel van de overheadkosten.

Ook is het bekend dat kleinere gemeenten bepaalde (overhead)taken uitbesteden. Hierbij worden deze kosten vaak direct ten laste van het product gebracht en niet opgenomen in de overheadkosten. Maar op totaalniveau zijn de kosten feitelijk gelijk.

Maar als er geen definitieverschillen zijn en geen andere wijze van administreren, hoe dan om te gaan met (grote) verschillen?

We laten een paar mogelijkheden zien:

Klein versus groot:

Gastgemeente die gaat samenwerken met een gastheergemeente, moet zich ook realiseren dat door die samenwerking iets wordt bereikt wat men zelf juist mistte. Professionaliteit en continuïteit bijvoorbeeld. Maar dit kan niet zonder een stukje overhead van bijvoorbeeld P&O dienstverlening; het kost ook iets extra's aan bestuurskosten etc.

Het is normaal om die stijging in overhead te accepteren.

Maar:

Ook de gastheergemeente moet nagaan of de doorbelasting van de overhead op dezelfde wijze moet plaatsvinden als voor de andere taken in de gemeente. Immers een aantal overhead gerelateerde taken zal niet uitbreiden en dus adviseren we om de alleen de directe overhead (direct met de taak verbonden overhead) door te berekenen, maar niet de overhead die al aanwezig was zonder het gastheerschap. Toetsnorm kan zijn de door het Ministerie van Financiën uitgebrachte Handleiding overheidstarieven 2009.

Verschillen zijn extreem:

Als er (na eerste analyse) geen sprake is van definitie- of administratieve verschillen, maar de verschillen zijn echt extreem, dan kan een onafhankelijk advies duidelijkheid geven waarom verschillen wel/niet acceptabel zijn. De ons meest bekende oorzaken zijn dat bepaalde taken in een gemeente niet actueel zijn (weinig opleiding, lage stand



van ICT etc). Maar verspilling komt beslist ook voor en dan is het goed om bij start van de samenwerking van een normbedrag uit te gaan zoals gepubliceerd in de Handleiding overheidstarieven. Dit geeft vanzelfsprekend een taakstelling om de overheadkosten te reduceren.

### **State of the art**

Hiervoor gaat het vooral over de inventarisatie van wat er IS (Ist) voorafgaande aan het gastheerschap. Uitvoering geven aan gastheerschap is vaak gericht op het invulling geven aan iets wat in de toekomst ligt. Om daar te komen is er een ontwikkeling nodig. Een ontwikkeling die per gemeente verschilt.

Ook is het mogelijk dat er grote verschillen zijn in een taakveld dat ingebracht wordt in het gastheerschap. We noemen dat ook wel een verschil in de state of the art. Dus er zijn twee soorten state of the art verschillen:

- Bij start
- In de toekomst

In beide gevallen moet duidelijk zijn hoe met de opheffing van deze verschillen wordt omgegaan. Geeft de inhaalslag (been bijtrekken) alleen kosten voor de “achterlopers” , worden kosten gelijkelijk verdeeld of wordt een compromis gesloten?

Ook hier een paar notes:

Gemeenten die gaan samenwerken hebben een gemeenschappelijk- en maatschappelijk belang om dat te doen. De “voorloper” kan vanuit zijn kennis en kunde de “achterblijver” snel naar een hoger niveau tillen. Dit is (wellicht) ook het doel van de samenwerking. Dan moeten alle partijen ook bereid zijn hieraan een bijdrage te leveren. Wat natuurlijk leidt tot hogere kosten voor alle betrokkenen. Want ook de “achterblijver” moet in de toekomst voor de nieuw “state of the art” meer betalen, maar heeft daar ook een beter product/dienst voor.

De “achterblijver” heeft dermate bewust weinig geïnvesteerd in een product/dienst/proces dat hij ook moet onderkennen dat dit niet ten laste mag gaan van de burgers van andere gemeenten. Die “factuur” moet eerst nog worden betaald en voorafgaande aan de samenwerking in besluitvorming worden gebracht. Dit om te voorkomen dat dit later in de samenwerking een blokkade gaat leggen op de samenwerking.

Bij een gastheergemeente<sup>11</sup> is vaak te zien dat de gemeenten een hogere “state of the art” vragen van de gastheer als dat ze zelf ooit hebben kunnen realiseren. Veel gehoord: “het moet toch mogelijk zijn om.....”

Dit betekent dat de gastheergemeente een productenboek en/of SLA's ontwikkelt (moet ontwikkelen), die ook invloed heeft op het geheel en qua omvang en/of kwaliteit vaak meer is dan de (ingebrachte) som der delen. Is een belangrijk onderdeel van inzichtelijk maken van de inbreng, maar we willen hem hier toch maar een keer herhalen.

### **Ontwikkelingen**

Ontwikkelingen wet- en regelgeving etc

---

<sup>11</sup> We zeggen hier gastheergemeente; de ervaringen zijn nog niet zo heel groot hiermee en dus is deze ervaring vooral gebaseerd op andere ons bekende samenwerkingsvormen.

In de start bij gastheergemeente moet worden vastgelegd op welke wijze omgegaan wordt met ontwikkelingen in wet- en regelgeving die van invloed zijn op de kosten van het gastheerschap. Zeker als het om in ontwikkeling zijnde wetgeving gaat. Leg de principe-uitspraken vast welke uitbreidingen autonoom zijn en dus altijd worden doorbelast in kosten en welke expliciet moeten worden voorgelegd aan de samenwerkingsrelatie.

### **Schaalsprongen:**

Als er ontwikkelingen in termen van uitbreiding/krimp zijn te verwachten, maakt dan vooraf inzichtelijk waar zogenaamde schaalsprongen in vaste kostenpatronen zich voordoen (variabele kosten bewegen zich in het algemeen wel lineair). Voorbeeld is bijvoorbeeld huisvesting; bij 100 mensen past het nog; bij 105 ook, maar bij 110 is er in een groter gebouw nodig. Het inzichtelijk maken van deze ontwikkelingen in een aantal scenario's kan ook vooraf leiden tot duidelijkheid hierover in relatie tot de kostenontwikkeling.

### **Werkzaamheden voor derden**

In een startende gastheergemeente zijn vaak al een aantal samenwerkingen met andere gemeenten, maar maken geen onderdeel uit van het (nieuwe) gastheerschap. Een voorbeeld is een gezamenlijke uitvoering van de WOZ met gem Z en waterschap, maar deze wordt niet betrokken in het gastheerschap van de gemeenten B-O, C en E. De omvang hiervan moet voor nieuwe deelnemers duidelijk zijn en ook op welke wijze dit wel/geen invloed heeft op de kostenstructuur van de samenwerking. Stel in het voorbeeld dat ook gemeenten B-O, C en E de uitvoering van de WOZ inbrengen in het gastheerschap, is dan de baten/last van Z mede een onderdeel van de gehele samenwerking of wordt die geheel buiten de samenwerking gehouden?

### **Fiscus**

In een samenwerking tussen gemeenten moet beoordeeld worden welk zogenaamd (btw) mengpercentage is berekend over de overheadkosten, in relatie tot de terugvordering van de BTW via BTW compensatiefonds en welke nieuw mengpercentage ontstaat door de samenwerking. Dit omdat bijvoorbeeld btw over kosten onderwijs niet compensabel zijn en het ophalen van bedrijfsafval onder de Wet op de Omzetbelasting valt. Gemeenten verschillen in de verhouding van de verschillende BTW regimes op overheadkosten en dus in het mengpercentage. Door de samenwerking kan ineens een ander kosten(verreken)patroon en een andere omvang van taken ontstaan, waardoor de verhouding van de verschillende BTW regimes wordt beïnvloed.

Verder is de taak zelf van invloed op het btw regime. Wat voor soort taken worden door de gastheergemeente verricht? Zijn het overheidstaken, ondernemerstaken of zijn het vrijgestelde ondernemerstaken?

De grootste verrassing is vaak dat bij detacheringconstructies er (behoudens enkele uitzonderingen) BTW in rekening moet worden gebracht over de loonkosten. Deze kosten zijn in principe wel compensabel via het btw-compensatiefonds. Maar omdat op deze kosten vaak het zogenaamde mengpercentage van toepassing is een deel niet compensabel en verhoogt daarmee de kosten voor de gemeenten.

Advies: schakel altijd een fiscalist vooraf in om een risicoprofiel te laten opstellen over de onderdelen van samenwerking.

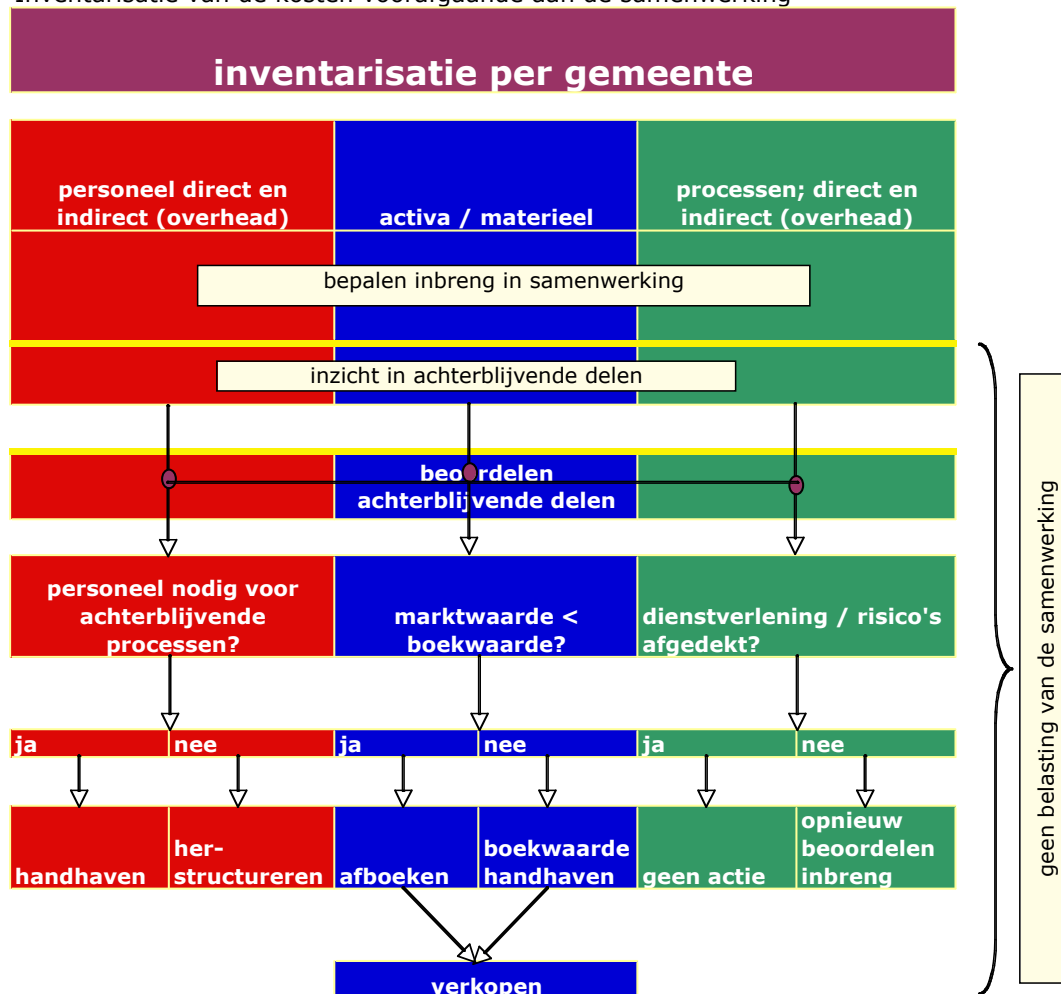
### **Risico's?**

Hoewel geen direct onderdeel van kostenverrekening stippen we het hier toch even aan. Het risicoprofiel kan namelijk van invloed zijn op de te verrekenen kosten in de ( nabije) toekomst. Als een gemeente besloten heeft bepaalde risico's niet te verzekeren moet worden bepaald of dit zo blijft, of dat dit voldoende is opgenomen in de kostprijs of dat de kosten van de verzekering hiervoor in de plaats komen. Maar ook moet worden beoordeeld of de gemeenten voldoende risicoreductie in het proces hebben opgenomen en daarmee ook in de kwaliteit van het personeel. In de samenwerking kan ook (of soms beter) reductie van risico in het totaal van het proces plaatsvinden, waardoor de kans op fouten, claims, bezwaar etc verminderen en daarmee ook de (in)directe kosten worden gereduceerd. Deze voordelen worden meestal pas na een paar jaar echt zichtbaar en mogelijk.

Voorgaande in beeld:

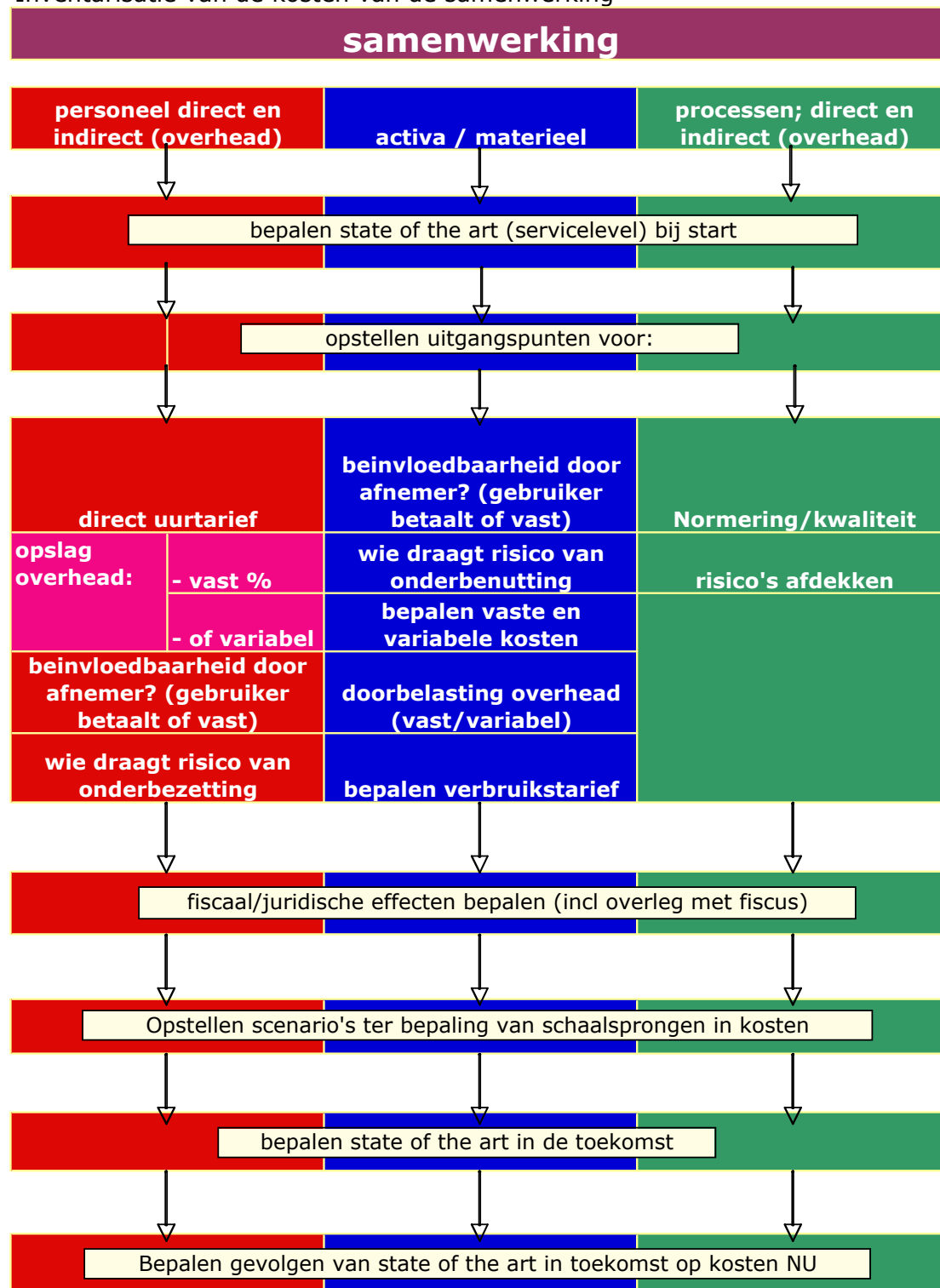
In bijgaande figuren is op hoofdlijnen voorgaande in beeld gebracht. Ook mag duidelijk zijn dat er in ieder gemeente een historie ligt die niet zo eenvoudig in beelden is te vangen. Maar naar onze mening is het wel een goede start om voorafgaande aan een samenwerking zoveel mogelijk punten te ontdoen van stekeligheden die anders later in de samenwerking verstoring werken.

Inventarisatie van de kosten voorafgaande aan de samenwerking



Figuur 1

Inventarisatie van de kosten van de samenwerking



Figuur 2

## **Bijlage 5: Memo detachering (Conc/B&O) d.d. 27 april 2009**

Reeds besproken in de stuurgroep

### **Memo**

*Aan:* Leden stuurgroep BOCE

*Van:* René Derksen

*Afdeling:* CONC/B&O

*Betreft:* detachering

*Datum:* woensdag 27 mei 2009

---

### ***Inleiding.***

Tijdens de laatste bijeenkomst van de stuurgroep is een voorstel voor een standaard detacheringovereenkomst besproken. Daarbij rees onder meer de vraag ( naar aanleiding van de bijgevoegde toelichting waarin staat vermeld dat een ambtenaar niet op grond van artikel 15:1:10 CAR-UWO kan worden verplicht tot detachering bij een andere werkgever) of in het kader van de voorgestane samenwerking de betrokken ambtenaren om instemming moet worden gevraagd bij een voorstel tot detachering? Ergo: kan detachering worden opgelegd c.q. verplicht worden gesteld?

In deze notitie zal nader worden ingegaan op vorenvermelde problematiek. Tevens zullen nog een paar andere besproken aspecten zoals de kostentoedeling en de Btw-heffing de revue passeren.

### ***Algemeen***

Bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is detachering een manier waarop werknemers ingezet kunnen worden. Ook is detachering vaak de manier waarop een gemeente tijdelijk een werknemer van een andere gemeente te werk kan stellen, zowel structureel als incidenteel, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een breder opgetuigd intergemeentelijke samenwerkingsverband.

Om onduidelijkheid en onzekerheden voor alle deelnemende partijen zo veel mogelijk te voorkomen, wordt aangeraden om bij het detacheren van werknemers een detacheringovereenkomst te sluiten.

Het kenmerk van detacheren is dat personeel door de eigen werkgever tijdelijk uitgeleend wordt aan een andere werkgever. De detacheringovereenkomst is in principe een driepartijenovereenkomst tussen werkgever, ambtenaar en inlenende werkgever.

De CAR, noch de UWO kent, met uitzondering van situaties van re-integratie in verband met ziekte, de mogelijkheid de werknemer te verplichten tot medewerking aan detachering buiten de eigen gemeentelijke organisatie. Dit in tegenstelling tot de plicht van de werknemer een andere betrekking te aanvaarden binnen de eigen gemeente, mits deze andere betrekking redelijkerwijs in verband met zijn persoonlijkheid en omstandigheden van de ambtenaar gevegd kan worden (artikel 15:1:10 CARUWO).

De uitzondering is vervat in artikel 7:11, lid 3, CAR-UWO waar is bepaald dat de ambtenaar na 52 weken wegens ziekte te zijn verhinderd zijn dienstbetrekking te vervullen, verplicht is gangbare arbeid te verrichten indien hij door het college of een

andere werkgever daartoe in de gelegenheid wordt gesteld. In artikel 7:16, lid 1, sub d CAR-UWO wordt expliciet stilgestaan bij de mogelijkheid passende of gangbare arbeid op te dragen door middel van tijdelijke detachering bij een andere werkgever.

Kortom, behoudens gevallen van re-integratie in verband met ziekte kunnen gemeenteambtenaren alleen op vrijwillige basis bij een andere werkgever gedetacheerd worden.

Bij het sluiten van een detacheringovereenkomst worden afspraken gemaakt tussen de betrokken partijen over de inzet van de werknemer bij een andere dan de formele werkgever. Als de werknemer zijn handtekening zet onder de detacheringovereenkomst kan hij gehouden worden aan deze inzet bij de andere werkgever.

*Ter informatie geldt nog het volgende. Over vorenvermeld vraagstuk is uitvoerig de jurisprudentie geraadpleegd. Er zijn geen uitspraken bekend waarin een geschil omtrent "een verplichtend karakter van detachering" aan de orde is geweest. Wel kan uit de context van diverse uitspraken worden afgeleid dat aan de betrokken ambtenaar - expliciet en vooraf - om instemming dient te worden gevraagd om mee te werken aan detachering.*

### ***Wat behelst artikel 15:1:10 ?***

*"Plicht tot aanvaarden andere betrekking"*

*De ambtenaar is verplicht - nadat hij is gehoord - een andere betrekking te aanvaarden voor de vervulling waarvan hij in het belang van de dienst is aangewezen, indien deze betrekking hem redelijkerwijs in verband met zijn persoonlijkheid, zijn omstandigheden en de voor hem bestaande vooruitzichten kan worden opgedragen.*

Artikel 15:1:10 is bedoeld (en beperkt) tot functies binnen het gezagsbereik van de gemeente. Dit artikel geeft de juridische basis om een ambtenaar binnen de eigen organisatie (tijdelijk of structureel) te belasten met andere werkzaamheden. Werkzaamheden die buiten de eigen organisatie worden verricht en waarover geen zeggenschap bestaat vallen daarbuiten.

### ***Inhoud detacheringovereenkomst***

De feitelijke aansturing van de gedetacheerde werknemer is in handen van de inlenende werkgever, terwijl het kenmerk van detachering is dat de uitlenende werkgever de formele werkgever blijft. Indien niets anders is bepaald, blijft de rechtspositieregeling die geldt bij de uitlenende werkgever van toepassing op de gedetacheerde werknemer. Tussen uitlener, inlener en werknemer kunnen in de detacheringovereenkomst wel aanvullende of afwijkende afspraken vastgelegd worden over de rechtspositieregeling die geldt voor de gedetacheerde werknemer. Zo kunnen werktijden tussen gemeenten verschillen en kan het nodig zijn dat hierover afspraken gemaakt worden voor de duur van de detachering. Ook kan in de detacheringovereenkomst worden geregeld hoe omgegaan wordt met vakantie- en verlofopname door de gedetacheerde. Daarnaast is het zinvol om in de detacheringovereenkomst afspraken te maken over de rechtspositionele aspecten die aan het lokale beleid overgelaten zijn, zoals over onkostenvergoedingen, emolumenten, toelagen, opleidingskosten en kosten van bijvoorbeeld dienstkleeding.

Ook is het aan te raden om bij het opstellen van de detacheringsovereenkomst stil te staan bij reiskostenvergoedingen, zeker als de plaats van tewerkstelling verandert in het kader van de detachering.

Bij de aangegeven punten dient als uitgangspunt gehanteerd te worden dat de aanspraken van de ambtenaar bij de uitlenende gemeente kwalitatief gezien zo veel mogelijk overeind blijven.

Detacheringen hebben geen vaste maximale duur, wel zijn ze per definitie tijdelijk.

Na afloop van de detacheringperiode gaat de gedetacheerde – in beginsel - zijn oude functie bij de formele werkgever weer vervullen of kan formeel bij de inlener in dienst genomen worden. Bij terugkeer in de oude functie zullen de arbeidsvoorwaarden die horen bij die functie weer van toepassing worden, zelfs als men tijdens de detacheringperiode aantrekkelijkere, gunstigere arbeidsvoorwaarden had.

### ***Kostenverdeling bij detachering***

Indien er sprake is van een vergoeding die door de inlenende werkgever aan de uitlenende werkgever wordt betaald, dan dient daarover in de detacheringsovereenkomst nadere afspraken te worden vastgelegd. Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de inlener alle kosten van de werkgever vergoedt die hij zou hebben gedragen als de gedetacheerde bij hem in dienst zou zijn. Hiertoe behoren dus ook de werkgeverspremies met betrekking tot ziektekosten en pensioenen. Tevens moet in de detacheringsovereenkomst geregeld worden hoe omgegaan wordt met de vergoeding bij ziekte of arbeidsongeschiktheid van de gedetacheerde ambtenaar. De formele werkgever, niet de inlener, is overigens de werkgever van wie de gedifferentieerde premie kan stijgen indien de gedetacheerde arbeidsongeschikt raakt, ongeacht of de eerste ziekte dag ligt in de detacheringperiode of niet.

Indien voor de detachering een vergoeding in rekening wordt gebracht, moet hierover in beginsel 19% omzetbelasting (BTW) worden betaald. De inlenende gemeente betaalt deze BTW aan de uitlenende gemeente maar kan deze later declareren bij het BTW-compensatiefonds. De uitlenende gemeente moet de ontvangen BTW afdragen aan de belastingdienst.

De heffing van omzetbelasting kan alleen achterwege blijven indien de detachering plaatsvindt ter bevordering van de arbeidsmobiliteit van gedetacheerde en indien daarbij aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Tijdens de laatste BOCE bijeenkomst is de vraag naar voren gekomen of het geoorloofd is om eerst (intern) te verrekenen en het overblijvende bedrag ( met 19% btw) in rekening te brengen?

*(stel: Coevorden brengt in maand x een bedrag voor personeel € 20.000,- in rekening bij Emmen; Emmen brengt in die maand voor huisvesting en dienstverlening € 40.000 in rekening: na interne verrekening gaat uiteindelijk een rekening uit naar Coevorden van € 20.000,- + 19% BTW.)*

Over dit vraagstuk is advies gevraagd bij een Astrid Gesterkamp (fiscaal jurist). Zij geeft het volgende aan :

- 1) verrekening zoals gesteld in de casus is niet mogelijk
- 2) fiscaal wordt (voorlopig) een totaal-dienstverleningconcept van Emmen aan BO en C herkend. Daarvoor geldt een voor de BTW belaste prestatie waarvoor 19% btw in rekening moet worden gebracht. Die door Emmen in rekening gebrachte BTW is bij

BO en C compensabel, want het gaat om compensabele taken. De BTW in de detacheringkosten zijn daardoor voor een deel aftrekbaar als ondernemer (voor het deel dat de mensen worden ingezet voor BO en C) en voor een deel compensabel (ingezet voor Emmen). BO en C dragen de BTW in hun detacheringopbrengst af.

3) fiscaal kunnen we ook een samenwerkingsverband herkennen (politiek niet wenselijk, maar fiscaal wel een oplossing.): vergelijkbaar met Emmen Revisited

Alle BTW die Emmen betaalt in het kader van de samenwerking op sociaal gebied kan pons pons gewijs worden doorverdeeld aan Emmen, BO en C. Hiervoor is een vaste verdeelsleutel noodzakelijk. Ik begreep al dat er thans uitgegaan wordt van meerdere voor verschillende kostensoorten. In dit kader een extra aandachtspunt

Voor de detachering van BO en C aan Emmen blijft het verhaal gelijk, maar kan i.o.m. de fiscus wellicht een bijzondere afspraak worden gemaakt

*nb: als wij als Emmen re-integratietrajecten gaan inkopen voor burgers van BO en C, of als we koelkasten, computers of andere inventaris aanschaffen ihkv de Wet Werk en Bijstand, dan heb ik meer info nodig om te bekijken hoe we dat fiscaal en administratief moeten afhandelen.*

4) Mw. Gesterkamp adviseert de samenwerking tussen de gemeenten in zijn algemeenheid ter sprake te brengen bij de belastingdienst. Er zijn immers al onderdelen bekend waarop samenwerking plaatsvindt. Zij stelt een algemeen verkennend gesprek voor om knelpunten te inventariseren. Vanwege de complexiteit van de verhoudingen tussen de gemeenten en de veelheid aan prestaties over en weer, is het wenselijk om tot een praktische afspraak te komen zonder al te veel administratieve rompslomp.

### ***Detachering en de keten van aanstelling bedoeld in artikel 2:4 CAR-UWO***

Artikel 2:4 van de CAR-UWO regelt het maximum aantal tijdelijke aanstellingen en de maximale tijdelijke aanstellingsduur voorafgaand aan een vaste aanstelling. Ingeval een ambtenaar van een gemeente gedetacheerd wordt naar een andere gemeente blijft de ambtelijke rechtsverhouding tussen de ambtenaar en de uitlenende gemeente bestaan; de uitlenende gemeente blijft formeel de werkgever. De inlenende gemeente geeft de gedetacheerde ambtenaar de opdracht tot vervulling van de afgesproken functie c.q. verrichting van de afgesproken taken. De CRvB heeft in een tweetal uitspraken geoordeeld dat deze opdracht gelijk te stellen is met een tijdelijke aanstelling. Gedurende die periode van detachering had de ambtenaar dus naast de ambtelijke rechtsverhouding met de uitlenende gemeente een tijdelijke aanstelling met de inlenende gemeente. In de laatstgenoemde uitspraak was de situatie zo dat de ambtenaar aansluitend aan de periode van detachering in tijdelijke dienst trad bij de inlenende gemeente. Toen de gemeente na enkele verlengingen het tijdelijke dienstverband wilde beëindigen deed de ambtenaar een beroep op artikel 2:4 van de CAR-UWO en claimde een vaste aanstelling, omdat er naar zijn mening sprake was van meer dan drie tijdelijke aanstellingen die elkaar met tussenpozen van niet meer dan drie maanden hadden opgevolgd. De CRvB stelde de ambtenaar in het gelijk; voor de toepassing van artikel 2:4 lid 6 van de CAR-UWO was de rechtsverhouding tussen de inlenende gemeente en de ambtenaar gedurende de periode van detachering te kwalificeren als een tijdelijke aanstelling zodat deze periode meegeteld moest



worden. Opgemerkt wordt dat in bovengenoemde casus de periode van detachering tot tweemaal toe verlengd werd en dat de CRvB ook die verlengingen aanmerkte als opeenvolgende tijdelijke dienstverbanden. Dit betekent dat er binnen een periode van detachering sprake kan zijn van opeenvolgende tijdelijke dienstverbanden die meetellen voor de toepassing van artikel 2:4 lid 6 CAR-UWO. Voorzichtigheid is dus geboden.

### ***Detachering en tijdelijke aanstelling “bij wijze van proef”***

Het rechtszekerheidsbeginsel zorgt ervoor dat het in veel gevallen niet mogelijk is om na een detacheringperiode een tijdelijke aanstelling ‘bij wijze van proef’ te verlenen voor dezelfde functie als waarin betrokkene een tijd lang gedetacheerd is geweest. De werkgever wordt geacht, zeker na een detacheringperiode van behoorlijke omvang, te weten hoe betrokkene functioneert en zal dus al weten of deze persoon al dan niet aan de functie-eisen voldoet. Indien men na een (zeer korte) periode van detachering kan motiveren dat er wel degelijk onduidelijkheid bestaat over het mogelijk functioneren van betrokkene dan zou een aanstelling ‘bij wijze van proef’ wel aangegaan kunnen worden.

### ***Hoe nu om te gaan met de te plaatsen ambtenaren in het kader van de BOCE-samenwerking ?***

De colleges van B&W BOCE hebben op basis van een verbeterde bestuursovereenkomst een juridische basis voor de verdergaande samenwerking. Met behulp van detachering zal - vooralsnog tijdelijk – het betrokken personeel worden ondergebracht bij de gemeente Emmen. De vraag is echter hoe te handelen na deze tijdelijke overbruggingsperiode?

De samenwerking is bedoeld voor langere termijn. Het uitbesteden van werkzaamheden zal naar alle waarschijnlijkheid een permanent karakter gaan dragen. Daarmee is in feite sprake van het overhevelen van gemeentelijke taken naar een andere publiekrechtelijke organisatie. De gemeente Coevorden en Borger-Odoorn lenen in eerste instantie hun personeel uit om de overgehevelde taken uit te voeren. Het uitlenen van personeel wordt bekrachtigd via een detacheringsovereenkomst. De bedoeling is echter dat het personeel van vorengenoemde gemeenten uiteindelijk in dienst treedt bij de gemeente Emmen. Hoe dient dat proces plaats te vinden?

Bij dit vraagstuk komen onder meer de volgende vragen naar boven:

- 1) Is er sprake van een wijziging van de gemeentelijke organisatie van Coevorden en Borger-Odoorn?  
*Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de omvang en ingrijpendheid van de wijziging. In de onderhavige problematiek (gezien de omvang, gevoeligheid en bestuurlijke context) dient o.i. het antwoord bevestigend te worden beantwoord.*
- 2) Zo ja, wie is bevoegd tot het nemen van besluiten ?  
*het college van B&W , gehoord de gemeenteraad*
- 3) Hebben de gemeenten Coevorden en Borger- Odoorn een sociaal statuut ?  
*Ja. Voor privatisering en taakoverheveling gelden nader overeengekomen afspraken.*

- 4) Wat te doen met de medewerkers die belast zijn met werkzaamheden c.q. taken die worden overgeheveld naar een andere gemeente?  
*Volgens het sociaal statuut (zowel Borger-Odoorn als Coevorden) geldt het uitgangspunt dat er geen gedwongen ontslagen zullen volgen. De werkgever treedt met de betreffende publiekrechtelijke instantie (i.c. Emmen) in overleg over de overname van de ambtenaren van het desbetreffende organisatieonderdeel. Daarbij geldt het adagium “mens volgt werk” waarbij zo mogelijk een passende of geschikte functie wordt aangeboden (artikel 15:1:10 is van toepassing).*
- 5) Hoe om te gaan met de problematiek in Coevorden en Borger-Odoorn ?  
*In de onderhavige kwestie is het wenselijk om een BGO (Bijzonder Georganiseerd Overleg) in te stellen met als doel om de hiervoor gesignaleerde problematiek te bespreken in BOCE verband en nadere afspraken (in de vorm van een sociaal plan) te maken over de taakoverheveling en daarmee samenhangende personeelsproblematiek.*

### ***Resumé/ Advies***

- 1) de stuurgroep BOCE neemt kennis van deze notitie betreffende de juridische status van detachering evenals de problematiek betreffende BTW en verrekening;
- 2) de stuurgroep stemt in met de suggestie dat een verkennend gesprek met de belastingdienst wordt geëntameerd om de gesignaleerde problematiek te bespreken;
- 3) de gemeentesecretarissen van Coevorden en Borger-Odoorn wordt geadviseerd om in de eigen organisatie de besluitvorming betreffende de voorgenomen overheveling van taken conform het sociaal plan te realiseren en daartoe een BGO in het leven te roepen.