

Juridisch sterker door samenwerken

HANDREIKING 'GEMEENTELIJKE SAMENWERKING JURIDISCHE FUNCTIE'



Juridisch sterker door samenwerken

Handreiking 'Gemeentelijke samenwerking juridische functie'

Colofon

Auteurs

Prof. Dr Heinrich Winter.

Dr. Henriëtte van den Heuvel

Samenstelling en redactie

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

Vormgeving

C. Koning (VNG)

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur (VJK)

p/a Gemeente Leiden

Postbus 9100

2300 PC Leiden

www.vjk.nl

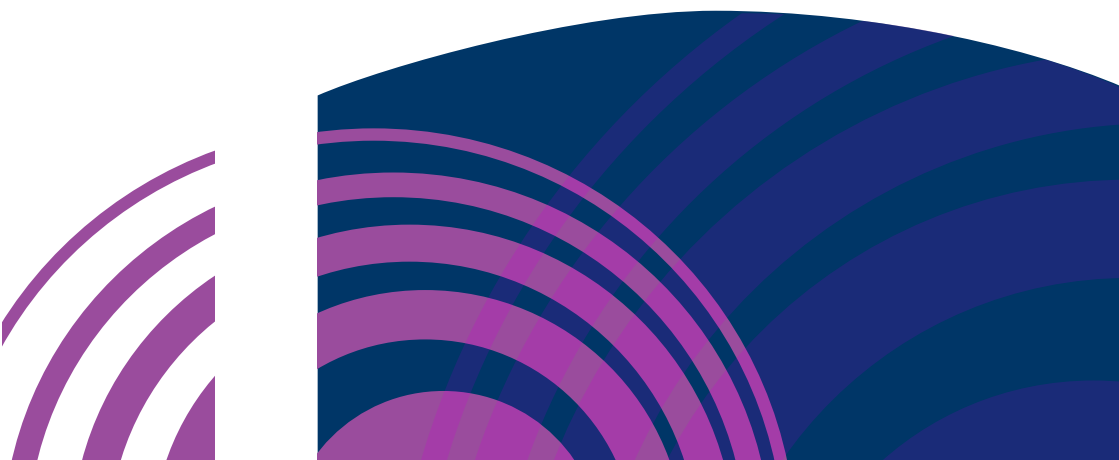
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

www.vng.nl

© VNG, VJK, 2013



Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 De uitdaging	10
1.3 Opschaling als oplossing	13
1.4 Juridische kwaliteitszorg	15
1.5 De juridische functie	16
1.6 Aandachtspunten	18
1.7 Leeswijzer	19
2 Motieven voor gemeentelijke samenwerking	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Historische ontwikkelingen	22
2.3 Algemene motieven	28
2.4 Toekomstige ontwikkelingen	33
2.5 Samenwerking rond de juridische functie	35
2.6 Checklist motieven voor juridische samenwerking	42

3	Randvoorwaarden voor juridische samenwerking	45
3.1	Inleiding	45
3.2	Algemene randvoorwaarden	45
3.3	Juridische randvoorwaarden	54
3.4	Juridische kwaliteitszorg als bijzondere randvoorwaarde	57
3.5	Dilemma's	58
3.6	Checklist randvoorwaarden juridische samenwerking	62
4	De juridische functie en gemeentelijke samenwerking	63
4.1	Inleiding	63
4.2	Rechtsgebieden en de aard van de werkzaamheden	64
4.3	Juridische specialismen en beleidsterreinen	66
4.4	De juridische functie	70
	4.4.1 Inleiding	70
	4.4.2 Structuur	70
	4.4.3 Proces	75
4.5	Competenties van juridisch medewerkers	77
4.6	Keuzes voor juridische samenwerking	80
4.7	Checklist juridische taken bij samenwerking	85
5	Vormen van samenwerking	87
5.1	Inleiding	87
5.2	Organisatorische vorm	88
	5.2.1 Lichte vormen van samenwerking	90
	5.2.2 Gastheermodel: centrumgemeente of matrix	93
	5.2.3 Nieuwe organisatie	96
5.3	Governance	99
5.4	Checklist samenwerkingsvormen juridische functie	102
6	Fasering in samenwerking	105
6.1	Inleiding	105
6.2	Oriëntatie	107
6.3	Verkenning	108
6.4	Besluitvorming	111

6.5	Implementatie	112
6.6	Uitvoering	114
6.7	Evaluatie	117
6.8	Continuïteit, ontwikkeling of ontbinding	117
6.9	Tot slot: alles staat of valt met de inzet van mensen	118
Bijlagen		123
1	Literatuur	124
2	Links	126
3	Literatuurlinks	127
4	Producten- en dienstencatalogus Drechtsteden	128
5	Betrokken personen	130
Over de auteurs		
	Prof.dr. Heinrich Winter	132
	Dr. Henriëtte van den Heuvel	132



Voorwoord

Steeds meer taken komen bij de gemeente te liggen. Dat is een goede ontwikkeling. Het brengt de uitvoering van deze taken dichterbij de burger. Hierdoor krijgt de samenwerking binnen de lokale gemeenschap meer gewicht. Een gemeente is immers de juridische verschijningsvorm van deze samenwerking. Om die reden krijgt de gemeentelijke bestuurskracht bovendien meer relevantie.

De kwaliteit van de juridische advisering is van groot belang voor de gemeentelijke bestuurskracht. Om de kwaliteit van de juridische advisering zo goed mogelijk te borgen wordt ook op juridisch gebied steeds meer samenwerking gezocht. Deze samenwerking wordt voor juristen in de toekomst steeds belangrijker. De tijd is al lang voorbij dat de 'jurist algemene zaken' in zijn eentje alle vakgebieden beheerste en effectief hierover kon adviseren. Het huidige recht is te veel omvattend en te gecompliceerd geworden. Het inrichten van de juridische functie bij een gemeente vraagt om het welbewust maken van keuzes op het organisatorische vlak. In dat kader worden nieuwe en andere structuren voor samenwerking gezocht. Binnengemeentelijk maar ook buitengemeentelijk.

Binnengemeentelijk bijvoorbeeld in de vorm van een intern ‘shared service centrum’. Buitengemeentelijk door middel van intensieve samenwerking tussen gemeenten op juridisch gebied. Dit kan op eenvoudige wijze door middel van het maken van afspraken. Doch ook in meer geformaliseerde vorm van een dienstverleningsovereenkomst of in de vorm van een rechtspersoonlijkheid bezittende gemeenschappelijke regeling. Buitengemeentelijke samenwerking kent reeds een lange historie. Ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden had iedere stad het recht om met andere steden samen te werken. In de praktijk gebeurde dat dan ook veelvuldig.

Voor u ligt de uitgave ‘Juridisch sterker door samenwerken’. Deze uitgave heeft tot doel bouwstenen te leveren voor het maken van keuzes over de samenwerking op het terrein van juridische zaken en de mogelijke samenwerkingsvormen. Bijzondere aandacht wordt daarbij besteed aan de borging van juridische kwaliteit en het optimaliseren van de juridische functie. Deze opdracht geldt zowel voor de gemeente die de taakuitvoering intern of extern op afstand zet als voor het organisatieonderdeel dat met deze taakuitvoering wordt belast.

Deze publicatie is vervaardigd in opdracht van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur (VJK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Wij zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zeer erkentelijk dat het de totstandkoming van deze publicatie mede mogelijk heeft gemaakt.

Juni 2013

drs. C.J.G.M. de Vet

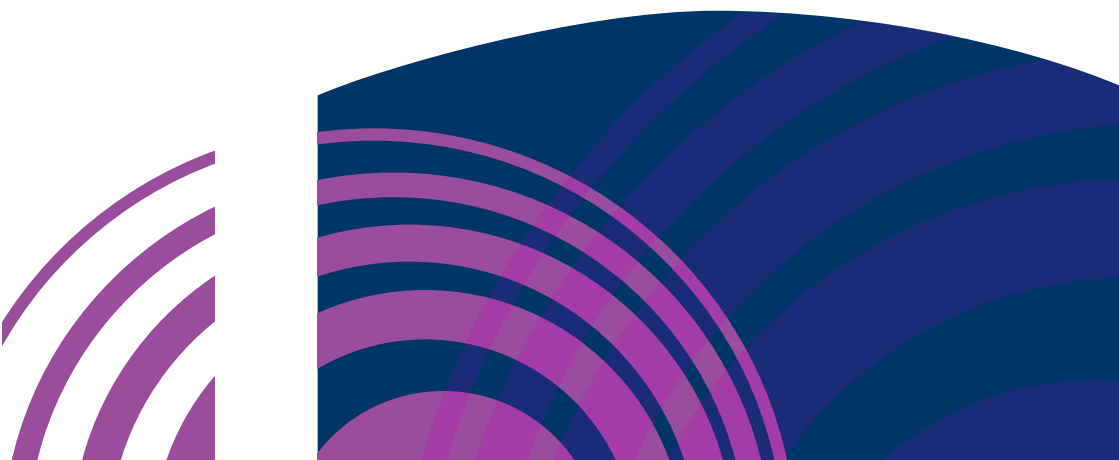
Lid directieraad

*Vereniging van Nederlandse
Gemeenten*

mr. J. Olivier

Voorzitter

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Steeds meer gemeenten werken samen bij het uitvoeren van taken. De samenwerking varieert sterk, zowel naar inhoud (zoals sociale zaken, sociale werkvoorziening, het omgevingsrecht, brandweer of gemeentelijke gezondheidszorg) als naar aard (bijvoorbeeld inkoop, ICT, belastingheffing). De vormen die worden gekozen variëren ook, van een sterk geformaliseerde, juridische samenwerkingsvorm zoals een samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, tot een meer incidentele samenwerking op een bepaald (beleids)dossier of een (netwerk)samenwerking op een bepaalde deeltaak. Ook op het terrein van de juridische functie werken gemeenten steeds vaker samen.

Deze handreiking gaat over de vraag waarom gemeenten samenwerking zoeken rond de juridische functie (hoofdstuk 2), de randvoorwaarden die daarbij relevant zijn (hoofdstuk 3), de juridische taken die voor gemeentelijke samenwerking in aanmerking komen (hoofdstuk 4) en de organisatorische vormen (en hun juridische grondslag) die deze samenwerking kan aannemen (hoofdstuk 5). Aan het eind van de handreiking komen de stappen aan de orde die gezet moeten worden wanneer is

besloten tot een gemeentelijke samenwerking rond de juridische functie en de operationele vormgeving daarvan (hoofdstuk 6).

Samenwerking is niet alleen aan de orde tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten. Zeker bij de grotere gemeentelijke organisaties komen vormen van interne samenwerking rond de juridische functie voor. De grote steden met hun deelgemeenten hebben daarmee de afgelopen jaren ervaring opgedaan. Als gevolg van het regeerakkoord Rutte-Asscher worden deelgemeenten opgeheven; mogelijk worden ze straks omgezet in bestuurscommissies. Binnen de grote steden zal naar verwachting het proces van binnengemeentelijke samenwerking zich ook rond de juridische functie verder voortzetten. Ook om die reden wordt daaraan in deze handreiking aandacht geschonken.

Deze handreiking biedt juristen, managers en bestuurders van gemeentelijke organisaties handvatten wanneer ze voor de uitdaging staan gemeentelijke samenwerking rond juridische taken te overwegen of vorm te geven. De handreiking beoogt concrete antwoorden te geven op vragen die dan kunnen opkomen. Daarbij wordt geput uit ervaringen bij gemeenten, die zijn ontleend aan interviews en rondetafelgesprekken en gemeentelijke documenten. Deze ervaringen worden gepresenteerd in de vorm van aansprekende voorbeelden en checklists.

1.2 De uitdaging

Veel gemeenten in ons land krijgen in toenemende mate te maken met de uitvoering van taken die ze niet langer volledig zelfstandig kunnen behartigen. Dat heeft tal van achtergronden die te maken hebben met de groei van het takenpakket, de veranderde eisen die de samenleving aan de taakuitvoering stelt en met de budgettaire beperkingen waarmee gemeenten te kampen hebben. Deze achtergronden komen hierna aan de orde.

Een belangrijke aanleiding om over gemeentelijke samenwerking na

te denken is het reeds enkele decennia lang voortgeschreden proces van decentralisatie van taken. Dat proces is nog steeds gaande, getuige de drie decentralisaties waarmee de gemeenten de komende jaren geconfronteerd zullen worden. De Participatiewet gaat naar verwachting vanaf 2015 het stelsel van voorzieningen voor mensen met een (gedeelte) arbeidshandicap hervormen en de verantwoordelijkheid daarvoor decentraliseren. De decentralisatie van de jeugdzorg brengt vanaf 2015 een belangrijke nieuwe taak naar de gemeenten die voorheen op provinciaal niveau werd uitgeoefend. Tot slot vergroot de overheveling van de Awbz-begeleiding naar de Wmo, naar verwachting eveneens per 1 januari 2015, het gemeentelijke budget substantieel en ingrijpend, hetgeen ook een belangrijke taakuitbreiding betekent. De decentralisatie van gemeentelijke taken doet een groot beroep op de bij gemeenten aanwezige expertise. Ook de juridische deskundigheid moet meegroeien met de nieuwe taken. Dat kan als daarvoor voldoende budget is, maar soms zijn de taken zo veelvormig en de vereiste juridische deskundigheid zo specifiek dat het niet doelmatig is alle benodigde juridische kennis binnen een gemeente aanwezig te hebben. Gemeenten kunnen er dan voor kiezen te gaan samenwerken, zodat het benodigde juridische specialisme door meerdere gemeenten benut kan worden.

De huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Plasterk, kiest als beleidsuitgangspunt opschaling van gemeenten naar een grootte van 100.000 +. Dat uitgangspunt lijkt na veel kritiek uit gemeentelijke kring, inmiddels wat te zijn afgezwakt, onder meer omdat gemeenten aangeven dat ook gemeentelijke samenwerking een oplossing kan zijn voor de vragen die de nieuwe taken oproepen. Gemeenten vinden allemaal dat bestuurskrachtversterking gelet op de gemeentelijke taakverzwaring wenselijk is, maar menen tegelijkertijd dat dit niet steeds noodzakelijk langs de weg van bestuurlijke schaalvergroting hoeft plaats te vinden. Daarom is het nodig aandacht te schenken aan de vraag hoe als alternatief daarvoor gemeentelijke samenwerking rond de juridische functie kan bijdragen aan de gewenste bestuurskrachtversterking.

Door veranderingen in de samenleving nemen de eisen waaraan gemeenten moeten voldoen bij de taakuitvoering toe. Het spreekt steeds minder vanzelf dat een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan wordt geaccepteerd door de geadresseerde of door andere belanghebbenden. Met name het risico van negatieve publiciteit en van imago-schade wordt daarbij steeds groter. De nadruk komt daarom steeds sterker te liggen op een juridisch correct en ook vanuit communicatief oogpunt gezien goed verlopen besluitvorming. De taakuitbreiding die de komende jaren wordt voorzien zorgt voor een sterk toenemend aantal besluiten en stelt zwaardere eisen aan de in te zetten juridische deskundigheid. Gemeenten kiezen er daarom voor hun krachten te bundelen: het principe 'twee weten meer dan een', gaat hier op. Door het schaalniveau te vergroten kan meer specialistische juridische deskundigheid worden ingezet. Door de borging van de juridische kwaliteit van de besluitvorming wordt de legitimiteit van het bestuur gegarandeerd. Samenwerking van gemeenten rond de juridische functie heeft dus een relatie met de zorg voor juridische kwaliteit.

Een derde achtergrond van gemeentelijke samenwerking rond de juridische functie is budgettair van karakter. Ook bij de uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket en bij de toegenomen eisen vanuit de samenleving spelen budgettaire overwegingen een rol, maar de besparingsnoodzaak waarmee gemeenten worden geconfronteerd is ook een zelfstandige verklaring voor de toegenomen aandacht voor samenwerking rond de juridische functie. Eigenlijk is sprake van een eenvoudig verdelingsvraagstuk. Wanneer gemeenten juridisch samenwerken kunnen ze meer taken zelfstandig blijven uitvoeren. Wordt het budget voor de juridische functie van gemeenten kleiner dan kunnen gemeenten er ook voor kiezen de uitvoering van taken uit te besteden door extern in te huren. Dat kan zelfs een zeer verstandige keuze zijn als het gaat om specialistische taken die vrijwel niet voor komen. In feite is er sprake van een continuüm. Sommige taken komen zo vaak voor dat ze het meest efficiënt binnen de eigen organisatie kunnen worden uitgevoerd. Andere taken komen zo sporadisch voor dat uitvoering binnen de eigen

organisatie erg duur is en daarmee niet verstandig zou zijn. Wanneer gemeenten samenwerking zoeken versterken ze het draagvlak voor de uitvoering van taken in de eigen organisatie. Nog steeds zullen sommige juridische taken extern worden uitgevoerd, omdat ze zodanig specialistisch zijn dat het een suboptimale keuze zou zijn die in eigen huis uit te voeren. En soms is de inschakeling van een extern jurist een verstandige strategische keuze, bij voorbeeld in de richting van de gemeenteraad of externe partijen.

1.3 Opschaling als oplossing

Gemeenten kunnen voor verschillende scenario's kiezen als ze in antwoord op de hierboven omschreven uitdagingen kiezen voor versterking van hun bestuurskracht door opschaling. Willen ze als gemeente zelfstandig blijven dan ligt het in de rede te kiezen voor samenwerking. Dat kan voor een beperkt aantal taken (bijvoorbeeld voor de bedrijfsvoeringstaken) of voor een breed takenpakket. Ook kan uiteraard gekozen worden voor het meest vergaande scenario, namelijk de keuze voor een fusie die leidt tot een gemeentelijke herindeling.

Een keuze voor samenwerking tussen en binnen gemeenten rond de juridische functie kan dus een oplossing zijn voor gemeenten die worden geconfronteerd met een besparingsnoodzaak, met de toename van eisen veroorzaakt door taakuitbreiding en met het waarborgen van juridische kwaliteit. De organisatorische (en juridische) vorm die het samenwerkingsverband aanneemt kan nogal verschillen. Ook de taken waarop samengewerkt kan worden lopen sterk uiteen. Deze handreiking bespreekt de verschillende varianten en geeft daarvan voorbeelden.

Samenwerking rond de juridische functie kan een meeromvattend takenpakket betreffen, bijvoorbeeld wanneer gemeenten alle stafjuristen bij elkaar voegen. Maar ook samenwerking rond een enkelvoudige taak is denkbaar, bijvoorbeeld op het terrein van de behandeling van

bezwaarschriften. Vervolgens is de wijze waarop de samenwerking gestalte krijgt een tweede indelingscriterium. Dat kan sterk geformaliseerd zijn, bijvoorbeeld in een organisatorisch verband zoals een gemeenschappelijke regeling, maar kan ook een meer informeel, netwerk-karakter dragen. Deze handreiking betreft daarmee de vier cellen van onderstaande matrix.

Tabel 1.1: Verschillende varianten samenwerking juridische functie, voorbeelden

	Enkelvoudige taak	Meeromvattende taken
Informele samenwerkingsvorm	Benoeming van een gezamenlijke bezwaarschriften-commissie	Toedeling van specialisaties (zoals aanbestedingsrecht en staatssteun)
Geformaliseerde samenwerkingsvorm	Contractering van een gezamenlijke juridisch controller	Shared Service Center (rond de juridische functie)

Uiteraard kan een samenwerkingsrelatie zich ontwikkelen. Er zijn verschillende voorbeelden van gemeentelijke samenwerkingsvormen die van start gingen als een informele samenwerking rond een bepaalde taak en die vervolgens uitgroeiden tot een geformaliseerde samenwerking rond meerdere taken. Herweijer en Fraanje merken daarover op:

“Een lichte vorm van samenwerking zoals in een netwerkconstructie lijkt als belangrijkste functie te hebben dat de partners met elkaar in een nieuwe situatie kunnen kennismaken en eventueel bestaand wantrouwen kan worden weggenomen. (...) Netwerksamenwerking (...) blijkt vooral een eerste stap te zijn in een incrementeel proces dat leidt tot een steeds verdere intensivering en institutionalisering van de samenwerking. De belangrijkste functie van deze lichte netwerksamenwerking is wellicht niet zozeer het opleveren van directe winst, maar die van ijsbreker tussen de deelnemende gemeenten in de aanloop naar verdere stappen.”¹

1 M. Herweijer & M.J. Fraanje, Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Kluwer, Deventer: 2011, p. 11.

1.4 Juridische kwaliteitszorg

Samenwerking rond de juridische functie ligt in het hart van juridische kwaliteitszorg. Bij juridische kwaliteitszorg gaat het om de vraag naar de organisatie van de juridische functie, het beschrijven en zo mogelijk beperken van de juridische risico's die aan de orde zijn en het benutten van juridische kansen. De vraag naar de juridische functie is altijd een vraag naar relaties met andere juridisch adviseurs, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Samenwerken met externe juristen kan allerlei vormen aannemen. Het kan gaan om de samenwerking met een advocaat of met een juridisch adviseur, het kan gaan om de relatie met de leden van extern samengestelde planshadecommissies en bezwaarschriftencommissies en het kan de inhuur van tijdelijke juridisch adviseurs betreffen in verband met ziekte, zwangerschap of tijdelijke piekdrukke. Altijd is bij die relaties de vraag naar de kwaliteit van de geleverde diensten aan de orde. Met andere woorden: krijgt de gemeente waar voor haar geld? Die vraag is in essentie niet anders bij de vraag naar incidentele of structurele samenwerking met een andere gemeente rond de juridische functie. Ook dan gaat het er om of er inderdaad sprake is van kwaliteit tegen acceptabele kosten. Vanuit het oogpunt van juridische kwaliteitszorg bezien wordt de keuze voor samenwerking met andere gemeenten gemaakt als die (nog) beter dan de andere vormen van inschakeling 'value for money' biedt.

Overigens zijn niet alleen gemeenten op zoek naar mogelijke samenwerkingsvormen rond de juridische functie, ook bij de departementen is een en ander gaande. Onderstaande ambities uit 'Partner in beleid', een document van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk van april 2010, illustreren dat.

"In de nieuwe juridische functie van de Rijksoverheid werken de juridische diensten samen aan:

- een gezamenlijk wervings- en opleidingsbeleid
- het hanteren van dezelfde kwaliteitsmaatstaven en werkprocessen (Legis)
- een gemeenschappelijk wetgevings- en onderzoeksprogramma
- de uitvoering van interdepartementale wetgevings- en JZ-projecten"

Het voorgaande betekent dan ook dat net als bij andere relaties idealiter het geval is, bij de samenwerking met gemeenten rond de juridische functie waarborgen voor juridische kwaliteit van belang zijn. Die waarborgen dienen vooraf te worden gedefinieerd in termen van bijvoorbeeld de gewenste snelheid van de dienstverlening en het niveau daarvan. Vastlegging is mogelijk op verschillende manieren, bijvoorbeeld in dienstverleningsovereenkomsten, maar ook in de voorwaarden bij een contract of in de governancestructuur bij de oprichting van een afzonderlijke organisatie.

Juridische kwaliteitszorg is een continu proces. Dat betekent dat op gezette tijden evaluatie plaats moet vinden van de geleverde kwaliteit. Dat kan door zelfevaluaties, maar altijd is er uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf die besluit tot een vorm van samenwerking. Om de geleverde juridische kwaliteit te kunnen beoordelen betekent dit dat binnen de gemeentelijke organisatie juridische capaciteit vereist is. De opdrachtgeversrol kan immers alleen dan goed worden ingevuld wanneer die borgende rol, onafhankelijk van de entiteit waarin de juridische samenwerking vorm krijgt, wordt waargemaakt. Dat vraagt om een 'linking pin' of zogenaamde 'contramal' binnen de gemeentelijke organisatie. Aan die verbindende schakel worden ook inhoudelijke eisen gesteld. In hoofdstuk 5 wordt aan dat vraagstuk nader aandacht geschonken.

1.5 De juridische functie

Samenwerking rond de juridische functie vraagt om een nadere omschrijving van wat de juridische functie behelst. De meest algemene definitie verwijst naar medewerkers die binnen een bepaalde organisatie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van juridische (deel)taken. Juridisch medewerkers zijn niet per se academisch geschoolde juristen. Ook academisch geschoolde beleidsmedewerkers en hbo- of mbo-geschoolde medewerkers zijn vaak belast met juridische taken. Binnen Nederlandse gemeenten zijn waarschijnlijk enkele duizenden juridisch medewerkers

actief. De juridische functie waarvan zij onderdeel uitmaken is meestal in ten minste twee lagen georganiseerd. De eerstelijns juridische functie heeft betrekking op vakinhoudelijke taken, die zijn belegd in het primaire proces bij verschillende medewerkers met een juridische functie-inhoud. Naast functies waaraan juridische opleidings- en/of kenniseisen ten grondslag liggen, betreft het ook algemene beleidsfuncties of taken waaraan deels ook juridische aspecten zijn verbonden, zoals functies rond inkoop en arbeidsvoorwaarden. Taken liggen op een veelheid van terreinen, zoals vergunningverlening, subsidieverstrekking en handhaving. Vaak vervullen medewerkers in het primaire proces taken waarvan slechts een deel als juridisch is te typeren.

De tweedelijns juridische functie betreft taken en thema's die het primaire proces overstijgen. Tweedelijns taken zijn cluster- of afdelingsoverstijgende advisering, de behandeling van bezwaarschriften, maar ook werkzaamheden op het terrein van juridische kwaliteitszorg. We spreken ook wel van de juridische staf.

Vaak wordt van deze eerste en tweede lijn nog een derde lijn onderscheiden die juridische controltaken betreft. Die juridische controlfunctie is neergelegd bij een juridisch controller of als deeltaak bij een concerncontroller. De juridisch controller of de concerncontroller werkt meestal samen met medewerkers binnen de tweede lijn om werkzaamheden op het terrein van juridische kwaliteitszorg nader vorm te geven.

In beginsel kan juridische samenwerking plaats vinden op alle juridische (deel) taken die hierboven genoemd zijn. Tegelijkertijd is dat het meest eenvoudig voor te stellen bij taken die volgens deze indeling tot de tweedelijns juridische functie (de juridische staf) worden gerekend. Juridische deeltaken in het primaire proces zijn vaak zo sterk verbonden met inhoudelijke taken binnen het primaire proces dat samenwerking rond die specifieke deeltaken lastiger is. Het is echter niet onmogelijk, maar ook dat is een vraagstuk van schaal. Geheel anders is dat uiteraard wanneer de samenwerking plaats vindt geïntegreerd met de deeltaak

zelf. Als dat het geval is spreken we echter niet langer over samenwerking rond de juridische functie, maar betreft de samenwerking de primaire gemeentelijke taakuitvoering.

In de praktijk zijn dan ook vooral voorbeelden te zien van samenwerking in de tweede lijn en de taken die daartoe worden gerekend. In hoofdstuk 4 van deze handreiking wordt nader aandacht besteed aan de vraag waarover die tweedelijns juridische taak precies gaat. In hoofdlijnen betreft het de beantwoording van specialistische vragen die afwijken van wat de eerste lijn redelijkerwijs moet kennen of kunnen, het geven van een second opinion en het behandelen van bezwaarschriften. Specialistische taken die bij veel gemeenten binnen de tweede lijn worden uitgevoerd zijn bijvoorbeeld:

- vragen over de toepassing van de WOB, het aanbestedingsrecht en staatssteun, het privaatrecht en aansprakelijkstellingen en planscha-deverzoeken
- toetsing van (wijzigingen van) regelgeving
- wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht
- afdelingsoverstijgende regelgeving (zoals APV, ASV)
- coördinatie van de inhuur van externe juridische adviseurs
- opstellen juridische scholingsplannen

1.6 Aandachtspunten

Samenwerken klinkt goed, maar de praktijk is vaak weerbarstig. Goede bedoelingen stranden niet zelden bij de vertaling naar de praktijk, doordat dan helder wordt wat de praktische consequenties zijn van de samenwerking. Daarbij kan gedacht worden aan de kosten, de personele effecten en de effecten op de werkprocessen. Ook de weerstand bij het personeel is een factor waarmee rekening moet worden gehouden. De politieke constellatie kan stimulerend werken maar kan ook afbreuk doen aan inspanningen om rond de juridische functie tot samenwerkingsafspraken te komen. Samenwerkende gemeenten hebben niet zelden onderling tegengestelde belangen, zoals rond de

vestiging van bedrijven of uitbreidingsplannen. Verschillende evaluaties van bestaande samenwerkingsverbanden geven stof tot nadenken. Deze handreiking besteedt ruim aandacht aan de aandachtspunten waarmee rekening moet worden gehouden en de randvoorwaarden die vervuld moeten worden wil een samenwerking ook daadwerkelijk kansrijk zijn en meerwaarde bieden. Met name in het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 6) komen die aandachtspunten aan de orde, maar ze spelen een rol bij veel wat daaraan vooraf gaat. Het laatste hoofdstuk besteedt ook vooral aandacht aan de stappen die gezet moeten worden wil een samenwerking succesvol zijn.

1.7 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 en 3 worden motieven en randvoorwaarden voor samenwerking besproken, zowel in algemene zin als specifiek voor de juridische functie. In het vierde hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij de vraag welke onderdelen van de juridische functie ondergebracht kunnen worden in het samenwerkingsverband en welke bij de gemeenten moeten blijven. In het vijfde hoofdstuk komen de verschillende organisatorische vormen aan de orde en de governance van het samenwerkingsverband. Tenslotte wordt in het zesde en laatste hoofdstuk gefaseerd aangegeven welke vragen aan de orde zouden moeten komen bij de opzet, uitvoering en doorontwikkeling van een samenwerkingsverband rond de juridische functie.

Aan het einde van deze handreiking is een overzicht opgenomen met relevante literatuur en links naar samenwerkingsverbanden en praktijkvoorbeelden. Ook is in de bijlagen een overzicht opgenomen van degenen die bereid waren hun kennis te delen en een inblikje te geven in hoe zij het aanpakken. Er is door hen ook een aantal relevante documenten beschikbaar gesteld waar andere gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.



2 Motieven voor gemeentelijke samenwerking

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de doelstellingen van samenwerking in het algemeen en van samenwerking rond de juridische functie in het bijzonder. Voordat dit gebeurt staan we in paragraaf 2.2 eerst stil bij de geschiedenis van intergemeentelijke samenwerking en de recente ontwikkelingen die van invloed zijn op de zich steeds verder uitbreidende samenwerking tussen gemeenten. In paragraaf 2.3 wordt een globaal overzicht gegeven van de doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking, die op alle terreinen in meerdere of mindere mate gelden. De dimensies waarop voordeel kan worden behaald, in het bijzonder de verbetering van kwaliteit, het verlagen van kosten en het verminderen van kwetsbaarheid kunnen zowel gevoed worden door de ervaren problemen als door ambities. Deze zogenaamde push en pull factoren zullen ook aan de orde komen. In paragraaf 2.4 komen de ontwikkelingen aan bod waarmee de gemeenten op korte en middellange termijn te maken krijgen. Daarna worden in paragraaf 2.5 de doelstellingen besproken die kunnen worden gerealiseerd door samen

te werken rond de juridische functie. De praktijk van gemeentelijke samenwerking laat zien dat voor het behalen van doelstellingen een reeks van specifieke randvoorwaarden geldt. Dat is het onderwerp van het hierna volgende hoofdstuk.

2.2 Historische ontwikkelingen

Gemeenten werken al langer samen om doelstellingen te realiseren waarbij sprake is van bovenlokale of regionale vraagstukken. Gedacht kan worden aan ruimte (bereikbaarheid, mobiliteit), economie (het aantrekken van bedrijvigheid, profilering van de regio) en toerisme. En natuurlijk wanneer er gemeentelijke belangen verdedigd moeten worden ten opzichte van provincie of rijk. Bij deze voorbeelden gaat het vooral om beleidsmatige afstemming. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt steeds vaker ook samengewerkt rond uitvoeringstaken. Het begon met de uitvoering van relatief simpele taken, waarbij in de uitvoering zelf geen sprake is van beleidsmatige afwegingen. Het gaat onder meer om milieudiensten, gemeenschappelijke afvalinzameling en werkvoorzieningschappen. In de negentiger jaren van de vorige eeuw kwam hier de samenwerking op sociale zaken bij, in de intergemeentelijke sociale diensten die mede dankzij subsidie vanuit het Rijk tot stand kwamen. De samenwerking krijgt vaak gestalte in de vorm van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling, die het juridisch kader biedt voor gemeenten om op publiekrechtelijke basis met elkaar gemeenschappelijke taken op te pakken.

Op het terrein van vooral werk, gezondheid en ruimte worden gemeenten door het Rijk, in sommige gevallen met tussenkomst van de provincie, gedwongen om samen te werken vanwege het bovenlokale karakter van de vraagstukken. Voorbeelden hiervan zijn de GGD, de Veiligheidsregio's en meer recent de Regionale Uitvoeringsdiensten (de RUD's). In dit verband is het onderscheid dat Herweijer en Fraanje maken tussen intergemeentelijke samenwerking en regionale samenwerking relevant. Intergemeentelijke samenwerking is in hun omschrijving

vrijwillige samenwerking van gemeenten, gericht op het versterken van de lokale bestuurskracht van de afzonderlijke deelnemende gemeenten die als positief neveneffect kan hebben dat ook de regionale slagkracht toeneemt. Regionale samenwerking verschilt van intergemeentelijke samenwerking, doordat die zich richt op de aanpak van bovenlokale opgaven.²

De afgelopen tien jaar zijn gemeenten ook steeds vaker samen gaan werken in bedrijfsvoeringstaken. Deze samenwerking krijgt in de praktijk verschillende vormen: van afstemming of netwerksamenwerking tot een bundeling van de organisatie van de uitvoering, bijvoorbeeld in een shared service center. Vaak wordt begonnen met terreinen waar veel winst te behalen is (zoals inkoop), waar sprake is van urgentie en de wens kosten en uitgaven te beperken (ICT), dan wel op terreinen waar het benutten van de kracht van een andere overheidsorganisatie zou kunnen leiden tot efficiencywinst (uitvoering van belastingtaken door het waterschap). De laatste jaren zijn op al deze terreinen samenwerkingsconstructies ontstaan om te komen tot een betere verhouding tussen kwaliteit en kosten.

Soms richt de samenwerking zich op één specifieke taak zoals de samenwerking die vanaf 2004 tussen aanvankelijk zes, vanaf 2013 drie, Friese gemeenten functioneert rond ICT-diensten in het ISZF (ICT-Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslan).

2 Herweijer & Fraanje, 2011, p. 146.

Tekstbox 2.1: Missie en visie shared service center ISZF

Het Shared Service Center ISZF zorgt voor de continuïteit van de ICT- dienstverlening aan de participerende gemeenten (en de daaraan gerelateerde organisaties) en de overige klanten. Daarmee creëert het ISZF voor hen de randvoorwaarden voor een efficiënte bedrijfsvoering en een klantgerichte en effectieve dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Door slim en nuchter ICT als ondersteunend proces in te zetten en door intensief samen te werken met deelnemers en afnemers, kennis te bundelen en ervaringen met hen uit te wisselen, wordt de bedrijfsvoering en dienstverlening verbeterd. Kwaliteit en professionaliteit staat daarbij hoog in het vaandel. Tevens wordt in de medewerkers geïnvesteerd en worden besparingen gerealiseerd.

Als uitvoerende organisatie zijn wij verantwoordelijk voor het beheer van werkplekken, netwerken en telefonie, overkoepelend applicatiebeheer, inkoop van ICT-middelen, advisering, beveiliging, ondersteuning, ondersteuning van het informatiemanagement, programma - en projectmanagement en ICT-opleidingen.

Het ISZF heeft ongeveer 30 medewerkers. Daarnaast hebben we regelmatig MBO- en HBO-stagiaires. Daarmee geeft het ISZF enerzijds invulling aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van haar gemeenten en anderzijds haalt zij extra kennis, ervaring en capaciteit in huis waarmee zij de gemeenten beter van dienst kan zijn. We lenen soms voor onze projecten medewerkers van onze gemeenten of huren specialistische kennis in.

Bron: www.iszf.nl

Andere shared service centers vervullen bedrijfsvoeringstaken over de volle breedte, zoals in de samenwerkingsverbanden van Drechtsteden en Servicepunt71 het geval is.

Tekstbox 2.2: Missie en visie samenwerkingsverband Drechtsteden

De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) biedt excellente dienstverlening, om de gemeenten te ondersteunen in hun kerntaken en bij het bereiken van hun doelen. Dat doet de GRD met publieke zakelijkheid. We combineren maatschappelijke betrokkenheid en kennis van omgeving en het netwerk, met professionele fermheid, zakelijkheid en doelmatigheid. De GRD levert met vijf dochterbedrijven en een regiebureau producten en diensten, waarbij een deel van de taken *namens* de gemeenten worden uitgevoerd en een deel van de taken door de gemeenten zijn *overgedragen*.

De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden is sinds 8 maart 2006 van kracht. De deelnemende gemeenten hebben in januari 2006 toestemming gegeven voor de organisatie van de GRD. De GRD voert een aantal taken uit die door één of meerdere van de deelnemende gemeenten worden overgedragen.

De GRD begon relatief klein in omvang, maar groeide uit naar een stevige organisatie, waaronder momenteel zes dochters met zo'n 850 werknemers zijn ondergebracht: Sociale Dienst, Gemeentebelastingen, Onderzoekscentrum, Ingenieursbureau, Bureau Drechtsteden en het Servicecentrum Drechtsteden.

Het Servicecentrum Drechtsteden omschrijft zichzelf als dé resultaatgerichte dienstverlener voor overheidsorganisaties in de regio Drechtsteden. Als shared servicecentrum bieden wij de Drechtstedenorganisaties ondersteuning bij zowel beleidsvorming en advisering als bij uitvoerende taken op de volgende terreinen:

- Financiën en Inkoop
- Facilitaire zaken & documentaire informatievoorziening
- Administratie en (management)informatie
- Informatisering en automatisering
- Communicatie
- Juridische dienstverlening
- Personele dienstverlening

Bron: www.servicecentrumdrechtsteden.nl

Tekstbox 2.3: Missie en visie Servicepunt71

Servicepunt71 biedt haar klanten efficiënte en kwalitatief hoogwaardige diensten op het gebied van bedrijfsvoering tegen bedrijfseconomisch aanvaardbare en toetsbare verrekenarieven en draagt zo bij aan een verbeterde dienstverlening van deze klanten aan hun burgers, bezoekers en bedrijven. Servicepunt71 biedt haar werknemers een uitdagende en professionele werkomgeving waarin ruimte is voor persoonlijke ontwikkeling.

Vier gemeenten - Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude - hebben de interne bedrijfsvoeringstaken geconcentreerd in één organisatie, Servicepunt71. Servicepunt71 levert producten en diensten op het gebied van HRM, inkoop, ICT en juridische, financiële en facilitaire zaken. De gemeenten zijn hierdoor minder kwetsbaar, kunnen beschikken over professionelere en deskundigere medewerkers en kunnen de arbeidskracht efficiënter inzetten. De nieuwe organisatie biedt de gemeenten de mogelijkheid zich meer te richten op het eigen primaire proces, dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.

De gemeenschappelijke regeling Servicepunt71 geldt vanaf 1 januari 2011, de organisatie is op 1 januari 2012 van start gegaan.

Bron: www.servicepunt71.nl

Gemeenten blijken in de praktijk per sector te zoeken naar het beste samenwerkingsverband, zodat er veel verschillende combinaties ontstaan waarin gemeenten participeren. Evaluatieonderzoek laat zien dat de ervaringen met die traditionele samenwerkingsverbanden niet altijd positief zijn.³ Dit blijkt zowel samen te hangen met het vraagstuk van de democratische legitimiteit, de sturingsvraag (wie is eigenlijk de baas van het samenwerkingsverband?) en de verliezen die kunnen ontstaan binnen een samenwerkingsverband, die voor rekening komen van de participerende gemeenten.

Door de veelheid van samenwerkingsverbanden waarin een gemeente

3 R. Hulst & A. van Montfort, *Inter-municipal cooperation in Europe*, Dordrecht: Springer, 2007; SGB0, *De WGR gewaardeerd*, Den Haag: SGB0, 1991; SGB0, *Samenwerking tussen decentrale overheden, aantallen, motieven en trends*, Den Haag, SGB0, 1997; Partners & Pröpper, *Trendstudie samenwerking decentrale overheden*, Vught, 2005.

participeert, voortkomend uit de begrijpelijke behoefte om voor elk vraagstuk de meest passende oplossing te kiezen, is een gebrek aan transparantie en veel bestuurlijke drukte ontstaan. De uit deze problematiek voortgekomen roep om 'congruentie' in de samenwerking op het terrein van de decentralisaties door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is niet positief ontvangen door de gemeenten en de VNG, mogelijk mede vanwege het kader waarbinnen deze uitspraak werd gedaan (Decentralisatiebrief, 19 februari, 2013). Vast staat dat indien gemeenten op steeds meer terreinen met dezelfde partners samenwerken de bestuurlijke drukte afneemt. Ook geldt dat wanneer gemeenten willen fuseren dat het best lukt met gemeenten met wie al op verschillende terreinen naar tevredenheid wordt samengewerkt. Intergemeentelijke samenwerking en herindeling zijn dus niet aan elkaar tegengesteld, maar kunnen in de tijd in elkaars verlengde liggen. Gemeenten vinden het echter onwenselijk wanneer het Rijk hier zijn invloed doet gelden.

Met de komst van het kabinet Rutte-Asscher lijkt echter een einde te komen aan de periode die in 2004 is ingezet door het kabinet Balkenende I, waarin het Rijk niet wilde beslissen tot gedwongen herindelingen en waarbij alle kaarten werden gezet op vrijwillige samenwerking en fusies van onderop tot stand zouden moeten komen. De aanvankelijke inzet om te komen tot gemeenten met ten minste 100.000 inwoners is na sterk verzet vanuit gemeentelijke kring wat genuanceerd. Kern van het streven is nu gericht op het vergroten van de bestuurskracht, waardoor ook meer nadruk komt te liggen op alternatieven voor structuurverandering, zoals intensivering van de intergemeentelijke samenwerking. Indien het Rijk zich meer terughoudend opstelt is het niet onwaarschijnlijk dat gemeenten ook zelf zullen streven naar een grotere eenduidigheid in de samenwerkingsverbanden, vanuit de behoefte aan meer overzichtelijkheid en grip, ook ter versterking van de bestuurskracht van de gemeenten. Een dergelijke tendens is ook zichtbaar in de ontwikkeling van het werken met preferente partners (Eikenboom, Kiewik en Van den Heuvel, 2011).

Uit het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-Asscher blijkt dat de financiële crisis die binnen gemeenten de afgelopen drie jaren steeds sterker voelbaar werd (met name ook door de grondafschrijvingen), zal leiden tot een aantal ingrijpende maatregelen om uitgaven te beperken. Naast het beperken van voorzieningen zullen gemeenten ook met grote urgentie gaan werken aan het versterken van de intergemeentelijke samenwerking op verschillende taken. Bij de middelgrote en kleinere gemeenten wordt dit deels ook gemotiveerd door de wens zelfstandig te blijven.

2.3 Algemene motieven

De drie belangrijkste motieven voor intergemeentelijke samenwerking zijn de drie K's:

- 1 Kwaliteitsverbetering
- 2 Kostenreductie
- 3 Kwetsbaarheidsvermindering

Hier wordt soms een vierde K aan toegevoegd. Genoemd worden wel:

- Kansen voor medewerkers
- Klantgerichtheidstoename
- Focus op Kerntaken

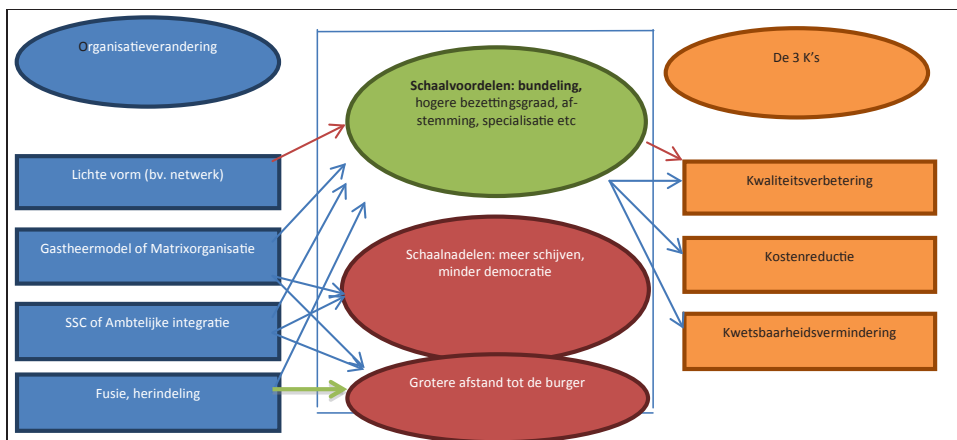
Kansen voor medewerkers verwijst naar de noodzakelijke voorwaarde om medewerkers te binden en te motiveren. Vanuit de medewerkers bezien betekent de vorming van een samenwerking met andere gemeenten soms een kans op functieverbreiding, soms een kans op specialisatie en mogelijk een kans op het zetten van een carrièrestap. Dit aspect behandelen we in het volgende hoofdstuk. Een mogelijk andere vierde K is Klantgerichtheidstoename (Herweijer & Fraanje). Een argument is dat door samenwerking de kwaliteit van de dienstverlening kan worden versterkt. Wij beschouwen dit motief als relevant, maar tegelijkertijd als onderdeel van de verbetering van de kwaliteit en zullen het daar aan de orde laten komen. En tot slot, focus op Kerntaken, waarbij alles wat on-

dersteunend is tegen zo laag mogelijke kosten op afstand kan worden gezet. Van een geheel andere orde is de wens de eigen autonomie te handhaven een motief om samen te werken: 'K wil zelfstandig blijven...

Wij houden het in dit hoofdstuk bij de eerste drie K's, omdat deze in alle verkenningen en studies naar voren komen als de drijvende kracht achter samenwerking. Het gewicht van deze drie motieven verschilt echter per terrein en is ook afhankelijk van de aard van de taken. Zo kan bijvoorbeeld samenwerking rond uitvoerende taken sneller leiden tot kostenvoordelen dan samenwerken op adviestaken, terwijl op sommige terreinen juist de combinatie veel oplevert, zoals bij inkoop en ICT, waar zowel voordelen optreden door expertisebundeling als door pure opschaling en de voordelen van gezamenlijke inkoop van ICT.

In onderstaande figuur, een variant op Herweijer en Fraanje, 2011, zijn de 3 K's gerelateerd aan de verschillende vormen van organisatieverandering.

Figuur 2.1: De motieven voor samenwerking en de vormen van organisatieverandering



Ad 1: Kwaliteitsverbetering

De kwaliteit van de dienstverlening kan door samenwerking op verschillende manieren worden versterkt. Door samenwerking met collega-professionals kan de kennis en kunde van de medewerkers worden vergroot, wat effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening.

Samenwerking biedt ook mogelijkheden tot specialisatie en verbreding van kennis van medewerkers. Doordat er meer vraag is naar de uitvoering van bepaalde specialistische taken en naar specialistische kennis wordt het mogelijk deze intern te organiseren in plaats van extern in te huren. Hiermee ontstaat de mogelijkheid – afgezien van het voordeel van kostenbesparing – ook de kwaliteit van de eigen organisatie en de dienstverlening te versterken.

Samenwerking brengt vaak de noodzaak met zich mee afspraken te maken over het afstemmen van interne processen en te komen tot standaardisatie. Dit kan leiden tot een beter voorspelbare dienstverlening en een constante kwaliteit, minder afhankelijk van de medewerker die levert. Ook kunnen kwaliteitsstappen in de processen worden geborgd. Samenwerking kan leiden tot het verbreden van het takenpakket van de professional, tot de toename van functiedifferentiatie en het vergroten van carrièremogelijkheden. Dit aspect is hiervoor al kort aangeduid onder de noemer ‘kansen voor medewerkers’.

Indien er besloten wordt tot formalisering van de samenwerking kan de (inhoudelijke) kwaliteit van producten worden bepaald door de gezamenlijke opdrachtgevers en worden vastgelegd in bijvoorbeeld een producten- en dienstencatalogus (PDC). In bijlage 4 bij deze handleiding is als voorbeeld de producten- en dienstencatalogus van de juridische samenwerking in het juridisch kenniscentrum van het shared servicecentrum Drechtsteden opgenomen.

Ad 2: Kostenreductie

Voor veel gemeenten geldt, zeker de laatste jaren, dat de wens om te

komen tot besparingen en kostenreductie een van de belangrijkste drijfveren is om te komen tot intergemeentelijke samenwerking. Er valt grote efficiencywinst te boeken doordat gemeenten tot op grote hoogte dezelfde taken uitvoeren, wat het mogelijk maakt deze gezamenlijk uit te voeren. In het bijzonder geldt dat het uitvoeren van bulkwerkzaamheden (administraties) op grotere schaal tot toenemende efficiëntie zou moeten leiden. Hoewel dit een motief is om tot samenwerking over te gaan, is het niet altijd zeker dat deze doelstelling ook wordt gerealiseerd. Waar kostenbesparingen wel worden gerealiseerd kan spanning ontstaan met de klanttevredenheid en de medewerkerstevredenheid.

Gemeenten treden ook op als inkoper van goederen en diensten. Die goederen en diensten zet de gemeente in voor haar burgers. Door professioneler en grootschaliger in te kopen krijgt de burger meer en/of betere kwaliteit. Ook zullen de kosten bij een investering of ontwikkeling (bijvoorbeeld ICT) door meerdere gemeenten afnemen per extra deelnemende gemeente.

Een derde mogelijkheid tot besparing is een betere capaciteitsplanning, in het bijzonder van experts en het beperken van inhuur doordat door de grotere omvang meer specialistische functies intern kunnen worden vervuld. Zeker bij de inkoop van duurdere expertise, zoals de juridische, kan dit voordeel al snel oplopen.

Een laatste mogelijkheid tot kostenreductie is het laten uitvoeren van werkzaamheden die voor alle gemeenten geheel of in grote mate gelijk zijn, bijvoorbeeld de implementatie van nieuwe wetgeving door het service centrum of, in een netwerksamenwerking, door één van de gemeenten. Als de implementatie bij een gemeente heeft plaatsgevonden kan hetzelfde werk vaak bij de andere gemeenten (vrijwel) op identieke wijze plaatsvinden. De samenwerkende gemeenten hoeven maar één keer het wiel uit te vinden en vervolgens meerdere keren toe te passen. Dat leidt voor alle deelnemers tot lagere kosten en meer efficiency.

Ad 3: Kwetsbaarheidsvermindering

De kwetsbaarheid van de organisatie is voor veel gemeenten een belangrijke reden om samen te willen werken. Die kwetsbaarheid kan te maken hebben met de beperkte omvang van de gemeentelijke organisatie, waardoor voor een deel van de taken geldt dat deze zijn belegd bij één persoon wat tot risicovolle situaties kan leiden bij verzuim of verlof. Afhankelijk van de schaal kan een gemeente soms een bepaalde juridische specialisatie (denk aan het aanbestedingsrecht of het contractenrecht) niet op voldoende niveau bezetten en ook dat levert kwetsbaarheid in termen van afhankelijkheid van externen op. Het kan ook gaan om kwetsbaarheid in de organisatie, doordat er meer geïnvesteerd moet worden in bijvoorbeeld een goede ICT infrastructuur wat gelet op de schaal van de gemeente niet opgebracht kan worden. Op dit terrein werken ook de grotere gemeenten samen. Ook de decentralisatie van taken vanuit het rijk leidt tot toenemende druk op de gemeentelijke organisaties evenals de steeds grotere complexiteit in de dienstverlening. Door opschaling kan de samenwerking de inzet van de beschikbare capaciteit optimaliseren en zo de continuïteit van de bedrijfsvoering en dienstverlening beter waarborgen. Hier ligt overigens ook een relatie met het motief van de kostenbesparingen. Waar nu dikwijls wordt ingehuurd bij (relatief) dure huisadvocaten kan juridische samenwerking tekorten in capaciteit en kwaliteit ondervangen en kunnen de kosten van juridische inhuur omlaag.

Tekstbox 2.4: Motieven voor gemeentelijke samenwerking

Primaire motieven:

- Kwaliteitsverbetering
- Kostenreductie
- Kwetsbaarheidsvermindering

Secundaire motieven:

- Kansen voor medewerkers
- Klantgerichtheidsstroom
- Focus op kerntaken
- Handhaving autonomie ('k wil zelfstandig blijven)

In het voorgaande zijn de motieven beschreven die gemeenten kunnen hebben om samen te werken. Uiteraard geldt dat ook individuele professionals samen kunnen gaan werken zonder dat daarvoor ingewikkelde afspraken en organisaties nodig zijn. Professionals vinden samenwerking vaak nuttig omdat ze op die manier collega's treffen en eenvoudig kennis en ervaring uit kunnen wisselen. Deze initiatieven van onderop komen naar voren bij de beschrijving van de lichtere vormen van samenwerking in hoofdstuk 5.

2.4 Toekomstige ontwikkelingen

De komende jaren verandert de gemeentelijke opdracht ingrijpend. Door de drie decentralisaties verdubbelen gemeentelijke begrotingen en is een overeenkomstige verzwaring van de takenpakketten aan de orde. Samenwerken is daarbij vaak geen keuze, maar een nauwelijks te ontlopen noodzaak. In die gevallen is op een ander niveau besloten dat samenwerking meerwaarde biedt. Intergemeentelijke samenwerking biedt gemeenten al dan niet gedwongen de mogelijkheid nieuwe taken op grotere schaal, en mogelijk efficiënter, uit te voeren. Samenwerking in de bedrijfsvoering kan hieraan ondersteunend zijn, bijvoorbeeld door het bieden van een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur, gemeenschappelijke inkoop en het ontwikkelen van interne expertise, bijvoorbeeld op juridisch terrein. Een van de redenen waarom verwacht kan worden dat gemeenten de komende jaren zullen kiezen voor samenwerken is dat hiermee de vruchten van opschaling kunnen worden geplukt zonder dat de gemeenten de eigen autonomie verliezen. Zeker bij samenwerking op uitvoeringstaken en in de bedrijfsvoering kunnen gemeenten volledig hun eigen politiek-bestuurlijke koers varen.

Behalve de drie decentralisaties rond jeugdzorg, de Awbz en de arbeidsparticipatie, zijn er nog enkele andere ontwikkelingen die consequenties hebben voor de organisatie van de gemeentelijke taakbehouding. In de eerste plaats is de economische crisis waarin ons land zich momenteel bevindt een zelfstandige reden voor gemeenten om samen te werken.

Verschillende gevolgen van de crisis, zoals tegenvallende grondexploitatie, lagere uitkeringen uit het gemeentefonds en hogere uitkeringslasten, zijn allemaal redenen voor gemeenten om efficiënt met de eigen middelen om te springen. Extra investeringen in de organisatie zijn op dit moment niet opportuun; samenwerking kan daarom perspectief bieden. In de tweede plaats is er de vergrijzing en de uitstroom uit het ambtelijk apparaat die de komende jaren plaats gaat vinden. Dat leidt tot capaciteits- en kwaliteitsverlies, die – zeker op korte termijn – niet goed is te maken met het aantrekken van nieuwe medewerkers. Ook daar biedt samenwerking een mogelijke uitweg. Naast deze twee ‘push-factoren’ zijn er ook ‘pull-factoren’: redenen die stimuleren dat samenwerking eenvoudiger van de grond komt. Het nieuwe werken is zo’n reden. Als medewerkers flexibeler worden ingezet en ook de fysieke koppeling met de ambtelijke organisatie in zekere zin lossert wordt, is de stap naar werken voor meerdere gemeentelijke organisaties gemakkelijk gezet. Bij het flexibiliseren van de fysieke relatie tussen medewerkers en arbeidsorganisaties spelen de snelle ontwikkelingen op ICT-gebied uiteraard ook een belangrijke rol.

Tekstbox 2.5: Gemeentelijke samenwerking: relevante ontwikkelingen

Ontwikkelingen:

- De drie decentralisaties: jeugdzorg, Awbz en arbeidsparticipatie
- Economische omstandigheden
- Vergrijzing en uitstroom
- Het nieuwe werken
- Digitalisering

Terzijde merken we op dat bij samenwerkingsbeslissingen vaak ook verborgen agenda’s een rol spelen. Zo gaan sommige gemeenten samenwerken om herindeling te voorkomen, terwijl anderen samenwerking juist zien als een opmaat voor gemeentelijke herindeling. Beide opvattingen komen soms voor binnen een en hetzelfde samenwerkingsverband. Dat kan het vertrouwen in een goed functionerende samenwerking gemakkelijk ondermijnen, vandaar dat wij aanbevelen dit punt goed in het oog te houden.

2.5 Samenwerking rond de juridische functie

Intergemeentelijke samenwerking op de juridische functie kan onderdeel zijn van een breder samenwerkingsverband op meerdere onderdelen van de bedrijfsvoering, maar die kan ook afzonderlijk rond de juridische functie worden vormgegeven. In deze paragraaf worden de hiervoor genoemde algemene motieven – kwaliteitsverbetering, kostenreductie en kwetsbaarheidsvermindering – toegespitst op de samenwerking op juridisch vlak.

1 Kwaliteitsverbetering

Verbetering van kwaliteit van de juridische functie betreft zowel de kwaliteit van de interne dienstverlening als de dienstverlening aan burgers en bedrijven. 'Betere kwaliteit' kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. De verbetering van de dienstverlening is een eerste oogmerk daarbij. Of daarvan sprake is kan worden gemeten door (indicatief) te kijken naar het aantal ingediende bezwaar- of beroepschriften tegen besluiten van het gemeentebestuur. Ook door het meten van klanttevredenheid (zowel intern als extern) wordt een beeld verkregen van het niveau van de dienstverlening.

De kwaliteit van de juridische functie kan door intergemeentelijke samenwerking op verschillende manieren worden versterkt.

Tekstbox 2.6: Kwaliteitsverbetering juridische functie

- a Bundeling van expertise
- b Toename van specialisaties
- c Investerings in opleiding en scholing
- d Professionalisering van behandeling bezwaarschriften
- e Verbetering van afstemming leidend tot grotere uniformiteit van besluiten
- f Versterking van onafhankelijke kwaliteitsborging

Ad a: Bundeling van expertise

Een gemeentelijke organisatie is belast met de uitvoering van een grote diversiteit aan producten en diensten. Die vragen zowel publiekrechtelijke als – in toenemende mate – privaatrechtelijk expertise. Het is voor

veel gemeenten niet goed mogelijk op al die terreinen voldoende deskundigheid in huis te hebben. De ontwikkelingen in het recht gaat zo snel dat tegelijkertijd specialisatie onontkoombaar is. Het is tegenwoordig bijvoorbeeld voor een juridisch medewerker praktisch onmogelijk zowel het omgevingsrecht bij te houden en tegelijkertijd goed thuis te zijn in het aanbestedingsrecht. Gemeentelijke samenwerking heeft dan ook evidente voordelen wanneer alle gemeenten zich moeten voorbereiden op nieuwe wettelijke taken. De opbouw van expertise is slechts één keer nodig en kan op meerdere plekken worden toegepast, ook door middel van de scholing van personeel. Door expertise te bundelen kan een gemeentelijk samenwerkingsverband meer zijn dan een optelsom van de afzonderlijke gemeenten.

Ad b: Toename van specialisaties

Het recht specialiseert nog altijd. De afgelopen decennia ging de overheid steeds vaker gebruik maken van het privaatrecht, waardoor het publiekrecht van karakter veranderde. Daaraan hebben we min of meer de regeling van de publiekrechtelijke geldschulden in de Algemene wet bestuursrecht per 1 juli 2009 te danken. Ook de komst van de regeling voor nadeelcompensatie en schadevergoeding bij (on)rechtmatige besluiten in respectievelijk titel 4.5 en titel 8.4 (gedeeltelijke inwerkingtreding per 1 juli 2013) zijn daarvan illustraties. De afgelopen tien jaar zette de doorwerking van het Europese recht in het Nederlandse bestuursrecht goed door met de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, het Europese aanbestedingsrecht en het recht over staatssteun. Het kost juristen bij gemeenten grote moeite die ontwikkelingen bij te houden. Gemeentelijke samenwerking biedt de mogelijkheid tot verdere specialisatie.

Ad c: Investeren in opleiding en scholing

Door gemeentelijke samenwerking kan schaalvergroting van de juridische functie tot stand komen, wat ook goede mogelijkheden biedt voor investeringen in opleidingen en scholing. Het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van een juridisch scholingsplan is vaak een stiefkindje bin-

nen gemeentelijke organisaties. Dat heeft veel te maken met beschikbare capaciteit, maar ook met deskundigheid en middelen. Gemeentelijke samenwerking vergroot de mogelijkheden voor het vormgeven van een opleidingsplan waarbij de eigen juridisch medewerkers een rol spelen. Op die manier kan er voor worden gezorgd dat de eigen ervaringen worden ingebracht en de aangeboden scholing dicht bij de behoefte blijft. Hierbij is het uiteraard noodzakelijk dat (een belangrijk deel van het juridische) scholingsbudget mee gaat naar de nieuwe organisatie.

Daarnaast wordt het beter mogelijk om bij voorbeeld in company trainingen te organiseren als dat in samenwerking tussen gemeenten gebeurt. Door dat met meerdere gemeenten tegelijk te doen wordt het aantal potentiële deelnemers vergroot, wat de kosten per deelnemer kan verlagen en de aantrekkelijkheid voor de docent kan verhogen. Bovendien wordt de juridische kennis op die manier op regionale schaal vergroot.

Ad d: Professionalisering behandeling van bezwaarschriften en voorbereiding van besluiten

Veel gemeenten zijn op zoek naar een andere manier van afhandeling van bezwaarschriften en klachten. Het project van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 'Prettig Contact met de Overheid' (www.prettigcontactmetdeoverheid.nl) richt zich op de ontwikkeling van innovatieve manieren waarop de overheid en dus ook gemeenten contact kunnen opnemen met bezwaarmakers en klagers. Veel gemeenten lukt het maar in beperkte mate innovatief bezig te zijn. Vaak vergt dat een investering, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van mediationvaardigheden bij de afhandeling van bezwaarschriften. Door op een groter schaalniveau samenwerking te zoeken rond de afhandeling van bezwaarschriften, ontstaan die mogelijkheden en kan innovatie ook praktisch van de grond komen. Het ondersteunen van een externe bezwaarschriftencommissie die bezwaren behandelt die zijn ingediend tegen besluiten van meerdere gemeenten zorgt voor een efficiënter proces en zo kunnen ook ambtelijke afdoening en het leggen van een

eerste telefonische contact in de aanloop daar naar toe aandacht krijgen. Dezelfde vaardigheden kunnen ook worden aangewend om bij de voorbereiding van besluiten de kans op conflicten kleiner te maken. Ook inspraakprocedures zijn dikwijls sterk formeel-juridisch ingericht, terwijl aanvragers en andere belanghebbenden de voorkeur geven aan een inhoudelijk gesprek. Wanneer medewerkers al in de fase van de primaire besluitvorming direct de interactie aangaan met betrokkenen wordt de kans groter op een besluit dat op draagvlak kan rekenen en waartegen niet alsnog een rechtsmiddel wordt ingediend.

Ad e: Uniformering van de advisering bij besluitvorming

Samenwerking op een bedrijfsvoeringsfunctie lijkt in eerste instantie los te staan van de inhoud van de voor te bereiden besluiten. Dat is echter niet helemaal het geval. Uiteindelijk kan de inhoud van de besluitvorming wel degelijk beïnvloed worden door samenwerking tussen de juridisch medewerkers. Doordat de juridische adviezen uniformer zullen zijn vergeleken met de situatie voor de samenwerking, zal ook de inhoud van de besluiten meer gelijkenis vertonen. Dat is voor de inwoners van gemeenten bevredigend, tenzij tussen de te onderscheiden situaties verschillen bestaan die tot een andere inhoud van de besluiten zouden moeten leiden. Wanneer dit niet zo is, zoals veelal bij uitkeringsbesluiten of Wmo-besluiten het geval zal zijn, bevordert samenwerking dus de uniformiteit en zullen verschillen tussen gemeenten bij de toekenning van uitkeringen, maar ook van vergunningen of verstrekkingen in mindere mate voorkomen.

Behalve voor de inwoners is ook voor de bestuurders juridische afstemming van adviezen een voordeel. Als er in regionaal verband besluiten moeten worden genomen kan het voor de besturen prettig zijn als er een eensluidend regionaal afgestemd juridisch advies voorligt. Dat vergroot het vertrouwen in de juistheid van het advies en in het draagvlak voor het voorstel. Uiteraard blijft daarbij de politiek-bestuurlijke afweging voor het voorstel leidend; differentiatie als gevolg van een expliciete afweging blijft daarom bestaan.

Ad f: Versterking onafhankelijke kwaliteitsborging

Het borgen van de juridische kwaliteit kan in een intergemeentelijk samenwerkingsverband extra goed worden gerealiseerd. In de praktijk blijkt juridische kwaliteitszorg en het vastleggen van waarborgen voor juridisch kwalitatief verantwoorde besluitvorming in gemeenten lastig. Juridische controllers of kwaliteitsfunctionarissen moeten die functie vaak combineren met een juridische staffaak, een functie die in de praktijk vaak op korte termijn actie vraagt, waardoor de middellange en lange termijn prioriteiten van juridische kwaliteitszorg vaak onvoldoende aandacht krijgen. Samenwerking kan het gemakkelijker maken kwaliteitszorg de aandacht te geven die nodig is. Dit punt komt nader aan de orde in paragraaf 3.4 en 4.6.

Wat ook opvalt is dat bij het management en de medewerkers in de gemeenten de lat omhoog gaat na het ontstaan van een samenwerkingsverband. Van de jurist 'van buiten' wordt meer kwaliteit gevraagd en verwacht. Het interessante is dat dit ook geldt ten aanzien van de tot voor kort 'eigen' medewerkers. De professionalisering, verzakelijking en grotere transparantie lijken samen met de ontstane afstand en tweedeling in 'wij' en 'zij' de verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te verscherpen. Het is dan ook van groot belang dat het management stuurt op de samenwerking, op het werkelijk samen werken, aan een gemeenschappelijk doel. Het stelt tegelijkertijd hoge eisen aan het samenwerkingsverband, dat veel aandacht moet besteden aan relatiebeheer. De positie van het samenwerkingsverband lijkt in sommige opzichten op die van een consultancy bureau of een advocatenkantoor. In paragraaf 4.6 zijn hierover een aantal tips opgenomen.

2 Kostenreductie

Samenwerking op de juridische functie kan ook leiden tot besparingen, zij het dat dit zelden de belangrijkste motivatie is om juist op dit terrein samen te werken. Kostenreductie is vaak echter wel het motief van samenwerking over de volle breedte van de bedrijfsvoering. Indien men kiest voor deze brede samenwerking dan duurt het echter een aantal

jaren voordat er werkelijk sprake is van afname van kosten, bij gelijkblijvende of verbeterde kwaliteit. In eerste instantie zullen er investeringen moeten worden gedaan en is er sprake van frictiekosten, onder andere door achterblijvende overhead.

Bij samenwerking rond de juridische functie kunnen besparingen in de eerste plaats worden gerealiseerd door een betere capaciteitsplanning. Binnen gemeentelijke organisaties zijn verschillende specifieke terreinen aan te wijzen waarvan de gespecialiseerde kennis in huis moet zijn, terwijl die kennis onderbenut wordt gelet op het vaak beperkte beroep dat daarop wordt gedaan. Elke gemeente zal bijvoorbeeld kennis op het terrein van de Wet openbaarheid van bestuur, het privacyrecht en op het terrein van openbare orde en veiligheid in huis willen hebben. Door deze capaciteit te delen, kunnen de gemeenten gezamenlijk met minder fte's toe en kan toch gespecialiseerde juridische know how in dienst worden genomen.

Expertise die voor een gemeente slechts incidenteel noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld een advies op het terrein van staatssteun of erfpachtsrecht, zal veelal extern worden ingehuurd, vaak bij een huisadvocaat. Samenwerkingsverbanden kunnen tot besparingen leiden door voor sommigen van deze specialismen toch experts aan te stellen. Het in loondienst nemen van een advocaat kan een groot financieel voordeel opleveren.

Tekstbox 2.7: Kostenbesparingen bij twee SSC's

Het servicecentrum van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden ging in 2008 van start met één advocaat in loondienst. In 2013 zijn er inmiddels drie advocaten in loondienst werkzaam. De voordelen van het juridisch kenniscentrum van het servicecentrum Drechtsteden (SCD) worden vooral geschetst in termen van meer capaciteit, minder kwetsbaarheid en meer kwaliteit. Of ook een besparing is gerealiseerd is onduidelijk; de totale formatie is kleiner geworden, maar er is wel meer overleg nodig.

Binnen Servicepunt71 verwacht men vooral te kunnen besparen door specialisaties van de adviseurs, waardoor één adviseur zich met vergelijkbare adviesaanvragen vanuit de vier gemeenten bezighoudt, in plaats van vier afzonderlijke juristen die zich allen moeten verdiepen in het dossier. Daarnaast wordt juridisch administratief werk consequent door een (juridisch) administratieve kracht verricht en worden processen zoveel als mogelijk is gestandaardiseerd en efficiënter ingericht. Gespecialiseerde opleidingen worden zoveel mogelijk gericht op de betreffende specialisten in plaats van alle ontwikkelingen voor alle adviseurs uit te diepen. De kosten van externe dienstverlening worden verlaagd door enerzijds meer vanuit het SSC advies te geven en anderzijds extern juridisch advies/vertegenwoordiging voor een betere kwaliteit en tegen lagere kosten in te kopen.

Ten slotte geldt dat wanneer de besluiten beter worden getoetst, beter binnen de termijnen worden afgehandeld, volgens het mandaatstatuut worden genomen, duidelijker zijn geformuleerd en beter gemotiveerd, kortom wanneer de rechtmatigheid beter wordt gewaarborgd, de kosten die anders optreden door onrechtmatig handelen beperkt zullen worden. Dubbel werk in de vorm van bezwaar- of beroepsprocedures brengt altijd exponentieel meer kosten met zich mee.

3 Verminderen kwetsbaarheid

Sommige juridisch medewerkers zijn, zeker bij kleinere gemeenten, eenpitters. Het is helder dat door intergemeentelijke samenwerking de risico's bij ziekteverzuim en verlof beter kunnen worden afgedekt doordat anderen de taak dan kunnen overnemen. Een deel van het werk is zeer flexibel, en het incidenteel nodig hebben van een bepaalde expertise zal veelal – zeker bij kleinere organisaties – worden gerealiseerd door externe inhuur. Wanneer er wordt opgeschaald kan de organisatie worden versterkt met meer specialisten die flexibel kunnen worden ingezet (wat

uiteraard ook leidt tot kostenbesparingen op externe inhuur).

De drie decentralisaties leggen een zwaarder beslag op het personeel, ook in de juridische functies, onder meer doordat er geïnvesteerd zal moeten worden in de expertise op wet- en regelgeving. Dit is voor kleinere gemeenten niet op te brengen en kan beter worden opgepakt in groter verband.

Samenwerking kan behalve tussen gemeenten, ook binnen een gemeente plaats vinden. Bovenstaande motieven kunnen daarbij ook van toepassing zijn. Met name bij de grote steden is door de vorming van een shared service center juridische samenwerking tot stand gekomen. Dat is in ieder geval in Utrecht en Rotterdam gebeurd. Hierna worden de motieven die beide gemeenten hadden met de vorming van een shared service center op een rijtje gezet. Opvallend is dat in geen van beide gemeenten in eerste instantie kostenreductie een motief was.

Tekstbox 2.8: Motieven voor juridische samenwerking in Utrecht

- a Integrale advisering
- b Effectievere inzet van mensen, betere planning
- c Van sturing op uren naar sturen op resultaat
- d Vermindering kwetsbaarheid, in het bijzonder op zeer specialistische onderdelen
- e Versterking van de juridische professie door formeren van een eigen groep

Tekstbox 2.9: Motieven voor juridische samenwerking in Rotterdam

- a Aanscherping strategische advisering in kleinere bestuursdienst
- b Verbeteren kwaliteitsbewaking bij afdoening bezwaar
- c Verkleinen verschillen bezwaarafhandeling tussen diensten/clusters
- d Verkorten doorlooptijden afdoening bezwaar
- e Efficiëncyslag in procesbehandeling bezwaarschriften.

2.6 Checklist motieven voor juridische samenwerking

Het is bij het aangaan van een samenwerkingsverband rond de juridische functie relevant wat daarvoor de motieven zijn. Die hebben namelijk consequenties voor de inrichting van de samenwerking. Als de

ene gemeente vooral streeft naar kostenbesparing en een andere naar kwaliteitsverbetering, kan daartussen spanning bestaan. Door de motieven voor juridische samenwerking tevoren scherp te stellen en expliciet voorwerp van bespreking te maken, worden eventuele latere misverstanden vermeden. Dit kan bijvoorbeeld door het toekennen van een gewicht aan de motieven door elk van de deelnemende partijen. Om te zorgen dat er werkelijk gekozen wordt kan worden gewerkt met een maximaal aantal te verdelen punten. Hieronder zijn twee voorbeelden uitgewerkt voor de samenwerking tussen drie gemeenten. De overeenkomsten in de keuzes van de gemeenten zullen leidend zijn, mits het mogelijk is oplossingen te vinden die recht doen aan de verschillen die er ook altijd zullen zijn.

Voorbeeld 2.1: Motieven voor juridische samenwerking - algemeen

Motieven algemeen	Weging door gemeenten (een voorbeeld)		
	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3
Kwaliteitsverbetering	25	20	40
Kostenreductie	40	50	10
Kwetsbaarheidsvermindering	20	5	10
Kansen voor medewerkers	5	5	30
Klantgerichtheidstoename	10	20	10
Focus op Kerntaken	-	-	-
Behoud autonomie	-	-	-
Totaal	100	100	100

Voorbeeld 2.2: Motieven kwaliteitsverbetering juridische functie

Motieven juridische kwaliteit	Weging door gemeenten (een voorbeeld)		
	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3
Bundeling van expertise	60	20	30
Toename van specialisaties	20	10	10
Investerings in opleiding en scholing	20	-	10
Professionalisering van behandeling bezwaarschriften	-	40	30
Verbetering van afstemming en grotere uniformiteit van besluiten	-	20	10
Versterking van onafhankelijke kwaliteitsborging	-	10	10
Totaal	100	100	100



3 Randvoorwaarden voor juridische samenwerking

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de randvoorwaarden aan de orde voor samenwerking rond de juridische functie. Paragraaf 3.2 geeft een overzicht van de voorwaarden die in het algemeen gelden voor samenwerking; waar nodig en mogelijk worden die randvoorwaarden vervolgens toegepast op de juridische functie. In paragraaf 3.3 wordt aandacht geschonken aan de juridische controlfunctie, als bijzondere randvoorwaarde voor samenwerking rond de juridische functie. Paragraaf 3.4 betreft specifieke dilemma's rond het gezamenlijk vormgeven van juridische dienstverlening en de maatregelen die kunnen worden genomen om te voorkomen dat mogelijke nadelige effecten zich voordoen.

3.2 Algemene randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor intergemeentelijke samenwerking gelden deels voor alle samenwerkingsrelaties, deels zijn ze specifiek, afhankelijk van de wensen van de deelnemende gemeenten.

Schema 3.1: Algemene randvoorwaarden

- a Democratische legitimatie
- b Vertrouwen en visie
- c Ondernemerschap en klantgerichtheid
- d Behoud beleidsvrijheid
- e Stuurbaarheid
- f Flexibiliteit
- g Nabijheid
- h Couleur locale

Ad a: Democratische legitimatie

Intergemeentelijke samenwerking die georganiseerd wordt in een verzelfstandigde vorm onder de vigeur van de Wet gemeenschappelijke regelingen, krijgt de vorm van verlengd lokaal bestuur. De democratische legitimatie is daarmee getrapd en de directe beïnvloedingsmechanismen van elk van de deelnemende partners zijn beperkter. Bij ernstige onenigheid kan de gemeenteraad van één van de deelnemende gemeenten het bestuur van het Wgr-samenwerkingsverband immers niet wegsturen. Wel kan de gemeenteraad besluiten uit het Wgr-verband te stappen. Omdat de consequenties daarvan vaak ingrijpend zijn is een cruciale vraag hoe gemeenteraden zeggenschap en controle kunnen blijven uitoefenen wanneer wordt samengewerkt. Het is belangrijk dat gemeenteraden vooraf zelf de kaders vaststellen van de samenwerking (waarbij aandacht wordt gegeven aan de vigerende motieven en randvoorwaarden), dat er afgesproken wordt dat de gemeenteraad tijdig wordt geïnformeerd, dat wordt aangesloten bij de gemeentelijke planning- en controlyclus en dat er een regelmatige evaluatie plaats vindt (Uit: Grip op Samenwerking, VNG: 2013).

Bij de zoektocht naar alternatieve manieren om zeggenschap en controle te waarborgen is regeling door middel van een dienstverleningsovereenkomst één van de mogelijke alternatieven. Daarop komen we in hoofdstuk 5 terug.

Voor de leden van B&W (of de gemeenteraad) die namens de gemeente

een bestuurlijke verantwoordelijkheid krijgen voor het samenwerkingsverband kan af en toe de complexe situatie optreden dat er spanning ontstaat tussen de wensen van de eigen gemeente en dat wat wenselijk is voor het geheel van het samenwerkingsverband. Het vergt grote stuurmanskunst om in deze situaties de eigen gemeenteraad en het bestuur van het samenwerkingsverband, c.q. alle betrokken raden in hetzelfde spoor te krijgen. Dit illustreert de noodzaak van een door alle gemeenten gedragen kader voor de samenwerking, dat is vastgesteld in alle betrokken gemeenteraden en dat daarmee de ruggengraat vormt van de samenwerking.

Ad b: Vertrouwen en visie

Alleen als een gemeente ten volle overtuigd is van het voordeel dat de samenwerking concreet gaat bieden ten opzichte van de huidige situatie heeft de samenwerking kans van slagen. Of dit nu een kwalitatief of financieel voordeel is, iedere gemeente moet de overtuiging hebben dat deze stap een bijdrage levert aan het beter uitvoeren van de maatschappelijke opdracht. Het uitdragen van de visie, de collectieve ambitie, het verhaal achter de samenwerking, is nodig om alle betrokkenen in beweging te krijgen. Hierin dient zowel aandacht besteed te worden aan het rationele verhaal als aan de gevoelens die ook altijd een rol spelen bij samenwerking.

Tekstbox 3.1: De voorbereiding van het shared service center in Delft en Rijswijk

“John Weijgertse en John Lander (de projectleiders vanuit resp. Rijswijk en Delft, hbw/hvdh) realiseerden zich van meet af aan dat samenwerken mensenwerk is. ‘We hebben ons licht opgestoken bij veel andere organisaties. Een van de eerste gemeenten die we bezochten, was een gemeente waar het niet gelukt was om tot een Shared Service Center te komen. Dat hebben we bewust gedaan. En wat bleek: de factor mensen was de bottleneck. Als John en ik niet kunnen schakelen, dan houdt het op’, zegt Lander, met een knik richting de andere John. ‘Je moet een bepaalde klik hebben. Allebei los durven laten. Onderling respect voelen. Dat gaat vanaf het begin goed tussen ons en dat stralen we uit naar andere mensen. Als het om samenwerken gaat, moeten wij het voorbeeld geven. We hebben heel open gesproken over onze wederzijdse doelstellingen. Voor Delft is kostenbesparing een primair doel, voor Rijswijk minder. Wij willen juist meer efficiency behalen en onze kwetsbaarheid verminderen. Dat weten we van elkaar.”

Bron: <http://www.advante.nl/referenties/delft-en-rijswijk-werken-aan-ssc-bedrijfsvoering-met-advante>

Wanneer een groep gemeenten besluit bepaalde taken gezamenlijk uit te gaan voeren is het nodig dat de gemeenten een idee hebben van het gezamenlijke belang. Vanuit dat gezamenlijke belang ontstaat een gedeelde visie. Of gemeenten nu alleen willen samenwerken om een concreet eigen doel na te streven of met het oog op een gedeeld belang en/of verdergaande samenwerking op termijn, het is cruciaal dit met elkaar te delen. En om dit op schrift te stellen en met elkaar vast te leggen: het lokaal bestuur kent immers ook een zekere grilligheid doordat bestuurders komen en gaan. Is er sprake van vertrouwen tussen een groep van bestuurders en delen zij een visie dan is het risico van het niet vastleggen dat alles weer van voren af aan begint als er sprake is van een wisseling van de wacht. Bij sommige samenwerkingsverbanden wordt toegewerkt naar een gezamenlijk eindplaatje, zoals een gemeenschappelijke organisatie, bij andere samenwerkingsverbanden is er een meer organische groei of beperkt de samenwerking zich tot een of enkele taken. Indien een samenwerkingsverband breder is en een duurzaam karakter kent, heeft het ook grote voordelen te werken aan een gemeenschappelijke identiteit, zoals bijvoorbeeld de Drechtsteden ontwikkeld heeft en waar men ook mee bezig is in de regio Twente. In

beide gevallen is de samenwerking gericht op zowel bestuurlijke samenwerking als op samenwerking in de bedrijfsvoering en wordt gewerkt aan een identiteit van de regio. Maar ook als dit laatste niet of minder het geval is, kan wel worden gewerkt aan de identiteit en herkenbaarheid van de samenwerkingsorganisatie. Zie voor een illustratie de websites van het nieuwe organisatorische verbanden, waarop over de visie en missie een tekst is opgenomen (zie de tekstboxen in hoofdstuk 2, over de Drechtsteden, bij Servicepunt71 en het ISZF).

Ad c: Ondernemerschap en klantgerichtheid

De essentie van gemeentelijke samenwerking is dat die leidt tot een verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Bij juridische samenwerking zijn de klanten, naast burgers en bedrijven, voor een belangrijk deel de ambtelijk medewerkers binnen de oorspronkelijke 'moederorganisaties'. De gemeentelijke samenwerking moet klantgericht zijn en voortdurend op zoek gaan naar manieren om nog beter aan de wensen van de klant te voldoen. In die zin moet de gemeentelijke samenwerking een innovatief karakter dragen en kenmerken van ondernemerschap bezitten. In de praktijk wordt een gemeentelijke samenwerking vaak nauwgezet beschreven, bijvoorbeeld in procesbeschrijvingen en in een producten- en dienstencatalogus. Dat moet geen ijzeren wet worden waarvan niet kan worden afgeweken, dan faalt de samenwerking. Er moet immers ruimte zijn voor flexibiliteit om klantgericht te kunnen opereren.

Tekstbox 3.2: De klok van de burgemeester

In een van de gemeenten die deelnemen aan een shared service center, werd de klok altijd door de bode opgewonden, elke ochtend. Bij de komst van het shared service center werd, uiteraard, vergeten dit 'product' te beschrijven. Het was aan de betreffende medewerker om hier initiatief te nemen. Als het volgens het boekje niet gebeurt, staat de samenwerking meteen in een kwaad daglicht (bij de bestuurder). In de betreffende gemeente ging het gelukkig goed. De klok loopt nog.

Ad d: Behoud Beleidsvrijheid en leveren Maatwerk

Harmonisatie en standaardisatie leiden tot besparingen en zijn dan ook bij veel samenwerkingsverbanden het uitgangspunt. Hoe ver een gemeente ook gaat in de samenwerking, het kaderstellende, strategische beleid op de diverse vakgebieden is en blijft een taak die binnen de gemeente zelf wordt belegd. Deze taak gaat, net als concerncontrol en directe bestuursadvisering, eigenlijk nooit mee over naar een (gezamenlijke) uitvoeringsorganisatie. Bij intergemeentelijke samenwerking formuleren de deelnemende gemeenten de opdracht aan de uitvoering en beoordelen ze uiteindelijk de kwaliteit van de dienstverlening. Daarmee behouden de gemeentelijke organisaties hun autonomie, beleidsvrijheid en inhoudelijke expertise om dit ook waar te kunnen maken. Dat betekent dat keuzes gemaakt blijven worden door de 'moederorganisaties' en dat desgewenst maatwerk geleverd moet worden door het samenwerkingsverband. Bij het juridisch kenniscentrum, onderdeel van het servicecentrum Drechtsteden, is een hierop toegesneden afspraak gemaakt.

Tekstbox 3.3: Organisatie van de juridische samenwerking in Drechtsteden op twee niveaus

In de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is voor het juridisch kenniscentrum afgesproken dat de gemeenten een voor alle gemeenten gelijk basispakket aan juridische adviesdiensten ontvangen, waarvoor ze een algemene bijdrage betalen. Willen ze meer juridische adviesdiensten afnemen, dan kan dat in de vorm van een pluspakket. In het basispakket zitten de volgende adviesdiensten:

- Juridisch advies, algemeen
- Bezwaar
- Juridische vertegenwoordiging publiekrecht en privaatrecht
- Aansprakelijkstellingen

Uiteraard geldt wel dat hoe meer gemeenten bereid zijn gelijk op te trekken, onverlet de lokale autonomie, des te meer efficiencyvoordelen een uitvoerend samenwerkingsverband kan behalen.

Ad e: Stuurbaarheid

Behoud van grip gaat over de vraag of de samenwerking voldoende

ruimte en mogelijkheden biedt om de rollen van eigenaar/initiatiefnemer, opdrachtgever en klant naar eigen wensen/eisen in te vullen. Meer concreet gaat het om vragen als: zijn er voldoende mogelijkheden om beleid en bedrijfsvoering te sturen (management en sturingsinformatie)? Is de samenwerking ook duurzaam vormgegeven voor toekomstig gebruik en toekomstige eisen? Is de invloed van de initiatiefnemers op het budget van de samenwerking en de inhoud van het dienstenpakket van de samenwerking voldoende geborgd? Zijn er voldoende waarborgen voor het behoud van de kader stellende bevoegdheid/regiefunctie van de initiatiefnemers? Deze vragen komen uitgebreider aan de orde in hoofdstuk 5.

Ad f: Flexibiliteit in toe- en uittreden

Samenwerken vraagt om het vastleggen van een visie, maar ook om het borgen van afspraken in een samenwerkingsovereenkomst. Zo'n samenwerkingsovereenkomst moet voldoende flexibel zijn om het mogelijk te maken uit de samenwerking te stappen. Ook moeten de condities worden bepaald volgens welke nieuwe gemeenten kunnen toetreden om de voordelen van de samenwerking nog verder te vergroten. Zeker gemeenschappelijke regelingen kennen een harde juridische structuur die het moeilijk maakt, althans zonder veel kosten te maken, te vertrekken uit de regeling. Uiteraard moet het ook niet zo zijn dat de bepalingen over vertrek tot gevolg hebben dat de 'achterblijvers' met onevenredige kosten te maken krijgen. Dit betekent dat er een redelijk evenwicht gevonden moet worden dat van tevoren goed geregeld is. Wanneer men kiest voor de Wgr bestaat ook de mogelijkheid deze voor bepaalde tijd aan te gaan, door het opnemen van een zogenaamde horizonbepaling. Na evaluatie kan dan besloten worden om de regeling te verlengen.

Ad g: Nabijheid medewerkers

Voor een goede advisering is het van belang dat de juridisch adviseurs (maar dat geldt uiteraard ook voor bijvoorbeeld de HRM-adviseurs en de consultants Financiën) hun 'klant' kennen en voldoende persoonlijk contact hebben met hun opdrachtgever. Om die reden is het aan

te raden dat de juridisch adviseurs een vaste relatie hebben met de medewerkers uit de gemeenten voor wie ze werken. Een manier om die relatie te onderhouden is regelmatige aanwezigheid op de werkvloer binnen die gemeente. Voor specialisten met een zeer specifieke deskundigheid geldt dit in mindere mate. Een specialist aanbestedingsrecht of een jurist onroerend goed is daardoor gemakkelijker inzetbaar voor alle opdrachtgevers. Voor de meer uitvoerende taken (bijvoorbeeld de ondersteuning van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie) geldt de nabijheid en klantgebonden relatie in het algemeen ook veel minder, daar ligt het accent vooral op efficiënte 'productieprocessen'.

Nabijheid is echter meer dan een bepaalde fysieke situatie; het gaat vooral om een bepaalde mate van ontvankelijkheid en klantgerichtheid. Gemeenten stellen aan huisadvocaten immers ook niet de eis van fysieke nabijheid. Dat de relatie met de huisadvocaat vaak goed functioneert is wellicht toe te schrijven aan het feit dat advocaten gewend zijn zich klantgericht en ondernemend op te stellen (zie randvoorwaarde 1c). Nabijheid moet dan ook gelezen worden als de eis 'voeling' te houden en zichtbaar te zijn. Dat kan natuurlijk op allerlei manieren. Juristen van een samenwerkingsverband kunnen dat doen door regelmatig een presentatie te geven over een actueel juridisch onderwerp. Of door regelmatig klantgesprekken te voeren en te vragen naar actuele dossiers waarbij wellicht ondersteuning nodig is. Hoe 'nabijheid' kan worden georganiseerd wanneer de juridisch medewerkers op afstand functioneren in een samenwerkingsrelatie met juridisch medewerkers van andere gemeenten komt in paragraaf 4.6 aan de orde.

Tekstbox 3.4: Nabijheid in Servicepunt71

"Nabijheid wordt door de deelnemende gemeenten erg belangrijk gevonden. Dat leidt er toe dat de juridisch medewerkers van Servicepunt71 een deel van de tijd binnen de gemeentehuizen van de deelnemende gemeenten werkzaam zijn. Zij hebben daar voornamelijk vaste dagen, deels ook samenvallend met de dag dat het College ook in huis is. Eén keer per week, op donderdag, zijn alle juridische medewerkers op Servicepunt71, waar van half tien tot tien 'de keek op de week' plaats vindt. Tijdens 'de keek op de week' vindt de briefing door de manager plaats en is ruimte voor informeel contact. Doel is het binden van de mensen aan elkaar, aan de service-eenheid Juridische Zaken en aan Servicepunt71, zodat iedereen weet wat er speelt. Een keer per maand wordt de briefing vervangen door een uitgebreider werkoverleg voor de hele service-eenheid, die gaat over met name de organisatie van Juridische Zaken of van Servicepunt71. Daarnaast zijn er regelmatige inhoudelijke bijeenkomsten, georganiseerd door de coördinator van desbetreffende specialisatie voor de adviseurs van de die specialisatie."

Tekstbox 3.5: Nabijheid in de Drechtsteden

"Afstand is steeds meer een probleem. De organisatie zit op de Noordendijk, op slechts tien minuten fietsen van het Dordtse stadskantoor, maar die tien minuten fietsen werkt als een drempel. Ze zouden de klanten meer moeten opzoeken, de praktijk is dat ze dat te weinig doen. Maar toch worden ze wel gevonden. Alle producten staan op een webformulier. Als een vraag binnenkomt, wordt die aan een adviseur toegewezen, die contact opneemt en advies geeft. Juristen zoeken toch wel vaak persoonlijk contact."

Ad h: Couleur locale

Los van de bereidheid die gemeenten hebben om taken gezamenlijk op te pakken en daarbij dus ook concessies te doen ten bate van harmonisatie, synchronisatie en standaardisatie geldt dat elke gemeente ook uniek is. Bij dit criterium gaat het erom hoe belangrijk het wordt geacht om te beschikken over de aandacht en uitzonderingen die nodig zijn om de dienstverlening vanuit de samenwerking 'eigen' te houden, waarbij proces, relatie en communicatie belangrijker zijn dan inhoud. Belangrijk hierbij is ook het hebben van vaste gesprekspartners en goede persoonlijke contacten, dus veel meer de 'collega op afstand' dan de 'dienstverlener van die andere club'. In sommige gemeenten speelt dit sterker dan in andere gemeenten; in het bijzonder gemeenten met een sterke,

historisch gegroeide culturele, politieke en/of religieuze traditie wordt de couleur locale van belang geacht.

Bij de vorming van een gemeentelijke samenwerking in een zelfstandige organisatie ontstaat al gauw weer een nieuwe 'couleur locale', zo wijst de praktijk uit.

Tekstbox 3.7: De cultuur van de nieuwe organisatie

"Bij het maken van het plan voor de nieuwe organisatie wilden veel mensen niet bij de eigen organisatie weg. Vaak ging het om medewerkers die in de gemeente een eigen koninkrijkje hadden opgebouwd. Opvallend is dat ze nu niet meer terug willen. Er zijn groeimogelijkheden, de functies kennen een grotere variëteit en er liggen kansen je te specialiseren."

3.3 Juridische randvoorwaarden

Er is ook een aantal juridische randvoorwaarden die aandacht behoeven bij het ontwikkelen en inrichten van een (juridische) samenwerking tussen gemeenten.

Schema 3.2: Juridische randvoorwaarden

Juridische randvoorwaarde bij samenwerking tussen gemeenten:

- a BTW-problematiek
- b Aanbestedingsrecht en inbesteding
- c Vennootschapsbelasting overheidsbedrijven
- d (Beroeps)aansprakelijkheidsverzekering

Ad a: BTW-problematiek

Nu gemeenten in toenemende mate samenwerken ontstaan steeds vaker problemen rond BTW-heffing bij de samenwerkingsverbanden en bij gastheerconstructies. Recent heeft de VNG hiervoor aandacht gevraagd bij staatssecretaris Weekers. In bepaalde situaties kunnen samenwerkende gemeenten de BTW niet verrekenen of claimen bij het BTW-compensatiefonds, terwijl het samenwerkingsverband de BTW ook niet kan doorschuiven naar de gemeenten. Het gaat met name om gevallen waarin de zogenaamde 'Koepelvrijstelling' door de Belastingdienst niet

wordt toegepast. Dat betekent dat de BTW dan een extra kostenpost vormt bij het samenwerkingsverband. Voor het samenwerkingsverband Drechtsteden is becijferd dat het gaat om een post van € 250.000.

Ad b: Aanbestedingsrecht en inbesteding

Wanneer gemeenten samenwerken is dat onder drie, cumulatieve voorwaarden een activiteit die niet aan het aanbestedingsrecht onderworpen is. De eerste voorwaarde is dat de gemeenten op de nieuw te vormen rechtspersoon toezicht uitoefenen, vergelijkbaar met dat op de eigen diensten. Dat is in de regel het geval bij de samenwerkingsverbanden zoals in deze handreiking besproken. De tweede voorwaarde is dat het merendeel van de activiteiten van de nieuwe rechtspersoon wordt verricht voor de controlerende gemeenten of voor andere rechtspersonen die door de gemeenten worden gecontroleerd. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof vloeit voort dat 'merendeel' gelijk staat aan ten minste 90% van de omzet. Op dit moment is een wijziging van de Europese aanbestedingsrichtlijn in voorbereiding waarin deze 90% wordt vastgelegd. Met andere woorden: gaat de nieuwe rechtspersoon waarin de samenwerking tot stand komt de markt op, dan mag dat voor in totaal niet meer dan 10% van de omzet het geval zijn. 'Markt' is in dit verband ook overheidsmarkt, dat wil zeggen dat dit percentage ook geldt voor het afnemen van diensten door andere gemeenten als die bij het bestuur (het toezicht) van de nieuwe rechtspersoon zijn betrokken. De derde voorwaarde is dat in de rechtspersoon die voor de samenwerking wordt opgericht geen sprake is van een privédeelneming. Met andere woorden: een commerciële partij mag niet meedoen.

Ad c: Vennootschapsbelasting overheidsbedrijven

Verbonden met het voorgaande punt is dat wanneer overheidsbedrijven op dezelfde wijze als private ondernemingen op de markt actief zijn, voor die bedrijven vanaf 1 januari 2016 de plicht ontstaat tot betaling van vennootschapsbelasting. Staatssecretaris Weekers heeft hierover een brief gestuurd aan Eurocommissaris Almunia, nadat de Europese Commissie op dergelijke wetgeving had aangedrongen.

Ad d: (Beroeps)aansprakelijkheidsverzekering

Een samenwerkingsverband, vormgegeven als een rechtspersoon, kan op twee manieren aansprakelijk worden gesteld. In de eerste plaats door derden die schade stellen te ondervinden als gevolg van de verleende diensten. In de tweede plaats door de aangesloten gemeenten. Om het risico van aansprakelijkstellingen door derden af te wentelen is het nodig dat het samenwerkingsverband een aansprakelijkheidsverzekering afsluit. Het tweede risico betreft de aansprakelijkstelling van het samenwerkingsverband door de betrokken gemeenten, bijvoorbeeld voor tekortschietende juridische advisering. Dat kan het geval zijn wanneer de gemeente schade lijdt (of daarop door een derde wordt aangesproken) ten gevolge van de juridische advisering door het samenwerkingsverband. Omdat sprake is van dienstverlening voor een opdrachtgevende gemeente op basis van een overeenkomst (een dienstverleningsovereenkomst of een prestatieafpraak) is de schade in de regel niet gedekt door een vermogensschadeverzekering. Het kan raadzaam zijn bij de vormgeving van de samenwerking een exoneratiebepaling op te nemen in de desbetreffende gemeenschappelijke regeling dan wel in de dienstverleningsovereenkomst die met de gemeenten wordt aangegaan. Ook kan de bestaande aansprakelijkheidsverzekering worden aangepast. Wanneer niet of nauwelijks aansprakelijkstellingen worden verwacht kan er uiteraard ook voor gekozen worden binnen het samenwerkingsverband een voorziening te treffen ter dekking van eventuele claims.

In de praktijk wordt er vaak voor gekozen dat eventuele schade door de desbetreffende opdrachtgever worden gedragen. Dat is alleen anders bij opzet of grove schuld, dan moet het samenwerkingsverband de schade dragen en uiteindelijk dus de gezamenlijke eigenaren. Deze afspraak kan worden vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst.

3.4 Juridische kwaliteitszorg als bijzondere randvoorwaarde

De kernvraag van juridische kwaliteitszorg is welke juridische risico's moeten worden onderkend en hoe de juridische functie (mede met het oog daarop) functioneert. De juridisch controller ziet toe op de kwaliteit van de juridische dienstverlening, adviseert de juridisch medewerkers, ontwikkelt juridisch kwaliteitsbeleid en ziet toe op het niveau van de juridische kennisfunctie. Deze juridische controlfunctie moet onafhankelijk van de juridische samenwerking ingericht worden, zodat een omvattend beeld van juridische kwaliteit kan worden gegeven. Onafhankelijkheid van de organisatie van de juridische controlfunctie ten opzichte van het samenwerkingsverband voorkomt dat 'de slager zijn eigen vlees keurt', wat mogelijk wel het geval zou zijn als de juridische controlfunctie bij het samenwerkingsverband zou worden neergelegd. In aanvulling hierop kunnen gemeenten ook besluiten legal audits uit te voeren.

Tekstbox 3.8: Juridische control Drechtsteden

Juridische control is bij de gemeenten gebleven. De juridisch controllers van de gemeenten van de Drechtsteden hebben een juridisch Drechtstedenoverleg georganiseerd, dat functioneert sinds 2004. De juridisch controllers bereiden beurtelings onderwerpen voor, zoals juridische ontwikkelingen, die voor alle gemeenten relevant zijn (als voorbeelden gelden de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en de Dienstenrichtlijn). Vervolgens wordt het product of het advies met alle Drechtsteden gedeeld. Indien nodig wordt een opdracht verstrekt aan het juridisch kenniscentrum van Drechtsteden als een bepaalde klus moet worden geklaard. Voor dat soort opdrachten wordt per jaar een afgesproken hoeveelheid capaciteit gereserveerd voor het Juridisch Kenniscentrum, van waaruit dergelijke opdrachten worden betaald.

Van de kant van de gemeente Utrecht worden twee aanvullende voorwaarden genoemd waaraan moet zijn voldaan wil een centrale juridische afdeling een succes zijn.

Tekstbox 3.9: Voorwaarden voor succes van een centrale Juridische Functie

“Een eerste randvoorwaarde is dat een deel van de juristen meer flexibel moet worden. Binnen Utrecht besteden we geld aan opleidingen die gericht zijn op het versterken van juridische en algemene vaardigheden, ter bevordering van wat wij de “U-factor” noemen: open, scherp, wendbaar en betrouwbaar. Een tweede voorwaarde is een professionele relatie tussen de jurist en de directe afnemer. Dit betekent dat de opdrachtgever tijdig advies inwint en dat de jurist in staat moet zijn bij de advisering zijn controlfunctie uit te oefenen: de juristen zijn immers verantwoordelijk voor het rechtstatelijk handelen van de gemeente.”

3.5 Dilemma's

Versterking van de juridische functie door gemeentelijke samenwerking lijkt natuurlijk prachtig. Toch moet goed worden nagedacht over de mogelijke nadelen en dilemma's. Een dilemma is bijvoorbeeld dat de juridische deskundigheid weliswaar wordt versterkt als juridische expertise in een afzonderlijke eenheid wordt georganiseerd, maar het vergroten van de afstand tot de 'moederorganisatie' kan tegelijkertijd leiden tot twijfel over de effectiviteit van de inzet van de juridische deskundigheid. Afstand hoeft op zichzelf geen obstakel te zijn, denk aan de werkrelatie met een huisadvocaat die uitstekend kan zijn, maar het vormt wel een risico. Om te voorkomen dat het risico zich daadwerkelijk voordoet kunnen maatregelen worden getroffen om genoeg voeling te houden. Een ander effect dat door verzelfstandiging van de juridische functie kan optreden is dat de regie op de juridische functie afneemt.

Werken voor meerdere organisaties vraagt ook om waarborgen voor vertrouwelijkheid en gegevensbescherming. Zeker wanneer samenwerkende gemeenten op bepaalde beleidsterreinen concurrerende belangen hebben (vestiging van bedrijven, woningbouwprojecten) zou dat kunnen spelen. Verzelfstandiging van de juridische functie kent ook een cultuuraspect; de identiteit verandert, ook in relatie tot de 'moederorganisatie'. Dat kan leiden tot andere loyaliteiten en een zakelijker opstelling. Ook daaraan moet aandacht worden besteed.

Meer in het algemeen geldt dat er een aantal dilemma's en 'trade offs' te onderscheiden is tussen motieven en randvoorwaarden: niet alles kan altijd. Sommige randvoorwaarden en/of motieven voor (juridische) gemeentelijke samenwerking staan met elkaar op gespannen voet. In schema 3.2 staan die op een rijtje.

Schema 3.2: Dilemma's en trade offs

- Kwaliteit en Kosten
- Standaardisatie en Maatwerk
- Dichtbij en Veraf
- Klein en Groot
- Gemeenschappelijke en Tegenstrijdige belangen

Kwaliteit en Kosten

In het algemeen geldt dat het buitengewoon moeilijk is om tegelijkertijd kostenbesparingen én kwaliteitsverbeteringen te realiseren. Uiteraard is het wel het streven om te komen tot een grotere effectiviteit en efficiency maar op enig moment ontstaat er spanning. Een betere kwaliteit van dienstverlening kan immers inhouden dat er meer tijd nodig is of dat bepaalde investeringen worden gedaan. Het besparen van kosten door te werken met minder mensen zal, wanneer het niet gepaard gaat met een verbetering in de processen, mogelijk leiden tot kwaliteitsverlies. Uit de recente evaluatie van de Drechtsteden blijkt dat de keuze voor het koersen op besparingen en de realisatie hiervan heeft geleid tot een lichte daling in de medewerkers- en klanttevredenheid. Alhoewel dit niet volledig samen hoeft te vallen met kwaliteit, is het wel een indicatie dat de relatie onder druk staat.

Standaardisatie en Maatwerk

Standaardisatie van processen kan leiden tot kostenbesparingen en tot meer zekerheid over kwaliteit. Tegelijkertijd geldt dat gemeenten het vaak moeilijk vinden hun werkwijze en/of specifieke ICT-oplossingen los te laten. Samenwerking betekent dat de eisen worden geformuleerd ten aanzien van bijvoorbeeld proceskwaliteit en dat binnen het samenwerkingsverband gezocht wordt naar een oplossing die voor iedereen

passend is. Het blijkt een hele kunst om deze professionele benadering te ontwikkelen in de opdrachtformulering. Voor een deel zal echt maatwerk nodig zijn, omdat gemeenten specifieke wensen hebben die eigen zijn aan gemeenten. Dan bestaat uiteraard de mogelijkheid om te komen tot een verstandig verrekenmodel waar zowel een standaardpakket als maatwerk in zit. Tegelijkertijd moet men bedacht zijn op de tendens binnen gemeenten al te veel adviesklussen aan te merken als maatwerk, omdat dit feitelijk belemmerend werkt voor het behalen van efficiencywinst.

Dichtbij en Veraf

Bestuurders en managers zijn gewend de medewerkers van de bedrijfsvoering in de buurt te hebben en hebben er vaak moeite mee wanneer de eigen mensen niet meer in de eigen gemeentelijke organisatie werkzaam zijn. Gemeentelijke samenwerking rond de juridische functie betekent niet dat ineens een drastische caesuur ontstaat. Er kan met vooruitgeschoven posten worden gewerkt, adviseurs die gedetacheerd worden binnen de 'moederorganisatie'. Er zijn veel andere manieren om voor 'nabijheid' te zorgen van juridisch medewerkers (zie ook paragraaf 4.6).

Bestuurders en managers hebben de juridisch medewerkers het liefst in de buurt omdat dit ervaren wordt als laagdrempeliger: juridische adviezen kunnen zo gemakkelijk ad hoc worden gevraagd; het is eenvoudig even bij iemand langs te lopen. De vraag is echter of dit altijd de beste manier is. Om te komen tot besparingen en meer gegarandeerde kwaliteit zullen de processen effectiever moeten worden ingericht en wordt een meer professionele houding van de mensen verwacht. Dat betekent dat van mensen wordt gevraagd het werk meer in te plannen, volgens een bepaald format de vragen te stellen, et cetera. Dat dwingt niet alleen het samenwerkingsverband tot professionalisering maar ook de 'latende', opdrachtgevende organisatie. Dit vergt een flinke investering en omslag in het werken. Bij de start van het samenwerkingsverband zal goed moeten worden bepaald welke taken centraal kunnen worden

uitgevoerd en welke decentraal moeten blijven. Hoe het werk echter ook wordt georganiseerd, er zijn altijd grijze gebieden, die – waar ook geknipt wordt – moeten worden overbrugd.

Klein en Groot

De wens om als kleinere gemeente autonoom te blijven wordt veelal beargumenteerd vanuit het streven naar herkenbaarheid en naar een kleine afstand tussen burger en bestuurder. Veel gemeenten willen dan ook alleen samenwerken als de afstand tussen politiek en burgers niet wordt vergroot: de schaalvergroting moet niet merkbaar zijn voor de burgers en bedrijven in de gemeente. Hierbij dient zich ook de vraag aan naar wat de optimale schaalgrootte is. Schaalvergroting is een tendens die binnen allerlei sectoren van onze samenleving kan worden gesignaleerd. Het gebeurt bij de overheid, maar ook binnen het onderwijs, de zorg en op tal van andere semi-publieke terreinen. Tegelijkertijd is bekend dat groter niet altijd per se goedkoper is. Het is moeilijk om vast te stellen wat de optimale schaalgrootte is; deze is immers ook afhankelijk van het vraagstuk waar het over gaat: lokale en beleidsrijke taken vergen een kleinere schaal dan bedrijfsvoeringstaken die relatief beleidsarm zijn. Bij het verkennen van vormen van samenwerking rond de juridische functie moeten gemeenten een evenwicht vinden tussen de optimale organisatie van (juridische) dienstverlening enerzijds en de lokale herkenbaarheid van de gemeente voor de burger anderzijds.

Gemeenschappelijke en Tegenstrijdige belangen

Gemeenten hebben soms tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld op het terrein van woningbouwprojecten, de vestiging van bedrijven of de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Die belangen verdwijnen niet vanzelf als gemeenten besluiten samen te gaan werken. Dat kan tot de situatie leiden dat bij samenwerking rond de juridische functie juridische adviezen worden gevraagd door verschillende gemeenten met uiteenlopende belangen. Dat kan de juridisch adviseurs in een lastig parket brengen. Wat moet de juridisch adviseur bijvoorbeeld doen met informatie die verkregen is van de ene gemeente, terwijl die informatie voor

de andere gemeente relevant kan zijn bij het maken van afwegingen of het bepalen van een strategie? Een algemeen antwoord is hierop niet te geven. Van belang is dat gemeenten bij samenwerking van tevoren een afspraak maken hoe om te gaan met situaties als deze. Er zou voor gekozen kunnen worden in dergelijke gevallen binnen het samenwerkingsverband 'Chinese Walls' op te werpen die gescheiden informatievoorziening en adviesrelaties moeten garanderen. Een andere keuze kan zijn in deze situaties extern juridisch advies in te winnen.

Tekstbox 3.10: Afspraak over tegenstrijdige belangen in Servicepunt71

Juridische advisering over zaken waarbij de gemeenten tegenstrijdige belangen hebben is in het bedrijfsplan van Servicepunt71 uitgesloten. Elke andere afspraak brengt de adviseurs in een loyaliteitsconflict en kan bij de opdrachtgever al snel de schijn wekken van niet objectieve advisering.

3.6 Checklist randvoorwaarden juridische samenwerking

Tot slot wordt een checklist gepresenteerd voor de wijze waarop de randvoorwaarden voor juridische samenwerking worden bepaald.

Checklist 3.1: Aandachtspunten voor samenwerking rond juridische taken

- Maak een groslijst met randvoorwaarden voor de samenwerking rond juridische taken
- Omschrijf de belangrijkste randvoorwaarden
- Leg in de samenwerkingsafpraak de belangrijkste randvoorwaarden vast
- Agendeer de dilemma's die daarbij spelen
- Maak een keuze of expliciteer een gedachtegang rond de beschreven dilemma's



4 De juridische functie en gemeentelijke samenwerking

4.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is te verkennen welke juridische taken voor gemeentelijke samenwerking in aanmerking komen: waar zit de meerwaarde en wat moet gelet op de aard van de taak en verantwoordelijkheid van elk van de deelnemende gemeenten juist decentraal worden georganiseerd?

Alvorens hierop in te gaan wordt beschreven wat moet worden verstaan onder de juridische functie, welke juridische (advies)taken kunnen worden onderscheiden en op welke terreinen de juridisch medewerkers binnen gemeenten werkzaam zijn. In paragraaf 4.2 staan de rechtsgebieden en werkzaamheden centraal die binnen gemeenten aan de orde zijn. In paragraaf 4.3 wordt het begrip juridische functie nader geduid. Daarbij staat het onderscheid tussen de eerste en tweede lijn, of tussen vakafdeling en staf, centraal. In paragraaf 4.4 wordt een indeling van

juridische taken op rechtsgebieden en beleidsterreinen voorgesteld. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan ontwikkelingen die zich de komende jaren zullen voordoen. Paragraaf 4.5 betreft de kennis en kunde en daarmee de competenties waarover juridisch medewerkers moeten beschikken.

Ten slotte wordt in paragraaf 4.6 de hoofdvraag beantwoord, namelijk welke taken in aanmerking komen voor gemeentelijke samenwerking of, binnen een gemeente, voor organisatie op een centraal niveau. Duidelijk wordt dat er verschillende opties zijn, van een samenwerking rond alle tweedelijns (staf)taken, een samenwerking rond alleen bulkwerk (zoals de afhandeling van bezwaarschriften) tot een samenwerking op specialistische taken (zoals de uitwisseling van expertise op deeltherreinen). Voor deze verschillende taken worden in de praktijk verschillende vormen gehanteerd.

Voor de juridisch geschoolde lezer zijn de paragrafen 4.2 tot en met 4.5, in het bijzonder 4.3 mogelijk bekende materie. Omdat deze handreiking zich ook richt tot bestuurders en managers is deze tekst wel opgenomen.

4.2 Rechtsgebieden en de aard van de werkzaamheden

Juridisch medewerkers binnen gemeenten moeten beschikken over kennis van het Nederlands en Europese recht in de breedste zin van het woord. Gemeenten komen in aanraking met het staatsrecht (bijvoorbeeld het duale bestuursstelsel van bevoegdheidstoedeling, het kiesrecht etc), het bestuursrecht (waaronder de Algemene wet bestuursrecht en de bijzondere delen van het bestuursrecht zoals het omgevingsrecht), het civiele recht (bijvoorbeeld het huurrecht, het contractenrecht en het schadevergoedingsrecht) en het Europese recht (in ieder geval het recht over staatssteun, aanbestedingen en het natuurbeschermingsrecht in de vorm van de Habitat- en Vogelrichtlijn). Van oudsher zijn juridisch medewerkers vooral goed thuis in het publiekrecht (staatsrecht en bestuursrecht), maar doordat gemeenten steeds vaker als private partij aan het rechtsverkeer deelnemen en de taakuitoefening regelmatig gestalte

krijgt in alternatieve organisatievormen (zoals in overheidsbedrijven of in publiek-private samenwerkingsrelaties), moet ook de kennis van het civiele recht op orde zijn. Daarnaast waren er altijd al onderwerpen waarop gemeenten privaatrechtelijke kennis nodig hadden, zoals op het terrein van grondzaken en onteigening. De afgelopen jaren is het belang van verschillende onderdelen van het Europese recht voor het functioneren van gemeenten sterk toegenomen, dus ook op die onderdelen moeten gemeenten thuis zijn.

Dit brede scala van voor de gemeente relevante rechtsgebieden roept de vraag op of gemeenten op die terreinen voldoende kennis in huis hebben. Het is evident dat niet iedere medewerker op al die terreinen goed thuis kán zijn. Toch lijkt het noodzakelijk dat gelet op de steeds verdergaande ontwikkeling van juridische specialismen, ook binnen gemeenten op deelterreinen juridische specialismen aanwezig zijn. Dat dit voor veel gemeenten op eigen houtje geen haalbare kaart is, is een reden om over gemeentelijke samenwerking na te denken. Datzelfde geldt voor onderdelen binnen gemeenten die niet (langer) op alle deelterreinen voldoende deskundigheid in huis kunnen hebben, waardoor centralisatie van de juridische kennis binnen gemeenten voor de hand ligt.

Behalve door een beschrijving van de rechtsgebieden waarop juridisch medewerkers deskundigheid moeten bezitten, kan de aard van de werkzaamheden van juridisch medewerkers ook op een andere, meer algemene manier getypeerd worden als wordt gekeken naar de activiteiten die juridisch medewerkers verrichten:

- opstellen en communiceren van (gevraagde en ongevraagde) adviezen
- verlenen van beschikkingen
- ontwikkelen van wetgeving (verordeningen) en beleidsregels
- behandelen van bezwaren en klachten (horen van klagers, bezwaarmakers en belanghebbenden, ondersteuning bij de besluitvorming in bezwaar en klachtafhandeling)
- procederen in bezwaar en beroep (vertegenwoordiging in bezwaar en beroep)

4.3 Juridische specialismen en beleidsterreinen⁴

Het is ook nodig wat meer te weten over de achtergrond van die juridisch medewerkers. Een juridisch medewerker binnen een gemeente is MBO-, HBO- of WO-opgeleid en houdt zich binnen een gemeente bezig met de toepassing van het recht. De opleidingsachtergrond is niet noodzakelijk een juridische. Door 'training on the job' en door specifieke trainingen en cursussen zijn veel medewerkers met een andere vooropleiding in de loop van de tijd juridisch medewerkers geworden. Volgens deze definitie zijn er in ons land duizenden juridisch medewerkers bij gemeenten werkzaam. Binnen de groep juridisch medewerkers zijn de gemeentjuristen te onderscheiden. Dan gaat het om HBO of WO-opgeleide medewerkers die een specifieke juridische opleiding hebben gevolgd. Als dat een academische opleiding is, betreft het veelal een opleiding Nederlands recht, recht en bestuur of juridische bestuurskunde. Gaat het om een HBO-jurist, dan kan de opleidingsachtergrond HBO Rechten of HBO Sociaaljuridische dienstverlening zijn. In deze handreiking gebruiken we het bredere begrip juridisch medewerker. Juridisch medewerkers zijn actief binnen verschillende juridische specialismen, die zijn verbonden met beleidsterreinen. De taken van de juridisch medewerkers zijn divers. Juridisch medewerkers kunnen taken hebben op de volgende terreinen:

- 1 Algemeen bestuurlijk-juridische zaken
- 2 Openbare orde en veiligheid
- 3 Omgevingsrecht
- 4 Socialezekerheidsrecht
- 5 Welzijn en Zorg
- 6 Personeelszaken
- 7 Belastingen en Burgerzaken

⁴ Voor deze tekst is gebruik gemaakt van Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen, 'Profiel van de gemeentjurist, november 2010'; zie <http://www.ru.nl/cpo/sbg/publicaties/publicaties>.

Ad 1 Algemeen bestuurlijk-juridische zaken

Hierbij gaat het onder meer om het gemeenterecht, de Awb, het dualisme, de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet gemeenschappelijke regelingen, delegatie en mandaat. Vaak wordt op dit niveau ook de verantwoordelijkheid voor bepaalde juridische specialismen neergelegd, zoals die voor staatssteun en aanbestedingen. Bij veel, vooral kleinere, gemeenten is dit de plek waar ook privaatrechtelijke expertise aanwezig is. Daarbij gaat het onder meer om contractenrecht, huurrecht, erfpachtsrecht, eigendomsrecht en publiek-private samenwerking.

Ad 2 Openbare orde en veiligheid

Op dit beleidsterrein is de APV van toepassing, gaat het om handhaving van de openbare orde, de contacten met de politie, de Wet BIBOB, drank- en horecawetgeving en de veiligheidsregio (crisisbeheersing). Medewerkers op dit terrein hebben veelal een directe, korte lijn met de burgemeester in de ondersteuning van diens openbare ordetaken. Van oudsher was dit terrein onderdeel van (of tenminste annex aan) het terrein van algemeen bestuurlijk-juridische zaken. De afgelopen jaren – met de toename van de openbare ordetaken van de burgemeester – zien we een zekere verzelfstandiging van dit terrein.

Ad 3 Omgevingsrecht

De veelheid aan relevante regelgeving neemt op het terrein van het omgevingsrecht af door concentratie van bevoegdheden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de komende Omgevingswet. Op dit moment zijn de Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet nog relevant. Daarnaast gaat het om het ruimtelijke instrumentarium (zoals bestemmingsplannen) en om het milieubeleid. Door de komst van de Regionale Uitvoeringsdiensten worden veel gemeentelijke taken op het terrein van milieuvergunningverlening, -toezicht en -handhaving naar het regionale niveau verschoven.

Ad 4 Socialezekerheidsrecht

Kerntaken op dit gebied zijn gerelateerd aan de Wet werk en bijstand,

de Wet maatschappelijke ondersteuning en de regelingen over nieuwkomers. Op dit terrein worden de komende jaren belangrijke veranderingen verwacht na de invoering van de Participatiewet, die vanaf (naar verwachting) 2015 de Wet werk en bijstand, de wetgeving op het terrein van de sociale werkvoorziening en de wetgeving voor jong gehandicapten (Wajong) integreert. Een tweede decentralisatie van het rijk naar gemeenten betreft taken op het terrein van begeleiding, ondersteuning en verzorging die vanuit de Awbz naar de Wmo worden overgeheveld. Dit terrein zal door de genoemde decentralisaties de komende jaren in omvang verdubbelen. Dat heeft dus ook consequenties voor de inhoud en omvang van de juridische adviestaak. Privaatrechtelijke deskundigheid is hier gevraagd vanwege de aanbestedingen en de te sluiten contracten zoals rond re-integratietrajecten.

Ad 5 Welzijn en Zorg

Op dit moment gaat het op dit terrein om taken rond gezondheidszorg, met name de contacten met GGD. Verder is subsidieverstrekking op het terrein van welzijn, cultuur en onderwijs (waaronder peuterspeelzaalwerk) aan de orde. Door de decentralisatie op het terrein van de jeugdzorg (de derde decentralisatie) worden daar vanaf 2015 belangrijke taken aan toegevoegd. Ook hier is privaatrechtelijke deskundigheid nodig, bij voorbeeld vanwege aanbestedingen rond het leerlingenvervoer.

Ad 6 Personeelszaken

Op dit terrein gaat het om de rechtspositie van de medewerkers. Het instrumentarium betreft de Ambtenarenwet, CAO, rechtspositiereglement en disciplinaire maatregelen.

Ad 7 Belastingen en Burgerzaken

Van oudsher zijn de opleidingen op het terrein van burgerzaken (GBA) sterk regelgeoriënteerd. De Nederlandse Vereniging van Burgerzaken biedt stevige ondersteuning. Het juridische element is dus sterk verbonden met de inhoudelijke taakuitoefening. Afzonderlijke juridisch medewerkers op dit terrein zijn er wel, maar dan met name bij de grotere

gemeenten. Voor het terrein van de lokale belastingheffing, denk aan de WOZ en heffingen op het terrein van afvalstoffen, geldt eigenlijk hetzelfde.

In de volgende matrix wordt een indeling naar rechtsgebied van de bovengenoemde juridische specialismen gemaakt.

Schema 4.1: Juridische specialismen en betrokken rechtsgebied

	Publiekrecht	Privaatrecht	Europees recht
ABJZ			
Openbare orde en veiligheid			
Omgevingsrecht			
Socialezekerheidsrecht			
Welzijn en Zorg			
Personeelszaken			
Belastingen en Burgerzaken			

Het schema laat zien dat kennis van het publiekrecht op alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie nodig is. Het privaatrecht neemt daarnaast een steeds belangrijker plaats in. Dat geldt ook voor het Europees recht, dat op de meeste terreinen zijn werking heeft, zoals het aanbestedingsrecht en het staatssteunrecht. Het schema laat zien dat slechts op een paar terreinen, die van openbare orde en veiligheid, personeelszaken en van belastingen en burgerzaken, geen kennis van alle drie de rechtsgebieden is vereist. Iets anders dat indirect uit het schema naar voren komt is de toegenomen en nog steeds toenemende verwevenheid van de rechtsgebieden. Het Europese recht dringt steeds dieper door op alle beleidsterreinen; kennis van het aanbestedingsrecht is op steeds meer terreinen nodig voor het uitvoeren van publieke taken en het publiekrecht en het privaatrecht gaan ook steeds meer hand in hand waar gemeenten ter uitvoering van hun taken steeds meer contracteren met derden.

Uiteraard speelt bij de vraag naar de aanwezigheid van specialismen binnen de gemeentelijke organisatie de vraag naar schaal en een optimale inzet van mensen en middelen een belangrijke rol. Daarop komen we verderop terug.

Tekstbox 4.1: Juridische specialismen op een afdeling Ruimtelijke Ordening

In een gemeente met een omvangrijke taakstelling op het gebied van woningbouw en kantoorontwikkeling, heeft een afdeling Ruimtelijke Ordening veel te doen. Er moet worden onderhandeld over gronduitgifte, wat kennis vergt van het privaatrecht. Mogelijk gaat de gemeente een publiek-private samenwerkingsrelatie aan. De ontwikkeling van de bouwprojecten moet worden aanbesteed, hetgeen kennis vraagt van het aanbestedingsrecht. Voor het realiseren van gebouwen is kennis van het bouwrecht nodig. Kortom, de afdeling Ruimtelijke Ordening in deze gemeente heeft naast planologen, behoefte aan juridische inbreng. Het ligt voor de hand dat op deze afdeling juridisch medewerkers in dienst zijn.

In een gemeente waar nauwelijks (nog) gebouwd wordt ligt dat anders. Dan ligt het accent op het zorgvuldig uitvoeren van beheerstaken. Onderhoud van de openbare ruimte, vuilnisophaal, verstrekking van horecaverunningen, paspoorten, rijbewijzen en parkeeronthefingen zijn slechts enkele voorbeelden. Dat zijn werkzaamheden die gestandaardiseerd kunnen verlopen. De risico's zijn te overzien. De afdeling Ruimtelijke Ordening bestaat hier wel, maar vaak niet als zelfstandige afdeling, maar als onderdeel van een afdeling ruimtelijk beheer. Hele specifieke juridische kennis is niet vereist. De enkele keer dat specifieke juridische kennis nodig is, zal die kennis extern worden ingekocht. In deze organisatie volstaat juridische kennis op concernniveau, waar de daar aangestelde jurist de juridische risico's van de gehele organisatie kan overzien. Dienen zich specifieke juridische risico's aan, dan kan een externe juridisch adviseur of advocaat worden ingehuurd.

4.4 De juridische functie

4.4.1 Inleiding

Het begrip 'juridische functie' verwijst naar de organisatie van de juridische (deel)taken binnen een gemeente. De juridische functie betreft een combinatie van mensen en taken en de structuur en werkwijze van die mensen en taken. Het gaat daarbij dus zowel om de organisatorische vormgeving als om de processen die betrokkenheid van de juridisch medewerkers bij de taakuitvoering moeten garanderen.

4.4.2 Structuur

Wat betreft de organisatorische vormgeving wordt vaak aangesloten bij het onderscheid tussen stafwerkzaamheden en lijnwerkzaamheden. Ook wordt wel gesproken over eerstelijns juridisch medewerkers en

tweedelijns juridisch medewerkers. Dat onderscheid lijkt voor de hand te liggen, maar wordt vaak niet gemaakt. Gevolg daarvan is dat juridisch medewerkers in de tweede lijn soms wel worden gezien als superspecialisten waarbij door de vakafdelingen een veelheid aan vraagstukken neergelegd kan worden. Als de tweedelijns juridisch medewerkers niet uitgaan van een scherpe taakafbakening is de consequentie daarvan dat zij onvoldoende capaciteit overhouden voor de staftaken die zij moeten verrichten.

De eerste lijn

Juridisch medewerkers binnen eerstelijns afdelingen moeten beschikken over sectorale juridische deskundigheid, zoals die op het terrein van het omgevingsrecht of die op het terrein van belastingen en burgerzaken. Op veel van die deelterreinen is sprake van een directe relatie tussen de primaire taakuitoefening en de juridische kennis die nodig is om die taakuitoefening op voldoende niveau gestalte te geven. Juridische expertise vormt een integraal onderdeel van de primaire taakuitoefening en dat levert een argument op tegen gemeentelijke samenwerking of centralisatie binnen een gemeente rond dergelijke taken. Daardoor wordt immers een suboptimale keuze gemaakt, die afbreuk doet aan de doelmatigheid van de taakuitvoering in het primaire proces.

Tekstbox 4.2: Vervlechting van juridische taken

Een medewerker van een afdeling Bouw- en Woningtoezicht moet voor het beoordelen van bouwplannen, behalve over bouwtechnische en planologische expertise, ook beschikken over juridische kennis van het bouwrecht en de publiekrechtelijke regels van de Woningwet, de Wabo en de Bouwverordening. Die expertisegebieden kunnen niet los van elkaar georganiseerd worden. De medewerker die op een afdeling Welzijn en Zorg belast is met subsidieverstrekking, heeft kennis van het subsidierecht nodig om zijn werk goed te kunnen doen. Ook dat is onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Naast bovengenoemde voorbeelden kan ook gewezen worden op een afdeling Sociale Zaken, waar ten behoeve van de bijstandsgerechtigden contracten worden afgesloten met re-integratiebedrijven of waar aanbestedingen worden georganiseerd rond huishoudelijke hulp. Soms hebben medewerkers die kennis in huis, vaker is er een specifieke jurist of juridisch team dat deze expertise beheerst. De vervlechting met het primaire proces is dan veel kleiner.

Tekstbox 4.3: De BEL-filosofie

Binnen de BEL-combinatie (de ambtelijke integratie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren) is de organisatie ingericht volgens het principe “centraal wat kan, decentraal wat moet”, hetgeen heeft geresulteerd in een ambtelijke fusie (zie hoofdstuk 5). Bij de invulling van de juridische functie geldt het omgekeerde: “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Alle juridische taken die binnen de lijn kunnen worden afgehandeld worden ook daar uitgevoerd, inclusief beroep en bezwaar en het afhandelen van WOB-verzoeken. Op de centrale afdeling zijn consultants werkzaam die bijspringen en is de juridische control belegd. De consultants worden betrokken als er sprake is van een complexe zaak of wanneer er grote juridische of financiële risico's zijn. Om te waarborgen dat de juridische kwaliteit voldoende is wordt een tweesporenbeleid gevoerd. Allereerst wordt geïnvesteerd in de juridische kennis bij de afdeling door opleiding en standaardisatie en ten tweede wordt gewerkt aan de invoering van een nieuwe werkwijze waarbij vooraf wordt getoetst of er juridische (of financiële) consequenties zijn die de betrokkenheid van JZ vereisen.

De tweede lijn

Naast de eerstelijns juridische functie of de juridische (deel)taken die in de lijn worden uitgeoefend, kan de tweedelijns juridische functie, ofwel de juridische staf, worden onderscheiden. In beginsel komen de taken van de juridische staf wel voor gemeentelijke samenwerking in aanmerking. De tweedelijns juridische functie is belast met cluster-, of

vakafdelingsoverstijgende taken en thema's. De juridisch medewerkers die tot de tweedelijns juridische functie kunnen worden gerekend zijn eerder juridisch generalisten die van veel onderwerpen wat weten, dan juridisch specialisten die van weinig onderwerpen heel veel weten. Zij zijn in de eerste plaats verbinders die raad kunnen geven. Ze moeten gedegen juridische analyses kunnen opstellen en beschikken over bijzondere gevoeligheid voor politiek-bestuurlijke afwegingen. Daarmee kunnen tweedelijns juridisch medewerkers met name worden belast met taken als:

- second-opinion en klankbord
- vraagbaak
- juridische check voor bepaalde vraagstukken

Verder worden de tweedelijns juridisch medewerkers ook belast met taken die weliswaar niet afdelingsoverstijgend zijn, maar die toch als primaire taken gezien zouden kunnen worden. Voorbeelden daarvan zijn:

- behandelen van bezwaarschriften en klachten
- toepassing van de WOB
- toetsing van (wijzigingen van) regelgeving
- afdelingsoverstijgende regelgeving (zoals APV, ASV)
- coördinatie van de inhuur van externe juridische adviseurs
- opstellen juridisch scholingsplan

Afhankelijk van de grootte van de organisatie worden tweedelijns juridisch medewerkers verder nog belast met specialistische taken wanneer daarvoor binnen de eerste lijn geen capaciteit is. Voorbeelden zijn:

- het aanbestedingsrecht en staatssteun
- overeenkomsten, aansprakelijkstellingen en planschadeverzoeken

Specifieke aandacht is nodig voor de bestuursadvisering binnen de tweede lijn. Bij veel gemeenten is er binnen de juridische staf een medewerker speciaal belast met de advisering aan college en MT. Deze concernadviseur zit vaak dichtbij de top van de organisatie en dikwijls ook sterk in de fysieke nabijheid. Hoewel er geen principiële reden is dat

de juridische samenwerking tussen gemeenten zich ook niet tot deze functie zou kunnen uitstrekken, blijkt dat daarvoor in de praktijk toch vaak een uitzondering wordt gemaakt. Dat heeft waarschijnlijk veel te maken met de eerder genoemde wens van fysieke nabijheid. Ook de door college en MT gewenste vertrouwelijkheid in de relatie met de betreffende medewerker speelt daarbij een rol. Het is belangrijk deze functionaris goed in te bedden in de nieuwe structuur. Dat kan door deze concernadviseur wel aan te stellen bij het samenwerkingsverband of bij de centrale juridische afdeling, maar de functionaris als vooruitgeschoven post te detacheren binnen de 'moederorganisatie'. Een andere mogelijkheid is deze functie te relateren aan een taak die gelet op de inhoud daarvan bij de gemeente blijft, die van opdrachtgever en die van juridische control. Het is vooral belangrijk te voorkomen dat situaties ontstaan die na verloop van tijd door gebrek aan eenduidigheid niet meer begrepen worden, waardoor medewerkers tussen wal en schip kunnen raken.

De derde lijn: juridische kwaliteitszorg

Naast deze eerste en tweede lijn wordt vaak nog een derde lijn onderscheiden, die van de juridische kwaliteitszorg. Juridische kwaliteitszorg is een verantwoordelijkheid die uiteindelijk bij de juridisch controller of als deeltaak bij de concerncontroller wordt neergelegd, maar die op verschillende niveaus binnen de organisatie wordt uitgeoefend. De juridisch controller of de concerncontroller werkt veelal samen met medewerkers binnen de tweede en eerste lijn om werkzaamheden op het terrein van juridische kwaliteitszorg nader vorm te geven. Juridische kwaliteitszorg omvat onder meer:

- signaleren van nieuwe wetgeving en jurisprudentie
- adviseren over de inrichting van processen en het nemen van maatregelen
- controleren, bijvoorbeeld het uitvoeren van audits (aanbestedingen, contractenrecht, mandaten)
- uitvoeren, zoals het opstellen van een mandaatbesluit, formats en checklists

De verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteitszorg hoort bij gemeentelijke samenwerking rond de juridische functie bij de 'moederorganisatie' te blijven. De functionaris belast met juridische kwaliteitszorg heeft een rol als kwaliteitsbewaker voor zowel de eigen organisatie als voor het samenwerkingsverband, waarvoor hij vaak ook opdrachtgever is. Dat neemt niet weg dat onderdelen van de taakuitvoering, zoals het opstellen van een mandaatbesluit of het ontwikkelen van formats en checklists, heel goed door het samenwerkingsverband kunnen worden uitgevoerd. Op dit vraagstuk komen we in paragraaf 4.6 uitgebreid terug.

Kanteling van organisaties

De afgelopen jaren zijn veel gemeentelijke organisaties 'gekanteld'. Het voorheen gemaakte onderscheid tussen vakafdelingen en staf bestaat vaak niet meer en is vervangen door een procesgerichte organisatie-inrichting. In die organisatiestructuur wordt onderscheid gemaakt tussen programmering, regie en uitvoering, toezicht en handhaving. In een organisatie die op die manier is georganiseerd, zijn ook de juridische functies 'gekanteld'. Voor de juridische taakinhoud van uitvoerings-, toezichts- of handhavingfuncties verandert er niet veel. Nog steeds is sprake van verflechting en is de juridische taakvervulling onderdeel van de functie-inhoud. Voor beleidsfuncties kan het wel consequenties hebben. Voor zover afzonderlijke juridisch beleidsadviseurs werkzaam zijn in de gekantelde afdelingen 'programmering' of 'regie', kan op dat vlak wel sprake zijn van functies die in aanmerking komen voor juridische samenwerking met andere gemeenten.

4.4.3 Proces

Het begrip 'juridische functie' verwijst behalve naar de organisatie van de juridische taken, ook naar de wijze waarop die deeltaken worden behartigd. Een belangrijk begrip daarbij is integraal management. De eerstelijns manager die verantwoordelijk is voor de uitoefening van primaire taken is daarmee ook verantwoordelijk voor de financiële en juridische kwaliteit van die taakuitoefening. Daarbij wordt vaak

verwezen naar de PIJOFACH functies (personeelsbeleid, informatie, juridische zaken, organisatie, financieel, automatisering, communicatie en huisvesting) waarvoor de manager van de eerste lijn verantwoordelijkheid draagt. De manager van de primaire lijnafdeling kan dus voor de kwaliteit van de producten en diensten van zijn organisatieonderdeel niet verwijzen naar anderen als het gaat om de juridische kwaliteit daarvan. Hij is zelf verantwoordelijk voor het organiseren van die juridische kwaliteit. Ook bij de 'kanteling' van organisaties die een meer 'procesgerichte' organisatie-indeling hebben gekozen is het uitgangspunt over het algemeen integraal management.

Een ander aspect dat verbonden is aan de juridische functie is de wijze waarop besluitvormingsprocessen zijn ingericht, zodat optimale juridische kwaliteit wordt gegarandeerd. Voor de juridische kwaliteit betekent dit bijvoorbeeld dat juridische expertise vroegtijdig wordt ingeschakeld, althans niet op een zo laat tijdstip dat alternatieven niet meer kunnen worden overwogen. Dat juridisch medewerkers vaak op een laat moment worden ingeschakeld, leidt vaak tot defensief gedrag: op zeker spelen en dus 'remmen'. Het hoeft geen verbazing te wekken dat dit ook niet bijdraagt aan de populariteit van juridisch medewerkers. Het leidt er toe dat juridisch adviseurs wel worden getypeerd als 'no' men, of als mensen die tien vragen stellen als je hen één vraag hebt voorgelegd. Een kwalitatief hoogwaardige inrichting van de juridische functie zorgt er voor dat de juridisch medewerkers tijdig worden ingeschakeld, zodat ze een afgewogen advies kunnen geven en er ook tijd is om alternatieven te verkennen. Afspraken over de werkwijze kunnen ook betrekking hebben op de verplichting om advies te vragen, bijvoorbeeld bij privaatrechtelijke contracten, of wanneer het te nemen besluit een bepaald minimumbedrag te boven gaat.

Tekstbox 4.4: Juridische control ingebed in proces

Binnen de BEL-combinatie is het team Juridische Zaken sinds een jaar onderdeel van de Afdeling Financiën en Control, mede met als doel om de financiële en juridische control beter op elkaar af te stemmen en deze beter te verankeren in het besluitvormingsproces. Deze verankering gebeurt door de eis dat er een paragraaf is vereist bij besluiten en andere stukken waar een juridisch aspect aan zit. Omdat dit nog niet perfect liep is een nieuwe format ontworpen, waarin als vragen zijn opgenomen:

- Zijn er juridische consequenties?
- Zijn er financiële consequenties?
- Indien een vraag met ja wordt beantwoord, hoe is het risico geborgd?

Voordat de vraag naar samenwerking rond de juridische functie wordt gesteld is het uiteraard nodig dat de gemeente inzicht heeft in de opbouw van de eigen juridische functie. Als besloten wordt tot samenwerking betekent dat immers dat de huidige opbouw van de organisatie en de bestaande werkwijzen worden doorbroken. Het lijkt vaak vanzelfsprekend dat binnen de gemeentelijke organisatie inzicht bestaat in de aanwezige juridische expertise en capaciteit. De ervaring leert dat het tegendeel vaak het geval blijkt te zijn. De eerste stap om te komen tot een goed functionerende juridische samenwerking is het verkrijgen van inzicht in de bestaande opbouw van de juridische functie en het functioneren daarvan.

Tekstbox 4.5: De advocaat in loondienst

Bij een juridische doorlichting van de organisatie van een grote gemeente (100.000 inwoners) bleek dat bij een afdeling Grondzaken twee advocaten in loondienst werkzaam waren. Bij de juridische staf bleek dit niet of nauwelijks bekend. De advocaten in loondienst werden ook niet ingezet voor andere taken binnen de gemeentelijke organisatie, waar dat op zichzelf goed mogelijk zou zijn geweest.

4.5 Competenties van juridisch medewerkers

Juridisch medewerkers dienen te beschikken over algemene kennis van het Nederlandse recht, zodat ze in voorkomende gevallen bepaalde casuïstiek juridisch kunnen analyseren en oplossen. Naast die algemene kennis moet er specifieke kennis zijn van een bepaald rechtsgebied of beleidsterrein, zoals hiervoor in paragraaf 4.3 beschreven. Naast

algemene en specifieke juridische kennis dienen juridisch medewerkers over voldoende andere vaardigheden te beschikken. Uiteraard gaat het om analytisch vermogen, maar ook om mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheden. Van oudsher ligt de nadruk bij juridisch medewerkers op hun kennis, maar steeds meer verschuift die nadruk naar de vaardigheden waarover ze moeten beschikken. Met name de adviesvaardigheden van juridisch medewerkers staan volop in de aandacht. Dat is begrijpelijk want uiteindelijk gaat het er natuurlijk om dat juridisch medewerkers effectief zijn bij het toepassen van hun expertise. Een inhoudelijk goed afgewogen juridisch advies is niet effectief als dat door niemand binnen de organisatie goed wordt begrepen.

Behalve mondelinge en schriftelijke vaardigheden en adviesvaardigheden, dus de vaardigheid de juridische kennis goed te kunnen communiceren, moeten juridisch medewerkers ook beschikken over de vereiste houding om bij te kunnen dragen aan een optimaal resultaat. Dat betekent dat juridisch medewerkers goed moeten kunnen samenwerken, visie moeten hebben, initiatief moeten tonen en oplossingsgericht moeten zijn. Ook moeten ze beschikken over een goed politiek-bestuurlijk gevoel; ontvankelijkheid voor politiek-bestuurlijke signalen is een belangrijk vereiste. Echter, een juridisch professional moet ook in staat zijn in onafhankelijkheid te opereren. Het is de taak van juridisch medewerkers bestuurders en managers te wijzen op juridische risico's en kansen, ook of juist wanneer politiek-bestuurlijke ambities daarmee strijdig zijn. De klantgerichtheid staat voorop, waarbij de juridisch medewerker de klant centraal stelt, en niet de regels, ook al bepalen deze in laatste instantie wat wel en niet mogelijk is. Het gaat om de houding te zoeken naar wat wel kan binnen de regels, gegeven de inhoudelijke ambities.

Tekstbox 4.6: De juridische ruggengraat

Juridisch medewerkers verrichten hun werkzaamheden tegen de achtergrond en op basis van het geldende recht. Dat zijn zowel geschreven als ongeschreven rechtsregels. Juridisch medewerkers zijn professionals: hun beroepsuitoefening is gebonden aan het recht. Dat eist dat het handelen in overeenstemming is met de codes van die professie. Juridisch adviseren betekent daarom soms *'speaking truth to power'*. Juridische advisering is gericht op het verwoorden van juridische risico's en op het formuleren van alternatieve oplossingen, dus het benutten van juridische kansen.

Uiteraard is het in laatste instantie de verantwoordelijkheid van het bestuur bepaalde juridische risico's al dan niet te nemen. Het is de taak van de juridisch medewerkers te waarschuwen, maar waarschuwingen kunnen worden genegeerd. Daarbij doen management en bestuur er verstandig aan ontvankelijk te blijven voor de raadgevingen van de juridisch adviseurs, maar ook dat bepalen ze natuurlijk zelf.

Tekstbox 4.7: Het non-interventiebeginsel

In een 100.000+ gemeente werden de adviezen van de juristen niet altijd op prijs gesteld door het management. Dat was reden voor het managementteam een non-interventie principe af te kondigen. De juridisch adviseurs mochten voortaan alleen op afroep advies geven. Ongevraagd advies werd niet langer op prijs gesteld.

Belangrijk is dat de juridisch adviseur niet alleen als toetsers functioneert, maar ook creatieve adviesvaardigheden aanwendt. Veel gemeenteturisten zijn nog te veel de klassieke controleur, waar ze vooral de innovatieve meedenker zouden moeten zijn. Gelukkig beschikken veel juridisch adviseurs nu al over die competentie die ze bij toenemende gemeentelijke samenwerking in nog sterkere mate nodig zullen hebben. Naarmate het samenwerkingsverband er beter in slaagt dat te bewerkstelligen, is het effectiever en neemt de kans van slagen verder toe.

Bij samenwerkingsorganisaties spelen naast de 'gewone' adviesvaardigheden, andere vaardigheden een grotere rol dan binnen één gemeente. Juridisch adviseurs bij samenwerkingsverbanden adviseren meestal meerdere gemeenten. Elke gemeente heeft zijn eigen (bestuurs)cultuur en zijn eigen manier van werken. Juridisch medewerkers van samenwer-

kingsverbanden moeten in al die verschillende culturen kunnen opereren en effectief kunnen zijn. Ook moeten zij in staat zijn de verschillende belangen, die lang niet altijd parallel lopen, te onderkennen en daarmee om te gaan. Verder wordt van ze verwacht dat zij (initiatief nemen om) de verschillende werkprocessen op elkaar af (te) stemmen. Dat vergt inzicht, tact en doorzettingsvermogen. Daarbij moeten medewerkers van samenwerkingsverbanden prioriteiten kunnen stellen. De diverse opdrachtgevers verwachten allemaal snel en adequaat geholpen en geadviseerd te worden. Op piekmomenten kan echter niet iedereen direct worden bediend. Ook daar moet een juridisch medewerker (en zijn leidinggevende) mee om kunnen gaan.

4.6 Keuzes voor juridische samenwerking

In beginsel kan juridische samenwerking plaatsvinden op elke juridische (deel) taak, zoals hierboven genoemd. Juridische samenwerking kan dan ook op verschillende manieren vorm krijgen.

Schema 4.2: Verschillende keuzes rond juridische samenwerking

Bij de keuze voor de juridische taken die zich lenen voor samenwerking zijn verschillende opties denkbaar:

- alle tweedelijns (staf) taken
- alleen het bulkwerk, zoals afhandeling van bezwaarschriften
- alleen op specialistische taken, zoals uitwisseling van expertise op deelterreinen
- alle voorgaande opties of een combinatie daarvan

In beginsel kunnen ook juridische deeltaken in het primaire proces voor samenwerking in aanmerking kunnen komen. Samenwerking rond eerstelijns juridische taken kan alleen dan wanneer die taken zonder problemen los gemaakt kunnen worden van de primaire taken. Maar die taken zijn vaak zo sterk verbonden met inhoudelijke taken binnen het primaire proces dat samenwerking rond die specifieke deeltaken lastiger is. Het is echter niet onmogelijk, maar ook dat is een vraagstuk van schaal, zoals door een aantal voorbeelden hiervoor werd geïllustreerd. Geheel anders is dat uiteraard wanneer de samenwerking plaatsvindt

geïntegreerd met de deeltaak zelf. Als dat het geval is spreken we echter niet langer over samenwerking rond de juridische functie, maar betreft de samenwerking de primaire gemeentelijke taakuitvoering. Dat gebeurt veel zoals rond de uitvoering van de Wwb en Wmo in intergemeentelijke sociale diensten of rond de Wsw in sociale werkvoorzieningsschappen.

Vaak betreft juridische samenwerking de taken die tot de tweedelijns juridische functie kunnen worden gerekend:

- algemeen juridisch advies en ondersteuning
- second-opinion of juridische check bij overeengekomen producten en diensten
- juridische vraagbaak op afgebakende vraagstukken
- coördinatie gemeentelijke verordeningen
- zorg voor enkele specifieke, vakafdeling overstijgende regelingen, zoals de ASV en de APV
- signalerings- en implementatiefunctie voor nieuwe regelgeving en jurisprudentie
- aansprakelijkstellingen
- organisatiebrede invulling juridisch opleidingsplan
- afdoening van bezwaarschriften
- schakelpunt voor externe inhuur

Juridische samenwerking kan behalve op deze tweedelijns staftaken ook op specifieke terreinen vorm krijgen. Dan betreft het adviestaken die specifieke juridische expertise vereisen, zoals advisering over:

- openbaarheids- en privacyrecht (Wet openbaarheid van bestuur, Wet bescherming persoonsgegevens, etc)
- privaatrecht, dan wel specifieke delen daarvan (huurrecht, onrechtmatige daad, schadevergoedingsrecht)
- Europees recht (staatssteun, aanbestedingsrecht)

Ook komt het voor dat advocaten in loondienst bij een samenwerkingsverband worden ondergebracht, zodat zij voor alle deelnemende ge-

meenten kunnen optreden. Dat biedt tevens het voordeel dat de kosten worden gedeeld.

Een bijzonder terrein is juridische kwaliteitszorg, omdat het daarbij gaat om taken die op verschillende plaatsen binnen de gemeentelijke organisatie worden uitgeoefend (zie paragraaf 4.4). Volgens het meest gangbare model ligt de concernverantwoordelijkheid bij een concerncontroller die juridische control als deeltaak heeft. Ook zijn er gemeenten met een specifieke juridische controller. Die concerncontroller of juridische controller geeft de functie vorm in samenwerking met medewerkers binnen de tweede lijn, op een juridische stafafdeling. Daarnaast worden ook taken op het terrein van kwaliteitszorg binnen de lijnafdelingen vorm gegeven.

Bij gemeentelijke samenwerking rond juridische taken komt de concernverantwoordelijkheid niet voor samenwerking in aanmerking omdat de 'moederorganisatie' deze functie nodig heeft om te bepalen in hoeverre de vereiste juridische kwaliteit binnen de eigen en de nieuwe organisatie waar wordt gemaakt. De 'latende' organisatie moet zich een oordeel kunnen vormen over de kwaliteit van de juridische taken waarop samenwerking met anderen is gezocht. De verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteitszorg blijft bij de 'moederorganisatie', maar dat hoeft niet te betekenen dat daar ook al het werk rond juridische kwaliteitszorg gebeurt. Uitvoerende werkzaamheden, zoals het opstellen van formats of modellen, kunnen prima door de juridisch medewerkers binnen het nieuwe samenwerkingsverband worden gedaan.

Bij het nadenken over samenwerking rond de juridische functie moet de relatie met de achterblijvende organisatie goed worden bewaakt. Die verhouding is namelijk van groot belang voor de vormgeving van de taken die in het samenwerkingsverband worden uitgeoefend en voor de wijze waarop dat gebeurt. Een eerste voorwaarde voor succes is dat sprake is van 'nabijheid'. Een samenwerkingsverband moet geen eigen leven gaan leiden; vragen en behoeften van de betrokken gemeenten

moeten centraal staan. Het aanwijzen van een of meer juridisch contactpersonen ligt voor de hand. Wat ook denkbaar is, is dat vormen van detachering worden beproefd om de relatie levend te houden. 'Nabijheid' betekent overigens niet slechts fysieke nabijheid. Ook op andere manieren kan worden voorkomen dat de 'moederorganisatie' en het samenwerkingsverband uit elkaar groeien. In schema 4.3 wordt aandacht geschonken aan verschillende manieren waarop 'nabijheid' kan worden georganiseerd. Het gaat daarbij zowel om 'hardware', als om 'soft skills'.

Schema 4.3: Het organiseren van 'nabijheid'

Manieren om te voorkomen dat het juridische samenwerkingsverband en de 'moederorganisatie' uit elkaar groeien:

I 'Zachte kant':

- volgen van de politiek-bestuurlijke agenda
- nazorg (feedback ophalen na uitbrengen advies; 'aftersales')
- proactieve houding
- aandacht voor adviesvaardigheden (communicatie)
- regelmatige klantgesprekken, doornemen jaarplannen
- investeren in overlegvormen (jurisprudentieoverleg, in company trainingsbijeenkomsten)

II 'Harde kant':

- een goed functionerend intranet
- een duidelijk opdrachtformulier
- telefonische bereikbaarheid, los van de werkplek
- smoelenboeken
- toedelen van consulentschappen en specialismen
- introductie van voortgangsrapportages en nieuwsbrieven

Bij de manier waarop de afdoening van bezwaarschriften wordt georganiseerd bij de inrichting van een juridisch samenwerkingsverband kunnen verschillende keuzes worden gemaakt.

Tekstbox 4.8: De bezwaarschriftprocedure

Het ligt voor de hand de afhandeling van bezwaarschriften in het samenwerkingsverband te organiseren. Tegelijkertijd is juist daarbij de relatie met de 'moederorganisatie' cruciaal, vooral ook met het oog op de leerfunctie van de bezwaarschriftprocedure. In het kader van de professionele behandeling van bezwaarschriften nemen gemeenten vaker direct contact op met bezwaarmakers. Het project 'Prettig Contact met de Overheid' (www.prettigcontactmetdeoverheid.nl) beoogt een verschuiving van een formele naar een meer informele behandeling van bezwaarschriften, zodanig dat voor een ingediend bezwaarschrift de meest geschikte wijze van afdoening wordt gekozen. Bezwaarmakers stellen vaak prijs op direct contact met het bestuursorgaan. De vraag is dan of het samenwerkingsverband direct contact op gaat nemen met de bezwaarmaker of dat dit een taak is van de afdeling waar het primaire besluit (in mandaat) is genomen. Als dat laatste het geval is, dan is de communicatie essentieel op het moment dat het niet lukt het bezwaarschrift op andere wijze af te doen en alsnog ambtelijk horen of horen en adviseren door een externe bezwaarschriftencommissie plaats moeten vinden. Wordt ook de verantwoordelijkheid voor het leggen van direct contact met de bezwaarde bij het juridische samenwerkingsverband gelegd, dan is de afstemming met het beleid van de primaire vakafdeling essentieel om te voorkomen dat twee werelden ontstaan.

Met het vorige punt is verbonden dat, zoals hiervoor benadrukt, de 'latende' organisatie een functie voor kwaliteitsbewaking dient te organiseren. Dat vergt het maken van afspraken over de gewenste kwaliteit. Die kunnen in een contract worden aangeduid en worden uitgewerkt in dienstverleningsovereenkomsten. Te denken is aan de volgende – periodiek te evalueren – eisen:

- % klanttevredenheid
- snelheid van dienstverlening
- % ingetrokken bezwaarschriften
- ziekteverzuim
- productiviteit
- beschikbare capaciteit
- beschikbare expertise op deelterreinen

Dit onderwerp komt uitvoerig terug in hoofdstuk 6, waar de organisatorische inrichting en operationele uitwerking van de gemeentelijke samenwerking nader aan de orde komen.

4.7 Checklist juridische taken bij samenwerking

Tot slot van dit hoofdstuk presenteren we een checklist met onderwerpen waaraan aandacht geschonken moet worden bij de toedeling van juridische taken die voor gemeentelijke samenwerking in aanmerking komen.

Checklist 4.1: Aandachtspunten voor samenwerking rond juridische taken

- Maak een analyse van de juridische taken
- Bepaal welke juridische taken voor samenwerking in aanmerking komen
- Besteed aandacht aan de positie en invulling van juridische kwaliteitszorg
- Sta stil bij de positie van de juridisch concernadviseur
- Denk na over manieren voor het waarborgen van 'nabijheid'



5 Vormen van samenwerking

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de samenwerkingsvormen en inrichtingsvarianten aan de orde die bij een juridische samenwerking mogelijk zijn. In de eerste paragraaf beschrijven we verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking.

De vraag welke vorm uiteindelijk wordt gekozen is afhankelijk van de doelen die worden nagestreefd. Wanneer gestreefd wordt naar kwaliteitsverbetering door het delen van kennis dan liggen andere vormen voor de hand dan wanneer kostenbesparingen of het verminderen van kwetsbaarheid wordt beoogd. Ook de geformuleerde randvoorwaarden, waaronder de gewenste governance, bepalen de meest geschikte vorm en tevens welke taken binnen de juridische functie voor samenwerking in aanmerking komen. Relevant in dit verband is ook of de samenwerking alleen geldt voor de juridische functie of ook voor verschillende andere bedrijfsvoeringstaken.

In principe lenen alle modellen van samenwerken zich ook voor samenwerking rond de juridische functie. Wel kan worden gezegd dat als er alleen sprake is van samenwerking rond de juridische functie, het voor de hand ligt te kiezen voor een lichtere vorm van samenwerking. Zo kan men aan elkaar wennen en desgewenst blijkt het een aanloop te zijn naar verdere uitbouw in de richting van samenwerking op meer (bedrijfsvoerings-)taken. In die zin kan er sprake zijn van een groeimodel, waarbij uiteindelijk ook gekozen kan worden voor een zwaardere juridische grondslag, zoals de Wgr. Behalve samenwerking in een shared service center op basis van de Wgr, kan bij verdergaande vormen van samenwerking ook gekozen worden voor samenwerking in een zgn. gastheerconstructie. De verschillende varianten kunnen uiteenlopende juridische grondslagen hebben, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. In paragraaf 5.2 komen de verschillende organisatorische vormen aan de orde. In paragraaf 5.3 staat de sturingsvraag centraal.

5.2 Organisatorische vorm

We maken onderscheid tussen lichtere vormen van samenwerking en verdergaande vormen van samenwerking waarbij ook sprake zal zijn van personele consequenties:

- samenwerking in lichtere vormen, bilateraal, in netwerkverband, zonder vergaande overheveling van taken of mensen
- samenwerking volgens het gastheermodel waarbij één of meer gemeenten taken voor anderen uitvoeren (respectievelijk een centrumgemeente, of het matrixmodel)
- samenwerking waarbij een nieuwe organisatie wordt geformeerd, door de vorming van een shared service center (SSC) of een ambtelijke fusie

Bij de verschillende varianten zijn uiteenlopende juridische grondslagen te bedenken, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Voor deze handreiking voert het te ver om de juridische vormgeving uitgebreid te bespreken. Hierna is wel een kort overzicht opgenomen van de ver-

schillende basisvarianten van de Wgr, de publiekrechtelijke juridische grondslag waarvoor het meest wordt gekozen. Het overzicht is ontleend aan 'Grip op samenwerking' (VNG, 2013), waarin een uitgebreidere beschrijving valt te lezen.

De Wgr wordt op korte termijn uitgebreid met een nieuwe basisvariant, de 'Bedrijfsvoeringsorganisatie'. Deze organisatievorm is zeer geschikt voor gemeenten die samen willen werken in de bedrijfsvoering of de uitvoering. Deze aanpassing van de Wgr is tot stand gekomen om te voldoen aan de vraag naar een bestuurlijk lichtere vorm voor die terreinen van samenwerking die 'beleidsneutraal' zijn. Door de wetwijziging ontstaat een combinatie van de hieronder opgenomen eerste en derde variant: een rechtspersoon met een enkelvoudig bestuur, dat alleen bestaat uit een dagelijks bestuur. De Wgr-bedrijfsvoeringsorganisatie is speciaal ontwikkeld met het oog op de overal in ons land nu snel tot stand komende shared service centers.

Schema 5.1: Vergelijking van publiekrechtelijke vormen uit de Wgr

	Openbaar lichaam	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Gemeenschappelijk orgaan	De Centrumgemeente	Regeling zonder meer
Oprichting	Nieuwe organisatie	Nieuwe organisatie	Nieuwe organisatie	Neen	Neen
Rechtspersoonlijkheid	Ja	Ja	Beperkt	NVT	NVT
Personeel	Overheveling personeel kan	Overheveling personeel	Personeel blijft in dienst gemeenten	Overheveling personeel kan	Personeel blijft in dienst gemeenten
Ambtenarenstatus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bestuur	AB + DB	DB	DB	B&W mandaat	Bestuurlijke overeenkomst
Delegatie van taken	Regelgevend en uitvoerend	Regelgevend en uitvoerend	Uitvoerend	Regelgevend en uitvoerend	Neen
Mandaatverlening	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen
Uitgebreidheid	Uitgebreid	Uitgebreid	Beperkt/licht	Beperkt	Meest lichte vorm

5.2.1 Lichte vormen van samenwerking

De lichtere vormen van samenwerking zijn over het algemeen beperkt van omvang en/of leiden niet tot overheveling van personeel, alhoewel er wel vergaand samengewerkt kan worden. Bij de meest vergaande variant zijn de veranderingen in organisatie en governance vergelijkbaar met die van een shared service center.

Ook met deze lichte varianten kunnen stappen worden gezet in de richting van kwaliteitsverbetering, het realiseren van kostenbesparingen en het terugdringen van kwetsbaarheid. Het voordeel van een lichtere vorm is dat die de gelegenheid biedt ervaring op te doen met het functioneren van samenwerking in de praktijk zonder dat er onomkeerbare stappen (bestuurlijk, organisatorisch of financieel) zijn gezet. Blijkt het goed te werken dan kan worden besloten de samenwerking uit te breiden of te versterken. Hierna wordt een paar vormen van lichte samenwerking genoemd.

Kennisuitwisseling

Gemeenten kunnen besluiten op specifieke onderwerpen kennis te bundelen, bijvoorbeeld in de beleidsvoorbereidende sfeer bij nieuwe wet- en regelgeving of bij vraagstukken als Europees aanbestedingsrecht. Er bestaat in ons land een aantal regionale samenwerkingsverbanden waarin juridisch medewerkers, juridisch controllers en/of hoofden JZ regelmatig bij elkaar komt, waarbij kennis wordt gedeeld, actuele vraagstukken worden besproken en een enkele keer gezamenlijke activiteiten (zoals cursussen) worden georganiseerd.

Tekstbox 5.1: Samenwerkingsverbanden voor juridische kennisuitwisseling

De Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur deed in november 2010 tijdens haar ledenvergadering een oproep aan de leden de bestaande juridische samenwerkingsverbanden in kaart te brengen. Het resultaat is te vinden op de website van de VJK (www.vjk.nl). Op de site worden negen regionale overleggen genoemd. Gemeenschappelijk kenmerk is dat gemeenten, en een enkele provincie, kennis delen in een netwerkform onder verschillende benamingen:

- Juridisch platform
- Regionaal juristenplatform
- Juristenoverleg
- Juridische kwaliteitskring
- Juridisch Controllersoverleg

Uitlenen juristen

Kleine gemeenten kunnen op terreinen waar slechts zelden een jurist nodig is gebruik maken van de expertise van een buurgemeente. Verrekening kan gebeuren op basis van een detacheringsovereenkomst, soms is er uitrui met een andere functie of een en ander kan met gesloten beurzen plaatsvinden.

Gezamenlijk aanstellen op specifieke taak

Wanneer gemeenten behoefte hebben aan structurele invulling van een bepaalde taak, maar ieder slechts voor een deel van de tijd, kunnen ze beslissen gezamenlijk een functionaris aan te stellen. Bij sommige gemeenten wordt op deze grondslag bijvoorbeeld gezamenlijk een aanbestedingsjurist of een juridisch controller (zoals in de gemeenten Alblasterdam en Hendrik-Ido-Ambacht) aangesteld. De aanstelling kan dan voor iedere gemeente afzonderlijk in deeltijd plaats vinden, of bij een gemeente met een uitleenconstructie. Samenwerking in deze vorm geschiedt ook wel tussen met name kleinere gemeenten bij de invulling van het secretariaat van een (al dan niet gezamenlijke) bezwaarschrijftcommissie.

Expertisepool

Een groep gemeenten kan ook besluiten op één of meer juridische terreinen een expertisepool in te richten. In zo'n samenwerkingsverband

zitten de juristen bijvoorbeeld een dag per week centraal bij elkaar zodat men daar gebruik kan maken van elkaars expertise. Het motief is in de eerste plaats directe ondersteuning bij het werk (collegiale toetsing) maar het kan ook gaan om de uitwisseling van kennis en ervaring op verschillende terreinen. Soms organiseren gemeenten op deze manier samen cursussen.

Een verdergaande, minder vrijblijvende vorm kan nuttig zijn als de expertise die men nodig heeft niet bij alle gemeenten voorhanden is en er binnen de expertisepool mensen werkzaam zijn die hun expertise inbrengen in meerdere gemeenten. Dan zou men kunnen besluiten deels centraal te werken en deels decentraal bij de deelnemende gemeenten, waarbij de vragen om ondersteuning ook centraal door de expertisepool worden opgepakt. Deze laatste vorm gaat al in de richting van een gemeenschappelijk shared service center dat later aan de orde komt.

Juridische vorm

Hoewel dat bij de meeste hierboven genoemde vormen van lichtere samenwerking rond de juridische functie niet meteen voor de hand ligt, kunnen die vormen ook juridisch worden vastgelegd. Dat kan bijvoorbeeld door heel gerichte resultaten en zelfs resultaatverplichtingen vast te leggen. Wil men de afspraken juridisch afdwingbaar laten zijn dan moet gekozen worden voor bijvoorbeeld een detacheringsovereenkomst of een formeel vormgegeven expertisepool. Het ligt het meest voor de hand deze lichte vormen van samenwerking privaatrechtelijk vorm te geven in een convenant.

Binnengemeentelijke samenwerking

Ook bij binnengemeentelijke samenwerking zijn bovengenoemde lichtere vormen mogelijk en bovendien gemakkelijker vorm te geven omdat er sprake is van één werkgever. Bij veel gemeenten komt kennisuitwisseling voor in de vorm van een juridisch vakberaad, een juridisch praktijkoverleg of een juridische kenniskring.

5.2.2 Gastheermodel: centrumgemeente of matrix

Als gemeenten besloten hebben samen te werken en daaraan een vast en duurzaam karakter willen geven, kan ervoor worden gekozen dat te doen door samen een nieuwe organisatie te beginnen (zie par. 5.2.3) of door aan te sluiten bij één van de bestaande gemeentelijke organisaties. Meestal voert in dat geval de grootste gemeente binnen de samenwerking één of enkele taken uit voor enkele (meestal kleinere) gemeenten uit de buurt. Er wordt dan gesproken van een centrumgemeente. De uitvoering van het werk wordt geconcentreerd bij de gastheer die hier toe gemandateerd is. Naarmate de taak een meer uitvoerend karakter heeft, ligt het werken op basis van een Service Level Agreement of een Dienstverleningsovereenkomst voor de hand.

Dit gastheermodel heeft als voordeel dat er wordt aangesloten bij een bestaande praktijk. Bovendien kan dit model relatief snel, zonder veel extra kosten, van start gaan. De belangrijkste kwestie die hier aan de orde is betreft de governance: houdt de afnemende gemeente voldoende grip op de kwaliteit en kosten van de juridische dienstverlening als die wordt ingeleend bij een andere (grotere) gemeente? Hoe goed past de juridische dienstverlening binnen de grotere gemeente bij de wensen en behoeften van de kleinere gemeente en lopen de juridische vragen niet te veel uiteen waardoor de kleine gemeente onvoldoende passende diensten aangeboden krijgt? Over deze en andere vragen zal gesproken moeten worden. De passendheid en kwaliteit van de dienstverlening moet goed worden geborgd.

Het gastheermodel betreft meestal één of enkele taken, maar kan soms het hele gemeentelijke takenpakket betreffen. Klassiek voorbeeld is de gemeente Ten Boer die zijn dienstverlening vrijwel in zijn geheel heeft uitbesteed aan de gemeente Groningen.

Tekstbox 5.2: Het Ten Boer-model

Vanaf 1 januari 2007 heeft de gemeente Ten Boer slechts twaalf ambtenaren, die zich bezig houden met bestuursondersteuning, aansturing van zes diensten van de gemeente Groningen en de financiële functie. Alle andere taken – voor zover die niet reeds in andere samenwerkingsverbanden worden behartigd (zoals de sociale werkvoorziening) – worden opgedragen aan zes diensten van de gemeente Groningen. Met die diensten zijn op basis van een raamovereenkomst dienstverleningsovereenkomsten gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over kwaliteit en kwantiteit van de te leveren producten en de hoeveelheid tijd die daarvoor beschikbaar is. Evaluaties laten zien dat sprake is van besparingen en van een hogere kwaliteit van de dienstverlening. Dat neemt niet weg dat anno 2013 de gemeente Ten Boer (opnieuw) in de financiële problemen dreigt te geraken.

Inmiddels zijn her en der in het land meer voorbeelden van dergelijke volledige integraties bij een gastheergemeente, soms ook op een grotere schaal. Zo heeft de gemeente Aalsmeer vanaf 2013 de ambtelijke organisatie volledig ondergebracht bij de gemeente Amstelveen. Ook is het mogelijk om de uitbesteding te beperken tot een deel van de taken, zo laat het voorbeeld van Losser/Enschede zien.

Tekstbox 5.3: Gedeeltelijke integratie op de bedrijfsvoeringstaken: Losser/Enschede

Vanaf 1 maart 2011 werkt de gemeente Losser samen met de gemeente Enschede voor wat betreft de bedrijfsvoeringstaken. Doel van die samenwerking is het garanderen van de continuïteit van de dienstverlening, het verbeteren van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid. Tussen de gemeenten zijn een dienstverleningshandvest en een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Afgesproken is dat feitelijk gerealiseerde besparingen deels aan de gemeente Enschede, deels aan de gemeente Losser ten goede komen.

Matrixconcept

In het matrixconcept nemen gemeenten elk één of meerdere taken voor hun rekening; er is met andere woorden sprake van meerdere gastheren. Alle medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise treden dan in dienst van één bepaalde gemeente of worden gedetacheerd. De verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt dan vorm door middel van leveringscontracten. Gemeenten worden dan op afzonderlijke terreinen elkaars

gastheer. Samenwerking volgens dit matrixmodel ligt voor de hand bij gemeenten van vergelijkbare grootte.

Een voordeel van een matrix kan zijn dat er een gevoel ontstaat van een gelijke verdeling. Het matrixmodel is tevens een manier om de frictiekosten van overhead (huisvesting, kosten per werkplaats) laag te houden. Deze vorm blijkt in de praktijk relatief complex en gemakkelijk te leiden tot fricties. Een voorbeeld is de K5-samenwerking in de Krimpenerwaard waar vijf gemeenten (Schoonhoven, Nederlek, Bergambacht, Ouderkerk aan den IJssel en Vlist) samenwerken op strategische en operationele terreinen.

Tekstbox 5.3: Matrixsamenwerking in het K5-samenwerkingsverband

Vanaf 2001 werken vijf gemeenten in de Krimpenerwaard samen op vijf operationele thema's:

- Onderwijs
- Sociale zaken
- ICT
- Belastingen
- Technisch bureau

De samenwerking wordt later uitgebreid naar andere operationele en strategische dossiers, zoals openbare orde en veiligheid en ruimtelijk beleid en landschapsontwikkeling. Onderdeel van de samenwerking is ook een gemeenschappelijke commissie voor bezwaar en beroep.

In dienstverleningsovereenkomsten worden de diensten inhoudelijk omschreven, maar worden geen criteria over de levering vastgesteld. Na de aanvankelijke privaatrechtelijke overeenkomsten, is in 2007 de gemeenschappelijke regeling vernieuwd, waarin opnieuw meer strategische en operationele taken zijn benoemd. In september 2010 is door GS het voorstel herindelingsadvies Krimpenerwaard vastgesteld. Door gebrek aan draagvlak en kritische vragen van de minister is sindsdien sprake van vertraging.

Juridische vorm

Is er sprake van één centrumgemeente dan ligt een publiekrechtelijke vorm voor de hand: de 'centrumgemeente' op grond van de Wgr. In andere gevallen kan voor een contractvorm (privaatrechtelijk) worden

gekozen. Deze vormen kunnen ook gekozen worden bij een matrixorganisatie, waarbij ook een ‘gemeenschappelijk openbaar lichaam’ op grond van de Wgr een optie is.

Binnengemeentelijk

Dit model is niet relevant voor binnengemeentelijke samenwerking.

5.2.3 Nieuwe organisatie

Willen gemeenten de kwaliteit van de dienstverlening verder verbeteren, kosten terugdringen en kwetsbaarheid reduceren, dan is het de vraag of daarvoor een nieuwe organisatie nodig is. Voor de juridische functie is het voor kleinere en middelgrote gemeenten de vraag of intergemeentelijke samenwerking aan de orde is. Bij grotere gemeenten gaat het vaak om binnengemeentelijke samenwerking of centralisatie. Samenwerking in een nieuwe organisatie rond de juridische functie wordt meestal opgehangen aan concernbrede afspraken op het terrein van de bedrijfsvoering. Het is een feit dat intergemeentelijke samenwerking eerder gemotiveerd wordt door behoeften aan andere bedrijfsvoeringsterreinen dan de juridische functie.

Als gekozen wordt voor het inrichten van een nieuwe organisatie zijn er twee vormen te onderscheiden: het shared service center (SSC) en de ambtelijke fusie.

SSC

Een shared service center is een door gemeenten gezamenlijk in het leven geroepen organisatie die bepaalde taken in opdracht van de gemeenten uitvoert. Strikwerda (2005) formuleert het als volgt:

“Een resultaatverantwoordelijke eenheid met als taak het leveren van gespecialiseerde diensten aan operationele eenheden (business units, divisies, gemeenten, departementen, ZBO’s, agentschappen e.d.) op basis van een schriftelijke dienstverleningsovereenkomst (DVO) tegen een verrekenprijs.” (Strikwerda, 2005).

Zoals uit deze definitie blijkt komen shared service centers zowel voor in de private sector als binnen het openbaar bestuur. In de publieke sector blijkt de financiële kant veel minder scherp vorm te krijgen. Vaak is er sprake van een combinatie van vaste kosten en kosten die gepaard gaan met maatwerk, vergelijkbaar met een verzekeringspolis met een basispolis en pluspakketten, wat bij een SSC ook nog uitgebreid kan worden met individueel maatwerk.

Tekstbox 5.4: Servicecentrum Drechtsteden

De samenwerking die de Drechtsteden al langere tijd hebben rond de juridische functie bestaat uit een basispakket, waarbij tegen een vooraf afgesproken budget bepaalde vooraf afgesproken diensten worden geleverd, en een pluspakket, waarbij maatwerk kan worden geleverd, tegen extra verrekeningen.

Een shared service center kan zich richten op specifieke aspecten, zoals op het terrein van de ICT in Friesland, maar betreft vaak meerdere taken.

Tekstbox 5.5: Servicepunt71

Door de gemeenten Zoeterwoude, Oegstgeest, Leiderdorp en Leiden wordt sinds 1 januari 2012 samengewerkt rond bedrijfsvoeringstaken (HRM, inkoop, ICT en juridische, financiële en facilitaire zaken).

Ambtelijke fusie

De meest vergaande vorm van het delen van diensten is een ambtelijke fusie. Hierbij ontstaat een samenwerkingsverband waarin de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten voor het overgrote deel worden gefuseerd, terwijl de afzonderlijke gemeenten bestuurlijk gescheiden blijven en hun autonomie behouden. Om kaderstellend beleid te kunnen formuleren heeft elke gemeente wel een klein aantal eigen ambtenaren, die als regisseur optreden naar het gedeelde ambtelijk apparaat.

Tekstbox 5.5: De BEL-gemeenten

Deze variant, die door het hele land met interesse gevolgd wordt, betreft het initiatief van de gemeenten, Blaricum, Eemnes en Laren (de zgn. BEL-gemeenten). Zij hebben alle taken gebundeld en ondergebracht in één organisatie, met uitzondering van de gemeentesecretarissen en een kleine beleidsstaf met een financiële controller. De gemeenten zijn de opdrachtgever en de BEL-combinatie is de opdrachtnemer die op basis van een dienstverleningsovereenkomst werkt voor de verschillende gemeenten, binnen de door hen gestelde kaders.

In navolging van de BEL-gemeenten wordt deze vorm inmiddels ook toegepast door de gemeenten Veendam en Pekela (in de Kompanjie, een publiekrechtelijke organisatie op basis van de Wgr) en vanaf 1 januari 2013 door de gemeenten Wassenaar en Voorschoten (in de publiekrechtelijke organisatie Duivenvoorde).

Juridische vorm

Meestal wordt bij bredere SSC's gekozen voor een publiekrechtelijke vorm, te weten een 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' in het kader van de Wgr. Dit geldt ook bij de keuze voor een ambtelijke fusie, zoals in de BEL-gemeenten. Bij een SSC zijn er ook andere mogelijkheden in de privaatrechtelijke sfeer, zoals een stichting, een besloten vennootschap of een naamloze vennootschap. Er is ook steeds meer aandacht voor de Coöperatieve Vereniging als privaatrechtelijke vorm, waar bijvoorbeeld de Coöperatie ParkeerService in Amersfoort voor heeft gekozen.

Binnengemeentelijk

Bij binnengemeentelijke samenwerking lijkt de centralisatie het meest op een SSC, hoewel er geen nieuwe organisatie ontstaat en er geen afzonderlijke 'latende' organisaties zijn. Bij binnengemeentelijke samenwerking is sprake van één of meer centrale diensten die worden uitgevoerd voor de gehele gemeente, zoals bijvoorbeeld een centrale juridische afdeling (al dan niet als onderdeel van een centraal georganiseerde afdeling bedrijfsvoering).

Voor een groot deel gelden bij binnengemeentelijke samenwerking dezelfde principes als bij intergemeentelijke samenwerking, zij het dat het eigenaarschap formeel eenvoudiger is. Dit betekent overigens niet dat de samenwerking daarom per definitie krachtiger en beter is. Juist omdat het binnen een gemeente is, kan de relatieve kracht van de afnemende diensten soms zo groot zijn dat het moeilijk is om te komen tot een collectief opdrachtgeverschap en tot heldere kaders waarop ook werkelijk wordt gestuurd en die ook wordt geaccepteerd door de afnemers. Dat er verschillende eigenaren zijn betekent juist bij binnengemeentelijke samenwerking dat heldere en krachtige kaders noodzakelijk zijn.

Tekstbox 5.6: Huisvesting als trigger voor discussies

Veel van de discussies over het wel of niet centraal uitvoeren van taken blijkt uiteindelijk meer te gaan over huisvesting dan over de opschaling als zodanig. In de uitvoering bestaat vanuit (specifieke afdelingen van) gemeenten de wens om expertise in de buurt te hebben. Indien wordt besloten dat juristen, of andere specialisten, een deel van hun tijd of hun gehele werkweek bij één gemeente (of onderdeel) aanwezig moeten zijn omdat dat ten goede komt aan het werk, dan betekent dit niet dat ze niet onder de centrale organisatie eenheid zouden kunnen vallen. Medewerkers kunnen gedetacheerd zijn binnen een onderdeel, maar ten behoeve van kennisdeling, back up, scholing, inzet bij ondercapaciteit elders et cetera toch aangesteld zijn bij een centraal onderdeel dat verantwoordelijk is voor de volle breedte van juridische functie.

5.3 Governance

De belangrijkste vraag die vanuit elke gemeente bij samenwerking wordt gesteld betreft de sturing. Blijven we er als gemeente nog voldoende over gaan? Krijgen we als gemeente nog wat we willen, met voldoende kwaliteit en beheersbare kosten? Om deze zeggenschap te borgen is het van belang de governance goed te regelen, in formele zin, en tegelijkertijd met aandacht voor wat dit aan houding en gedrag van de deelnemers vraagt. We gaan in deze paragraaf uit van een SSC-verband. De vraagstukken zijn vergelijkbaar met die bij de andere vormen, maar de mate waarin alles moet worden vastgelegd is hier het meest verstrekkend. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de formele

aspecten van de governance de handreiking 'Grip op Samenwerking' op de VNG site.

Tekstbox 5.7: Financiering

Onderdeel van de *governance* is de wijze van financieren. In de gemeente Utrecht wordt een driedeling gehanteerd in de financieringsstroom:

- Bezwaar en beroep wordt centraal gefinancierd, via de concernstaf in verband met de gewenste onafhankelijkheid ten opzichte van de diensten
- Basisadviesverlening: vastgesteld in het jaarprogramma op basis van de producten- en dienstencatalogus per dienst, waarbij risicovolle trajecten apart worden begroot op centraal niveau en niet binnen de dienst waar de advisering inhoudelijk thuis hoort
- Betaald advies: alle advisering die niet is opgenomen in de basisdienstverlening

Bij intergemeentelijke samenwerking is het relevant onderscheid te maken tussen drie spelers: de individuele gemeente die mede-eigenaar is en tevens afnemer, het collectief van de gemeenten die zorgen voor het opdrachtgeverschap (de kaders) en het SSC, de opdrachtnemer. Het goed inrichten van deze driehoeksrelatie is cruciaal voor een succesvol samenwerkingsverband.

Tekstbox 5.8: De rollen van deelnemers in de Drechtsteden

De samenwerking vindt plaats in een gemeenschappelijke regeling. Daarbij zijn voor de gemeente drie rollen te onderscheiden. De gemeente is in de eerste plaats mede-eigenaar van de regeling en heeft in die hoedanigheid belang bij de goede bedrijfsvoering en continuïteit van de regeling. Daarnaast is de gemeente opdrachtgever van de regeling en moet in die hoedanigheid zorg dragen voor goed opdrachtgeverschap. Dat uit zich op verschillende manieren. Goed opdrachtgeverschap impliceert dat er voldoende deskundigheid achterblijft bij de gemeente en dat de opdrachtgever aan de opdrachtnemer voldoende kaders moeten meegegeven waarbinnen hij zijn opdracht moet uitvoeren. Denk bijvoorbeeld aan regionaal aanbestedingenbeleid en, misschien, een regionaal afgestemde mandaatregeling voor de uitvoeringsorganisatie. In de derde plaats is de gemeente klant die als zodanig behoefte heeft aan een goed product tegen een lage prijs. De klantrol en de eigenaarsrol lopen niet altijd gelijk, denk bijvoorbeeld aan het belang van continuïteit tegen het belang van lage kosten.

De nieuwe organisatie, het SSC, krijgt te maken met de verschillende

gemeenten in al deze verschillende rollen. Voor de manager van het SSC is het van groot belang dat de kaders helder zijn en er een collectief van opdrachtgevers is dat de verantwoordelijkheid neemt voor goed en afgestemd opdrachtgeverschap. Alleen dan is het ook mogelijk een organisatie te ontwikkelen die zorgt voor een goede standaarddienstverlening (volgens vastgestelde normen, opgenomen in bijvoorbeeld een dienstverleningsovereenkomst) en maatwerk conform de gemaakte afspraken.

Het is noodzakelijk dat de gemeentelijke kant van het opdrachtgeverschap van meet af aan goed is ingericht in een SSC. Een standaardfout is dat de aandacht vooral naar het SSC gaat en te weinig geïnvesteerd wordt in het opdrachtgeverschap van de individuele gemeenten en in het collectieve opdrachtgeverschap. Dit leidt vrijwel overal tot ruis over kwaliteit, tempo, kosten, gewenst maatwerk en uiteindelijk ook over de verantwoordelijkheidsverdeling. De gemeenten dienen het zoals gezegd eens te worden over de kaders die zij stellen aan het SSC, zoals over de verhouding tussen standaardisatie en maatwerk en de verrekeningen.

De kaders worden gesteld door de eigenaars, op enigerlei wijze verenigd in een collectief van opdrachtgevers. Binnen deze kaders geven de onderdelen binnen de gemeente opdrachten aan de centrale afdeling. Deze kaders bevatten bijvoorbeeld de producten en diensten die kunnen worden afgenomen, inclusief kosten en kwaliteit. Hierin wordt ook afgesproken wat standaard aan diensten wordt geleverd en wat maatwerk vereist, inclusief de kostenverrekening. In hoeverre maatwerk mogelijk is wordt ook bepaald op het niveau van het collectief aan opdrachtgevers. Opdrachtgevers op decentraal (afdelings)niveau zijn vaak geneigd de discussie aan te gaan met het SSC, die niets anders kan dan verwijzen naar de gemaakte afspraken. Het blijkt vaak moeilijk bij dit onderwerp de bal te houden waar hij hoort: bij het collectief van opdrachtgevers, en niet bij de opdrachtnemer. Immers, er wordt veelal afgesproken te standaardiseren om de kosten te drukken en de kwaliteit beter te bewaken, maar individuele gemeenten hebben vaak spe-

cifieke behoeften en zien zichzelf als 'enige uitzondering op de regel'. Een belangrijk aspect in dit verband zijn afspraken over het inhuren van externen, om te waarborgen dat er niet parallel aan het SSC ook elders diensten worden ingekocht die ook bij het SSC betrokken zouden kunnen worden. Een afspraak bij verschillende gemeentelijke samenwerkingsverbanden is dat de inhuur van externen via het SSC loopt.

Tekstbox 5.9: De interne organisatie van het SSC

Naast de sturing van het SSC moet ook worden besloten over de interne organisatie van het SSC zelf, en hoe daarbinnen wordt gestuurd. Strikwerda (2010) onderscheidt daarbij de volgende aspecten:

- Het operationele model
- De processen
- De leiding
- Bemensing, arbeidsverhoudingen/arbeidsvoorwaarden
- De competenties
- De cultuur, identiteit en waarden
- De fysieke organisatie

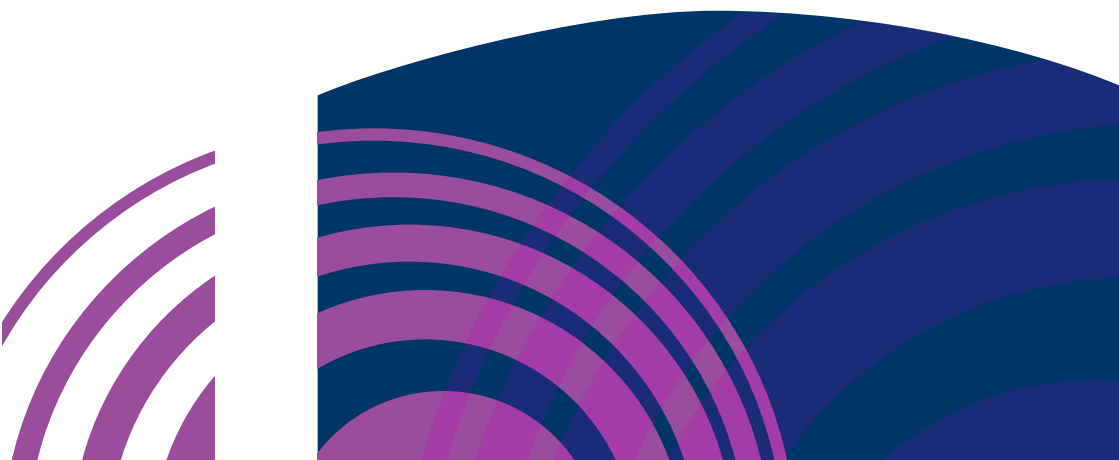
In de handreiking 'Goed opdrachtgeverschap bij samenwerkingsverbanden' van de VNG wordt gewezen op een aantal succes- en risicofactoren bij de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Succesfactoren zijn onder meer het scheiden van proces en inhoud, de zuiverheid van rollen: opdrachtgever en opdrachtnemer moeten niet op elkaars stoel gaan zitten, goed relatiebeheer en accounthouderschap bij gemeenten en het vooraf bepalen van een escalatiemodel wanneer er zaken niet naar tevredenheid verlopen. Ten slotte wordt gesproken over het risico van informatie-asymmetrie die kan ontstaan tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

5.4 Checklist samenwerkingsvormen juridische functie

Tot slot van dit hoofdstuk bieden we een checklist aan voor het maken van een keuze tussen verschillende alternatieve samenwerkingsvormen rond de juridische functie. Daarbij hebben we de alternatieven beoordeeld op een aantal criteria.

Checklist 5.1: Keuzemogelijkheden voor juridische samenwerking

	Complexiteit	Juridische vorm	Transactie-kosten	Ligt voor de hand bij...
Kennisuitwisseling	Laag	Netwerk	Laag	Enkele taak
Uitlenen	Laag	Contract	Laag	Enkele taak
Gezamenlijk aanstellen	Middel	Convenant	Middel	Enkele taak
Expertisepool	Middel	Convenant	Middel	Enkele taak
Gastheer	Hoog	Dienstverle-ningsover-eenkomst	Hoog	Enkele taak
Matrixmodel	Zeer hoog	Dienstverle-ningsover-eenkomst	Zeer hoog	Meerdere taken
SSC	Hoog	Wgr: bedrijfs-voeringsorga-nisatie	Zeer hoog	Meerdere taken
Ambtelijke fusie	Hoog	Wgr: open-baar lichaam	Zeer hoog	Meerdere taken



6 Fasering in samenwerking

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende fasen beschreven die bij het opzetten van een samenwerkingsverband aan de orde zijn. De eerste fase is een oriëntatiefase. Daarna wordt een meer gerichte verkenning uitgevoerd en een besluit genomen. Op weg naar de besluitvorming zal helder worden welke keuze de gemeenten maken: een lichte vorm, een gastheerconstructie (centrumgemeente of matrixorganisatie) of een nieuwe organisatie als een shared service of een ambtelijke fusie.

Schema 6.1: Stappen in samenwerking

- 1 Oriëntatie
- 2 Verkenning
- 3 Besluitvorming
- 4 Implementatie
- 5 Uitvoering
- 6 Evaluatie
- 7 Continuïteit, ontwikkeling of ontbinding

Vanaf de vierde fase ligt de focus van dit hoofdstuk op de ontwikkeling van een vast en duurzaam samenwerkingsverband in een shared service center, omdat de uitvoering niet meer geschiedt binnen één gemeente maar werkelijk wordt overgeheveld naar een nieuwe organisatie, hetgeen de meeste consequenties heeft in termen van nieuwe relaties die ontstaan. Tegelijkertijd geldt uiteraard dat de relatie tussen de 'latende' 'moederorganisatie' en het SSC ook overeenkomsten vertoont met de gemeente die de taken overdraagt aan een centrumgemeente. In die zin komen veel van de patronen die bij de verdere ontwikkeling van een SSC worden genoemd ook voor bij de andere samenwerkingsvormen.

Wanneer er alleen een samenwerking ontstaat rond de juridische functie, en niet op de andere terreinen van de bedrijfsvoering, zal de samenwerking een lichtere vorm kennen. Ook indien dit het geval is, zullen veel van de hierna te presenteren stappen relevant zijn. Ook dan geldt immers dat er met elkaar verkend en besloten moet worden wat gemeenschappelijk gebeurt, zullen er afspraken gemaakt moeten worden over doelstellingen en werkwijze en zal er geëvalueerd moeten worden en worden besloten over continuering. Vaak zal echter de samenwerking op de juridische functie onderdeel zijn van een breder, en meer verdergaand samenwerkingsverband.

Het gebeurt vaak niet maar het is wel cruciaal dat bij de start ook de laatste fase aandacht krijgt. Het is immers belangrijk van te voren vast te stellen wat de (financiële) consequenties zullen zijn wanneer gemeenten uittreden. In hoofdstuk drie bij het bespreken van de randvoorwaarden kwam de tegenstelling al aan de orde tussen enerzijds de wens met een stevige structuur te starten, terwijl anderzijds de behoefte bestaat aan de nodige flexibiliteit, om eventueel de beslissing te kunnen nemen te stoppen met de samenwerking. Feitelijk kan dit uittreden op elk moment aan de orde zijn. Hoewel samenwerkingspartijen daarmee veelal tevoren geen rekening houden, blijkt in de praktijk dat samenwerkingsverbanden regelmatig van samenstelling wisselen. Dat is te meer

het geval en ook voor de toekomst te verwachten nu het proces van gemeentelijke herindelingen nog steeds voortgaat.

6.2 Oriëntatie

In de oriëntatiefase gaat een individuele gemeente na of samenwerking met een of meer andere gemeente(n), in welke vorm dan ook, een oplossing biedt voor een vraagstuk waarmee de gemeente wordt geconfronteerd. Er kan sprake zijn van de wens de dienstverlening te verbeteren of de kwetsbaarheid te reduceren, ook is het mogelijk dat de gemeente zich realiseert niet zelfstandig in staat te zijn de ambities waar te kunnen maken. Vaak wordt samenwerking gezocht met het oog op het realiseren van bezuinigingen en het versterken van de efficiency. De wens in een groter verband te gaan samenwerken roept meteen de vraag op: met wie? Zijn er gemeenten in wie voldoende vertrouwen bestaat om mee samen te werken?

Tekstbox 6.1: Cruciale vragen tijdens de oriëntatie

In deze fase moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Voor welk probleem is een samenwerkingsverband een oplossing? Wat is de noodzaak? Is er sprake van urgentie (inhoudelijk, politiek, dreigende herindeling)?
- Wat zijn goede partners, in welke gemeente bestaat vertrouwen, met welke gemeente zijn er goede ervaringen?
- Wat is de eigen ambitie van de gemeente, die de inzet zal zijn bij de verkenning?
- Is er binnen de gemeente draagvlak voor samenwerking, zowel bij de raad en het college als bij de ambtelijke organisatie, in dit geval, de juristen?
- Wat zijn de door de organisatie gepercipieerde nadelen van het onderbrengen van taken in een samenwerkingsverband?

Het is van belang de potentiële nadelen vanaf het begin goed in het vizier te hebben. Al te rechtstreeks en voortvarend op een samenwerkingsverband afkoersen draagt het gevaar van een tunnelvisie in zich, waarbij het zicht op de werkelijkheid uit het oog wordt verloren en met name de negatieve effecten wordt weggeredeneerd. Die zijn er wel degelijk. Zo kost het extra moeite om te zorgen voor voldoende betrokkenheid van de gemeenteraden (democratische legitimiteit), is het

opdrachtgeverschap complex en vraagt de verdeling van macht tussen de gemeenten en met het SSC aandacht. Samenwerken vergt de nodige tijd van bestuurders en ambtenaren en het duurt vaak een aantal jaren voordat die investeringen wat opbrengen. Vaak wordt uitgegaan van een 'Life Cycle Model', waarbij na een daling van de klanttevredenheid en een stijging van de kosten in het eerste jaar, na twee tot drie jaar de tevredenheid hoger is en de kosten lager dan in de aanvangssituatie. Zou het alleen gaan om een samenwerking rond de juridische functie dan gelden veel kortere doorlooptijden en zal de aanvankelijke kostenstijging zich in minder sterke mate voordoen. Er zijn hiervoor namelijk slechts in beperkte mate financiële investeringen nodig zijn en de frictiekosten kunnen relatief beperkt zijn.

De eerste oriëntatie vindt overwegend plaats in 'eigen huis', voordat contact met andere gemeenten wordt gezocht. Door het omschrijven van de eigen problemen, beoogde oplossingen, ambities en risico's is het eenvoudiger tot haalbare en bevredigende afspraken met anderen te komen. Het is daarbij uiteraard ook zinvol om te kijken bij anderen die een vergelijkbare stap al eerder hebben gezet, al of niet succesvol. Na een aantal oriënterende gesprekken met gemeenten waarin men in beginsel vertrouwen heeft kan een volgende stap worden gezet naar een verkenning van samenwerking.

Hierbij is het van belang om vast te stellen of er binnen de gemeente voldoende draagvlak bestaat. Dit is immers een belangrijke randvoorwaarde voor het tot stand komen van samenwerking; bij voorkeur bij alle geledingen, dus zowel bij B&W, de gemeenteraad als de ambtelijke organisatie.

6.3 Verkenning

In de eerste plaats gaat het om de vraag of de ambities zodanig vergelijkbaar zijn dat het zin heeft verder te praten: kunnen we de stap zetten van overeenkomstige opgaven naar gemeenschappelijke

opgaven? Een overeenkomstige opgave is immers niet automatisch een gezamenlijke opgave. Alleen indien een overeenkomstige opgave door gezamenlijk optrekken positieve effecten heeft op de organisatie en/ of de opgave zelf, ligt een verdere samenwerking voor de hand.

Er kunnen overigens op onderdelen ook verschillende redenen zijn waarom gemeenten willen samenwerken in één en hetzelfde samenwerkingsverband. Dat hoeft niet problematisch te zijn, als die verschillende motieven maar open en bloot op tafel komen te liggen. Alleen dan kan bijvoorbeeld de wens van de ene gemeente kosten te besparen samengaan met de wens van de andere gemeente de kwetsbaarheid te verminderen.

Tekstbox 6.2: Samenwerken in Delft en Rijswijk

De gemeenten Delft (100.000 inwoners) en Rijswijk (50.000 inwoners) werken sinds enkele jaren aan de vorming van een shared service center op het vlak van de bedrijfsvoeringstaken, waaronder ook de juridische functie valt. De start is voorzien per 1 januari 2014. Van meet af aan zijn bij de verkenning de wederzijdse doelstellingen bepaald. Delft beoogt vooral kostenreductie, terwijl Rijswijk door het samengaan met de 'grotere broer' vooral de kwetsbaarheid wil verminderen. Door die verschillen vanaf het begin goed onder ogen te zien, kan de vorming van het SSC aan beide doelstellingen invulling geven.

De verkenning heeft in eerste instantie tot doel te bepalen met wie rond de juridische functie zinvol kan worden samengewerkt. Daarbij speelt ook een rol bij welke samenwerkingsverbanden de gemeente verder nog betrokken is. Een relevante overweging kan zijn of de beoogde partners ook de gemeenten zijn met wie op termijn een herindeling bespreekbaar is. Omgekeerd is een relevante vraag of de samenwerking in een bepaalde constellatie het risico vergroot dat van bovenaf druk ontstaat op een door de gemeente ongewenste herindeling.

Vindt men gemeenten met een gedeelde ambitie dan gaat het vervolgens om het bouwen aan vertrouwen. Bij vertrouwen gaat het om het gevoel dat ontstaat dat je van elkaar op aan kunt: dat de ander zich aan

zijn woord houdt en eerlijk is over wat wel en niet kan. Transparantie, betrouwbaarheid en eerlijkheid zijn hierbij kernbegrippen. Voor welke structuur ook wordt gekozen, partijen moeten samen door één deur kunnen en elkaar ook iets gunnen, anders werkt het niet.

Gemeenten zullen met elkaar een analyse moeten maken welke vorm het meest passend is voor de bestaande verhoudingen. In hoofdstuk 5 is een checklist opgenomen waar op aantal aspecten een vergelijking wordt gemaakt. Het gaat natuurlijk ook om de verschillen en de dynamiek tussen de betreffende gemeenten.

Tekstbox 6.3: Cruciale vragen bij de verkenning

In deze fase moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Wat is de gemeenschappelijke ambitie, de gemeenschappelijke visie en het beoogde tempo van de samenwerking?
- Hoe ziet de business case (en het verrekenmodel) er uit?
- Wat is in de deelnemende gemeenten de uitgangssituatie (nulmeting)?
- Wat is het gewenste *governancemodel* en de beoogde juridische vorm?

Mogelijke vormvragen:

- Is er een grotere gemeente die een centrumfunctie kan vervullen en wordt dit door andere gemeenten geaccepteerd?
- Willen de gemeenten evenwicht in de bijdrage en willen ze bij voorkeur een gelijk aandeel, wat zowel kan in een matrix als een ssc?
- Is er meer vertrouwen in centralisatie binnen verschillende gemeenten of juist in een aparte organisatie waarin de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering samen worden genomen?

Is het voornemen uitgesproken om met elkaar verder te gaan, dan moet worden nagegaan of dat een haalbare zaak is. Bepaald moet worden of aan de relevante randvoorwaarden wordt voldaan. Ook is het verstandig een business case op te stellen, om de financiële consequenties in kaart te brengen. Daarbij wordt ook nagegaan wat de uitgangssituatie is van elk van de individuele gemeenten, zodat later niet blijkt – bij de overheveling van personeel bijvoorbeeld – dat de zaken minder rooskleurig blijken te zijn dan ze leken. Het uitvoeren van een nulmeting

is bovendien noodzakelijk om vast te stellen of financieel de doelstellingen worden gehaald. Vervolgens moet worden onderzocht wat het wenselijke governance-model is.

Behalve aandacht voor de doelstellingen en de manier waarop die gerealiseerd kunnen worden, is ook aandacht voor 'het wanneer', het tempo, van groot belang. In veel samenwerkingsverbanden bestaan zowel in de aanloop als in de uitvoering meningsverschillen over het gewenste tempo.

Wellicht de belangrijkste factor tijdens het bouwen aan een samenwerkingsverband is de onderlinge relatie en het vertrouwen in elkaar. De medewerkers die in het proces leidend zijn moeten in deze fase dan ook in elkaar investeren, om dat vertrouwen te krijgen en te zekeren. Als dat vertrouwen er is op het niveau van de 'trekkers' en de leden van een projectgroep, dan kan het vertrouwen ook bij de rest van de medewerkers groeien.

6.4 Besluitvorming

Het zijn de individuele gemeenten die beslissen. Binnen de gemeenten moeten alle geledingen achter de beslissing staan. Dat betekent dat het college van B&W, de gemeenteraad, het management en de uitvoeringsorganisatie de beslissing moeten kunnen steunen. Om de juridisch medewerkers mee te krijgen is het cruciaal dat ook aandacht wordt besteed aan de inhoudelijke winst en de professionaliserings- en loopbaanmogelijkheden die samenwerking biedt. Cruciaal in de besluitvorming is dat de goedkeuring van de begroting van het SSC meegaat in de eigen P&C cyclus van de gemeente. Vanaf dit moment geldt dat het zorgen voor interne communicatie en daarmee het draagvlak een centraal onderdeel moet zijn van het hele proces.

De belangrijkste vragen bij de besluitvorming zijn uiteindelijk: wat levert het op en hoe houd ik grip op de samenwerking?

Tekstbox 6.4: Cruciale vragen bij de besluitvorming

In deze fase moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Herkent de gemeente de eigen ambities in de doelstellingen van het geheel?
- Hoe kunnen de opgaven organisatorisch gezien het best worden gerealiseerd?
- Garandeert de gekozen *governancestructuur* de eigen inbreng als opdrachtgever/eigenaar en als afnemer van de diensten?
- Doet de gekozen financiële structuur op termijn recht aan de positie van de eigen en de andere gemeenten (verrekenmodel, transparantie, sla's, etc.)?
- Is er duidelijkheid over de personele consequenties en over de inzet en betrokkenheid van de OR?
- Is er duidelijkheid over de mogelijkheden van uittreden en de ontbindingsvoorwaarden?
- Is er aandacht voor de interne communicatie voor het verwerven van draagvlak binnen de gehele organisatie.

6.5 Implementatie

Vanaf deze paragraaf spreken we over de ontwikkeling van een SSC bedrijfsvoering, inclusief de juridische functie. Zoals hiervoor is aangegeven, geldt een groot deel van de vragen ook wanneer gekozen wordt voor een ander model.

In deze fase begint het echte werk, inclusief de keuze voor een kwartiermaker. Vaak geldt dat de gewenste kenmerken van de kwartiermaker andere kenmerken zijn dan die van de dienstverlenende directeur die de gemeente uiteindelijk wil aanstellen. Om een vliegende start te maken is een ondernemende bouwer nodig en als de organisatie staat een dienstbaar leider. In beide gevallen is verbindend leiderschap en een grote contextgevoeligheid essentieel: samen werken staat centraal.

Tekstbox 6.5: Cruciale vragen bij de implementatie

In deze fase moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Is er een nulmeting en uitgebreide inventarisatie van de boedel (als dat in een eerdere fase nog niet is gebeurd)?
- Is er een inrichting gekozen voor de veranderorganisatie en voor gemeenschappelijke aansturing, door bijvoorbeeld de gemeentesecretarissen?
- Wordt contact onderhouden met de medewerkers vanuit de verschillende gemeenten die waren betrokken in het voorbereidingsproces?
- Is er aandacht voor het inrichten van het opdrachtgeverschap?
- Is er aandacht voor interne communicatie en transparantie?
- Is er aandacht voor de identiteit van de nieuwe organisatie?

In deze fase wordt bepaald wat het SSC gaat doen voor de gemeenten, binnen welke governancestructuur en juridische vorm, er worden afspraken gemaakt over de taken die het SSC gaat uitvoeren en de kwaliteit waaraan de taakuitvoering moet voldoen. Tevens wordt het opdrachtgeverschap binnen de gemeente ingericht en het opdrachtnemerschap binnen het SSC.

Tekstbox 6.6: Aandacht voor personele aspecten

Bij gemeentelijke samenwerking in een shared service center is vaak sprake van samenwerking tussen gemeenten van ongelijke grootte. Daarbij is een bijzonder aandachtspunt de zorg voor het personeel in het plaatsingsproces. Verschillen in het loonebouw tussen kleinere en grotere gemeenten leiden gemakkelijk tot verschillen in de plaatsing in functies binnen de nieuwe organisatie, waarbij de uiteindelijke niveaoverschillen uiteindelijk soms minder goed te rechtvaardigen blijken te zijn. Toch is dat vaak pas achteraf goed vast te stellen. Uitgangspunt van inkomensgarantie, maar niet van functiegarantie is daarbij het meest billijk.

Tekstbox 6.7: Identiteit van de nieuwe organisatie

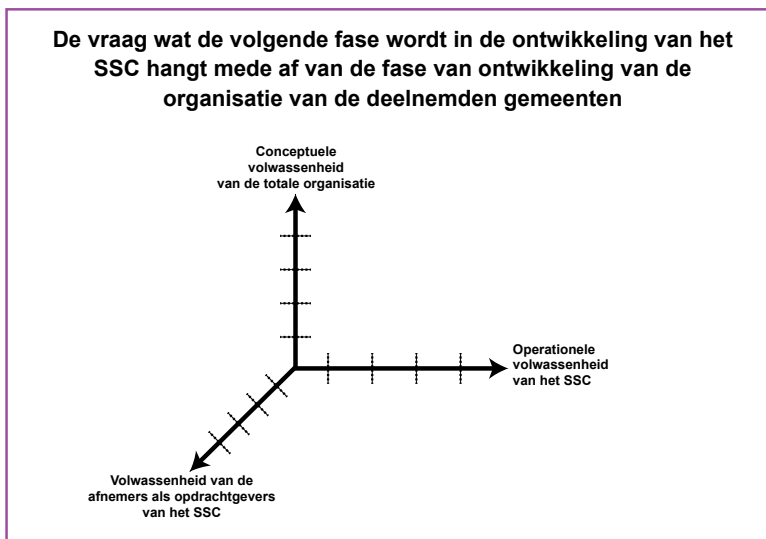
De ervaringen van juridisch medewerkers die naar een shared service center overgaan zijn vergelijkbaar. Aanvankelijk is er bij menigeen sprake van aarzeling. De 'eigen' organisatie verlaten is een grote stap. Dat gevoel blijkt echter snel weg te ebben: de ervaringen met de nieuwe organisatie zijn vooral positief. Medewerkers moeten wel wennen aan de zakelijker manier van werken, maar doordat er nu een grotere juridische eenheid is, is er ook meer professionaliteit. Men voelt zich daardoor onderling sterk verbonden en dat stelt de organisatie in staat meer kracht te ontwikkelen. Het is van belang binnen de context van de zakelijker manier van werken ruimte te laten bestaan voor flexibiliteit in de beroepsuitoefening waaraan medewerkers in de 'latende' organisatie gewend waren.

6.6 Uitvoering

De opbouw van een shared service center rond de juridische functie kan veel verschillende doelstellingen dienen, zo is hiervoor gesteld. Dat neemt niet weg dat een juridisch samenwerkingsverband in de kern gericht is op kwalitatief hoogwaardige juridische dienstverlening. De nieuwe organisatie moet die dienstverlenende rol gaan invullen. Dat betekent professionalisering van het personeel, investeren in de relatie met de afnemers en aandacht voor de relatie met het bestuur.

In het bijzonder Strikwerda heeft gewezen op het belang van gelijktijdige ontwikkeling en professionalisering van alle drie de partijen.

Figuur 6.1: Ontwikkeling van het shared service center



Tekstbox 6.8: Cruciale vragen bij de uitvoering

In deze fase moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Zijn de processen in het SSC zodanig ontwikkeld en gestandaardiseerd dat deze passen bij de dienstverlening aan meerdere opdrachtgevers?
- Zijn de opdrachtgevende organisaties geprofessionaliseerd in hun opdracht gevende rol?
- Wordt de juridische functie verder ontwikkeld nadat de juridisch medewerkers bijeen zijn gebracht (concentratie op expertisegebieden, zoeken naar manieren om de relatie met de gemeenten te behouden en te intensiveren)?
- Hoe wordt geïnvesteerd in de onderlinge relaties tussen SSC en deelnemende gemeenten?
- Hoe vindt de interne communicatie plaats binnen het SSC?
- Hoe wordt de samenwerking gemonitord en geëvalueerd?

De organisatie van de juridische adviesfunctie in het samenwerkingsverband vergt standaardisatie. Daarbij hoort ook dat afspraken worden gemaakt over de verdeling van de beschikbare capaciteit aan elke deelnemende organisatie. Immers, als daar geen afspraken over worden gemaakt is het 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Die capaciteits-toedeling speelt zowel tussen de deelnemende gemeenten als binnen

de gemeenten (verdeling over de organisatieonderdelen). Van tevoren moeten antwoorden zijn geformuleerd op vragen op als: wat te doen met overschrijding of onderbenutting van het aantal toebedeelde uren; wie bepaalt de prioriteiten, hoe gaat de organisatie om met piekvragen?

Tekstbox 6.9: Capaciteitsplanning in de BEL-organisatie

De BEL-organisatie heeft een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met een begroting met één programma: dienstverlening aan drie gemeenten. Binnen de DVO zijn alle uren opgenomen die worden geleverd aan de gemeenten. Deze dienstverleningsovereenkomst met begroting wordt voor de zomer opgesteld, zodat deze mee kan in de begroting voor het volgend jaar. Ongeveer 80% van de uren is 'going concern', en 20% specifieke projecten. Zijn er structurele verschillen tussen de gemeenten, bijvoorbeeld in de benodigde uren voor de Commissie Bezwaar en Beroep, dan zijn deze ook vooraf zo begroot.

Per kwartaal wordt een gesprek gevoerd door het MT met iedere gemeente over de uitkomsten van het afgelopen kwartaal: wat is begroot, wat is de realisatie, wat is de verklaring van eventuele afwijkingen? Is dit toe te schrijven aan seizoensinvloeden of is er iets anders aan de hand? Indien uiteindelijk wordt afgeweken, wordt dit later verdisconteerd. Alle medewerkers schrijven tijd en de afdelingsmanagers checken de uren (en de urenbegroting).

Bij het voorgaande hoort ook dat de uitvoerende organisatie het werk volgens bepaalde kaders verricht. Het is voor de uitvoeringsorganisatie erg praktisch dat volgens een mandaatregeling kan worden gewerkt die door de deelnemende gemeenten op zoveel mogelijk identieke wijze is vastgesteld. Deze opmerking geldt natuurlijk ook voor andere uitvoeringskaders. Tegelijkertijd geldt hierbij een belangrijke waarschuwing: goed regelen moet niet ontaarden in 'doodregelen' van de uitvoering. Er moet in de uitvoeringspraktijk voldoende ruimte blijven bestaan om naar optimale oplossingen te zoeken.

Wordt gekozen voor een samenwerkingsverband, georganiseerd op grondslag van de Wgr, dan kan bij het sturen op het samenwerkingsverband ook gebruik worden gemaakt van de verantwoordingsmechanismen die opgenomen zijn in de Wgr, zoals de actieve informatieplicht,

het desgewenst verschaffen van inlichtingen en de verantwoordingsplicht (zie voor een overzicht de handreiking 'Grip op samenwerking' van de VNG).

6.7 Evaluatie

De gemeentelijke samenwerking is gericht op het realiseren van bepaalde doelstellingen. Hiervoor zijn de drie belangrijkste doelstellingen het verbeteren van de kwaliteit van de juridische dienstverlening, het zoeken naar besparingen en het verminderen van kwetsbaarheid genoemd. Het is van belang na enige tijd – in de regel een aantal jaren, maar als er op een eerder tijdstip alarmerende signalen zijn, kan de behoefte bestaan dat eerder te doen – terug te kijken en vast te stellen in hoeverre die doelstellingen zijn gerealiseerd. Vanuit die terugblik kan vervolgens vooruit worden gekeken naar de toekomst. Blijven dezelfde doelstellingen leidend? Blijft de samenwerkingsrelatie uit dezelfde partijen bestaan? Is er reden het aantal onderwerpen waarop de samenwerking is gezocht uit te breiden? De fase van evaluatie loopt vrijwel automatisch over in de daarna volgende fase van continuïteit, groei of ontbinding.

Tekstbox 6.10: Cruciale vragen bij de evaluatie

In deze fase moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Hoe verloopt de samenwerking?
- Hoe verloopt de ontwikkeling van de kosten?
- Hoe is de kwaliteit van de juridische dienstverlening?
- Wat is de klanttevredenheid en de medewerkerstevredenheid?
- Welke relevante externe ontwikkelingen (nieuwe geïnteresseerde gemeenten? een proces van herindeling) vinden plaats?

6.8 Continuïteit, ontwikkeling of ontbinding

Indien de evaluatie positief is, ligt het ongewijzigd continueren van het samenwerkingsverband voor de hand. In veel gevallen leidt de evaluatie en de verkenning van de veranderingen in de omgeving tot besluiten over verdere ontwikkelingsmogelijkheden. Het kan zijn dat op onderde-

len aanpassingen nodig zijn, bijvoorbeeld in de verrekensystematiek, het takenpakket of afspraken over versterking van het opdrachtgeverschap. Als de evaluatie negatief uitpakt kan worden besloten tot ontbinding. Als het goed is, is van te voren vastgesteld hoe die ontbinding kan plaats vinden.

Tekstbox 6.11: Cruciale vragen bij continuïteit, ontwikkeling of ontbinding

In deze fase moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Wat bepaalde het succes en/of falen van het samenwerkingsverband?
- Herkennen de gemeenten de eigen ambities nog voldoende in de collectieve ambitie?
- Gaat het samenwerkingsverband door op basis van de bestaande doelstellingen, de bestaande taken en met dezelfde deelnemers of volgt een heroriëntatie, een uitbreiding van het takenpakket of het aantal deelnemers?
- Is er aanleiding om de *governancestructuur* (en de juridische vorm) te veranderen?
- Is er aanleiding om de financiële structuur bij te stellen (verrekenmodel, transparantie, sla's, et cetera)?
- Bij een negatieve evaluatie: moet de samenwerking worden ontbonden?

Ook binnen een binnengemeentelijke samenwerking is vaak sprake van een stapsgewijze toetreding van diensten tot de samenwerking en/of van een groei van de terreinen die binnen de gemeenten worden gecentraliseerd. Daarbij kunnen dus dezelfde vragen worden gesteld.

6.9 Tot slot: alles staat of valt met de inzet van mensen

Dit laatste hoofdstuk is een erg praktische, bijna technocratische handleiding. Natuurlijk miskent dat de essentie van samenwerken. Samenwerken is veel meer dan het automatisch volgen van een stappenplan. Zo eenvoudig is het niet. Of een samenwerkingsverband tot stand komt en slaagt is gewoon mensenwerk. Of het samenwerken lukt hangt dan ook primair af van de inzet en bereidheid van mensen om daarin te investeren. Dat geldt voor bestuurders, voor gemeentesecretarissen, voor de managers én voor de medewerkers. Organisaties werken niet samen, het zijn de mensen die samenwerken. Mensen hebben echter de neiging, zeker als het gaat om samenwerking tussen organisaties, vooral

de nadruk te leggen op 'rationele, zakelijke' aspecten, zoals doelen, kosten en governance. Minder 'harde', maar in de praktijk zeer belangrijke persoonlijke en culturele aspecten krijgen vaak veel minder aandacht. Toch zijn het juist deze meer 'softe' aspecten die het succes van een samenwerkingsverband bepalen. Het verbinden van deze 'softe' onderstroom met de 'harde' bovenstroom is noodzakelijk op alle niveaus van de samenwerking.

Eerder in dit hoofdstuk is gesproken over het belang van interne communicatie en het verwerven van draagvlak. Maar draagvlak is bijna te inhoudsloos. Mensen moeten zich werkelijk inzetten en zich verbinden. Dat vereist motivatie, bij voorkeur intrinsieke motivatie. Dat mensen zich inzetten omdat ze dat willen, omdat ze de overtuiging hebben dat het goed is om dat te doen, niet alleen vanwege het krijgen van beloning of het vermijden van vervelende consequenties, maar omdat ze geloven in het uiteindelijke doel, het tot stand brengen van een samenwerkingsverband met inhoudelijke meerwaarde.

Een collectieve ambitie is daarvoor onontbeerlijk: een verhaal waarin mensen kunnen geloven, waarin helder wordt waarom het gebeurt, waarom het nu gebeurt, wat de urgentie is, wat het oplevert en ook – reëel – wat het kost. Daarbij past een aanpak die recht doet aan de kennis, verantwoordelijkheid en integriteit van mensen, ieder in hun eigen positie en professie. Dat betekent dat de organisatie van het veranderingsproces op orde moet zijn. Dat vraagt om de toedeling van verantwoordelijkheden en om transparantie over wat er gebeurt en hoe het gebeurt. Veranderingen zorgen voor onrust. Om die het hoofd te bieden zijn heldere kaders nodig, zodat iedereen weet waar hij of zij aan toe is. Dat geeft meer rust.

Tegelijkertijd zal het zo zijn dat een samenwerking verandering kan betekenen in het werk: mogelijk zal er voor sommigen geen plaats zijn, kan het werk een andere inhoud krijgen of zal men een andere positie krijgen, mogelijk op een andere plaats. Dit geeft onzekerheid. En deze

onzekerheid geldt zowel voor het management als voor de medewerkers en voor de bestuurders die zich af zullen vragen of ze voldoende grip houden. Samenwerken betekent geven en nemen, dat geldt op alle niveaus. En dat vergt een sfeer van openheid en de noodzaak om veiligheid te creëren. Dat betekent dat degenen die de leiding hebben in het transitieproces ook het lef moeten hebben om zaken aan de orde te stellen die veelal onder tafel spelen. Onzekerheid leidt tot verdragings-tactieken die vaak geduid worden als weerstand. Dat is te gemakkelijk: weerstand betekent veelal dat mensen om wat voor reden dan ook geneigd zijn zich vast te houden aan de situatie die zij kennen. Omdat dat is wat ze kennen en omdat dat tot op dat moment ook beschouwd werd als goed.

Voor de leidinggevendenden is het van belang weerstand als relevante informatie te beschouwen. De juridisch medewerkers hebben zelf de meeste kennis over hun eigen werk en hoe dat georganiseerd kan worden. Als zij twijfelen over de gevolgde aanpak en de geformuleerde oplossingen is dat per definitie relevant. Die kennis en ervaring moeten bij een verandering worden benut. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van het feit dat mensen het prettig vinden zeggenschap te hebben over de eigen situatie. Door de juridisch medewerkers vanaf de start bij het proces te betrekken wordt ook hun belang bij een positieve uitkomst groter.

De totstandkoming van een samenwerkingsverband kan in enig opzicht voor de juridisch medewerkers een achteruitgang in positie betekenen. Waar men voorheen binnen de gemeente misschien een bijzondere positie innam, moet men dat voortaan met anderen delen. Gelukkig kan het in andere opzichten ook een vooruitgang zijn. Het is goed dat te benoemen en te bespreken en ook nadrukkelijk naar de verbeteringen op zoek te gaan. Ook dat is relevant voor het verwerven van draagvlak.

Samenwerking is een proces van onthechten en verbinden, van informatie, budgetten en mensen. Dat proces vereist leiderschap met aandacht

voor zowel het grote verhaal van de organisatie als voor de individuele managers en medewerkers die het tot een succes moeten maken, vanaf de start tot de uitvoering.

Bijlagen



1 Literatuur

Eikenboom, M., M. Kiewik & H. van den Heuvel (2011)⁵. Samenwerking in beweging. De lappendeken voorbij. Uitgave door Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Herweijer, M. & M.J. Fraanje (2011). Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Kluwer, Deventer.

Heuvel, H. van den, (2008)⁶. Noodzaak, vertrouwen en tijd. Een bestuurlijk perspectief op shared services. Uitgave door Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Heuvel, H. van den & A. de Wit (2010)⁷. Durf te twijfelen, deel dilemma's. Bestuurders over intergemeentelijke samenwerking. Uitgave door Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hulst, R. & A. van Montfort (2007). Inter-municipal cooperation in Europe, Springer. Dordrecht.

Korsten, A.F.A., L. Schaepkens & L. Sonnenschein (2004). Shared services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten. Uitgaven van Inaxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Laar, S., van de, (2010). Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd. Eburon. Delft.

Partners & Pröpper (2005). Trendstudie samenwerking decentrale overheden. Vught.

5 Ook te downloaden als pdf op <http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/>

6 idem

7 idem

SGBO (1991). De WGR gewaardeerd. SGBO. Den Haag.

SGBO (1997). Samenwerking tussen decentrale overheden, aantallen, motieven en trends. SGBO. Den Haag.

Strikwerda, J., (2005). Shared Services Centers. Van kostenbesparing naar waarheidcreatie. In opdracht van de Stichting Management Studies, Den Haag. Van Gorcum. Assen.

Strikwerda, J., (2010). Shared Services Centers II. Van kostenbesparing naar waarheidcreatie. In opdracht van de Stichting Management Studies, Den Haag. Van Gorcum. Assen.

2 Links

www.iszf.nl

www.servicecentrumrechtsteden.nl

www.servicepunt71.nl

www.belcombinatie.nl/

www.advante.nl/referenties/delft-en-rijswijk-werken-aan-ssc-bedrijfsvoering-met-advante

www.ru.nl/cpo/sbg/publicaties/publicaties

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/>

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking>

<http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/>

<http://www.middelgrotegemeenten.nl/Bestuur/Samenwerken>

3 Literatuurlinks

Handreiking 'Grip op samenwerken':

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/publicaties/grip-op-samenwerken>

Handreiking 'Goed opdrachtgeverschap bij samenwerkingsverbanden':

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/publicaties/goed-opdrachtgeverschap-bij-samenwerkingsverbanden>

Handreiking 'Grip zonder bestuurlijke drukte. Besturing van samenwerking als kunst en kunde':

<http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/besturingvansamenwerking.pdf>

Handleiding 'Optimale intergemeentelijke dienstverlening personeel & financiën. Handleiding voor het opzetten en realiseren van een Samenwerkingsverband Shared Service Centre':

http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20110525_slim-samenwerken_vng_handleiding_ssc.pdf

4 Producten- en diensten-catalogus Drechtsteden

Product	Deelproduct	Productbeschrijving
Juridisch Advies	Juridisch advies over aanbestedingen	Advisering over aanbestedingsrechtelijke vragen en/of aanbestedingsprocedures
Juridisch Advies	Juridisch advies over contracten	Advisering bij het opstellen of toetsen van overeenkomsten en/of algemene voorwaarden
Juridisch Advies	Juridisch advies over projecten	Advisering aan, ondersteuning van en deelname aan projectteams
Juridisch Advies	Juridisch advies over besluiten en regelgeving	Advisering over inhoudelijke en procedurele aspecten van wetgeving en lokale regelgeving (bevoegdheden, termijnen, vormvereisten, bekendmaking e.d.)
Juridisch Advies	Juridisch advies over handhaving	Advisering over het toepassen van handhavingsinstrumenten
Juridisch Advies	Juridisch advies over subsidie	Advies en ondersteuning op het gebied van subsidies: beschikkingen, regelingen en toetsing aan Europese regelgeving m.b.t. staatssteun.
Juridisch Advies	Juridisch advies over civielrechtelijke procedures	Advisering en ondersteuning in civielrechtelijke procedures, inclusief alternatieve vormen van geschillenbeslechting.
Juridisch Advies	Juridisch advies over arbeidsrecht	Advisering over toepassing/interpretatie van de regelingen arbeidsvoorwaarden
Juridisch Advies	Juridisch advies algemeen	Advisering over overige juridische aangelegenheden, bijvoorbeeld planschade/nadeelcompensatie, privacy, bescherming persoonsgegevens, zorgplicht gemeente, toets brieven op juridische aspecten en milieu.
Juridisch Advies	Opstellen en toetsen gemeentelijke regels	Het leveren van juridische expertise voor het opstellen / toetsen van vorderingen en beleidsregels
Bezwaar & Beroep	Juridische vertegenwoordiging publiekrecht	Het vertegenwoordigen van bestuursorganen in bestuursrechtelijke procedures

Product	Deelproduct	Productbeschrijving
Bezwaar & Beroep	Juridische vertegenwoordiging publiekrecht rechtspositie	Het vertegenwoordigen van bestuursorganen in bestuursrechtelijke procedures
Bezwaar & Beroep	Commissie bezwaarschriften	Behandeling van bezwaarschriften (ook tegen rechtspositionele besluiten) met advisering door een Commissie voor bezwaarschriften.
Bezwaar & Beroep	Commissie bezwaarschriften rechtspositie	Behandeling van bezwaarschriften (ook tegen rechtspositionele besluiten) met advisering door een Commissie voor bezwaarschriften.
Bezwaar & Beroep	Bezwaarschrift	Behandeling van bezwaarschriften waarbij het horen plaatsvindt door een lid van het bestuursorgaan of een ambtelijke hoorcommissie
Juridische vertegenwoordiging privaatrecht	Civiel procederen	Vertegenwoordiging in civielrechtelijke procedures door de Advocaten in dienstbetrekking, inclusief arbitrage, mediation en bindend advies.
Mediation	Conflictoplossing los van juridische procedures	Bieden van ondersteuning bij conflictoplossing door de inzet van een erkend mediator.
Schade & Aansprakelijkheid	Aansprakelijkstelling	Het afhandelen van schade die door de gemeente is veroorzaakt, of aan de gemeente is toegebracht
Schade & Aansprakelijkheid	Schademelding	Het behandelen van schademeldingen op de verzekeringspolissen van de aangesloten organisaties en derden
Schade & Aansprakelijkheid	CRAS	Het uitvoeren van het proces van schaderegistratie in het kader van calamiteiten, zoals beschreven in het rampenplan.
Wet & Regelgeving	Consolideren van regelgeving	Publicatie van alle lokale/regionale regelgeving op overheid.nl , zodanig dat elke versie van de regeling zoals die op een willekeurige datum geldt/gold, kan worden geraadpleegd.

5 Betrokken personen

Begeleidingscommissie

John Olivier, (Leiden)

Carina Geerdink (Moerdijk)

Elly Poldervaart (VNG)

Patricia Vogel (VNG)

Mirjam van der Sluis (Amsterdam)

Jan Lanenga (Groningen)

Interviews

Evert Jaquet (Drechtsteden/Dordrecht)

Marjolein Scheuer, Simone Klok en Jan-Willem Edinga (Servicepunt71)

Steven Scheer (Rotterdam)

Patrick van Doorn (Utrecht)

Vincent van den Berg (Ervaringsdeskundige onderzoek en realisatie van intergemeentelijke shared services)

Bert Waterman en Lydia Hoogendoorn (BEL-combinatie)

Ronde tafel

Henk Bolhaar (Regio Twente)

Andre Muller (Veghel)

Gerardus Bartels (Breda)

Marianne Reeuwijk (Enschede)

Over de auteurs

Prof.dr. Heinrich Winter

Heinrich Winter, expert in juridische kwaliteitszorg en juridische doorlichtingen en Henriëtte van den Heuvel, gespecialiseerd in intergemeentelijke samenwerking en shared services hebben hun kennis en ervaring bijeengebracht in deze handreiking 'Juridisch sterker door samenwerken'. Zij hebben deze handreiking geschreven vanuit de overtuiging dat samenwerking in de juridische functie een meerwaarde kan opleveren voor de uiteindelijke dienstverlening die gemeenten kunnen bieden aan burgers en bedrijven. Mits gemeenten dit goed organiseren: met elkaar én in eigen huis, met bestuurders, management en de betrokken juridisch medewerkers.

Prof. Dr. Heinrich Winter is directeur van Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en bestuursjuridisch onderzoek, advies en onderwijs en bijzonder hoogleraar Toezicht bij de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de faculteit rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen.

Dr. Henriëtte van den Heuvel

Dr. Henriëtte van den Heuvel is directeur van het Platform Shared Services bij de Overheid, een onafhankelijk kennis- en expertise centrum dat gemeenten en andere overheden adviseert en ondersteunt bij het verkennen en opzetten van samenwerkingsverbanden. Zij is, vanuit haar achtergrond als psycholoog, ook werkzaam als coach|consultant en mediator bij samenwerkingsprocessen en ondersteunt bestuurders met intervisie bijeenkomsten.

