

Concept Beeldvormingsnotitie Bestuurlijke toekomst



GEMEENTE
SON EN BREUGEL

CONCEPT

1. Inleiding

Het bestuurlijk krachtenveld in Nederland is sterk in beweging. Enerzijds worden meer en meer taken over gedragen aan gemeenten, anderzijds vraagt de maatschappij om steeds meer invloed op de eigen leefomgeving. Mede om die reden is in het collegeprogramma aangegeven dat de raad in de 1^e helft van 2015 zijn visie vaststelt op de bestuurlijke toekomst van Son en Breugel. Het totale spectrum aan (bestuurlijke) mogelijkheden zal in ogenschouw worden genomen en de positie van Son en Breugel in de regio, meer in het bijzonder binnen het stedelijk gebied, wordt gedefinieerd. Gedeputeerde staten hebben in maart 2014 onze gemeente verzocht uiterlijk medio 2015 te komen tot een bestuurlijke visie op de toekomst van Son en Breugel, ook in samenspraak met Eindhoven, Helmond en overige gemeenten in het stedelijk gebied.

Daarnaast speelt dat naar aanleiding van het oordeel van de commissie Huijbregts Gedeputeerde Staten in maart 2014 de gemeenten in Brabant, waaronder dus ook Son en Breugel hebben verzocht uiterlijk medio 2015 te komen tot een bestuurlijke visie. Vanuit de provincie is het programma veerkrachtig bestuur Brabant gestart om gemeenten te stimuleren na te denken over hun eigen bestuurlijke toekomst en daarbij geen enkele bestuurlijke optie uit te sluiten. De gemeenten worden gevraagd om binnen een jaar naar de start van de collegeperiode te komen met een besluit over de bestuurlijke toekomst.

In de gemeente Son en Breugel is men voortvarend van start gegaan en loopt sinds oktober het project bestuurlijke toekomst Son en Breugel. Het doel van dit project is een proces met de gemeenteraad in gang te zetten om te komen tot een besluit over de bestuurlijke toekomst. Het komen tot een weloverwogen besluit doet de gemeenteraad aan de hand van het BOB model. Daarin ronden we de fasen van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming successievelijk af. Het college als stuurgroep, bijgestaan door een projectteam, zal aan de hand van onderstaand voorstel de fasen voorbereiden en uitwerken. Eind september heeft de raad goedkeuring gegeven aan het plan van aanpak voor het project met bovengenoemde werkwijze.

Op dit moment bevindt het project zich in de beeldvormingsfase. Het doel van de eerste fase, de beeldvorming, is tweeledig. Enerzijds zorgt het ervoor dat alle deelnemers in het proces dezelfde uitgangspositie hebben, anderzijds zorgt deze fase voor een heldere probleemanalyse. In deze fase wordt op basis van de beschikbare informatie van onder andere de toekomstvisie 2012, de ontwikkelingen landelijk, regionaal en lokaal en een scan van de gemeente en de gemeente in de regio een beeld geschetst van mogelijkheden en wensen van de gemeenschap en de gemeente lokaal en in de regio. In deze fase is het expliciet de bedoeling om buiten de bestaande kaders te kijken. Daarbij vormt de raad zich een beeld van alle mogelijke bestuurlijke opties om in deze mogelijkheden te kunnen voorzien dit te kunnen bereiken. Deze notitie geeft een aanzet tot de eerste fase om tot een gedeeld beeld met betrekking tot de ambities en uitdagingen van de gemeente te komen. Eveneens wordt een beeld geschetst van de bestuurlijke opties.

In deze beeldvormingsnotitie vindt u een beeld van de gemeente, de gemeenschap, de regio, belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en trends en een analyse van de organisatie. Uitgangspunt in deze notitie vormen de ambities en uitdagingen van de gemeente Son en Breugel gebaseerd op de toekomstvisie uit 2012.

INHOUD

1. Inleiding	2
2. Ambities en uitdagingen.....	4
3. Son en Breugel in de regio	5
4. Maatschappelijke ontwikkelingen.....	8
Landelijke ontwikkelingen.....	8
Regionale ontwikkelingen	9
5. Trends in het bestuurlijk denken.....	12
Trend Decentralisatie	12
Trend Differentiatie.....	13
Trend Herindeling.....	13
Trend Samenwerking.....	14
6. Bestuurlijke opties voor samenwerking en fusie	15
Schaal van zelfstandigheid en fusie:.....	15
Juridische vormgeving samenwerking	15
Organisatorische vormgeving samenwerking	16
Bestuurlijke fusie/herindeling	16
7. Analyse van de gemeente	17
Scan van de commissie Huijbregts:	17
SWOT analyse gemeentelijk organisatie	17
Bijlagen	20
Bijlage 1: Overzicht belangrijke geraadpleegde stukken	20
Bijlage 2: Ambities en uitdagingen: SWOT analyse van de gemeente en gemeenschap.....	21
Bijlage 3: samenwerkingsvormen	26
Bijlage 4: Vragenlijst Swot analyse bestuurlijke organisatie	32

2. Ambities en uitdagingen

Wat zijn de ambities en uitdagingen van Son en Breugel? In dit hoofdstuk willen we op basis van de Toekomstvisie Son en Breugel uit 2012 handvatten geven voor de gemeente om in de komende twee decennia beleidskeuzes te maken. Op basis van deze Toekomstvisie worden in grote lijnen de ambities en doelen weergegeven om een schets te geven waar de gemeente en gemeenschap over twintig jaar willen staan. Deze Toekomstvisie is tot stand gekomen met medewerking van inwoners, instellingen, verenigingen en medewerkers van de gemeente Son en Breugel. In de bijlage vindt u een analyse van de gemeente aan de hand van de ambities.

In vijftig jaar tijd is Son en Breugel uitgegroeid van een bescheiden boerendorp naar een dynamische forensengemeente waar het aangenaam wonen is. Son en Breugel is van oudsher een kruispunt van wegen en dat is het ook in de huidige tijd nog. Vanaf de jaren '50 van de vorige eeuw is het beeld van de gemeente verschoven. Een bovengemiddelde groei van inwoners en een behoefte aan woningen in het groen voor hogeropgeleide arbeiders bij de industrie van onder andere Philips leidde tot een toename van woningen in eerste instantie in Son en later ook in Breugel. Gedurende de jaren '60-'70 waarin meer inwoners naar de beide dorpen trokken door de nieuwbouw veranderde het karakter van het dorp. De gemeente kreeg meer het karakter van een forensengemeente. Met de komst van de forensen veranderde de klassiek gesloten dorpsgemeenschappen naar een meer open karakter van nu.

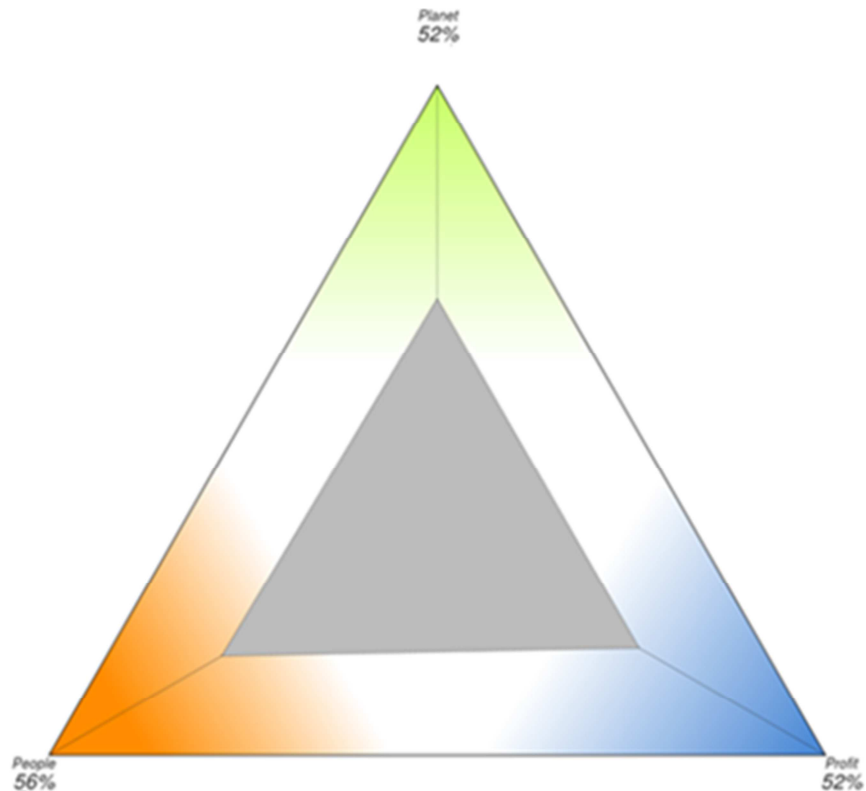
Het Son en Breugel van nu is qua bebouwing en inwoners een relatief nieuw, maar ook welvarend dorp. De inwoners waarderen de vriendelijke sfeer en het vernieuwde karakter van het dorp. Son en Breugel is vriendelijk, veilig, netjes, overzichtelijk en groen, heel groen waarbij het bos tot in het centrum komt. Het is een dorp waar de meeste mensen elkaar nog kennen. Son en Breugel telt relatief veel oudere inwoners. Met name de categorie 20 tot 40-jarigen is in de gemeente ondervertegenwoordigd. Veel jongeren tussen de 20 en de 30 jaar verlaten het dorp om elders te gaan studeren. Anderen verlaten het dorp omdat er moeilijk betaalbare woonruimte te vinden is. Son en Breugel heeft een actief verenigingsleven en een hoog voorzieningenniveau. Wat Son en Breugel een sterke gemeenschap maakt is de kracht van het organiserend vermogen. Er wordt veel ondernomen door inwoners die grote en kleine evenementen en verenigingen zelf vorm geven. De band tussen inwoners wordt hierdoor versterkt en het geeft een identiteit aan de gemeenschap. Het maakt ook dat de inwoner centraal staat en de lijnen naar het gemeentebestuur kort zijn. Daarnaast beschikt het dorp over de 'stadse' voorzieningen uit Eindhoven, de stad die op een steenworp afstand ligt. Son en Breugel is rijk aan natuur en groen, in zowel de kern als in het buitengebied. Son en Breugel heeft één groot industriepark, Ekkersrijt, waar circa vierhonderd bedrijven werk bieden aan ruim tienduizend mensen. Son en Breugel is een sterke gemeenschap met een eigen identiteit, een solide financiële positie en lage lasten voor de inwoners. Om als krachtige zelfstandige gemeente te kunnen functioneren wordt er intensief samengewerkt met de gemeenten Nuenen en Geldrop - Mierlo. Son en Breugel maakt onderdeel uit van een ambitieuze en krachtige economische regio Brainport.

Voor Son en Breugel liggen er vooral uitdagingen en kansen in het behouden van het groene karakter vanwege de waarde voor wonen en recreëren en het benutten van de sociale kracht van de inwoners om voorzieningen in een vitale gemeenschap en verenigingsleven te krijgen en te behouden. Daarnaast zijn er aandachtspunten met betrekking tot de mogelijkheid tot uitbreiding van bebouwing, de aantrekkingskracht van het centrum van Son, de mate van voorzieningen die in door de gemeenschap gedragen kunnen worden en de toenemende vergrijzing. Ook de samenwerking in de regio en kracht van de organisatie van gemeente mede in samenwerking met de inwoners is een aandachtspunt.

3. Son en Breugel in de regio

In dit hoofdstuk is de samenvatting van het onderzoek van Telos nader geplaatst. Prof dr. ir. J.T. Mommaas heeft bij de startbijeenkomst een presentatie gehouden waarbij hij inzicht heeft verschaft in de regionale samenhang in Brabant. Tijdens die bijeenkomst is er door de raad aangegeven een vergelijkbaar onderzoek ook voor de gemeente Son en Breugel te houden. In de bijlage is het gehele rapport opgenomen.

Doel van het onderzoek is inzicht te geven in de sterke en zwakke kanten van Son & Breugel als zelfstandige entiteit en de gemeente te plaatsen in het grotere geheel van de stedelijke regio. De verschillende analyses die we hebben uitgevoerd laten zien dat Son & Breugel een sterke eigenstandige positie heeft in de regio. Alle drie de Telos kapitalen (people, profit, planet) zijn goed ontwikkeld, het sociaal cultureel duidelijk het sterkste.



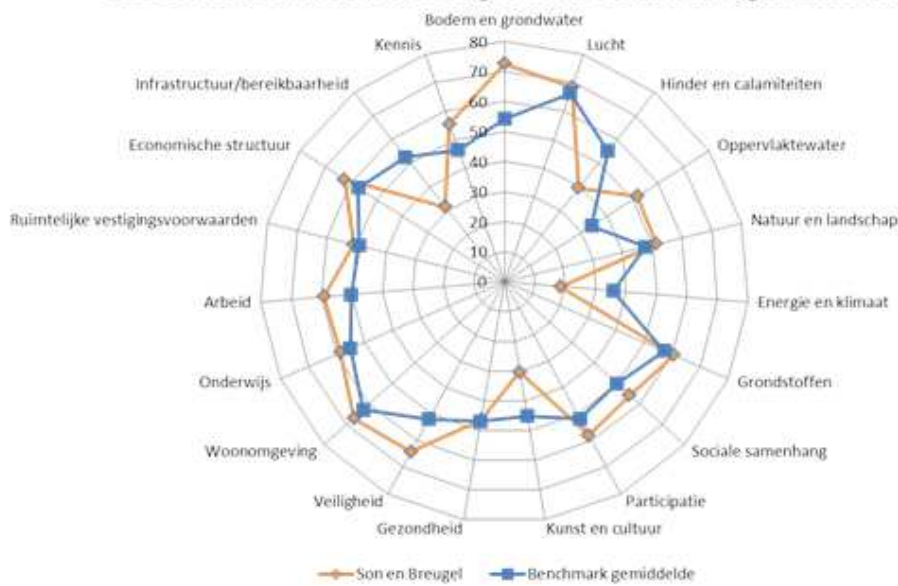
In onderstaande tabel wordt een samenvattend overzicht gegeven welke de sterke en zwakke kanten zijn van Son & Breugel.

Sterk	Zwak
Sociaal cultureel kapitaal	
Weinig armoede	Hoge verkeersonveiligheid
Weinig langdurige werkloosheid	Lage tevredenheid winkels
Hoge levensverwachting	Laag aanbod voortgezet onderwijs
Lage criminaliteit/weinig delicten	Laag aantal Rijksmonumenten
Hoge WOZ waarden	
Laag woningtekort	
Hoog opleidingsniveau bevolking	
Laag aantal vroegtijdig schoolverlaters	
Positief verhuissaldo	
Economisch Kapitaal	
Sterke werkgelegenheidsfunctie	Geen ruimte op bedrijventerreinen
Stevige kantoorruimtevoorraad	Grote leegstand kantoren
Hoog besteedbaar inkomen	
Veel high/mediumtech werkgelegenheid	
Weinig last van veroudering bedrijventerreinen	
Ecologisch kapitaal	
Geen bodemsaneringsopgaven	Verduurzaming energie
Luchtkwaliteit	Energieverbruik
Afvalstoffenscheiding	Overlast stank, stof en vuil
Tevredenheid met groen in de buurt	Geluidsoverlast
Aandeel bos en natuurlijk terrein	Laag aandeel recreatief binnenwater

In regionaal perspectief kan aan de hand van de duurzaamheidsbenchmark geconstateerd worden dat op het niveau van de drie kapitalen (people, planet en profit) Son & Breugel voor ieder van de drie kapitalen min of meer een middenpositie inneemt vergelijkbaar met Geldrop-Mierlo. Waalre en vlak daarachter Nuenen, Nederwetten en Gerwen zijn de overall koplopers. Duidelijk is dat de grote gemeenten Eindhoven en vooral Helmond overall (aanzienlijk) slechter scoren dan de andere regiogemeenten. Dat geldt in het bijzonder voor het sociaal culturele kapitaal.

Op het niveau van de afzonderlijke voorraden 'presteert' Son & Breugel beter dan het gemiddelde van de regio voor de voorraden bodem en grondwater, oppervlaktewater, veiligheid, arbeid, kennis en in wat mindere mate sociale samenhang en participatie. Duidelijk minder op de voorraden hinder en calamiteiten, energie en klimaat, kunst en cultuur en infrastructuur/bereikbaarheid.

Score voorraden Son & Breugel t.o.v. benchmark gemiddelde



De kracht van het sociaal culturele kapitaal van Son & Breugel, maar ook van Waalre, Oirschot en Nuenen wordt nog eens bevestigd door de goede (betere) scores van de Index voor Meervoudige Achterstand. Deze index geeft inzicht in de (verschillen in) verdeling van hulpbronnen voor welvaart en welzijn waarbij gekeken wordt naar zaken als inkomen, werk, gezondheid, onderwijs, huisvesting, veiligheid en de leefomgeving.

Son & Breugel heeft niet alleen een sterk ontwikkeld sociaal cultureel kapitaal, ze heeft bovendien een goed ontwikkelde werkgelegenheidsstructuur (met veel high en medium tech bedrijvigheid) die een duidelijk bovenlokale betekenis heeft. Het heeft van alle gemeenten in de stedelijke regio relatief de sterkst ontwikkelde werkgelegenheidsfunctie. Het zwakst ontwikkeld is deze in het oostelijk deel van de stedelijke regio (Nuenen, Geldrop-Mierlo, en Helmond) en Waalre.

De enige 'dissonant' in het positieve plaatje wordt gevormd door de voorzieningenstructuur. Deze is verhoudingsgewijs wat minder ontwikkeld.

Resumerend kan vastgesteld worden dat het overall plaatje van het regionale landschap er een is van een (economisch) sterke centrumgemeente (Eindhoven) met daar rondom een aantal zeer sterke randgemeenten (Waalre, Best, Nuenen, Oirschot en Son & Breugel). De eigenstandige, krachtige positie van Son & Breugel in dat regionale landschap wordt bevestigd door de mobiliteitspatronen die laten zien dat Son & Breugel een eigen positie heeft in het stedelijke regionale netwerk die in sterke mate samenhangt met haar krachtige werkgelegenheidsfunctie en bovenlokale winkelfunctie. Uiteraard ontleent Son & Breugel zijn krachtige positie voor een belangrijk deel aan Eindhoven als economisch sterke centrumstad (borrowed size). Tegelijkertijd voegt Son en Breugel een krachtige woon/werkomgeving aan Eindhoven toe. Beide bewegingen maken de wederzijdse versterking en eigenheid duidelijk (alsmede de manier waarop die van elkaar afhankelijk zijn).

4. Maatschappelijke ontwikkelingen

Landelijke ontwikkelingen

Op grote en kleine schaal zijn er ontwikkelingen in het denken en het doen die maken dat de omgeving van de gemeente verandert. Het denken over de veranderende samenleving en de rol die organisaties daarin nemen zijn aspecten die mede bepalen hoe gemeenten werken en welke verwachtingen worden gewekt. In de netwerksamenleving waarin de digitalisering een enorme motor is wordt een nieuwe vorm van gedeelde verantwoordelijkheid zichtbaar; onder andere tussen inwoner, ondernemers en overheid. Ook globalisering en individualisering hebben effect op het denken over de individu in veelzijdige gemeenschappen van lokaal tot internationaal. Tot slot zien we een duale tendens als men kijkt naar de overheid. Enerzijds verwacht men een overheid die zorgdrager is: zo groot mogelijke risicomijding, veiligheid voor de maatschappij en zorg (vanuit onder andere rechtsgelijkheid). Anderzijds wil het individu juist dat de overheid zoveel mogelijk gaat loslaten en minder 'bemoeizuchtig' is. Het vinden van een balans tussen alle trends en ontwikkelingen is de belangrijkste opdracht voor de gemeente.

Individualisering en gemeenschapszin

De wereldwijde industriële ontwikkelingen en de democratiseringsbeweging in de 20e eeuw in de jaren '60, hebben toe geleid dat bepaalde groepen in de samenleving onafhankelijker werden van elkaar. Dit leidde in Nederland tot onder andere ontzuiling en secularisering van de maatschappij. Tegelijkertijd leidden de technologische ontwikkelingen van de massamedia ertoe dat er buiten bestaande groepsgrenzen werd gekeken. Deze verzelfstandiging van het individu ten opzichte van de groep heeft geleid dat individuen zich beter kunnen uiten, er een toegenomen vrijheid van meningsuiting en sociale vrijheid wordt ervaren en dat de tolerantie voor afwijkingen op de norm meer toegestaan wordt in een gemeenschap. Aan de andere kant leidt het tot een afname van de sociale cohesie. Ook leidt het tot andere verhoudingen tussen politiek en gemeenschap. Door de opkomst van massamedia zijn de burgers mondiger geworden en accepteerden zij niet langer elk compromis dat hen van bovenaf werd opgelegd. Tevens wordt gesteld dat individualisering leidt tot een afname van het aantal leden bij maatschappelijke organisaties. Voorbeelden hiervan zijn de daling van het aantal leden van politieke partijen, ontwikkelingsorganisaties, sportclubs en dorpsorkesten.

Glokalisering:

Deze samentrekking van globalisering en lokalisering geeft treffend weer dat de wereld steeds kleiner wordt door de uitbreiding van internet, de constant toenemende internationale handel en verbeterende mobiliteit. Handelswaar, politieke ideeën, mediaberichtgeving maar ook milieuvervuiling, ziektes en oorlogen reizen even snel over de wereldbol als bits en bytes. Onze wereld beperkt zich niet meer tot onze eigen lokale leefgemeenschap het strekt zich uit over vele schalen. Politieke systemen, economieën, culturen en ecologische systemen hebben steeds meer invloed op elkaar. Bedrijven verhuizen naar lage loonlanden om de kostprijs van producten te drukken. Kennisintensieve bedrijven trekken juist graag naar Westerse landen. Omwille van armoede, geweld, milieuproblemen en hoop op een betere toekomst zoeken vluchtelingen hun geluk in onze streken. Water en - luchtvervuiling trekt zich niks aan van grenzen. De invloed van mondiale ecosystemen op ons lokale weerklimaat is jaarlijks zichtbaar. Wat er in de wereld gebeurt, heeft rechtstreeks invloed op ons lokale en regionale niveau. Om die reden zijn organisaties steeds afhankelijker van elkaar en willen partijen zoveel mogelijk kennis en informatie uitwisselen. Gemeenten vervullen daar ook een belangrijke sturende, faciliterende en voorwaardenscheppende rol in.

Netwerksamenleving:

Gemeenten zijn geen organisaties die in een vacuüm opereren; ze zijn onderdeel van een netwerk van verschillende actoren. In deze huidige organische netwerksamenleving is de omgeving aan constante verandering onderhevig. De verandernsnelheid en de complexiteit maakt dat er weinig grip op de samenleving is. Hierdoor zijn organisaties afhankelijk van de grillen van de samenleving en zoeken om die reden steeds vaker belangrijke partijen op om samen te werken. Mede-overheden, andere organisaties met een publieke taak, private partijen en uiteraard de burgers. In dit netwerk zijn we afhankelijk van de andere actoren om de gestelde doelen te bereiken en zijn de andere actoren afhankelijk van de gemeente.

Participatiemaatschappij

We streven ernaar dat zoveel mogelijk mensen en gezinnen actief participeren in de samenleving, werken om in hun eigen levensonderhoud en dat van hun gezin te voorzien, de eigen regie over hun

leven voeren en bijdragen aan het welbevinden van hun sociale omgeving. Voor de meeste mensen is dat bijna vanzelfsprekend; zij kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en nemen actief en volwaardig deel aan de maatschappij. En meer dan dat: ze geven de maatschappij mede vorm en dragen bij aan de economie, de sociale cohesie en bieden sociale ondersteuning aan anderen, bijvoorbeeld in de rol van collega, werkgever, goede buur, vriend, vrijwilliger of mantelzorger. Maar participatie gaat niet altijd vanzelf. Soms is daarbij ondersteuning nodig, soms activering, of allebei (met name bij kwetsbare groepen).

Afhankelijk van de behoefte kan de benodigde ondersteuning tijdelijk zijn of structureel, gevraagd of ongevraagd, eenvoudig of complex, en betrekking hebben op enkelvoudige of meervoudige problematiek. Deze ondersteuning en activering wordt deels gevonden in de civil society: eigen sociale netwerken, vrijwilligersorganisaties, werkgevers die zich extra inspannen en het maatschappelijk middenveld. Ook de overheid heeft een rol in het sociale domein. Die rol is gericht op het vergroten van de participatie van burgers, voornamelijk via activering, ondersteuning en bescherming. Dit betekent in de eerste plaats zoveel mogelijk mensen aan het werk krijgen of op een andere wijze actief betrekken bij de maatschappij. De centrale vraag bij sociaal beleid is wat burgers nodig hebben om hun leven in goede banen te leiden; bijvoorbeeld om werk te vinden, om zelfstandig te blijven wonen als je ziek, gehandicapt of ouder bent, om kinderen groot te brengen. Welke ondersteuning kunnen inwoners daartoe in hun eigen omgeving mobiliseren, en waar kan of moet de overheid stimulerend of ondersteunend optreden? Deze vragen houden ons bezig bij transformatie van het sociaal domein maar ook als we invulling willen geven aan gemeenschapszin op lokaal niveau.

Informatiemaatschappij

Sinds de jaren '90 neemt het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) enorm toe. Informatie-uitwisseling vindt steeds meer plaats met behulp van digitale technologieën. Het meest in het oog springende voorbeeld is het internet op de voet gevolgd door de social media. Kennis en informatie zijn steeds makkelijker toegankelijk en worden eenvoudig gedeeld. Het contact tussen mensen en met instanties is laagdrempelig en is niet meer weg te denken in onze economie en samenleving. Ook voor de overheid heeft dit gevolgen. Met het delen en uitwisseling van kennis en informatie kan ook de privacy van personen onder druk komen te staan. Enerzijds vanwege beveiligingsvraagstukken en anderzijds vanwege de overheid die zelf veel vanuit efficiency oogpunt informatie deelt en verspreidt. Naast privacy is een belangrijk ander gevolg de snelle en laagdrempelige communicatie met inwoners. Twitterende burgemeesters bij rampen om inwoners te informeren maar ook actieve bewoners die via social media de overheid en media benaderen. Een groot aandachtspunt is de snelheid waarmee informatie gedeeld wordt. De reactietijd is vaak heel kort en dat kan een gedegen afweging, wat voor een overheidsinstantie cruciaal is, juist in de weg staan. Aan de andere kant is het bereik en de mogelijkheden tot interactie met inwoners enorm. In het verlengde hiervan liggen overheids- en burgerparticipatie in alle vormen; initiatieven, raadpleging en korte enquête, het is allemaal mogelijk.

Risicomaatschappij

In de risicomaatschappij bestaat een grote behoefte aan zekerheid en visie om de risico's zo klein mogelijk te maken. De klassieke reactie van de overheid is om met wet- en regelgeving, middelen en communicatie vorm te geven aan het verkleinen van alle risico's. Het is namelijk de overheid die altijd wordt aangekeken als er iets mis gaat. Of het nu een groot verkeersongeluk is, een brand met gevaarlijke stoffen of een dood gevonden meisje zoals Savannah. Deze risico-regelreflex leidt tot een enorme batterij aan regels, richtlijnen en kwaliteitsnormen om de risico's zo beperkt mogelijk te houden. Toch moeten we constateren dat veel risico's zo groot zijn dat ze voorbij gaan aan onze huidige notie van tijd, plaats en staat.. Het antwoord op de problemen in de risicomaatschappij is dat er gekeken wordt naar de grondslagen van de rol van de overheid in de samenleving. In plaats van te proberen bij elke actie de risico's in te perken kan beter gekeken worden wie de risico's dragen en of deze aanvaardbaar zijn. Bij een verkeersongeluk, is het wellicht heel logisch dat er vooral naar de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de automobilist en de autofabrikant bij dergelijke incidenten wordt gekeken in plaats van alleen de verkeerssituatie te benoemen. Dit vereist een nieuwe houding van samenleving, politiek en recht. Alle instituties moeten op zoek naar een nieuwe rol om de risico's met elkaar te kunnen ondervangen of te accepteren.

Regionale ontwikkelingen

Op regionaal niveau spelen aan aantal vraagstukken. Deze zijn op ruimtelijk economisch domein te zien, denk daarbij aan de mobiliteit en ontsluiting van de stad Eindhoven en omliggende dorpen,

huisvesting maar ook een adequaat niveau van recreatievoorzieningen in de omgeving. Op sociaal vlak kunnen we op regionaal niveau denken aan het voorzieningenniveau voor zorg en welzijn, een adequaat veiligheidsbeleid gericht op de bovenlokale veiligheidsvraagstukken (zowel de fysieke veiligheid als de sociale veiligheid). In de volgende gremia worden enkele van deze vraagstukken reeds benoemd en vinden ontwikkelingen plaats die noemenswaardig zijn.

Metropoolregio Eindhoven

Het SRE is getransformeerd tot de Metropoolregio Eindhoven. Daarin is gekozen voor een andere manier van werken én een focus op drie thema's: economie, ruimte en mobiliteit. Die nieuwe koers wordt vastgelegd in de Regionale Agenda 2015-2018, de basis voor de bestuurlijke samenwerking van de 21 gemeenten in de regio Eindhoven. Deze agenda bevat de opgaven om deze regio verder te ontwikkelen tot een economische wereldspeler die internationale allure koppelt aan regionale eigenheid. Met als doel om de welvaart en welzijn van de inwoners. Verder te ontwikkelen.

De basis – het DNA – in de regio Eindhoven is goed: het is een sterke economische regio met internationale uitstraling, met een rijke traditie van samenwerking op alle niveaus en goede (ruimtelijke) randvoorwaarden om verdere ontwikkeling te stimuleren. Als de regio op economisch gebied ook in de toekomst wil blijven meetellen, zullen de gemeenten samen werk moeten blijven maken van een nog beter vestigingsklimaat voor de inwoners en bedrijven. Een goed vestigingsklimaat is een randvoorwaarde voor economische ontwikkeling én voor de welvaart en het welzijn van de inwoners en bedrijven. En om dat te realiseren hebben de gemeenten elkaar nodig: stad en ommeland vullen elkaar daarin perfect aan.

De Metropoolregio zet in op het versterken van het DNA van de regio, het creëren van dynamische ontmoetingsplekken, de regio (beter) positioneren in het internationale netwerk en het investeren in het bestuurlijk netwerk. Deze vier factoren zijn te vangen in het begrip 'metropoolvorming'. Metropoolvorming is belangrijk om als regio en stedelijk netwerk te kunnen blijven concurreren in de Europese top van kennis- en innovatieregio's. Steden en dorpen kunnen hierin optimaal profiteren van elkaars potentie en specifieke kwaliteiten. Alleen samen kan een kritische massa worden georganiseerd die bepalend is voor het keuze-aanbod van bijvoorbeeld woningen, banen en cultuurvoorzieningen.

Metropoolvorming is niet iets wat één partij kan realiseren. Dat is een complex samenspel van verschillende betrokkenen en belanghebbenden. Iedere partij binnen de triple helix heeft hierin haar eigen én een gedeelde verantwoordelijkheid. Ook voor de bestuurlijke samenwerking Metropoolregio Eindhoven zijn er in dat samenspel een aantal specifieke taken. Als bestuurlijke samenwerking wil de regio de metropoolvorming faciliteren en daarmee het regionale vestigingsklimaat verbeteren.

Daarvoor kiest zij een focus op de thema's:

1. Economische strategie,
2. Strategie ruimte,
3. Strategie mobiliteit,
4. Arbeidsmarkt,
5. Werklocaties,
6. Wonen.

De juridische grondlegger van de samenwerking van de 21 regiogemeenten is de gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Eindhoven. De nieuwe bestuurlijke samenwerking krijgt vorm in een Regioraad, een Dagelijks Bestuur, het Regionaal Platform en bestuurlijke werkplaatsen.

Stedelijk Gebied Eindhoven

De gemeenten van het Stedelijk Gebied Eindhoven, bestaande uit Eindhoven, de direct aangrenzende gemeenten en Helmond, hebben in 2013 hernieuwde afspraken gemaakt. Deze gemeenten zien hun samenwerking als noodzaak vanuit hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een optimale ontwikkeling van dit specifieke gebied. De gemeenten werken dan ook gezamenlijk aan de ambities uit het Brainport2020-programma om tot de technologische top-3 van Europa en de top-10 van de wereld te horen. Omdat de gemeenten er gezamenlijk van overtuigd zijn, dat een sterke economie de drager van het welzijn van onze regio is waarvan al onze inwoners kunnen profiteren. Vanuit de historie van de samenwerking in het stedelijk gebied Eindhoven (BOR) werken de gemeenten primair samen op het gebied van de thema's Wonen en Werken.

Naast deze thema's vraagt het stedelijk gebied in de nabije toekomst, zeker in dit economisch tij, ook om samenwerking op nieuwe terreinen, zoals bovenlokale voorzieningen, cultuur, sport, en evenementen.

De portefeuillehouders Wonen hebben ingestemd met een helder plan van aanpak om samen te komen tot afstemming van projecten en een realistische en toekomstgerichte programmering. De portefeuillehouders Economie werken samen aan afspraken over werkgelegenheid, detailhandelsvisie en andere zaken.

Samenwerking op het Sociale Domein

De gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg. Dat betekent dat de taken van de provinciale jeugdzorg, de Geestelijk Gezondheidszorg (GGZ) en Licht Verstandelijk Gehandicaptenzorg (LVG) naar gemeenten overgaat. Dit wordt de 'transitie jeugd' genoemd. De 21 regiogemeenten (SRE gemeenten) trekken sinds 2011 gezamenlijk op in dit proces. Uitgangspunt is dat jeugdzorg zo veel mogelijk lokaal en subregionaal wordt opgepakt en dat alleen waar nodig op regionaal niveau wordt samengewerkt.

De 21 gemeenten in Zuidoost-Brabant hebben gezamenlijk het Regionaal Transitiearrangement opgesteld en geven via de notities '21 voor de jeugd' de voortgang, resultaten en voorgenomen vervolgstappen weer op de regionale agenda transitie jeugd. Deze hebben betrekking op de onderstaande onderwerpen:

- dagbehandeling en behandeling met verblijf,
- crisisdienst, AMHK, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering,
- toegang tot jeugdhulp,
- financiën en gemeentelijke samenwerking (inkoop).

De gemeenten in Dommelvallei, aangevuld met Waalre tot Dommelvallei+, hebben er voor gekozen om een deel van de transitie jeugdzorg in subregionaal verband vorm te geven. Het gaat dan om de ambulante jeugdzorg. Dit geldt ook voor de taken die vanuit de Abwz overgaan naar de Wmo, zoals begeleiding.

De derde transitie, de Participatiewet kent weer een andere regio. Wij zijn aangesloten bij de WSD in Boxtel. Dit geldt ook voor Nuenen. Ook op dit terrein zijn er ontwikkelingen gaande. Ontwikkelingen hebben onder andere betrekking op de indeling in regio's vanuit sociale zekerheid. Vanuit de landelijk vastgestelde regio's zou Geldrop-Mierlo bij de regio Helmond worden gevoegd en Nuenen en Son en Breugel bij de regio Eindhoven. Geldrop Mierlo maakt geen onderdeel uit een Gemeenschappelijke regeling en koopt WSW-plekken in bij de Ergon en Atlant. De instroom voor de WSW houdt per 1 januari 2015 op.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen gaande nav de afspraken uit het sociaal akkoord. Hierin is opgenomen dat de komende jaren landelijk 125 duizend garantiebanen worden gecreëerd. Nederland krijgt hiervoor 35 werkbedrijven. Vanuit de landelijk vastgestelde regio's is Geldrop-Mierlo bij de regio Helmond gevoegd en Nuenen en Son en Breugel bij de regio Eindhoven.

De uitvoering van de drie transities geven wij vorm in ons CMD. Wij werken daarbij nauw samen met de Dommelvallei+ gemeenten, maar met de kanttekening dat wij binnen deze subregio samen met Nuenen gekozen hebben voor een andere vormgeving van ons CMD. Nuenen en Son en Breugel hebben gekozen om geen plusteam in te voeren, maar de PT functie te integreren in het CMD en gebruik te maken van de kennis en capaciteit van gesubsidieerde instellingen ipv alle generalisten in dienst te nemen.

Vanuit de transitie Awbz - Wmo is op het laatste moment nog een taak overgekomen naar gemeenten. Dat is het 'beschermd wonen'. Deze functie sluit aan bij de woonfuncties die we reeds laten uitvoeren door onze centrumgemeente Eindhoven, zoals we dat kennen vanuit de vrouwenopvang en verslavingsopvang.

Veiligheidsregio

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is een organisatie waarin brandweer, GHOR en RAV (Regionale Ambulancevoorziening) samenwerken om incidenten en rampen te voorkomen, beperken en bestrijden. Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost bestaat als organisatie sinds januari 2007. De organisatie bedient 21 gemeenten in Zuidoost-Brabant met een gezamenlijk inwoneraantal van ruim 720.000.

Dienst Dommelvallei

Op 1 januari 2014 is de Dienst Dommelvallei van start gegaan. In de Dienst zijn de taken op het gebied van bedrijfsvoering voor drie en dienstverlening en sociale zaken voor twee gemeenten ondergebracht. Afgesproken is dat de samenwerking van de drie gemeenten in en met de Dienst Dommelvallei na twee jaren wordt geëvalueerd. Tot dat moment blijft het takenpakket van de Dienst ongewijzigd.

Andere regionale ontwikkelingen

Ten aanzien van de Noordoostcorridor (ook bekend als 'De Ruit') heeft Gedeputeerde Staten een definitief voorkeurstacé vastgesteld. De aansluiting met Breugel op de nieuwe weg tussen Son en Lieshout is nadrukkelijk als nadere studie opgenomen. De provincie houdt vast aan een overbrugging van het Dommeldal, terwijl de gemeenteraad in Son en Breugel heeft uitgesproken voorstander te zijn van een geboorde variant. De komst van De Ruit is overigens onzeker, te meer daar het Rijk onlangs heeft besloten hiervoor geen gelden beschikbaar te stellen. De provincie zal pas na de verkiezingen van provinciale staten d.d. 18 maart 2015 een definitief besluit nemen over het al dan niet voortzetten van de plannen rond De Ruit.

De Randgemeenten van Eindhoven Airport worden in de Alderstafel vertegenwoordigd door de gemeente Best. Als gevolg van de luchthaven is een eerder nieuwbouwplan, bestaande uit 3.000 woningen liggende in de Sonniuswijk, definitief niet doorgegaan. Deze taak was echter wel bij de gemeente neergelegd in het kader van de BOR-afspraken. Er is dringend behoefte aan evenwicht tussen het gemak van een luchthaven dichtbij en overlast van geluid en luchtkwaliteit.

Tot slot moet in dit verband worden gemeld dat de gemeente Sint-Oedenrode die grenst aan de gehele noordzijde van Son en Breugel, betrokken is in een fusieproces. Dit kan mogelijk leiden tot een beperkte grenscorrectie tussen beide gemeenten. De gemeente Son en Breugel heeft in haar zienswijze d.d. 20 januari 2015 op het herindelingsontwerp Meierijstad voorgesteld om in het later vast te stellen herindelingsadvies een grenscorrectie op te nemen betreffende het gebied ten noorden van Breugel (gebied Zwijnsbergen / Mosbulten) en het gebied ten oosten van de Rooijseweg en ten westen van de Dommel (gebied Waterhoef / Wolfswinkel / Villenbraken).

5. Trends in het bestuurlijk denken

In dit hoofdstuk worden een aantal bestuurlijke trends beschreven. Het is een beschrijving van ontwikkelingen bij het Rijk en gemeenten op het gebied van schaaldenken.

Trend Decentralisatie

Hoewel de ene kabinetsperiode een grotere centralisatietendens kent dan de andere kunnen we wel concluderen dat er meer en meer gedecentraliseerd wordt. Een eenvoudige verklaring is dat er steeds meer taken tot het domein van de lokale overheid gerekend worden. Andere verklaringen zijn dat de gemeente in een complexere samenleving veel beter zicht op de burger heeft en daarmee maatwerk kan leveren waardoor er veel meer taken richting gemeenten gaan. In tijden van bezuinigingen is er nog een derde argument dat gemeenten taken veel efficiënter kunnen uitvoeren dan het rijk en daarom met een flinke efficiencykorting gedecentraliseerd worden. Afhankelijk van de kabinetten zijn een of enkele van deze overwegingen leidend geweest.

Decentralisatie niet naar gemeenten

Er is ook verschil in decentralisatie naar bestuurslagen te zien. Vooral de laatste periode gaan steeds meer stemmen op om bepaalde taken niet meer naar alle gemeenten te decentraliseren maar te kijken naar centrumgemeenten of zelfs regio's. Dit is bij enkele taken al het geval geweest onder andere bij de instelling van de Wgr-plus regio's. Bij dergelijke vormen van decentralisatie is er per definitie ook sprake van differentiatie in de taaktoedeling; centrumgemeenten krijgen vaak de taken, terwijl de omliggende gemeenten deze taken niet krijgen. Uitzondering hierop zijn de veiligheidsregio's GGD's, brandweerregio's e.d. Deze zijn dan ook verplicht.

Decentralisatie en (re)centralisatie

Decentralisatie is wel de grote lijn, maar er is ook regelmatig een tendens te zien richting (re)centralisatie. Een van de oorzaken is de risico-regelreflex. Als er een incident plaats vindt wordt een bewindspersoon naar de Tweede Kamer geroepen en moet verantwoording afleggen. Slechts in uitzonderingsgevallen verwijst de bewindspersoon naar de decentrale bestuursorganen. Het gevolg is

dat er aanvullende regels of wijzigingen van wetten komen op de gedecentraliseerde taken zodat deze vanuit het Rijk meer beïnvloed kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de Odfjell kwestie waar het ministerie van EL&I rechtstreeks kan interveniëren bij zware bedrijven ondanks dat het bevoegd gezag bij gemeente of provincie belegd is. Deze 'sturing' doet uiteraard afbreuk aan goede decentralisatie en verkleint de beleidsruimte van gemeenten. Omdat deze trend per beleidsterrein verschillend is kan hier geen algemene lijn uit getrokken worden. Wel zien we dat hoe sterker het parlement betrokken is bij een onderwerp, hoe meer er een neiging bestaat tot (re) centralisatie of een zeer uitgebreid systeem van checks en balances en verantwoordingseisen.

Trend Differentiatie

De discussie over differentiatie is relatief nieuw. Omdat deze discussie de grondvesten van gemeenten raakt is hier in de afgelopen jaren niet veel over gesproken; er heerst een taboe op het maken van onderscheid tussen gemeenten. Toch gaan er de laatste tijd meer geluiden op bij decentralisatie tussen gemeenten onderscheid te maken. In de praktijk heeft dit in enkele gevallen (wet inkomens kunstenaar) al plaatsgevonden. Toch is dit een lastige discussie omdat deze zowel raakt aan de basis dat gemeenten gelijk zijn; en tegelijkertijd als oplossing wordt gezien om schaalvergroting tegen te gaan. De kleinste gemeenten krijgen simpelweg minder taken en de grotere gemeenten of zelfs regio's nemen deze taken voor hun rekening.

Trend Herindeling

Vanaf het midden van de negentiende eeuw tot de jaren zestig van de twintigste eeuw was gemeentelijke herindeling, via grenscorrecties of door samenvoeging, op incidentele besluitvorming gebaseerd. Vanaf 1970 wordt het beleid wat meer gesystematiseerd aan de hand van een bredere discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Na de jaren tachtig heeft zich in een periode van tien tot vijftien jaar stap voor stap en gebiedsgewijs een majeure reorganisatie van het lokale bestuur voltrokken.

Sinds de Gemeentewet tot stand kwam, is het aantal gemeenten meer dan gehalveerd, van 1.209 in 1850 naar 403 in 2014, waarbij vooral gemeenten met minder dan 5.000 inwoners zijn gefuseerd.

	1850	1900	1930	1960	1985	1995	2015
Aantal zelfstandige gemeenten	1.209	1.121	1.078	990	741	636	393

De belangrijkste doelstelling die door de tijd heen met gemeentelijke reorganisaties werd beoogd, is het versterken van het bestuurlijk vermogen van de gemeente. Met het begrip 'bestuurlijk vermogen' wordt bedoeld dat het lokaal bestuur twee doelstellingen moet kunnen realiseren: het moet enerzijds in het kader van het algemeen belang zo effectief en efficiënt mogelijk de wensen en behoeften van de ingezetenen realiseren (daadkracht, besluitvaardigheid, rationaliteit en professionaliteit) en anderzijds in staat zijn het bestuur dicht bij de burgers te brengen door hun optimale invloed op en betrokkenheid bij het lokaal bestuur te geven.

Vrijwillig en verplicht

De discussie over vrijwillig herindelen of verplicht is een vast onderwerp bij elke nieuwe kabinetsformatie. Wel is sinds 2002 vrijwilligheid voorop gesteld en is inmiddels ook het beleidskader herindeling daarop aangepast. Dat laat onverlet dat opgelegde herindeling nog steeds een mogelijkheid is, alleen is deze de laatste periode niet toegepast.

Controversieel onderwerp

Herindeling is per definitie een controversieel onderwerp voor gemeenten omdat het over het eigen bestaan gaat. Sinds 1990 zijn provincies zich op basis van de wet Algemene regels herindeling meer met de kwaliteit van gemeenten in relatie tot mogelijke schaalvergroting bezig gaan houden. Met name sinds de opkomst van bestuurskrachtonderzoeken (rond 2000) hebben provincies het voortouw genomen om gemeenten aan de hand van deze onderzoeken te laten zien dat herindeling vaak de beste optie was. Dit heeft in delen van het land herindeling in relatie tot bestuurskracht behoorlijk beladen gemaakt. De tendens is dat de sterke rol van provincies de afgelopen jaren enigszins wegebt en dat provincies meer ruimte voor herindeling van onderop geven waarbij gemeenten zelf tot overwegingen komen om al dan niet te herindelen.

Son en Breugel

Voor Son en Breugel geldt dat herindeling al enkele keren eerder op de agenda heeft gestaan. In de jaren '60, '80 en eind jaren '90 is er gesproken over een mogelijke fusie met Eindhoven. Dit was met

name vanuit het oogpunt van gebiedsuitbreiding van de centrumgemeente voor woningbouw en bedrijventerreinen.

Trend Samenwerking

Samenwerking kent een rode lijn de afgelopen jaren; dat gemeenten in toenemende mate op uiteenlopende terreinen en in meer gevarieerde vormen samenwerken. En op een enkel geval na is tot nu toe de trend dat samenwerking vooral van onderop moet komen. In het voornamelijk vrijwillige karakter lijkt echter een kentering te komen gezien de discussie over bijvoorbeeld de RUD's (regionale uitvoeringsdiensten).

Samenwerking op beleid

We zien dat er steeds meer samenwerking op beleid grootschalig wordt aangepakt. Er zijn tussen gemeenten enkele grote regio's in het land ontstaan (bijv. rivierenland). Maar tegelijkertijd dat deze grotere samenwerkingsverbanden vaker ter discussie staan en in sommige gevallen ook verdwijnen. In feite is er bij dit type samenwerkingsverband een golfbeweging zichtbaar. Dit is deels te verklaren door de veranderende samenstelling in gemeenten en daarmee wisselende agenda's en ook wisselende personen. Samenwerking hangt vooral op beleidsniveau enorm af van de personen.

Samenwerking op uitvoering

Een duidelijke trend is dat veel gemeenten de laatste tijd op uitvoering zijn gaan samenwerken. Al dan niet in zgn Shared Service Centers. Vaak vanuit een kostenoverweging zijn gemeenten op kleine schaal gaan samenwerken. Deze trend van kleinschaligheid zet nu nog steeds door. Twee of drie gemeenten die bepaalde taken gezamenlijk uitvoeren of zelfs via een NV of stichting regelen. Een tweede opvallende trend is de opkomst van gezamenlijke ambtelijke diensten. De BEL gemeenten zijn hiervan een voorbeeld, maar er volgen steeds meer vormen. Delen van of zelfs gehele ambtelijke organisaties worden samengevoegd terwijl het bestuur niet mee fuseert.

Opvallende zaken

Sinds de dualisering in 2002 is samenwerking via het publiekrecht er niet makkelijker op geworden. Met de dualisering is een sterkere scheiding tussen raad en college beoogd. De Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) is geënt op de gemeentewet van voor 2002 en kent een monistisch systeem waarbij het in het openbaar lichaam het algemeen bestuur deelnemers uit zijn midden aanwijst voor het dagelijks bestuur. Dit had als gevolg dat er verschillende onduidelijkheden ontstonden bijvoorbeeld over wie nu zitting mocht nemen in het AB vanuit de gemeente; vanwege de scheiding in de gemeente in taken tussen raad en college. Om die reden zochten meer en meer gemeenten met privaatrechtelijke constructies oplossingen voor met name uitvoerende taken. Aan de andere kant kiezen nog steeds veel gemeenten voor publiekrechtelijke samenwerking omdat deze als enige nog een democratische legitimatie kent. Met de wetswijziging van de Wgr op 1 januari 2015 wordt hier geprobeerd meer duidelijkheid in te scheppen.

Son en Breugel

Son en Breugel werkt al sinds de jaren '50 samen in een regioverband met gemeenten in het stedelijk gebied van Eindhoven. De samenwerking met de gemeente Nuenen en Geldrop Mierlo is meer van de laatste decennia. Van nature is de oriëntatie van gemeente Son en Breugel richting Eindhoven, waarbij de grensgemeenten Nuenen en in mindere mate Best ook de samenwerking mee is opgezocht. Son en Breugel oriënteert zich nauwelijks richting Sint-Oedenrode, Veghel voor samenwerking.

6. Bestuurlijke opties voor samenwerking en fusie

Veel gemeenten werken al sinds jaar en dag samen, meestal met andere gemeenten in de regio, vaak vrijwillig, soms verplicht (bv. veiligheidsregio's, Wgr plus). Gemeenten organiseren de uitvoering van gemeentelijke taken, maar ook de beleidsontwikkeling steeds vaker binnen samenwerkingsverbanden. Daarbij rijst ook de vraag hoe die samenwerking vorm te geven en hoe grip te houden op samenwerkingsverbanden.

Schaal van zelfstandigheid en fusie:

De mogelijkheden voor verbetering van de bestuurskracht van een gemeente liggen eigenlijk op een schaal. Als we deze schaal invullen dan zien we aan de ene kant zelfstandigheid en aan de andere kant bestuurlijke fusie. Op deze schaal zijn er verschillende vormen van samenwerking (juridisch en organisatorisch) mogelijk. De manier waarop de samenwerking wordt georganiseerd, zegt niet bij voorbaat iets over de juridische vormgeving en vice versa. Dit zijn twee verschillende dimensies van samenwerking. Het is niet gezegd dat één juridische vorm past bij één organisatorische vorm. Verschillende vormen zijn mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld de centrumgemeente zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk gestalte krijgen.

Op deze schaal is van groot belang om te herkennen welke vormen meer neigen naar de kant van zelfstandigheid, meer eigen ruimte en beleidsvrijheid en welke meer neigen naar vergaande integratie van taken en eventueel zelfs fusie. Over het algemeen kan men zeggen dat hoe zwaarder het juridisch en organisatorisch construct hoe verder men op deze schaal richting een fusie zit.

Juridische vormgeving samenwerking

In de loop van de tijd is een verscheidenheid aan samenwerkingsvormen ontstaan met tal van juridische constructies: publiekrechtelijk op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en privaatrechtelijk op basis van het Burgerlijk Wetboek. Deze vormen worden in de bijlage nader toelicht.

1. Publiekrechtelijke samenwerking

Publiekrechtelijke samenwerking vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn te karakteriseren als verlengd lokaal bestuur. Naarmate de samenwerking zich richt op meer beleidsrijke en politiek gevoelige taken, wordt in de praktijk vaker gekozen voor een publiekrechtelijke constructie. Veel gemeenteraden vinden echter dat zij onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op de taken die door samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Dit heeft met de sturingsmechanismen te maken die bij een samenwerking essentieel zijn.

Publiekrechtelijke samenwerking kent in ieder geval de volgende vormen:

- het Openbaar Lichaam
- het Gemeenschappelijk orgaan
- de Centrumgemeente
- de Regeling zonder meer

2. Privaatrechtelijke samenwerking

Bij privaatrechtelijke samenwerking zijn diverse vormen mogelijk. In de bijlage zijn diverse vormen opgenomen. Kenmerk van privaatrechtelijke vormen is dat in eerste instantie de belangen van de organisatie gediend horen te worden en vervolgens de afgeleide belangen. Voordeel is wel dat de meeste vormen geheel naar eigen inzicht vorm te geven zijn.

- Naamloze Vennootschap (NV)
- Besloten Vennootschap (BV)
- Stichting
- Coöperatie
- Vereniging
- Privaatrechtelijk convenant

Organisatorische vormgeving samenwerking

De organisatorische indeling van samenwerking staat in principe los van de juridische constructie. De volgende organisatorische samenwerkingsvormen kunnen worden onderscheiden:

- het netwerkconcept
- het matrixmodel
- de centrumgemeente
- het shared service center
- ambtelijke fusie

De centrumgemeente komt dus als juridische (zie Wgr) én organisatorische samenwerkingsvorm voor. Bovendien kan de centrumgemeente zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk gestalte krijgen. Het netwerkconcept, het matrixmodel en het shared service center staan in principe los van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de uitvoeringspraktijk komen combinaties met publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen evenwel regelmatig voor. Nadere toelichting van de organisatievormen zijn in de bijlage opgenomen

Bestuurlijke fusie/herindeling

Herindeling is de wijziging van de gemeentelijke indeling van Nederland door het opheffen en instellen van een of meerdere gemeenten. Herindeling kent zijn grondslag in artikel 123, lid 1 van de Grondwet. Het artikel bepaalt dat gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. Samen met het Beleidskader gemeentelijke herindeling vormt de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) het kader van een fusie tussen gemeenten.

Een herindeling is een langdurig proces met veel fasen. Het heeft ingrijpende gevolgen voor de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Door de samenvoeging moeten er (herindelings) verkiezingen worden gehouden en wordt er een nieuw bestuur gevormd. Ook wordt er een nieuwe ambtelijke organisatie uit de samenvoeging van de bestaande organisaties gevormd. Herindeling is niet alleen een fusie van twee of meer ambtelijke organisaties, het is evenzeer een fusie van de politiek-bestuurlijke organen, en in de regel ook politieke partijen. Het is voor eenieder die nauw betrokken is bij een herindeling een ingrijpende gebeurtenis.

Herindeling wordt op dit moment in de regel geïnitieerd door gemeenten, volgens het adagium 'herindeling van onderop'. Volgens de Wet arhi kan ook een provincie of de minister van Binnenlandse zaken het initiatief nemen tot een herindeling. Nadat de keuze voor herindeling is gemaakt, volgt een juridisch traject waarbij de gemeenten, provincie, de minister van Binnenlandse Zaken en het parlement zijn betrokken. In afwachting van het definitieve besluit tot herindeling treffen gemeenten voorbereidingen voor de integratie van de gemeenten. Verordeningen, beleid, procedures etc. worden geïnventariseerd en op elkaar afgestemd. Ook de samenvoeging van de organisaties en personeel wordt voorbereid. Meer informatie over de herindeling vind u in de bijlage

7. Analyse van de gemeente

In dit hoofdstuk wordt een analyse van bestuurlijke en ambtelijke organisatie gemaakt. De basis van dit hoofdstuk is op twee delen. Allereerst wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het rapport van de commissie Huijbregts. Voorts is er op basis van interviews in de gemeente en op basis van de uitkomsten van de startbijeenkomst en een scan van de gemeentelijke organisatie gemaakt. .

Scan van de commissie Huijbregts:

De commissie Huijbregts heeft van alle gemeenten in Noord Brabant een beeld gevormd van de gemeente. De samenvatting hiervan met betrekking tot Son en Breugel is hieronder benoemd.

Sterk

- De gemeente heeft een heldere visie ontwikkeld met betrekking tot haar zelfstandigheid in combinatie met samenwerking op verschillende schalen.
- Son en Breugel kent een sterk college met uitgesproken vertegenwoordigers, heeft een stabiele raad en prima onderlinge verhoudingen.
- De organisatie en financiën van de gemeente zijn op orde, zaken worden goed uitgevoerd en de gemeente laat zien 'in control' te zijn.
- Op basis van de visie is er een optimale regionale betrokkenheid en wordt actief geparticipeerd in de regio.

Zwak

- De gemeente kent evenals andere gemeenten veel samenwerkingsverbanden die op bepaalde onderwerpen zoals Brainport zelfs cruciaal zijn voor daadkracht op diverse schalen en moet daarmee op veel fronten tegelijkertijd opereren.
- Sturing vooraf, controle achteraf en democratische legitimatie van de activiteiten in de regio staan onder druk.

Kansen

- Brainport biedt grote kansen voor de verdere economische ontwikkeling van de regio Zuidoost-Brabant en de daarbinnen liggende gemeenten, zeker bij het pakken van kansen, ook buiten de eigen regio.
- De nieuwe afspraken binnen het MRE leiden tot een heldere taakverdeling en daarmee tot kansen in de subregio's.
- Het nemen van de lead door Eindhoven binnen Brainport en het MRE versterkt de positie van de regio.
- Het focussen op intensieve samenwerking met de gemeenschap dichtbij biedt kansen voor nieuwe uitvoeringsvormen en publiek-private samenwerking.

Bedreigingen

- De samenwerking op het gebied van de backoffice kan onder druk komen te staan door een gebrek aan politieke stabiliteit bij een van de partners. De keten is zo sterk als de zwakste schakel.
- Het regeerakkoord kan bedreigingen met zich meebrengen voor de financiële positie van de gemeente en daarmee voor het in stand houden van voorzieningen en het op niveau houden van het Centrumplan. Tevens komt de zelfstandigheid ter discussie te staan als basis onder de gemeentelijke visie.
- De ambities en de roep om snelheid vragen veel van de partners en kunnen op enig moment leiden tot verschil in ambitie en snelheid.

SWOT analyse gemeentelijk organisatie

Aan de hand interviews met de leden van het college van B&W, het MT, de OR en enkele medewerkers wordt een beeld geschetst van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. De interviewvragen zijn gebaseerd op een vragenlijst van BZK, VNG en IPO over bestuurskracht en de code goed bestuur en zijn in de bijlage opgenomen¹.

Kracht

¹ Deze zijn te vinden in bijlage 4

- De organisatie zowel bestuurlijk als ambtelijk zijn in staat om realistische, haalbare, maatschappelijk relevante doelen te stellen.
- De lijnen met de maatschappij vanuit college en ambtelijke organisatie zijn kort;
- Gemeenteraad heeft een duidelijke rolopvatting waarbij de raad stuurt op hoofdlijnen én in die gevallen waarbij belangrijke details relevant kunnen zijn.
- De organisatie kent een relatieve flexibiliteit om in te kunnen spelen op relevante issues die vanuit de maatschappij komen. Dit is mede te danken aan een financieel gezonde positie om waar nodig personeel van buiten tijdelijk aan te trekken.
- Financieel is de gemeente gezond; er is voldoende ruimte om te investeren in personeel en de organisatie om deze gezond te houden.
- De organisatie kent een gedegen mate van kwaliteit in bepaalde vakgebieden
- De organisatie stelt zich loyaal en bereidwillig op om uitvoering te geven aan de doelstellingen van het college en de raad
- De medewerkers en bestuurders van de gemeente zien veel organisatiekracht in de samenleving en maken waar mogelijk hier ook gebruik van.

Zwakte

- Doelen die de gemeente stelt zijn soms vaag en onduidelijk (vb duurzaamheid); dit heeft consequenties voor de uitvoering
- De organisatie kent veel eenpitters en is kwetsbaar als iemand uitvalt of afwezig is.
- De druk om snel te presteren is hoog. Daardoor is de balans tussen tijd nemen voor gedegen advisering en snel opleveren vaak scheef
- Het is voor de kleine organisatie erg lastig om in de dynamische en complexe omgeving alle relevante kennis en vaardigheden op peil te brengen en te houden.
- De medewerkers zijn veelal inhoudelijk/dossier georiënteerd terwijl maatschappij en gemeente vraagt om regisseurs en een faciliterende organisatie die weet waar ze kennis kan halen ipv alles zelf in huis te hebben
- In de organisatie wordt nog veel Son en Breugel-centrisch gedacht waardoor de lokale belangen in de regio en de regionale belangen lokaal niet altijd (h)erkend worden
- Open communicatie en wederzijds vertrouwen is een aandachtspunt in de organisatie; tussen college, management en medewerkers over en weer.
- Strategische communicatie vanuit de gemeente is nog niet voldoende; marketing van de gemeente/gemeentelijke acties kan beter
- Veel inhuur kan leiden tot onzekerheid en passief gedrag bij medewerkers gemeentelijke organisatie
- Door de hoge werkdruk en snelle acties die gevraagd worden, zeker ook op complexe dossiers kan de organisatie blijven hangen in processen in plaats van een doelgerichte aanpak.

Kansen

- De contacten met de inwoners vragen om een werkwijze die meer en meer faciliterend is aan ontwikkelingen vanuit de maatschappij zodat de lijnen kort blijven.
- Van medewerkers worden door samenleving en bestuur steeds meer en vaker creatieve oplossingen gevraagd. Dit biedt kansen voor groei en om te ontwikkelen
- Verder uitnutten van de samenwerkingen om eigen opgaven samen te realiseren. Geldt zeker voor de dienst Dommelvallei
- Met de dienst Dommelvallei kan er nog een verdere impuls gegeven worden aan de (ondersteuning van de) kwaliteit van dienstverlening vanuit de gemeente
- De wil om te veranderen naar een organisatie die meer resultaatgericht/het nieuwe werken toe gaat passen, is in de organisatie aanwezig
- De organisatie en bestuur kennen korte lijnen met de maatschappij. Daardoor kan ook het organiserend vermogen van de maatschappij nog verder benut worden om gezamenlijke doelen te bereiken.

Bedreiging

- De gemeente bestaat bij de gratie van haar inwoners en in een steeds veranderende omgeving. Dit vereist constant anticiperend vermogen van de organisatie en het bestuur
- Samenwerking met andere partners is vaak nog ingegeven vanuit het principe naast elkaar in plaats van met elkaar. Daarmee is samenwerking een constant aandachtspunt.
- Complexiteit en dynamiek van de maatschappelijke opgaven en juridische werkelijkheid zijn hoger dan de organisatie op dit moment kan bijbenen.

- Vanuit de maatschappij is er hoge druk om snel tot besluiten te komen. De grondige en gedegen advisering met verschillende invalshoeken vanuit organisatie kan onder druk komen te staan doordat het bestuur alvast voorsorteert en teveel op de stoel van de organisatie gaat zitten
- De dienst Dommelvallei kan te veel een 'eigen organisatie' worden waardoor de dienstbaarheid aan de gemeente(n) onder druk kan komen te staan.
- Medewerkers voelen zich niet altijd uitgedaagd om creativiteit en politiek bestuurlijke sensitiviteit te tonen. Dit kan leiden tot een ingeslapen organisatie die een 'u vraagt wij draaien' mentaliteit heeft.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht belangrijke geraadpleegde stukken

- Dienst Dommelvallei, het kansrijke groene middengebied tussen Eindhoven en Helmond, 2012
- Gemeente Son en Breugel, Toekomstvisie Son en Breugel, 2012
- Heemkundekring Son en Breugel, Son en Breugel 1960-1970, tien woelige jaren beschreven en verbeeld, jubileumboek 2014
- Provincie Noord-Brabant, Analyse van de gemeente door de Commissie Huijbregts, 2012:
<http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/samenwerking/gemeenten/krachtig-bestuur-in-brabant/bestuursscans-gemeenten/-/media/FE3E053E441246549E3F30551471D56F.PDF>
- Provincie Noord-Brabant, prof dr. P.P. Tordoir, Brabantse Netwerken, 2014
- Provincie Noord-Brabant, Leiderschap en Dienstbaarheid, 2014
- VNG: Commissie Van Zaanen; VNG-Denktank, 2014
https://www.vng.nl/files/vng/2014_vng_denktank_web.pdf
- VNG: Grip op Samenwerken, 2013
<http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20130516-grip-op-samenwerking-20130417.pdf>
- VNG: Factsheets Herindeling, 2013
http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20120424_factsheet_herindeling_1.pdf

Bijlage 2: Ambities en uitdagingen: SWOT analyse van de gemeente en gemeenschap

Ontwikkeling en groei

Ambities:

- Wij brengen de bevolkingsopbouw, waarin de leeftijdsgroep 20 tot 40-jarigen sterk is ondervertegenwoordigd, meer in evenwicht. Er wordt gestreefd naar een lichte groei van het aantal inwoners. Dat is nodig om de sociaal-, culturele-, sport- en winkelvoorzieningen, maar ook de gemeentelijke financiële positie op niveau te kunnen houden. Om dit te kunnen bereiken, bouwen wij tot circa 2030 minstens 700/850 woningen tot 1050/1550 woningen. Bij nieuwbouw wordt vooral aandacht besteed aan betaalbare woonruimte voor de 'eigen' groep 20 tot 30-jarigen (studio's en appartementen) en de 30 tot 40-jarigen (grondgebonden huur- en koopwoningen). Aanpassingen in de bestaande woningvoorraad spelen eveneens in op deze doelgroepen. Hiermee dichten wij de kloof tussen goedkope en dure woningen. De woningbouw is levensloopbestendig, energiearm en betaalbaar. Wij streven naar een verdere vermenging van jong en oud.
- De groei van het aantal woningen gaat niet ten koste van het unieke groene karakter van Son en Breugel. Dat betekent dat er gebouwd wordt binnen de bebouwde kommen op inbreidings- en herontwikkeling locaties of beperkt aan de randen want woningbouw mag niet ten koste gaan van het groene karakter. Sociaal-culturele en onderwijsvoorzieningen zijn flexibel en bewegen mee met groei of krimp.

Kracht:

- De welvarende bevolking die tolerant is naar nieuwe inwoners
- Een kansrijke leefomgeving voor inwoners van alle leeftijden

Zwakte:

- De bevolkingsopbouw is onevenwichtig
- De leeftijdscategorie 20-40 jaar is ondervertegenwoordigd

Kansen:

- De ontwikkelingen in de regio en de ligging van Son en Breugel in de regio maken dat mensen hier graag willen wonen. De gemeenschapszin en het dorps karakter maken Son en Breugel aantrekkelijk voor mensen die rustig willen wonen en tegelijkertijd niet te ver van de grote stad willen zitten.

Risico's:

- Inbreiden kan het groene karakter van de gemeente geweld aandoen
- Geringe groei kan er toe leiden dat we, bij een toenemend gemeentelijk takenpakket te klein / te kwetsbaar zijn om zelfstandig te blijven;
- Gewijzigde leeftijdsopbouw inwoners leidt tot gewijzigde behoeften op tal van terreinen (o.a. verenigingen, type woningen, medische zorg). Beperkte flexibiliteit hierbij kan leiden tot frictie.

Gemeenschapszin

Ambities

- Wij gaan er voor zorgen dat burgers, sociale en professionele netwerken en gemeente samen de noodzakelijke ondersteuning bieden.
- Wij staan voor de opgave om een balans te vinden in wat nodig en wat mogelijk is. Daarbij geldt als uitgangspunt het centrale thema van de Wmo: "iedereen moet mee kunnen doen".

Kracht

- Son en Breugel kenmerkt zich door een sterke sociale samenhang, een open interactie met de buitenwereld, veel maatschappelijke activiteiten en een sterke betrokkenheid van veel inwoners. Dat uit zich onder andere in een zeer breed en actief verenigingsleven, goede voorzieningen, veel zeer actieve mantelzorgers en een rijke variatie aan evenementen. Sociale ontmoeting is een voorwaarde en daaraan leveren voorzieningen dicht bij de mensen een bijdrage.

Zwakte

- Er wordt een groter beroep gedaan op ondersteuning door mantelzorgers en vrijwilligers. Een groot deel van de vrijwilligers is senior. We leunen op de kracht van veel seniorenvrijwilligers. De komende periode doen er méér actieve seniorenvrijwilligers een stapje terug en hebben zelf ondersteuning nodig, dan er aanwas van nieuwe vrijwilligers is.

Kansen

- Met het zoeken naar nieuwe financiële balansen worden verenigingen meer zelfvoorzienend en zien zij meer het belang in van samenwerking met anderen, dan om zelf aan het roer te blijven staan in een zich sterk ontwikkelende omgeving.

Risico's

- Het behoud van de sociale kracht is absoluut noodzakelijk om toekomstige ontwikkelingen zoals decentralisatie van rijkstaken, vergrijzing en financiële beperkingen het hoofd te kunnen bieden.
- Verhoging kwetsbaarheid verenigingen door toenemende zelfvoorzienendheid / terugtrekkende overheid

De groene identiteit

Ambities

- De sterke waarde van de ons omringende natuur bewaken wij en wordt waar mogelijk versterkt.
- De natuurwaarde van het westelijk (natuur)gebied tussen het kanaal en de Sonniuswijk, met onder andere het unieke gebied van het Oud Meer, wordt versterkt.

Kracht:

- Het Dommeldal heeft een bijzondere natuurwaarde en dat moet zo blijven want de cultuurhistorische en de recreatieve waarde van het buitengebied wordt hoog gewaardeerd en bewaakt.
- Het groene karakter van de gemeente dat tot in het centrum loopt is waardeverhogend voor de woonkwaliteit.

Zwakte:

- Het behouden van groene identiteit is kostbaar in economische zin; er kunnen op die plaatsen geen andere activiteiten (wonen, agrarische bedrijvigheid en industrie) plaatsvinden. Wel kan er in beperkte vorm recreatie plaatsvinden.

Kansen

- Onderhoud van de natuurgebieden geschiedt op duurzame wijze met aandacht voor de biodiversiteit en de cultuurhistorische waarden van de gebieden.
- Het groene buitengebied behoudt haar kleinschalige karakter. Ontwikkelingen in de agrarische gebieden vinden aansluiting bij het groene en duurzame karakter van Son en Breugel. De duurzame ontwikkeling van de agrarische sector wordt actief ondersteund. Niet duurzame landbouw bedrijvigheid wordt ontmoedigd.

Risico's

- Het behoud van de natuurwaarde is niet alleen afhankelijk van Son en Breugel maar ook van haar aangrenzende partners. Indien deze niet hetzelfde belang nastreven kan dit leiden tot een verarming van de natuurwaarde.
- Door het belang van de groene identiteit zijn er beperkte uitbreidings- / ontwikkelmogelijkheden
- Door het accent op duurzame ontwikkeling zijn er beperkingen voor ondernemers in de agrarische sector
- De noordoostcorridor doorsnijdt, als deze er komt, het natuurgebied.

Duurzaamheid

Ambities

- De gemeente vervult hierbij een voorbeeldfunctie. Voor het afval/materiaalbeleid betekent dit concreet de stevige ambitie dat rond 2020 circa 95% van de huishoudelijke afvalstroom duurzaam wordt hergebruikt.
- Energiebeleid wordt concreet gemaakt door als gemeente het energieneutraal bouwen als uitgangspunt te nemen voor gemeentelijke en door de gemeente gefinancierde gebouwen. Daarnaast voert de gemeente een actief energiebeleid gericht op zowel het sterk terugdringen van het energiegebruik van de openbare verlichting, van nieuw te bouwen woningen, als ook het besparen van energiegebruik van bestaande woningen.

Kracht

- Het groene karakter van Son en Breugel wordt de komende decennia versterkt door in te zetten op duurzaamheid.

Zwakte

- De extra benodigde investeringen op kortere termijn in kader van duurzaamheid, worden pas die op langere termijn terugverdiend.

Kans

- Duurzaam energiebeleid, afval/materiaalbeleid en biodiversiteit krijgen in Son en Breugel handen en voeten door te werken vanuit duurzame principes. Dat doen wij vanuit een sterk gevoelde verantwoordelijkheid voor het verantwoord beheer van natuur en milieu, maar ook omdat we dat moeten als gevolg van nationaal en internationaal beleid.

Risico:

- Duurzaamheid is een paraplueterm en modewoord; wat precies duurzaam is kan op verschillende manieren ingevuld worden waardoor de doelen afhankelijk van de verwachtingen van de beschikbare middelen nader ingevuld kunnen worden.

Economie

Ambities

- De gemeente ondersteunt en stimuleert de economische bedrijvigheid en het ondernemerschap en hecht daarbij veel waarde aan startende ondernemers.
- Een goed vestigings- en ondernemersklimaat is daarbij van essentieel belang. Dit wordt onder andere bereikt door voldoende ruimte beschikbaar te stellen voor bedrijvigheid, maar ook door een goed beheer van en investeringen in de openbare ruimte en (sociale) veiligheid. Goed en regelmatig, georganiseerd overleg met ondernemersverenigingen is daarbij een voorwaarde.
- Duurzame ontwikkeling naar een toekomstbestendige agrarische sector wordt door de gemeente actief ondersteund.
- Het centrumgebied van Breugel is van groot belang voor de sociale kracht van Breugel en zal worden versterkt.

Kracht

- Ekkersrijt is een toonaangevend, regionaal, modern, gemengd bedrijventerrein met een positieve bijdrage in werkplaatsen en inkomsten voor de gemeente.
- Het winkel- en meubelplein Ekkersrijt wordt één van de sterkste grootwinkelconcentratiegebieden in Zuid Nederland. Dit winkelgebied ontvangt jaarlijks meer dan 2 miljoen bezoekers, waarmee het een zéér interessante vestigingslocatie is voor nieuwe initiatieven.
- Het centrum van Son is het brandpunt van winkels, horeca, evenementen en allerlei sociaal-culturele activiteiten. De aantrekkelijkheid voor verschillende functies in het centrumgebied wordt versterkt omdat het van essentieel belang is voor een sterke actieve dorpsgemeenschap.
- De agrarische bedrijvigheid is de kurk van de economie én het landschapsbeheer in het buitengebied.

Zwakte

- Ekkersrijt ligt op het grondgebied van Son en Breugel van waaruit ook de investering wordt gedaan maar wordt door de meeste mensen geassocieerd met Eindhoven waardoor de PR waarde achterblijft.

- De agrarische bedrijvigheid is onderhevig aan eisen met betrekking tot landschapsbeheer en moet wel concurrerend blijven met andere bedrijven die minder aanvullende eisen hebben.
- De omvang van Breugel te klein om voorzieningen aldaar levensvatbaar te laten zijn

Kans

- Recreatie, entertainment, funshoppen, sport en cultuur lopen steeds meer in elkaar over. Deze grensvervaging leidt tot de opkomst van multifunctionele vrijetijdscomplexen, met verschillende vrijetijdsvoorzieningen, die elkaar aanvullen. Voor Son en Breugel en specifiek voor Ekkersrijt biedt dit grote kansen.
- Het natuurschoon - de bossen, het buitengebied en de Dommel – moeten veel recreatieve belevingswaarde voor inwoners en bezoekers blijven bieden.

Risico

- Parkeer- verkeeroverlast Ekkersrijt door toenemende bezoekersaantallen
- Beperkt samenhangsgevoel ondernemers centrum, waardoor weinig gezamenlijke initiatieven tot stand komen ter verhoging aantrekkelijkheid winkelfunctie
- Concurrentie met andere dorps en winkelcentra in de omgeving qua aantrekkingskracht

Mobiliteit

Ambities

- De goede bereikbaarheid met de auto van Ekkersrijt en alle andere delen van onze gemeente moet gewaarborgd blijven. De verbetering van de bereikbaarheid van Ekkersrijt Oost is noodzakelijk.
- Goede toegankelijkheid en veiligheid in het verkeer voor mensen met een beperking krijgt specifieke aandacht.
- Voldoende parkeerplaatsen zijn van essentieel belang voor het centrum van Son. Het aantal parkeerplaatsen in het centrum van Son wordt niet verminderd.

Kracht

- Son en Breugel vormt een spin in het mobiliteitsnetwerk van de regio. Dat geldt voor de auto, de fiets, het openbaar vervoer, te voet, over water.
- Goede aansluitingen vanuit het dorp naar Eindhoven met het openbaar vervoer worden behouden.

Zwakte

- De (vracht)auto levert echter ook overlast op in de vorm van bedreigde verkeersveiligheid en druk op de leefbaarheid. Voor fietsers en voetgangers dient Son en Breugel zo veilig mogelijk te zijn. Veilige en korte fietsverbindingen en wandelroutes krijgen prioriteit.
- Voor een deel van het OV is Son en Breugel afhankelijk van andere partijen zoals de provincie.

Kans

- Aansluiting van Ekkersrijt op het Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) netwerk vanuit het noorden en het zuiden, van belang voor werknemers, werkgevers en bezoekers, wordt gerealiseerd. Dit is ook belangrijk voor het terugdringen van het gebruik van de auto.
- Het kanaal biedt goede kansen voor meer vervoer van goederen over water door het regionale bedrijfsleven en daarmee voor het verminderen van de verkeersdruk. Bevordering van het gebruik van het kanaal wordt daarom ondersteund.

Risico's:

- Parkeer- / verkeeroverlast Ekkersrijt door toenemende bezoekersaantallen
- Niet aanleggen Noordoostcorridor noopt tot andere maatregelen Ekkersrijt en Breugel wat betreft aan- en afvoer verkeersstromen.
- Son en Breugel vormt een spin in het mobiliteitsnetwerk van de regio. Dat biedt kansen, maar geeft ook beperkingen en overlast. Het vinden en bewaken van de juiste balans hierin is een belangrijke opgave.
- Teveel doorgaand verkeer in centrum van Son

- Parkeergelegenheid in het centrum van Son kan overlast veroorzaken en ten koste gaan van andere mogelijke vormen van bebouwing op die locaties

Bestuur

In hoofdstuk 7 is een uitgebreidere analyse gemaakt. Hier wordt volstaan met een beknopte analyse op basis van de gestelde ambities.

Ambities

- Wij kiezen voor hechte en vergaande samenwerking met de gemeenten Nuenen en Geldrop-Mierlo. Dit waarborgt een goede dienstverlening aan de individuele burgers en bevordert de kwaliteit van het cultuurhistorische waardevolle groene middengebied en leefbaarheid van de dorpsgemeenschappen en de sociaal-economische structuur.

Kracht

- Son en Breugel maakt deel uit van het sociaal-economisch sterke stedelijk gebied Eindhoven en de bestuurlijke Metropoolregio Eindhoven. Wij zijn er van overtuigd dat samenwerking in regionaal verband zeer belangrijk is voor de verdere sociaal-economische versterking van de regio en spelen daarom in de diverse regionale bestuurlijke gremia een actieve, initiërende en stimulerende rol.
- Samenwerking versterkt de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht van de gemeente. En de samenwerking Dommelvallei versterkt de bedrijfsvoering van de gemeente.

Zwakte

- Samenwerking verkleint de eigen gemeentelijke zeggenschap / invloed

Kans

- Samenwerking biedt kansen om lokale belangen op regionaal niveau voor elkaar te krijgen.
- Samenwerking geeft mogelijkheden voor een versterking van de ambtelijke organisatie

Risico's:

- Samenwerking kan de bestuurlijke transparantie verlagen. In een wirwar van samenwerkingsverbanden is het onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is;
- Zorgelijke financiële en bestuurlijke situatie samenwerkingspartner Nuenen in huidige samenwerking

Financiën

Ambities

- We zijn ook behoedzaam in het aangaan van financiële verplichtingen bij grondaankopen en vastgoed, maar laten perspectiefvolle initiatieven niet passief aan ons voorbij gaan.

Kracht

- Son en Breugel is in financieel opzicht een solide gemeente die op eigen benen staat. Een sluitende exploitatie en een sterk weerstandsvermogen staan hiervoor borg. De beheersing van de lokale lastendruk is belangrijk.

Risico's:

- Onduidelijkheid over effecten en kosten decentralisaties;
- Stagnerende woningbouwmarkt leidt tot vertraging ontwikkeling locaties.

Bijlage 3: samenwerkingsvormen

In deze bijlage worden de verschillende juridische en organisatorische vormen van samenwerking benoemd.

Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Publiekrechtelijke samenwerking vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Binnen de Wgr bestaan vier mogelijkheden om gestalte te geven aan (inter)gemeentelijke samenwerking. De meest uitgebreide vorm van samenwerking is een Openbaar Lichaam waaraan bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden. Een lichtere vorm is een gemeenschappelijk orgaan. Gemeenten kunnen aan een Gemeenschappelijk orgaan beschikkingsbevoegdheden delegeren (met uitzondering van belastingheffing en het geven van algemeen verbindende voorschriften). Regelgevende bevoegdheden van de gemeente kunnen niet gedelegeerd worden. Bij de Centrumgemeente mandateert het ene gemeentebestuur bestuursbevoegdheden aan het andere. De 'Regeling zonder meer' heeft betrekking op lichte vormen van samenwerking: zoals convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken.

Het Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Van de vier samenwerkingsvormen binnen de Wgr is dit de meest uitgebreide. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus.

Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB). Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam. In principe kunnen zowel vrijwel alle taken worden overgedragen, zowel raadstaken als college taken. Voor uitvoerende taken is het openbaar lichaam vaak een relatief zware vorm, maar wel noodzakelijk in verband met de rechtspersoonlijkheid. Dit wordt soms als nadeel ervaren.

Indien een openbaar lichaam eenmaal bestaat is mandaatverlening mogelijk op grond van art 10:4 Awb, Lid 1: Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt. Lid 2: het eerste lid is niet van toepassing indien bij wettelijk voorschrift in de bevoegdheid tot de mandatering is voorzien. Bij mandatering kan een gemeente een besluit opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. Bij delegeren kan een besluit in dat geval niet opnieuw worden genomen.

In de praktijk wordt deze variant vaak gebruikt voor regionale samenwerking, samenwerking bij politiek gevoelige taken en bij uitvoerende taken. Uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur van een openbaar lichaam. Raadsleden kunnen alleen zitting nemen in het bestuur als de gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan door de (samenwerkende) gemeenteraden.

Het Gemeenschappelijk orgaan

Een Gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers. Met de wijziging van de Wgr op 1 januari 2015 is ook de mogelijkheid van deze lichtere constructie met rechtspersoonlijkheid geïntroduceerd; de bedrijfsvoeringsorganisatie. Met deze vorm kunnen bedrijfsvoeringstaken en bepaalde uitvoerende taken opgedragen kunnen worden aan een ongeleed bestuur.

Een Gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een Dagelijks Bestuur (DB). Er zijn minder interne verantwoordingsmechanismen dan bij een Openbaar Lichaam, zodat sterkere sturing vanuit de

gemeente vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan alleen indien het een bedrijfsvoeringsorganisatie is eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen deelnemende gemeenten *beschikkingsbevoegdheden* overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven. Deze variant wordt wel gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een gemeenschappelijke regeling die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting.

De Centrumgemeente

De constructie van de centrumgemeente is eveneens gebaseerd op de Wgr. De deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de andere gemeente. Het ene gemeentebestuur *mandateert* dus bestuursbevoegdheden aan het andere. Deze constructie is relatief gemakkelijk te organiseren, er hoeven geen nieuwe organisatie te worden opgezet.

Gemeenten dienen zich te beraden op de wijze waarop zij regie/sturing kunnen houden op beleid en gemandateerde bestuursbevoegdheden (het vraagstuk van de regiegemeente).

Bij het mandateren van taken kan de mandaterende gemeente een besluit opnieuw nemen als de gemeente het er niet mee eens is. Ook kan het mandaat worden ingetrokken.

Regeling zonder meer

De 'Regeling zonder meer' vloeit voort uit art 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er wordt dan binnen de Wgr samengewerkt, zonder gebruik te maken van de mogelijkheden van het Openbaar lichaam, Gemeenschappelijk Orgaan of de Centrumgemeente. De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. De 'Regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Indien art. 1 Wgr wordt aangehaald in de overeenkomst is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat. Het niet aanhalen van art. 1 Wgr kan rechtsgevolgen hebben. Er bestaat dan onduidelijkheid of publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Geschillen over de publiek-/privaatrechtelijke status van afspraken kunnen worden voorgelegd aan de provincie en – in tweede instantie – aan de bestuursrechter.

In nogal wat convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken worden artikelen opgenomen over de regeling van geschillen (vaak een procedure) en de rechtsgevolgen bij het niet nakomen van afspraken. Regelmatig wordt een bepaling opgenomen dat geen rechtsgevolgen verbonden worden aan het in gebreke blijven van één van de deelnemende partijen.

Privaatrechtelijke samenwerking

Privaatrechtelijke samenwerking

Gemeenten geven samenwerking ook regelmatig vorm op privaatrechtelijke basis. De Stichting, Vereniging, BV, Coöperatie en de NV hebben rechtspersoonlijkheid. De Vennootschap onder firma (Vof) en de Naamloze Vennootschap (NV) worden relatief weinig gebruikt vanwege de directe aansprakelijkheid van de bestuurders (Vof) en de eenvoudige overdraagbaarheid van de aandelen (NV). Deze twee constructies worden daarom in het vervolg niet nader uitgewerkt. De structuur-BV, de structuur-NV en de structuurcoöperatie worden evenmin behandeld.

Stichting

Een stichting wordt opgericht om een bepaald doel te realiseren, door middel van de inzet van haar vermogen. Er is geen winstoogmerk, eventuele positieve resultaten moeten ten goede komen aan ideële maatschappelijke of sociale doeleinden. Een stichting kan eenvoudig bij notariële akte worden opgericht, ook door één of meer gemeenten. Een stichting heeft rechtspersoonlijkheid en kan dus zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer.

Gemeenten gebruiken de stichtingsvorm vaak om geoormerkt geld adequaat te besteden onder leiding van een zelfstandig bestuur. Schoolbesturen, bibliotheken, schouwburgen e.d. worden wel in stichtingen geplaatst.

De statuten bevatten ten minste bepalingen met betrekking tot

- een duidelijk doel
- het Instellen van een bestuur, om het doel te realiseren
- voorwaarden over benoeming en ontslag van het bestuur
- en de bestemming van het vermogen bij ontbinding van de stichting.

Bij de oprichting kan worden voorzien in bepaalde aanvullingen. Overige wijzigingen kunnen later slechts bij notariële akte plaats vinden.

De verantwoordingsmechanismen zijn beperkt: een stichting kent geen leden, het bestuur hoeft alleen verantwoording af te leggen over het behalen van het doel. Voor het realiseren van het doel is het mogelijk dat een stichting werknemers in dienst heeft. In de statuten kan worden bepaald dat er bijvoorbeeld een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen is waaraan verantwoording moet worden afgelegd.

Vereniging

Een vereniging wordt opgericht om een bepaald doel te realiseren. Er is geen winsttoegmerk maar dat wil niet zeggen dat een vereniging geen winst mag maken. De eventuele positieve resultaten (de winst) mogen niet worden verdeeld onder de leden (behalve bij liquidatie), ze moeten ten goede komen aan de vereniging zelf. Een vereniging wordt door middel van een oprichtingsakte bij de notaris opgericht. Oprichting van een vereniging kan ook plaatsvinden door twee of meer gemeenten die samen een bepaald doel willen realiseren.

Een vereniging heeft leden. De Algemene Ledenvergadering (ALV) is het orgaan met de hoogste zeggenschap van de vereniging. Aan de ALV komen in de vereniging alle bevoegdheden toe, die niet door de wet of de statuten aan andere organen zijn opgedragen. De ALV komt minimaal éénmaal per jaar bijeen om verantwoording over het voorgaande jaar af te leggen. Ieder lid heeft daar in beginsel tenminste één stem. Het doel van de vereniging staat voorop (dus niet de belangen van de individuele deelnemers).

In de ALV worden besluiten genomen over het voortbestaan en de organisatie van de vereniging.

Hieronder vallen in ieder geval

- statutenwijzigingen
- benoemen en ontslag van bestuur
- wijzigen en aannemen van huishoudelijke reglementen
- toetreding en royement van leden
- goedkeuring van begrotingen en eindafrekeningen.

Het bestuur van de vereniging heeft de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken. Een vereniging kan werknemers in dienst hebben. De verantwoordingsmechanismen voorzien in een goede controle door de leden.

Er bestaan verenigingen met volledige en met beperkte rechtsbevoegdheid. Een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid heeft rechtspersoonlijkheid. Oprichting vindt plaats bij notariële akte, in de akte moeten de statuten zijn opgenomen. Een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid heeft eveneens rechtspersoonlijkheid. De statuten zijn niet opgenomen in een notariële akte. Dit heeft tot gevolg dat de vereniging geen registergoederen (onroerend goed e.d.) kan verwerven, niet kan erven en dat de bestuurders naast de vereniging hoofdelijk aansprakelijk zijn voor schulden van de vereniging. Indien de bestuurders de vereniging met beperkte aansprakelijkheid inschrijven in het handelsregister, dan zijn bestuurders slechts aansprakelijk voor zover de vereniging niet kan nakomen (dus een subsidiaire –in tweede instantie- aansprakelijkheid).

Besloten vennootschap (BV)

Een Besloten Vennootschap (BV) wordt opgericht met het doel om winst te maken voor de aandeelhouders. Een BV heeft rechtspersoonlijkheid, kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer, contracten aangaan en eigen personeel in dienst hebben.

Tot voor kort hield 'besloten' in dat de aandelen niet vrij overdraagbaar waren. Sinds 1 oktober 2012 mogen de statuten van een

besloten vennootschap bepalen dat er geen blokkeringsregeling van toepassing is. In dat geval zijn de aandelen vrij overdraagbaar. De statuten van de vennootschap kunnen het besloten karakter versoepelen of aan strengere regels onderwerpen; dat laatste mag niet zo ver gaan dat de overdracht van de aandelen (bijna) onmogelijk wordt gemaakt. . Een BV wordt bij notariële akte opgericht.

Daarvoor is geen minimum kapitaal meer vereist (was eerder € 18.000) . Wel moet sprake zijn van een positieve nominale waarde in het handelsverkeer. Oprichting van een BV kan ook plaatsvinden door een of meerdere gemeenten. De statuten van de BV kunnen worden gewijzigd bij notariële akte. Een BV is een eenvoudige vorm, waaraan gemakkelijk zelf nader invulling te geven is.

Binnen de door de wet en statuten gestelde grenzen is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) het orgaan met de hoogste zeggenschap van de BV. De statuten kunnen bepalen dat de AVA aanwijzingen kan geven aan het bestuur en dat het bestuur verplicht is deze aanwijzingen op te volgen (tenzij deze in strijd zijn met het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming). Behoudens beperkingen volgens de statuten is het bestuur, vaak directie genoemd, belast met het besturen van de vennootschap. De AVA benoemt, schorst en ontslaat in beginsel de bestuurders, tenzij het een structuur-BV betreft. In dat geval worden de bestuurders benoemd door de verplicht ingestelde Raad van Commissarissen (RvC). We gaan in deze publicatie niet verder in op de structuur-BV.

In de statuten van de BV kan zijn bepaald dat er een Raad van Commissarissen (RvC) zal zijn. De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De RvC staat het bestuur met raad terzijde en richt zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. In een BV wordt uitdrukkelijk van het bestuur/de directie verlangd dat ze het doel van de onderneming dient (namelijk winst maken). Aandeelhouders kunnen verschillende belangen hebben, waarbij het accent meer dan wel minder op winst kan liggen. Er is sprake van een goede interne verantwoordingsstructuur maar de verantwoordingsmechanismen naar gemeenten zijn minimaal. Degene die voor de gemeente zitting heeft in het bestuur of RvC van de BV kan hier natuurlijk op eigen wijze invulling aan geven.

(Overheids-)coöperatie

Een (overheids)coöperatie is een samenwerkingsverband gericht op materieel voordeel van haar leden. Zij doet dit door overeenkomsten af te sluiten met de leden in het bedrijf van dat de coöperatie ten behoeve van de leden uitoefent (of doet uitoefenen). De leden zijn dus tevens de afnemers van de coöperatie. Een (overheids-)coöperatie wordt opgericht om schaalvoordelen voor de leden te behalen en mag winst uitkeren aan de leden. Oprichting vindt plaats bij notariële akte, daarbij worden tegelijkertijd de statuten opgesteld. De statuten van een coöperatie zijn nagenoeg gelijk aan die van de vereniging. De coöperatie heeft leden/eigenaren, elk lid heeft in beginsel één stem. Er wordt een bestuur benoemd voor de dagelijkse gang van zaken (nagenoeg vergelijkbaar met het bestuur van de vereniging), het voornaamste doel van het bestuur is de coöperatie dienen. Leden/eigenaren kunnen (in persoon) deel uitmaken van het bestuur. Een coöperatie is een rechtspersoon en kan personeel in dienst hebben. De leden/eigenaren, tevens afnemers, worden nauw betrokken bij de strategie van de coöperatie. Hun rol is toezicht houden en de investeringen mede bepalen. Leden/eigenaren combineren veelal de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Leden zijn tegenover de coöperatie aansprakelijk voor tekorten die na ontbinding van de coöperatie blijken te bestaan. De statuten kunnen hiervoor een regeling treffen en deze aansprakelijkheid bijvoorbeeld tot een maximum beperken. In deze publicatie besteden we geen aandacht aan de structuur-coöperatie.

Privaatrechtelijk convenant

Een convenant is een samenwerkingsvorm tussen gemeenten (of tussen gemeenten en derden). Convenanten worden vaak gebruikt in situaties dat de reguliere middelen niet effectief blijken. In convenanten worden uiteenlopende afspraken vastgelegd, veelal in de context van beleid, intenties en samenwerking. Er bestaat geen strikt vastgelegde vorm of inhoud van een convenant. Convenanten zijn er in vele soorten en maten zoals bestuursakkoorden, herenakkoorden, intentieovereenkomsten, beleidsakkoorden, enzovoorts. Privaatrechtelijke convenanten vallen onder de normale juridische regels die voor alle niet nader bepaalde overeenkomsten gelden. Convenanten zijn vaak beperkt juridisch afdwingbaar. Dat hangt af van de inhoud, zoals de hardheid/zachtheid van de afspraken.

Privaatrechtelijke overeenkomst

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

Organisatorische vormgeving samenwerking

De volgende organisatievormen kunnen in elk geval worden onderscheiden:

- Netwerkconcept
- Matrixmodel

- Centrumgemeente
- Shared service center

De juridische vormgeving staat los van de organisatorische vormgeving. Genoemde organisatievormen (netwerkconcept etc) kunnen in principe zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk worden geregeld.

Het Netwerkconcept

Het netwerkconcept is een lichte vorm van samenwerking met een losse structuur. De gemeentelijke organisaties blijven in tact maar op een aantal gebieden opereren ambtenaren gezamenlijk. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, ze werken structureel samen om schaalvoordelen te behalen. Het netwerkconcept is een flexibel concept. Waar kansen zijn om gezamenlijk voordeel te behalen, kunnen gemeenten de samenwerking intensiveren. De juridische constructie kan ook licht zijn, bijvoorbeeld een convenant (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk). Er bestaat het risico van vrijblijvendheid. Bestuurders zullen zich steeds opnieuw moeten afvragen wat ze met samenwerken willen bereiken (kaderstelling). Het netwerkconcept is geschikt als er geen tijdsdruk is (er is tijd om naar elkaar toe te groeien) en geen urgentie bestaat om schaalvoordelen te realiseren. Kostenbesparingen en schaalvoordelen (bv. lagere investeringen en carrièrekansen personeel) zijn in beperkte mate mogelijk. Personeelsreductie is hier niet voor de hand liggend.

Het Matrixmodel

Het matrixmodel is in feite een intensivering van het netwerkconcept: samenwerkingspartijen nemen via een portefeuilleverdeling verschillende taken of beleidsterreinen voor hun rekening. Bestuurlijke vraag is of de samenwerking betrekking heeft op operationele en uitvoerende taken of ook op beleidsontwikkeling.

Medewerkers van één bepaalde sector worden naar één gemeente gedetacheerd of in dienst genomen. Door de fysieke en organisatorische scheiding bestaat de mogelijkheid dat ambtelijke verkokering toeneemt.

De onderlinge dienstverlening kan plaatsvinden op basis van een convenant (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) of op basis van een dienstverleningsovereenkomst.

Een dienstverleningsovereenkomst is in de praktijk vaak een overeenkomst tussen een gemeente en een derde contractpartij over het uitbesteden van werkzaamheden in het kader van de uitoefening van (wettelijke en niet-wettelijke) taken.

De potentiële voordelen zijn groter dan bij de netwerkconstructie omdat de samenwerking betrekking heeft op meer taakvelden. De portefeuilleverdeling kan plaatsvinden op basis van de sterke punten van de deelnemende gemeenten. Bij afstemming van beleid worden de kostenvoordelen en schaalvoordelen groter. Goede afspraken zijn nodig over de kostenverrekening. Tussen de gemeenten bestaat onderlinge afhankelijkheid voor verschillende beleidsterreinen. Per beleidsterrein zal de cultuur van één organisatie kunnen domineren.

De Centrumgemeente

De deelnemende gemeenten brengen taken onder bij de centrumgemeente, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente. De deelnemende gemeenten blijven volledig verantwoordelijk voor namens hen te nemen beslissingen. Bij mandaat kan een gemeente een beslissing opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. En een gemeente kan natuurlijk het mandaat intrekken.

Omdat sprake is van nauwe verbondenheid van samenwerkende overheden, met wederzijdse afhankelijkheden en aansprakelijkheden, is een iets zwaarder samenwerkingsmodel nodig dan bij bijvoorbeeld het netwerkconcept. Zoals een centrumgemeente onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), een privaatrechtelijke constructie of een samenwerking op basis van dienstverleningsovereenkomsten. Een dienstverleningsovereenkomst is in de praktijk vaak een overeenkomst tussen een gemeente en een derde contractpartij over het uitbesteden van werkzaamheden in het kader van de uitoefening van (wettelijke en niet-wettelijke) taken.

Deze samenwerkingsvorm is met name passend als een gemeente voor een bepaalde taak de werkprocessen goed op orde heeft. Zo maken gemeenten gebruik van de specifieke sterke punten en expertise van één van de partners. De oprichting van een centrumgemeente kost relatief weinig energie: het gaat om uitbreiding van de capaciteit van een al functionerende afdeling plus de ontwikkeling maatwerkcontracten, vaak via een dienstverleningsovereenkomst.

De centrumgemeenteconstructie is geschikt om schaalvoordelen te realiseren en de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te beperken. Voor de andere gemeenten ontstaat afhankelijkheid van de centrumgemeente. Ook zal de cultuur van één organisatie kunnen domineren.

Het Shared Service Center

Bij een Shared Service Center (SSC) worden de krachten van de ambtelijke organisaties gebundeld binnen één nieuwe organisatie, om opdrachten uit te voeren voor verschillende autonome gemeentebesturen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de gemeentebesturen.

Zo is sprake van een heldere scheiding van bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden.

De focus ligt op professionaliteit en dienstverlening aan (meerdere) opdrachtgevers.

De samenwerking is eenvoudig uit te breiden naar andere taakvelden. Uittreding wordt overigens moeilijker als taken groter, complexer of kapitaalintensiever zijn.

Bestuurlijke vragen die aan de orde zijn:

- Heeft de samenwerking betrekking op operationele en uitvoerende taken of ook op beleidsontwikkeling? Welke taken zet een gemeente wel en niet buiten de deur?
- Hoe regie houden op de taken die buiten de deur gezet worden? Dit vereist een klein, hoogwaardig apparaat (bestuur en ambtelijke ondersteuning) dat de juiste opdrachten formuleert en beslissingen neemt. Niet elke medewerker kan de slag kan maken naar regisseur of zakelijke uitvoerder. Zie opdrachtgeverschap en regiegemeente.

Deze samenwerkingsvorm is geschikt om schaalvoordelen en kostenvoordelen te realiseren, de dienstverlening te professionaliseren en de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken.

Randvoorwaarden zijn een flexibele en slagvaardige bestuursstructuur; aansprakelijkheid van deelnemende overheden, kostenverrekening op basis van afgenomen producten en verantwoording naar de politieke gemeenschappen.

De SSC verleent diensten op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Een zakelijke en transparante relatie tussen gemeentebesturen en de SSC is belangrijk. Zowel publiekrechtelijke constructies volgens de Wgr als privaatrechtelijke constructies zijn mogelijk. Bij beleidsrijke taken en overdracht van publieke bevoegdheden en personeel zal een Wgr-constructie vaker voorkomen.

Ambtelijke fusie

Speciale aandacht hebben we voor de ambtelijke fusie. Een ambtelijke fusie is een samenvoeging van de gehele ambtelijke organisatie van de deelnemende gemeenten. In deze vorm wordt er vaak voor de aansturing vanuit de gezamenlijke gemeentesecretarissen of via opdrachten aan een directeur van de fusie organisatie. Kenmerkend is dat vrijwel geen ambtenaren bij de gemeente overblijven.

Belangrijk randvoorwaarde is betrokkenheid van de organisatie bij de deelnemende gemeenten op alle niveaus van de beleidscyclus en een bepaalde mate van flexibiliteit om te kunnen voldoen aan de 'couleur locale'.

Bijlage 4: Vragenlijst Swot analyse bestuurlijke organisatie

Voor het houden van interviews in de gemeente over de bestuurlijke organisatie (en daarmee ook de ambtelijke organisatie is ten behoeve van de SWOT analyse gebruik gemaakt van onderstaande documentatie.

BZK, IPO en VNG hebben in 2012 een gezamenlijke factsheet opgesteld om inzicht te geven in de bestuurskracht. Daarbij hebben ze gebruik gemaakt van de uitgangspunten van bestuurskrachtonderzoek zoals het kwaliteitsinstituut KING hier gebruik van maakt alsmede de Nederlandse code goed openbaar bestuur. De volgende onderdelen zijn uitgangspunt in een bestuurskrachtonderzoek:

- prestaties van het overheidsorgaan op specifieke gebieden/ beleidsvelden;
- de manier van omgang met samenwerkingspartners;
- de effectiviteit en efficiency van het overheidsorgaan;
- de democratische legitimiteit van het overheidsorgaan.
- de vaardigheden en prestaties van bestuurders gezamenlijk;
- prestaties in de diverse rollen van het overheidsorgaan.

Voorbeelden van onderzoeksvragen

Om de te onderzoeken aspecten concreet te maken, kunt u de volgende vragen opnemen in het onderzoek. Tussen haakjes staat bij deze voorbeelden de relatie met een beginsel van de Nederlandse 'Code goed openbaar bestuur':

- o Heeft het bestuursorgaan heldere en haalbare doelen en prestaties geformuleerd en heeft het bestuursorgaan de afgesproken prestaties en doelstellingen waargemaakt? (effectiviteit)
- o Neemt het overheidsorgaan de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen?
- o Weet het overheidsorgaan opgaven snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten? (responsiviteit)
- o In welke mate luistert het bestuursorgaan naar zijn burgers en andere relevante actoren? Neemt de organisatie de opvattingen van burgers mee in de totstandkoming van beleid? (behoorlijke contacten met burgers)
- o Vindt er door het overheidsorgaan beïnvloeding van de beleidsagenda's van de andere overheden en organisaties plaats met als doel het behalen van de eigen doelstellingen.
- o Is de balans van de inspanningen met betrekking tot budget, capaciteit, tijdigheid, rolkeuze, voortgangsbewaking, rechtmatigheid en instrumenten die ingezet worden in evenwicht met het te verwachten maatschappelijk effect? (efficiency)
- o Is de ambtelijke organisatie (kwalitatief) toegerust voor de uit te voeren ambities/opgaven?
- o Zoekt het overheidsorgaan op een adequate wijze de samenwerking met externen, partners, andere overheden etc. om de ambities/opgaven te realiseren?
- o In hoeverre is de organisatie/het bestuur Europaproof? (Denk aan Europese wetgeving, richtlijnen geïmplementeerd en aangesloten op voor de organisatie/het bestuur relevante ontwikkelingen in Europa)
- o Zijn de beslissingen en maatregelen van het overheidsorgaan in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving? (integriteit)
- o Heeft het bestuur de juiste kwaliteiten om sturing te geven aan het overheidsorgaan?
- o Is er sprake van een adequaat besluitvormingsproces? (legitimiteit)
- o Is het overheidsorgaan in staat om maatschappelijke coalities aan te gaan, waardoor bij zowel overheidsorgaan als in de samenleving 'de neuzen dezelfde kant op staan'?
- o Zijn de besluiten van het overheidsorgaan te rechtvaardigen?
- o Is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties duidelijk welke doelen de organisatie met deze opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten zij daarbij inzet? (openheid)
- o Verantwoordt het overheidsorgaan zich regelmatig ten opzichte van de omgeving? (verantwoording)