

# Thema: gemeenten

## Gemeentelijke samenwerkingsverbanden

# Or tast in het duister

*Elke gemeente in Nederland maakt deel uit van één of meerdere samenwerkingsverbanden. Dat samenwerken heeft gevolgen voor bijvoorbeeld de organisatie, de aansturing en de huisvesting. Voor ondernemingsraden is het vaak lastig zicht te houden op hoe zij zich verhouden tot al die samenwerkingsverbanden. Wat is hun rol bij het aangaan van samenwerking? Gaat een or nog wel over ingestelde samenwerkingsverbanden of niet?*

Door Hans van Teijlingen en Niek Sibbel

**L**os van de wettelijk verplichte samenwerking op het gebied van brandweer, ambulance en milieutaken werken gemeenten bij voorkeur samen op zogenaamde beleidsarme terreinen. Voorbeelden hiervan zijn taken op het gebied van bedrijfsvoering als personeelszaken, inkoop, ict, huisvesting en organisatie. Daarnaast wordt ook samengewerkt bij uitvoeringstaken als afvalinzameling, innen van belastingen, sociale dienst en de sociale werkvoorziening. Recent heeft de samenwerking tussen gemeenten met de decentralisatie van overheidstaken op het gebied van langdurige zorg, jeugdzorg en de Participatiewet een extra 'boost' gekregen. Kortom er wordt innig samengewerkt.

Wat het samenwerken lastig maakt, is dat gemeenten deel uitmaken van diverse verschillend samengestelde samenwerkingsverbanden. Dat maakt het onoverzichtelijk. Niet alleen voor de or maar ook voor B&W en de gemeenteraad.

Daar waar gemeenten op veel terreinen intensief in een zelfde verband samenwerken, wordt ook wel gekozen voor een fusie. Hierbij zijn twee mogelijkheden: een ambtelijke fusie, daarbij blijven de gemeenten bestuurlijk zelfstandig en fuseren alleen de ambtelijke organisaties of een volledige fusie. Dus zowel bestuurlijk als ambtelijk. Dan spreken we over een gemeentelijke herindeling.

### Motieven voor samenwerking

Als motief voor samenwerking tussen gemeenten worden vaak de vier K's genoemd:

- vermindering van Kosten,
- vermindering van Kwetsbaarheid,

- verbetering van Klantgerichtheid, en
- verhoging van Kwaliteit.

Daarnaast wordt samenwerking op sommige terreinen wettelijk verplicht (Veiligheidsregio's en Regionale Uitvoeringsdiensten voor milieutaken). Ten slotte wordt ook de vergroting van bestuurskracht als gevolg van schaalvergroting als reden genoemd.

Vermindering van kosten blijkt niet altijd uit te komen. Zeker niet in de eerste jaren en al helemaal niet bij samenwerkingsverbanden waarbij meer dan drie gemeenten betrokken zijn. In de eerste jaren zullen extra investeringen noodzakelijk zijn en is er sprake van frictiekosten. Vaak ontstaat ook leegstand in de gemeentehuizen wat extra kosten met zich meebrengt. Bij grotere samenwerkingsverbanden is sprake van een complexere besturing en afrekening waardoor de geplande bezuinigingen niet altijd worden gerealiseerd.

De vermindering van kwetsbaarheid door samenwerking blijkt wel degelijk aan de orde. Ambtenaren die in een kleine gemeente als éénpitter opereren, krijgen in het samenwerkingsverband collega's. Hierdoor zullen werkplezier en de kwaliteit van de geleverde werkzaamheden toenemen. Als gevolg van schaalvergroting door samenwerking zou men verwachten dat de klantgerichtheid afneemt. Het tegendeel

bleeft waar: in grotere samenwerkingsverbanden is de klantbenadering vaak professioneler van opzet en daardoor beter en dichterbij de burger.

Ten aanzien van verbetering van de kwaliteit is de ervaring wisselend. Allereerst is de nieuwe organisatie de optelsom van de oude organisaties. Het is wel zo dat grotere organisaties beter in staat zijn om 'zwaargewichten' vast te houden. Ook bestaat meer ruimte om aan kwaliteitsontwikkeling te doen.

### Gevolgen

Vanuit het oogpunt van de organisatie levert samenwerking schaalvergroting op waardoor een dienstverleningsproces efficiënter verlopen. Bovendien zullen grotere organisaties in staat zijn om meer specialismen in huis te houden. Ten slotte zet schaalvergroting een samenwerkingsverband beter op de kaart (vergroting van bestuurskracht).

Voor de organisatie zijn er ook nadelen. Door een veelheid aan samenwerkingsverbanden ontstaat een lappendeken. Sommige gemeenten maken wel deel uit van tussen de twintig en dertig samenwerkingsverbanden. Al die samenwerkingsverbanden moeten worden bestuurd en gecontroleerd. Dat levert een behoorlijke bestuurlijke drukte op. Bovendien ontstaan afstemmings- en regieproblemen. De vraag is waar wordt beleid gemaakt? In de samenwerkingsverbanden of in de eigen gemeente?

De praktijk leert dat moeizaam tot stand gekomen beleid in een samenwerkingsverband nauwelijks meer te beïnvloeden is door de oorspronkelijke samenwerkingspartners. Dat geldt niet alleen voor de ondernemingsraad maar ook voor de gemeenteraad en het college van B&W.

Vanuit het werknemersperspectief kan schaalvergroting positieve gevolgen hebben. De éénpitter krijgt er collega's bij. Doordat de nieuwe organisatie investeert in personeel ontstaan opleidingsmogelijkheden en nieuwe loopbaanperspectieven. Echter, het kan ook tegenzitten. Samenwerkingsverbanden worden vaak opgezadeld

**Moeizaam tot stand  
gekomen beleid is  
nauwelijks te beïnvloeden**

met een bezuinigingsdoelstelling waardoor stevig wordt bezuinigd op personeel. Overgang van personeel naar een samenwerkingsverband kan verlies van de ambtenarenstatus met zich mee brengen. Het leidt ook tot inkrimping van de moederorganisatie en tot leegstand van gemeentelijke gebouwen.

Bovendien zijn kleinere samenwerkingsverbanden (< 50 werknemers) niet meer wettelijk verplicht om een medezeggenschapsorgaan in te stellen. Hierdoor wordt de invloed van werknemers op het beleid minder.

### Strategie

Strategische discussies over gemeentelijke samenwerking vinden plaats in de gemeenteraad. Hierop heeft de or geen formele invloed. Om te kunnen participeren in het debat adviseren wij or's om wel een visie te ontwikkelen ten aanzien van samenwerking van de eigen gemeente met anderen. Daarbij spelen de volgende vragen:

Wel of niet samenwerken? Zo ja, op welke terreinen en met welke partners?

Samenwerking als groeimodel voor een ambtelijke of zelfs integrale fusie (herindeling)? Sommige gemeenten gaan voor vergaande ambtelijke samenwerking, soms over provinciegrenzen heen, om een gemeentelijke herindeling te voorkomen. Wil een or deelnemen aan dit debat dan moet hij hierover een opvatting hebben.

### Rol van de ondernemingsraad

Kijkend naar de rol van de or is deze op te splitsen in twee vormen aandacht. Allereerst is er natuurlijk de rol van de or bij de besluitvorming over samenwerking. Daarnaast heeft de or ook een rol bij de uitvoering van de samenwerking.

Besluiten over het al of niet aangaan van samenwerkingsverbanden worden genomen door de gemeenteraad. Hier speelt het primaat van de politiek. Met de or dient overleg plaats te vinden over de gevolgen voor de organisatie en medewerkers.

#### Belangrijke gevolgen voor de organisatie zijn:

- De omvang van de organisatie, uitgedrukt in fte, kan afnemen of, bij inhuizen van een samenwerkingsverband, toenemen
- Vertrek of uitbreiding van personeel leidt vrijwel zeker tot herschikkingen in de organisatie en de aansturing (reorganisatie)
- De huisvesting vormt vaak een aandachtspunt: er ontstaat leegstand met alle financiële gevolgen van dien of er ko-



Door een veelheid aan samenwerkingsverbanden ontstaat een lappendeken

men medewerkers bij. Dan kunnen er ruimteproblemen ontstaan waarbij de arbonormen in de gaten moeten worden gehouden

- Ten slotte moet er bij dergelijke veranderingen aandacht zijn voor de organisatiecultuur en de stijl van leidinggeven.

#### Gevolgen voor medewerkers zijn:

- Overgang of detachering naar een samenwerkingsverband met als mogelijk gevolg wijziging in de rechtspositie
- Boventaligheid als gevolg van inkrimping van de organisatie.
- Wijziging van taken
- Verhoging van de werkdruk als gevolg van inkrimping van de organisatie.

Vanwege het primaat van de politiek zal de or slechts advies worden gevraagd over bovenstaande gevolgen. Daarbij zal dan ook nog afstemming moeten plaatsvinden met het georganiseerd overleg (go). Voor een or die veel invloed wil uitoefenen, een bescheiden rol en nogal achteraf.

### Meer invloed

Op zoek naar meer invloed adviseren we ondernemingsraden een positie te verwerven

aan de voorkant van zo'n besluitvormingsproces. Dat kan door in het overleg met de bestuurder belangrijke aandachtspunten mee te geven. Maar ook door een ambtelijke voorbereidingswerkgroep te benaderen of de raadscommissie te spreken om de gevolgen van samenwerking voor organisatie en personeel onder de aandacht te brengen. Naast aandacht voor de gevolgen voor de eigen, achterblijvende organisatie moet de or ook aandacht schenken aan de inrichting van de nieuwe organisatie. Meestal gebeurt dit in samenwerking met de or's van de samenwerkingspartners en wordt een werkgroep, platform of zelfs een bijzondere or (bor) gesticht. Is een samenwerkingsverband door zijn personele omvang niet verplicht dan nog kan worden afgesproken tot de oprichting van een or op vrijwillige basis.

Bij de uitvoering van de samenwerking is de rol van de or het volgende. Beschikt een ingesteld samenwerkingsverband over een eigen or dan zal dit orgaan in het overleg met zijn bestuurder medezeggenschap uitoefenen. De or van de achterblijvende organisatie speelt dan waarschijnlijk geen rol. Tenzij de samenwerking van dien aard is dat er een ➔

stevige wederzijdse afhankelijkheid blijft bestaan. In dat geval is het aan te bevelen om als or's van de achterblijvende organisaties een blijvend overleg te hebben over de voortgang van de samenwerking en de gevolgen voor organisatie en personeel.

Soms wordt er in een samenwerkingsverband geen medezeggenschap ingesteld. Bijvoorbeeld omdat de werknemers van het samenwerkingsverband in dienst van de oorspronkelijke werkgever blijven, of omdat niet aan het WOR-criterium van vijftig medewerkers wordt voldaan. Dan verdient het aanbeveling om samen met de or's van de partnergemeenten in de samenwerking deze te volgen en bij gevolgen voor organisatie of personeel dit in onderlinge afstemming bij de eigen bestuurders aan te kaarten.

## Politiek primaat geeft or een bescheiden rol en nogal achteraf

### Medezeggenschap bedreigd?

Gemeentelijke samenwerkingsinitiatieven maken het de or van de oorspronkelijke organisaties niet gemakkelijk. Bij de formele besluitvorming komt de or pas op het laatst

in beeld. Veel, vooral lichtere, samenwerkingsverbanden onttrekken zich in het geheel aan het oog van de medezeggenschap. Moeizaam, in samenwerkingsverbanden, tot stand gekomen beleid is

vaak nauwelijks nog te beïnvloeden voor de or. Dit lijkt een bedreiging.

Echter, samenwerking tussen gemeenten is een must. Geen gemeente ontkomt hieraan. Veel gemeenten staan op zich positief tegenover inbreng vanuit medezeggenschap, maar verliezen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden de medezeggenschap

soms uit het oog. Wellicht is het dus een kwestie van aandacht. Het kan ook de aanleiding vormen om te streven naar nieuwe vormen van medezeggenschap.

Wel rekening houden met medezeggenschap bij samenwerking betekent:

- Or's vroegtijdig betrekken bij samenwerkingsinitiatieven
- Samenwerking tussen or's van samenwerkingspartners bij de besluitvorming tot en bij de uitvoering van de samenwerking.
- Het organiseren van medezeggenschap in samenwerkingsverbanden
- Het blijvend monitoren van de samenwerkingsafspraken



**Hans van Teijlingen en Niek Sibbel** zijn trainer-adviseur medezeggenschap bij Odyssee



ADVERTORIAL

## 40 JAAR TOONAANGEVEND IN MEDEZEGGENSCHAPSRECHT

Ons kantoor is opgericht in 1974, onder de naam Advokatenkollektief Utrecht. Al snel na de oprichting werd het medezeggenschapsrecht ons specialisme. Sindsdien hebben wij vele ondernemingsraden bijgestaan als adviseur en in juridische procedures. In 2012 is onze naam gewijzigd in Sprengers advocaten. Het kantoor is uitgebreid naar een team met 13 ervaren advocaten, die allen gespecialiseerd zijn in het medezeggenschapsrecht.

Naast medezeggenschapsrecht hebben onze advocaten grondige kennis van het (collectief) arbeidsrecht, ambtenarenrecht, ondernemingsrecht en het sociale zekerheidsrecht. Zo kunnen wij onze cliënten optimaal en zeer snel van dienst zijn.

Door onze specialismen en omvang is er altijd een advocaat beschikbaar, voor ieder vraagstuk: of het nu een korte vraag is of begeleiding in een complex advies-traject.

Sprengers advocaten is toonaangevend in het medezeggenschapsrecht en het arbeidsrecht. Niet alleen treden we op in procedures, maar ook zorgen we voor vakliteratuur, scholing en onderwijs.

Met 40 jaar zijn wij jong en onveranderd enthousiast in het bijstaan van ondernemingsraden. Kent u ons nog niet en wilt u graag informatie? Neem dan contact met ons op of kijk op onze website.

sprengersadvocaten.nl

voorheen  
**advokaten**  
kollektief