

GEMEENTE BOXMEER
reg.nr.:
Ingek.: 25 JUL 2008
Afd.: 0-BOC / <i>Wijlers</i>
Kopie:

Regiegroep Land van Cuijk
Postbus 450
5830 AL BOXMEER

Eindhoven, 24 juli 2008

6043860/17742282/SD/mvb/08.0373

Betreft: **rapport van feitelijke bevindingen inzake mogelijke samenwerkingsvorm en wijze waarop omgegaan kan worden met desintegratiekosten in geval van samenwerken**

Geachte heer, mevrouw,

Ingevolge uw mondelinge opdrachtverstrekking hebben wij een aantal specifieke werkzaamheden verricht inzake de beoogde samenwerking tussen vijf gemeenten in het Land van Cuijk. De door ons verrichte werkzaamheden hebben wij vastgelegd in paragraaf 2 van deze rapportage. De uitkomsten van de door ons verrichte werkzaamheden, waar mogelijk voorzien van aanbevelingen, zijn opgenomen in paragraaf 3 van deze rapportage.

1 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden

Onze werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met standaard 4400 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie'. De opdracht houdt in dat op het onderwerp van onderzoek geen accountantscontrole is toegepast en dat evenmin een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid van de in onze werkzaamheden betrokken informatie en gegevens.

Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest.

2 Verrichte werkzaamheden

Wij hebben de volgende werkzaamheden voor u verricht:

- Wij zijn nagegaan op welke wijze de beoogde samenwerking juridisch het beste vorm kan worden gegeven. Hierbij zijn wij uitgegaan van een mogelijke samenwerking in de vorm van een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD), een samenwerking voor de uitvoering van de brandweertaak en een samenwerking voor de beheersactiviteiten op het gebied van Financiën/ICT/P&O.
- Wij zijn nagegaan wat in het kader van gemeentelijke samenwerking onder desintegratiekosten moet worden verstaan, op welke wijze deze kunnen worden bepaald en ten laste van wie deze kosten moeten komen.
- Uitkomsten verrichte werkzaamheden.

3 Uitkomsten verrichte werkzaamheden

3.1 Management samenvatting

3.1.1 Inleiding

De Land van Cuijk gemeenten onderzoeken momenteel de mogelijkheid om bepaalde bedrijfsvoeringsonderdelen en/of taakvelden samen uit te voeren. Vooraf dienen principiële keuzes te worden gemaakt inzake de richting waarin de samenwerking dient te gaan. Zo moet afgebakend worden of alle beleidsvelden voor samenwerking in aanmerking komen. Betreft de samenwerking met name uitvoering of wordt ook samenwerking gezocht bij het maken van beleid. Verder kan worden gedacht aan een soort van ambtenarenbedrijf die in opdracht van participerende gemeenten bepaalde taken uitvoert. Er zijn voorlopig een vijftal terreinen voor samenwerking geïdentificeerd. Dit betreffen het vormen van een districtsbrandweer, een intergemeentelijke sociale dienst, een centrale personeelsdienst, een regionaal dienstencentrum ICT (RDI) een centrale gemeentelijke belastingdienst.

Wij merken op dat veelal voor een 'bottom up' gekozen lijkt en dat deze per taakveld verschillend wordt aangepakt. Een gemeenschappelijk plan van aanpak ontbreekt. Dit resulteert in een aanpak die per taakveld verschilt.

3.1.2 Juridische vormgeving samenwerking

Aan ons is de vraag voorgelegd op welke wijze een mogelijke samenwerking van de Sociale Diensten, de uitvoering van de Brandweertaak en van de beheersactiviteiten op het gebied van Financiën/ICT/P&O het beste vorm kan worden gegeven. Een publiekrechtelijke samenwerking vindt veelal plaats in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR). Gezien de intentie van de samenwerking adviseren wij om te kiezen voor een GR in de vorm van een openbaar lichaam. De meest logische varianten binnen deze keuze zijn het oprichten van twee GR's (één voor de ISD, RDI, personeelsdienst en centrale belastingdienst, en één afzonderlijke GR voor de brandweertaken, of drie GR's (één voor de ISD, één voor de ondersteunende functies en één GR voor de brandweertaken). De regiegroep gaf aan voorstander te zijn van een constructie waarbij er sprake is van één afzonderlijke GR voor de Brandweer (gelet op de aanstaande regionalisering) en een tweede GR voor de ISD, de RDI, de personeelsdienst en de centrale belastingdienst. Deze brede GR kan afzonderlijke bestuurscommissies voor de verschillende beleidsvelden inrichten.

3.1.3 Desintegratiekosten

Een tweede vraag betrof de definitie van desintegratiekosten, wat hieronder kan worden verstaan en door wie en op welke wijze deze het beste gedragen kunnen worden. Desintegratiekosten zijn kosten die bij de gemeente voor het betreffende taakveld blijven doorlopen na de overgang van het taakveld naar de GR. Motivatie voor het eventueel compenseren van deze kosten zou gevonden kunnen worden in een onevenredige verdeling van de desintegratiekosten over de deelnemende gemeenten. Wij zijn van mening dat de desintegratiekosten het beste gedragen kunnen worden door de afzonderlijke gemeenten en dat derhalve geen onderlinge verrekening van deze kosten plaatsvindt via de GR.

3.1.4 Opmerkingen n.a.v. ontvangen documentatie

Tenslotte hebben wij een algemene beschouwing uitgevoerd op basis van ontvangen documentatie. Op basis van de nota 'Overwegingen over haalbaarheid en wenselijkheid van een ISD Land van Cuijk' merken wij op dat een aantal zaken nadere uitwerking en aandacht behoeven. Deze zaken zijn besproken met de regiegroep en zijn of worden op dit moment nader uitgewerkt.

In onderstaande tekst hebben wij een aantal beslispunten gedefinieerd. Hierover dient door de deelnemende gemeenten een beslissing gemaakt te worden. De beslispunten herkent u aan de omkadering.

3.2 Juridische vormgeving samenwerking

3.2.1 Keuze rechtsvorm

Een publiekrechtelijke samenwerking vindt veelal plaats in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen kent de volgende mogelijkheden:

1 Openbaar Lichaam

Dit is de zwaarste variant, welke zelfstandig rechtspersoonlijkheid bezit en waarbij de deelnemende gemeenten bevoegdheden van regeling en bestuur aan het openbaar lichaam kunnen overdragen. Deze GR kent een Algemeen en Dagelijks Bestuur en heeft een eigen begroting en jaarrekening.

2 Gemeenschappelijke orgaan zonder rechtspersoonlijkheid

Kent evenals het openbaar lichaam een eigenstandige verantwoordingsplicht. Een verschil met het Openbaar Lichaam is het ontbreken van rechtspersoonlijkheid. Daarnaast kunnen, in tegenstelling tot aan een Openbaar Lichaam aan een Gemeenschappelijk orgaan geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. Het Gemeenschappelijk orgaan kan dus geen algemeen verbindende voorschriften stellen.

3 Centrumgemeenteconstructie

Hierbij worden bevoegdheden van de deelnemende gemeenten in de constructie uitgevoerd door de centrumgemeente op basis van bij overeenkomst gemaakte afspraken. Er is sprake van mandaat van bestuursbevoegdheden aan het bestuur van de centrumgemeente. Gezien dit feit wordt deze constructie veelal gehanteerd bij samenwerking op het gebied van uitvoerende taken.

4 Regeling zonder meer

Hierbij wordt geen organisatorisch verband opgericht, maar worden alleen bepaalde afspraken vastgelegd. Er is sprake van de zogenaamde lichte regeling waarin niet kan worden gedelegeerd en gemandateerd aan de regeling. De gemaakte afspraken worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Een variant op deze bestuursovereenkomst is een dienstverleningsovereenkomst waarin wordt vastgelegd welke taken de ene gemeente voor de andere verricht tegen welke vergoeding.

5 Evaluatie mogelijkheden

Gezien de doelstelling en de aard van de samenwerking vallen ons inziens variant 3 en 4 af. In de intentieverklaring inzake de ISD wordt nadrukkelijk melding gemaakt van één organisatie met een aparte rechtsvorm die zich richt op het voeren van één gezamenlijk beleid en één gezamenlijke uitvoering. In een dergelijke situatie komt alleen de GR in de vorm van een openbaar lichaam in aanmerking. Hierbij wordt ook recht gedaan aan de mogelijkheid van bestuurlijke betrokkenheid van de gemeenten bij de GR via vertegenwoordiging in het Algemeen en Dagelijks Bestuur.

In welke rechtsvorm dient het samenwerkingsverband te worden weergegeven? Wij adviseren om de samenwerking in een Gemeenschappelijke Regeling onder te brengen in de vorm van een openbaar lichaam.

3.2.2 Eén GR of meerdere

Bij de oprichting van het openbaar lichaam speelt ook het vraagstuk van de taakvelden die hierin ondergebracht moeten worden. Dit zou kunnen variëren tot het instellen van één openbaar lichaam waarin alle taakvelden worden ondergebracht tot één GR per taakveld met daar tussen in diverse mengvormen. Onderstaand worden enkele opties nader toegelicht.

Optie 1: één GR met verschillende bestuurscommissies per beleidsveld

Voordelen:

- Eenmalig besluitvormingsproces bij oprichting
- Eén planning- & Controlcyclus vanuit GR richting gemeenten
- Eén financiële relatie GR - gemeente.

Nadelen/kanttekeningen

- Meerdere beleidsvelden ondergebracht in één GR kan zorgen voor knelpunten in de bestuurlijke aansturing vanuit de gemeente (taakverdeling wethouder - burgemeester). Door het oprichten van verschillende bestuurscommissies met hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de verschillende beleidsvelden wordt dit knelpunt op pragmatische wijze beperkt.
- Door de diversiteit van activiteiten is het van belang dat de keuze van de grondslag voor bijdrage van gemeenten aan GR op duidelijke wijze wordt vastgesteld. Hierbij bestaat de kans dat de één op één relatie tussen de bijdrage en een specifieke activiteit vervaagt.
- De diversiteit van activiteiten onder één directie/bestuur vereist extra aandacht voor de algehele beheersbaarheid van de GR.

- De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid bij een gemeente ligt bij de burgemeester. Hierdoor is dit taakveld vrijwel niet te combineren met andere taakvelden onder één bestuurlijke verantwoordelijkheid.
- Op termijn (drie á vier jaar) komt er per regio één veiligheidsregio waarin onder andere de brandweertaken zullen worden ondergebracht. Met het oog hierop is het verstandig nu de brandweertaak onder te brengen in een afzonderlijk openbaar lichaam en bij de inrichting ervan zoveel mogelijk rekening te houden met de beoogde inrichtingsstructuur van de toekomstige veiligheidsregio.
- De juridische aansprakelijkheid heeft betrekking op de GR; door alle taakvelden in één GR onder te brengen, wordt de juridische aansprakelijkheid niet per taakveld afgebakend. Dit is wel het geval als gekozen wordt voor een variant met meerdere GR's. Wij merken op dat in beide gevallen de risico's uiteindelijk weer terug zullen leiden tot de deelnemende gemeenten.

Optie 2: één GR voor ISD en ondersteunende functies en een afzonderlijke GR voor de brandweertaken.

Voordeel van deze optie is dat het gesignaleerde knelpunt in de bestuurlijke aansturing wordt verminderd en dat optimaal kan worden ingespeeld op de toekomstige ontwikkelingen in het kader van vorming van veiligheidsregio's. Nadeel blijft de diversiteit van activiteiten ondergebracht onder één directie en bestuur. Kan een knelpunt zijn bij het voeren van één gezamenlijk beleid en het streven te komen tot één gezamenlijke uitvoering. Daarnaast is het onderdeel ISD onderworpen aan specifieke regelgeving op het gebied van de sociale zekerheid. Ook neemt de gemeente Boxmeer niet deel aan de vorming van de ISD, hetgeen gevolgen heeft voor de berekening van de bijdrage per gemeente in de kosten van de GR.

Optie 3: één GR voor ISD; één GR voor de brandweertaken en één GR waarin de beheerstaken zijn ondergebracht.

Deze optie zorgt voor de meeste transparantie op bestuurlijk niveau tussen gemeente en GR. Nadeel ervan is dat er sprake is van drie rechtspersonen met ieder zijn eigen planning- en controlocyclus, hetgeen per saldo leidt tot iets hogere overheadkosten.

De beleidsmatige aansturing per beleidsveld door de gemeente van de GR is met deze optie ook beter gewaarborgd. Ook is het mogelijk de grondslag voor de bepaling van de bijdrage van de gemeente beter af te stemmen op de aard van de activiteiten van de GR.

Dienen er meerdere GR's te worden opgericht of één GR met daaronder verschillende bestuurscommissies? Kijkend naar de voor- en nadelen van de verschillende opties adviseren wij vanuit bestuurlijk oogpunt te kiezen voor optie 3 (één GR voor ISD; één GR voor de brandweertaken en één GR waarin de beheerstaken zijn ondergebracht) of optie 2 (één GR voor ISD en ondersteunende functies en een afzonderlijke GR voor de brandweertaken).

3.3 Desintegratiekosten

Desintegratiekosten zijn kosten die bij de gemeente voor het betreffende taakveld blijven doorlopen na overgang van het taakveld naar de GR. Deze kosten bestaan in zijn algemeenheid uit zogenaamde overheadkosten, welke bij de betreffende gemeente achterblijven en welke niet ineens kunnen worden beperkt. Op basis van een nader uit te voeren analyse zal nagegaan moeten worden per taakveld:

- om welk soort kosten het gaat;
- op welk wijze kan worden gekomen tot zo laag mogelijke desintegratiekosten per gemeente;
- de wijze van berekening van de desintegratiekosten over welke periode;
- de mogelijke grondslag voor verrekening van de desintegratiekosten door de GR aan de deelnemende gemeenten.

Met betrekking tot de mogelijke grondslag voor verrekening van de desintegratiekosten door de GR aan de deelnemende gemeenten onderkennen wij de volgende varianten:

- de desintegratiekosten worden gedekt door een compensatie vanuit de GR; deze compensatie zal per saldo worden gefinancierd door hogere bijdrages vanuit de deelnemende gemeenten;
- de desintegratiekosten worden gecompenseerd tussen de gemeentes onderling waarbij de GR hier verder geen bemoeienis heeft;
- de desintegratiekosten worden de deelnemende gemeentes zelf gedragen.

Het wel of niet compenseren aan gemeenten van desintegratiekosten is primair een bestuurlijke keuze. Bedrijfseconomisch gezien is hiervoor aanleiding als uit de berekening van de desintegratiekosten per gemeenten een onevenwichtigheid tussen de deelnemende gemeenten blijkt, welke voor financiële compensatie in aanmerking komt. Gezocht moet dan worden naar een eenduidige grondslag voor verrekening die voor alle betrokken partijen acceptabel is. Een mogelijkheid is dat de GR de deelnemende gemeenten financieel compenseert voor de desintegratiekosten. Hierbij moet wel worden bedacht dat de nettolasten van de GR worden afgedekt door een financiële bijdrage van de deelnemende gemeenten, waardoor er in feite sprake is van herverdeeleffecten tussen de deelnemende gemeenten. Wij zijn er geen voorstander van dat desintegratiekosten tussen gemeenten onderling worden verrekend omdat dan de relatie tussen de betaalde vergoeding en de hiervoor ontvangen tegenprestatie minder duidelijk is aan te geven en het gezamenlijk belang van alle deelnemende gemeenten voor samenwerking via een GR minder duidelijk blijkt.

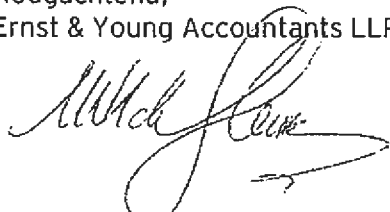
Wij merken op dat het ontbreken van een duidelijke relatie tussen ontvangen compensatie en geleverde prestatie kan leiden tot vraagstukken met betrekking tot de rechtmatigheid van de compensatie. Dit wordt voorkomen als het compensatiebeginsel wordt losgelaten en gemeenten afzonderlijk de desintegratiekosten dienen op te lossen.

Dienen desintegratiekosten te worden gecompenseerd vanuit de GR of dienen de gemeenten afzonderlijk verantwoordelijk te worden gesteld voor opvangen en oplossen van de desintegratiekosten? Wij adviseren om de desintegratiekosten niet te laten compenseren door de op te richten GR. Deze kosten kunnen naar onze mening het beste binnen de eigen gemeente waar deze kosten spelen worden gemitigeerd. Hiervoor zal per gemeente een analyse gemaakt kunnen worden op welke wijze deze kosten zijn ontstaan en welke oplossingen kunnen leiden tot het terugdringen van deze kosten. De gemeenten afzonderlijk hebben een sterke incentive om het probleem op te lossen en er bestaat geen rechtmatigheidsvraagstuk met betrekking tot de relatie tussen de geleverde prestatie en de ontvangen compensatie.

Wij wijze u er nog op dat deze rapportage uitsluitend voor u en in de regiegroep is bestemd en niet (geheel of gedeeltelijk) aan derden mag worden verstrekt, zonder onze uitdrukkelijke toestemming vooraf.

Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd en zijn gaarne bereid de inhoud van deze rapportage verder toe te lichten.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP



drs. M.H. de-Hair RA
partner

