

# Thema: lagere overheid

Decentralisatie van overheidstaken: rol voor de or?

## Te koop: gemeentehuis

*De overheid staat aan de vooravond van een enorme operatie. Zij brengt de uitvoering van een reeks taken in het sociale domein onder bij de gemeenten.*

*Wat zijn de gevolgen voor de gemeentelijke organisatie? Wat betekent dit voor de rol van gemeentelijke ondernemingsraden?*

Door Hans van Teijlingen

Op 1 januari 2015 krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid over het complete stelsel van jeugdzorg (preventie, jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering). Per diezelfde datum komt de uitvoering van langdurige zorg voor ouderen en lichamelijk en geestelijk gehandicapten onder de gemeente te vallen. Dat betekent een uitbreiding van de WMO-taken van de gemeente. Ten slotte krijgt de gemeente te maken met een herordening van taken op het gebied van werk & inkomen. Volgens afspraken in het Sociaal Akkoord (voorjaar 2013) gaan gemeenten en sociale partners arbeidsregio's inrichten met twee bemiddelingsinstanties:

- Werkplein (bemiddeling van werk naar werk en sectorafspraken) voor WW'ers, bijstandsgerechtigden en nieuwe uitkeringsgerechtigden.
- Werkbedrijf voor mensen met een functiebeperking.

De gemeente voert hier de regie.

### Sociale wijkteams

Onder het motto 'één huis- houden, één plan, één hulpverlener' is het idee

om de eerstelijnszorg in het sociale domein integraal te organiseren in zogeheten sociale wijkteams. Deze teams worden bemenst met generalistische hulpverleners met verstand van financiën, jeugdzorg, gezinszorg, juridische kennis en dergelijke. Deze hulpverleners moeten in staat zijn eerstelijns generieke hulp te verlenen. Met daarbij een nadrukkelijk accent op het ontwikkelen van 'eigen kracht' in het sociale netwerk van de cliënt. Anderzijds organiseren zij toegang tot specialistische zorg.

Een aantal gemeenten experimenteert met deze vorm van sociale hulpverlening. Een belangrijk onderdeel van de visie is de vraag hoe de uitvoering van deze taken te organiseren. De ideeën variëren van uitvoeren in eigen beheer of onderbrengen in een door de gemeente gesubsidieerde stichting tot uitbesteden aan zorgaanbieders in de markt.

### Gemeentelijke herindeling?

Vanwege twijfel aan de uitvoeringskracht van de individuele gemeente stuurt het rijk nadrukkelijk op samenwerking tussen gemeenten om de nieuwe taken in het sociale domein te organiseren en uit te voeren. Dit leidt tot diverse vormen van samenwerking. Soms is er sprake van een samenwerkingsverband van

medewerkers die gewoon in dienst blijven bij de eigen organisatie (gemeente of zorgorganisatie). Soms ook van een juridische entiteit volgens de wet Gemeenschappelijke Regelingen (zie het kader).

Op de lange termijn streeft de regering naar uitsluitend gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en zo voldoende uitvoeringskracht voor onder meer deze taken. Sommige provincies denken dan ook al weer hardop na over een nieuwe ronde van gemeentelijke herindelingen.

### Rol ondernemingsraad

Een rondvraag onder een aantal gemeentelijke ondernemingsraden leert dat men nog niet of nauwelijks met dit vraagstuk bezig is. Dat is enerzijds begrijpelijk: de wetgeving ten aanzien van de decentralisaties is nog niet rond. Er kan nog van alles veranderen. Bovendien is het aan de politiek hoe een gemeente deze taken vervolgens gaat organiseren. Daarbij geldt het politieke primaat. Toch zijn alle Nederlandse gemeenten al volop bezig met de voorbereiding: elke gemeente heeft gekozen

voor samenwerking met andere gemeenten. De invulling ervan varieert: sommige experimenteren al met sociale wijkteams, in andere gevallen zijn er nog slechts intenties tot samenwerking uitgesproken.



De ondernemingsraad komt formeel pas in beeld als het gaat om de gevolgen van de decentralisering voor de gemeentelijke organisatie. Deze gevolgen zullen per gemeente verschillen. Een aantal mogelijke gevolgen zijn hieronder opgesomd.

- Het organiseren van sociale wijk- of buurtteams met generalistische hulpverleners heeft gevolgen voor de huidige specialistische hulpverleners in dienst van de gemeente. Bijvoorbeeld voor medewerkers van het WMO-loket, de bijzondere bijstand of de gemeentelijke sociale dienst.
- Het onderbrengen van taken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden leidt tot inkrimping van de huidige organisatie en tot overgang van personeel. Daarnaast is er de vormgeving en inrichting van het samenwerkingsverband. Hierbij zal samenwerking nodig zijn tussen de ondernemingsraden van de samenwerkende gemeenten.
- Er zijn gemeenten die hebben becijferd dat de voor deze taken te ontvangen gelden onvoldoende zijn en dat het beschikbare budget wellicht ophoging behoeft uit de algemene middelen van de gemeente. Deze druk op de gemeentebegroting zal leiden tot bezuinigingen op andere terreinen. De or moet daar alert op zijn.
- Een ander aspect is de huisvesting van deze samenwerkingsverbanden. Door de bezuinigingen in het algemeen en het aangaan van allerlei samenwerkingsverbanden staan steeds meer gemeentehuizen deels leeg. De kosten van deze leegstand drukt in sommige gevallen zwaar op de exploitatiebegroting. Het huisvesten van een samenwerkingsverband kan deze kosten drukken.

Samenwerking in het sociale domein is niet de enige mogelijke samenwerkingsvorm tussen gemeenten. Tel daar de samenwerking in veiligheidsregio's, regionale brandweer, regionale uitvoeringsdiensten en intergemeentelijke sociale diensten bij op en zoals gezegd: het wordt steeds leger in veel gemeentehuizen. Het is niet voor niets dat de minister van Binnenlandse Zaken het heeft over een nieuwe ronde van gemeentelijke herindeling. In dat licht moeten de meeste gemeentelijke ondernemingsraden zich ernstig zorgen maken over het voortbestaan van de eigen gemeente.

### Proactieve or

Ondanks dat de problematiek nog onderwerp is van de politieke besluitvorming,

doen ondernemingsraden er goed aan zich nu al uitgebreid te laten informeren over de ontwikkelingen in het sociale domein van hun gemeente. Op grond hiervan kan de or eigen aandachtspunten voor proces en inhoud formuleren en een beeld ontwikkelen van de gevolgen van deze operatie voor personeel en organisatie.

Hiermee kan de or in gesprek met vertegenwoordigers van de politiek en B&W. Soms kijkt men daar, met een verwijzing naar het politieke primaat, wat raar van op. Echter, het politieke primaat betreft de uitoefening van formele bevoegdheden van een or. Dat weerhoudt een or er niet van om met raadsleden in gesprek te gaan om de gevolgen van hun besluiten voor personeel en organisatie onder de aandacht te brengen. Ook is het aan te bevelen dat de or contact zoekt met ondernemingsraden van gemeenten en zorginstanties waarmee hij samenwerkt. Hiermee maakt de or zijn beeld van de ontwikkelingen completer.

### Samenwerking

Samenwerking over ontwikkelingen in het sociale domein kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- **Informeel:** regelmatig overleg tussen vertegenwoordigers van de samenwerkende ondernemingsraden, met als doel informatieuitwisseling.
- **Platform:** de samenwerkende ondernemingsraden richten een platform op. Zij maken afspraken over regelmatig bijeenkomen, vaste afvaardiging per or, voorzitterschap en het delen van vergaderkosten. Behalve informatieuitwisseling vindt ook discussie plaats, met als doel de besluitvorming van de afzonderlijke or's op een hoger plan te tillen en eventueel op elkaar af te stemmen.
- **Gezamenlijke commissie:** elke or richt een commissie op met een specifieke opdracht op het terrein van de ontwikkelingen in het sociale domein (instellingsbesluit). Deze commissies komen samen met de gelijksoortige commissies van de andere ondernemingsraden. Hun opdracht kan variëren van informeren of adviseren van de bovenliggende ondernemingsraden tot zelfs op bepaalde terreinen zelfstandig overleggen en bevoegdheden uitoefenen. De or's blijven de bovenliggende partij: zij richten de commissies in en kunnen die ook weer opheffen.
- **Bijzondere ondernemingsraad (bor) of tijdelijke ondernemingsraad (tor):** de samenwerkende or's richten voor de uitoefening van medezeggenschap over de vormgeving van het nieuwe samenwer-

## Samenwerkingsverbanden


De wet Gemeenschappelijke regelingen biedt een aantal mogelijkheden om samenwerkingsverbanden tussen overheden juridisch vorm te geven. De wet onderscheidt:

- Openbaar lichaam: zelfstandige rechtspersoon (uitvoeringsorganisatie) met een algemeen bestuur bestaande uit deelnemende organisaties
- Centrumgemeente (organisatie): één van de deelnemende partijen treedt op als uitvoerende partij en krijgt het mandaat van de deelnemende organisaties voor de uitvoerende diensten
- Regeling zonder meer: alleen samenwerking zonder organisatie
- Gemeenschappelijk orgaan: geen rechtspersoon
- Bedrijfsvoeringsorganisatie: samenwerking beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering (voorstel van wetgeving op dit terrein)

Samenloop van deze constructies met andere wetgeving leidt tot diverse risico's. Zo kan dienstverlening gunnen zonder aanbesteding in strijd zijn met Europese regelgeving. Het inkopen van dienstverlening van een andere organisatie is bovendien BTW-plichtig. Onderzoek daarom deze risico's voorafgaand aan de keuze voor een dergelijke samenwerking.

kingsverband een aparte or op: bor of tor. De samenwerkende or's delegeren hun bevoegdheden ten aanzien van de vormgeving van de nieuwe organisatie aan de bor. Dat wordt vastgelegd in een reglement. De bor voert overleg met de kwartiermaker van de nieuwe organisatie. Bemensing komt van leden van de samenwerkende or's. Die adviseren over de overgang van personeel naar de nieuwe organisatie en over de gevolgen hiervan voor de bestaande gemeentelijke organisatie. Daarnaast bestaat de kans dat de samenwerkende or's tijdens dit proces het georganiseerd overleg en cliëntenraden tegenkomen. Die hebben immers vaak ook rechten met betrekking tot de nieuwe samenwerkingsvormen. Goed contact en eventuele afstemming is dan essentieel.

### Conclusie

Samenwerking tussen gemeenten is een gecompliceerd proces voor alle actoren. Het is ook een politiek proces. Maar bovenal is het een emotioneel proces, omdat vaak de identiteit (en het voortbestaan) van gemeenten op het spel staat. 

**Hans van Teijlingen** is trainer/adviseur bij *Odyssee*.