

Advies Westfriesland

*Gemeentelijke samenwerking op de
klimaatopgave*

Eindrapport

14 JUNI 2023

Inhoud

1

Inleiding

2

Opgave in beeld

3

Scenario's

4

Conclusies & aanbevelingen



Hoofdstuk 1

Inleiding

Aanleiding

In 2019 is het Klimaatakkoord vastgesteld. Gemeenten krijgen hierdoor een belangrijke regierol. Daarnaast is in het Pact van Westfriesland (WF) de ambitie vastgesteld om in 2040 energieneutraal te zijn en is dit verder ingevuld in de regio (o.a. in een regionaal uitvoeringsprogramma).

De combinatie van bovenstaande zorgt voor een fors extra beslag op de ambtelijke organisaties van de gemeenten in WF. De zeven Westfriese gemeenten hebben daarom besloten de handschoen samen op te pakken. Doel is het waarborgen van de continuïteit in de uitvoering van de klimaattaken, het organiseren van expertise en het realiseren van executiekracht. Een belangrijke uitdaging is ook het aantrekken van tientallen fte's aan extra menskracht die nodig is volgens het onderzoek van Berenschot d.d. 2021.

De gemeenten hebben besloten om samen onderzoek te doen naar (a) de aard en omvang van de klimaatopgave en (b) de wijze om hier organisatorisch invulling aan te geven met de betrokken gemeenten. Berenschot is gevraagd dit onderzoek te doen in nauwe samenspraak met de betrokken gemeenten.

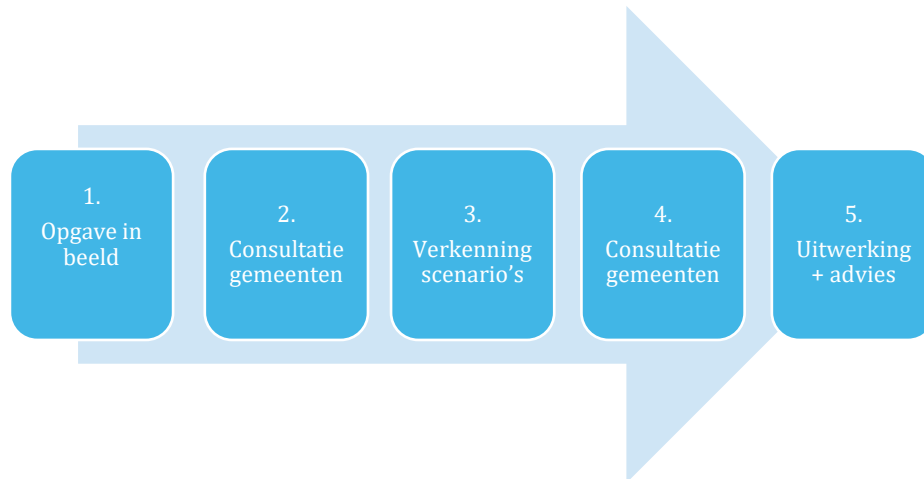
Deze rapportage is het sluitstuk van het uitgevoerde onderzoek en zet scenario's (varianten) uiteen om de klimaattaken organisatorisch op te pakken. Ook bevat deze rapportage een advies van Berenschot.



Over het onderzoek (1/3)

Introductie

Deze rapportage is het sluitstuk van het onderzoek dat in het najaar van 2022 is gestart. Het onderzoek kende 5 fasen en is begeleid door een groep van gemeentelijke vertegenwoordigers.



Fase 1: Opgave in beeld

In september 2022 kwam Berenschot met een eerste resultaat, het startmemo. Het startmemo geeft aan welke opgave, taken en activiteiten voortvloeien uit de thema's gebouwde omgeving, duurzame opwek en mobiliteit. Ook geeft het startmemo aan wat voor aard de betreffende taken en activiteiten hebben. Het startmemo geeft antwoord op twee vragen:

1. Overstijgt de activiteit de gemeentegrenzen of niet?
2. Is de activiteit schaalbaar door samenwerking?

De uitgevoerde analyse heeft als uitkomst dat meer dan 50% van de activiteiten bovenlokaal en/of schaalbaar is en zich vanuit die hoedanigheid leent voor samenwerking.

De gemaakte analyse is een hulpmiddel om de vraag te beantwoorden welke taken zich nu lenen voor samenwerking en zo ja in welke vorm.

Hoofdstuk 2 bevat de samenvatting van de uitgevoerde analyse.

Over het onderzoek (2/3)

Fase 2: Consultatie

In oktober 2022 organiseerden alle gemeente een eerste consultatieronde. De volgende vragen zijn voorgelegd:

- Herkent u zich in de opgave, de taken en de activiteiten zoals uitgewerkt in het startmemo?
- Kunt u zich vinden in de taken die geselecteerd zijn voor samenwerking?
- Kunt u zich vinden in het geschetste vervolgproces door de verschillende scenario's voor samenwerking te onderzoeken?
- Heeft u tips, opmerkingen en/of aanvullingen voor het vervolgproces?

Op 28 oktober is het startmemo besproken in de kleine kring van gemeentesecretarissen. Zij namen kennis van de taken die voortkomen uit het klimaatakkoord voor de onderdelen gebouwde omgeving, warmte en mobiliteit. En, de kleine kring ging akkoord met de volgende stap in het onderzoek, het opstellen van verschillende samenwerkingsscenario's.

Fase 3: Verkenning van scenario's

Er zijn verschillende scenario's om de taken organisatorisch ter hand te nemen. Die zijn in fase 3 verkend. Er zijn in beginsel drie wegen:

- Zelf doen
- Samenwerken
- Uitbesteden

Hierbinnen zijn zes dominante scenario's te onderscheiden die zijn uitgewerkt op hoofdlijnen. In hoofdstuk 3 zijn de verschillende scenario's beschreven.

Over het onderzoek (3/3)

Fase 4: Consultatie

Afgelopen periode heeft een tweede consultatie plaatsgevonden en de uitkomsten zijn besproken in de kleine kring, die kennis heeft genomen van de resultaten. Besloten is het onderzoek voort te zetten en al een tijdelijk spoor in te zetten (korte termijn) vooruitlopend op de uiteindelijke samenwerkingsconstructie. Dat spoor omvat:

- Formaliseren van het informele karakter van de samenwerking.
- Inzet van drie coördinatoren.
- Coördinatie onderbrengen bij Omgevingsdienst of gastheer.

De gemene deler in de uitkomsten van de consultatie is dat meerdere gemeenten kenbaar maken om een met een klein aantal thema's te starten in de samenwerking en om te prioriteren in de opgave. Start met welwillende gemeenten*. Maak daarbij gebruik van bestaande structuren.

Uit de consultatie komt voor de lange termijn naar voren:

- Bijna elke gemeente ziet de noodzaak tot samenwerking bij de uitvoering van de klimaattaken en ziet dit ook als een regionale opgave. Alleen de wijze waarop verschilt.
- Alle gemeenten erkennen de opgave vanuit het Klimaatakkoord. Samenwerking is noodzakelijk om er uitvoering aan te geven.

- Elke gemeente heeft aangegeven dat het belangrijk is om bestuurlijk opdrachtgeverschap goed te regelen en te zorgen dat de raden hun autonomie behouden.
- Op dit moment heeft de samenwerking een informeel karakter en is gebaseerd op vrijwillige inzet. Deze samenwerking is fragiel en niet toekomstbesteding.

Fase 5: Rapportage en advies

Onderliggende rapportage is het sluitstuk van het onderzoek, met daarin conclusies & aanbevelingen van Berenschot (hoofdstuk 4).

Deze rapportage is bedoeld als hulpmiddel voor beslissers om een besluit te kunnen nemen over een scenario. Een logische vervolgstap is om het scenario van keuze vervolgens nader uit te werken in afspraken en spelregels als opmaat naar de uiteindelijke implementatie.

Hoofdstuk 2

Opgave in beeld

Klimaatopgave

In 2019 is het Klimaatakkoord ondertekend. De centrale **opgave** uit het Klimaatakkoord is de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% te verminderen vergeleken met 1990. In 2050 moet de uitstoot van broeikasgassen met 95% afgenomen zijn. Inmiddels is, door een verhoogde Europese ambitie, de ambitie van het kabinet verhoogd tot 55% CO₂-reductie in 2030 (en maatregelen die mikken op 60%). Er wordt nog steeds gestreefd naar klimaatneutraliteit in 2050.

Voor de drie thema's die binnen de scope van dit traject liggen (gebouwde omgeving, duurzame opwek en mobiliteit) heeft de regio Westfriesland een RES en een aanvullende ambitie omschreven in een regionaal uitvoeringsprogramma en regionaal mobiliteitsprogramma. Enkele ambities:

Gebouwde omgeving

- **Besparing:** het stimuleren van energiebesparing en het verminderen van de energievraag, met name bij particuliere huiseigenaren.
- **Kennisontwikkeling:** het organiseren van kennisontwikkeling en het vergroten van inzicht in de middelen en mogelijkheden om een gebouw (woning of utiliteit) te verduurzamen.
- **Wegnemen belemmeringen:** het verminderen van knelpunten op het gebied van verduurzaming in de gebouwde omgeving.
- **Vergroten effectiviteit:** het vergroten van de effectiviteit van besparingstrajecten.

Mobiliteit

- **Inhoudelijk doel:** vermindering van CO₂-uitstoot naar een maximale uitstoot van 4,2 megaton voor de sector mobiliteit en transport voor heel Noord-Holland en Flevoland samen in 2030. Het streven is om de uitstoot nog verder te verlagen.
- **Procesmatig doel:** ontwikkelen van een concreet, adaptief en SMART meerjarig programma.

Duurzame opwek

- **RES NHN:** Noord-Holland Noord zet zich in voor de realisatie van 3,6 TWh zonne- en windenergie op land in 2030.
- **WF:** Voor Westfriesland gaat het om 0,70 TWh. Dit is een optelsom van 0,23 TWh vanuit bestaande en geplande projecten en 0,47 TWh nieuw te realiseren opwekking.
- **Meervoudig ruimtegebruik:** Daarnaast wil de regio zich samen met de Kop van Noord-Holland en de provincie inzetten voor de realisatie van natuurontwikkeling in combinatie met zonopwek in de Wieringerhoek.

Van opgave naar taken naar activiteiten

Bij het Klimaatakkoord zijn aan vijf tafels plannen bedacht voor de verduurzaming van Nederland (zie het figuur). Voor een aanzienlijk deel van de **taken** hebben gemeenten de regie. In scope van dit onderzoek zijn de thema's (tafels): **duurzame opwek** (elektriciteit), **gebouwde omgeving** en **mobiliteit**.

Uit de taken volgen **activiteiten** om tot praktische invulling en resultaten te komen. De taken en activiteiten zijn in het startmemo geclassificeerd naar type en aard:

- **Type** geeft aan of activiteiten een lokaal of bovenlokaal karakter hebben. En of deze schaalbaar zijn, zodat winst is te halen door deze activiteit(en) samen uit te voeren.
- **Aard** geeft aan wat voor soort activiteit het betreft. Daarbij wordt de volgende indeling gehanteerd: a. beleid en strategie, b. onderzoek, c. uitvoering en regie daarop, d. vergunning, d. toezicht en handhaving en e. communicatie en participatie.

De gemaakte analyse is een hulpmiddel om de vraag te beantwoorden welke taken zich nu lenen voor samenwerking, en zo ja in welke vorm.

	Tafels/sectoren	Aantal taken voor gemeenten	Scope van dit onderzoek
Klimaatakkoord	Elektriciteit	5 taken	✓
	Gebouwde omgeving	11 taken	✓
	Mobiliteit	11 taken	✓
	Industrie	1 taak	✗
	Landbouw en landgebruik	4 taken	✗

Het gaat om 27 taken

Hieronder de taken die voortvloeien uit het Klimaatakkoord, inclusief twee overkoepelende taken die ondergebracht zijn bij het thema duurzame opwek (ROB, 2020). Op basis van het regionale uitvoeringsprogramma en onze ervaring in andere gemeenten zijn daar drie taken aan toegevoegd.

Gebouwde omgeving

1. Opstellen wijkuitvoeringsplannen
2. Uitvoering wijkuitvoeringsplannen
3. Samenwerking woningcorporaties en VvE's
4. Vergunning, Toezicht en Handhaving
5. Gemeentebrede communicatie en energieloket
6. Verduurzaming eigen vastgoed
7. Verduurzaming maatschappelijk vastgoed
8. Verduurzaming overige utiliteitsbouw
9. Monitoren en herijken TVW

Aanvullende taken

10. Stimulering ontwikkeling duurzame bronnen
11. Stimulering verduurzaming particuliere woningeigenaren

Duurzame opwek

1. Monitoren en herijken RES
2. Vergoeden planschade
3. Stimuleren zonneweides
4. Stimuleren windparken

Aanvullende taken

5. Stimuleren zon op dak

Mobiliteit

1. Onderzoeken energiebehoefte laadinfrastructuur
2. Aansluiten bij de regionale aanbesteding voor laadinfrastructuur
3. Opstellen regionaal programma emissieloos in 2030
4. Vormgeven zero-emissiezones
5. Handhaven zero-emissiezones
6. Extra aanpassen stedelijke infrastructuur
7. Stimuleren deelconcepten
8. Verduurzamen eigen mobiliteit
9. Klimaatneutraal inkopen Grond, Weg- en Waterwerken
10. Handhaven CO²-norm mobiliteit

Aanvullende taken

11. Stimuleren verduurzaming logistiek

Er zijn 129 activiteiten die bovenlokaal zijn en/of schaalbaar

In het startmemo zijn 27 gemeentelijke taken uitgesplitst in totaal 156 activiteiten. Per activiteit is bepaald of deze bovenlokaal en/of schaalbaar is. **Dat betreft 129 activiteiten.** Hieronder staat dit schematisch. Hier is o.a. te zien dat de meeste bovenlokale activiteiten binnen het thema gebouwde omgeving/warmtetransitie vallen (71 in totaal). Dit thema vraagt ook het gros van de benodigde personele capaciteit.

Klimaatakkoord						
Opgave	Gebouwde omgeving		Duurzame opwek		Mobiliteit	
Aantal taken	11		5		11	
Aantal activiteiten	71	2	24	10	34	15

■ Bovenlokaal en/of schaalbaar: 129

■ Lokaal (niet schaalbaar): 27

Er zijn 42 activiteiten al belegd in samenwerkingsverband

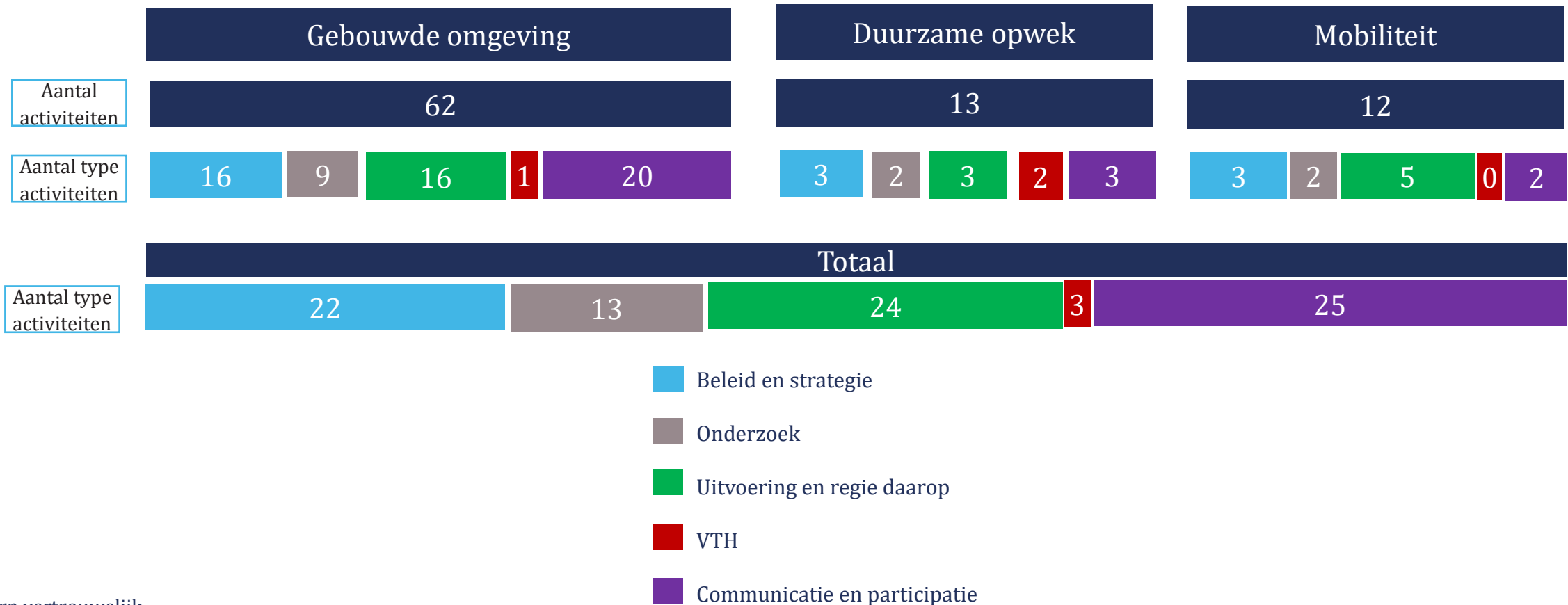
In totaal lenen 129 activiteiten zich voor samenwerking, maar een deel daarvan is ook al bovenlokaal georganiseerd (bij de Omgevingsdienst, RES NHN of RMP). **Dat betreft 42 activiteiten.** Hieronder staat dit schematisch. **Daarmee resteren 87 activiteiten om nog te beleggen.**

		Klimaatakkoord										
Opgave		Gebouwde omgeving			Duurzame opwek				Mobiliteit			
Aantal taken		11			5				11			
Aantal activiteiten		62	9	2	13	10	1	10	12	17	5	15

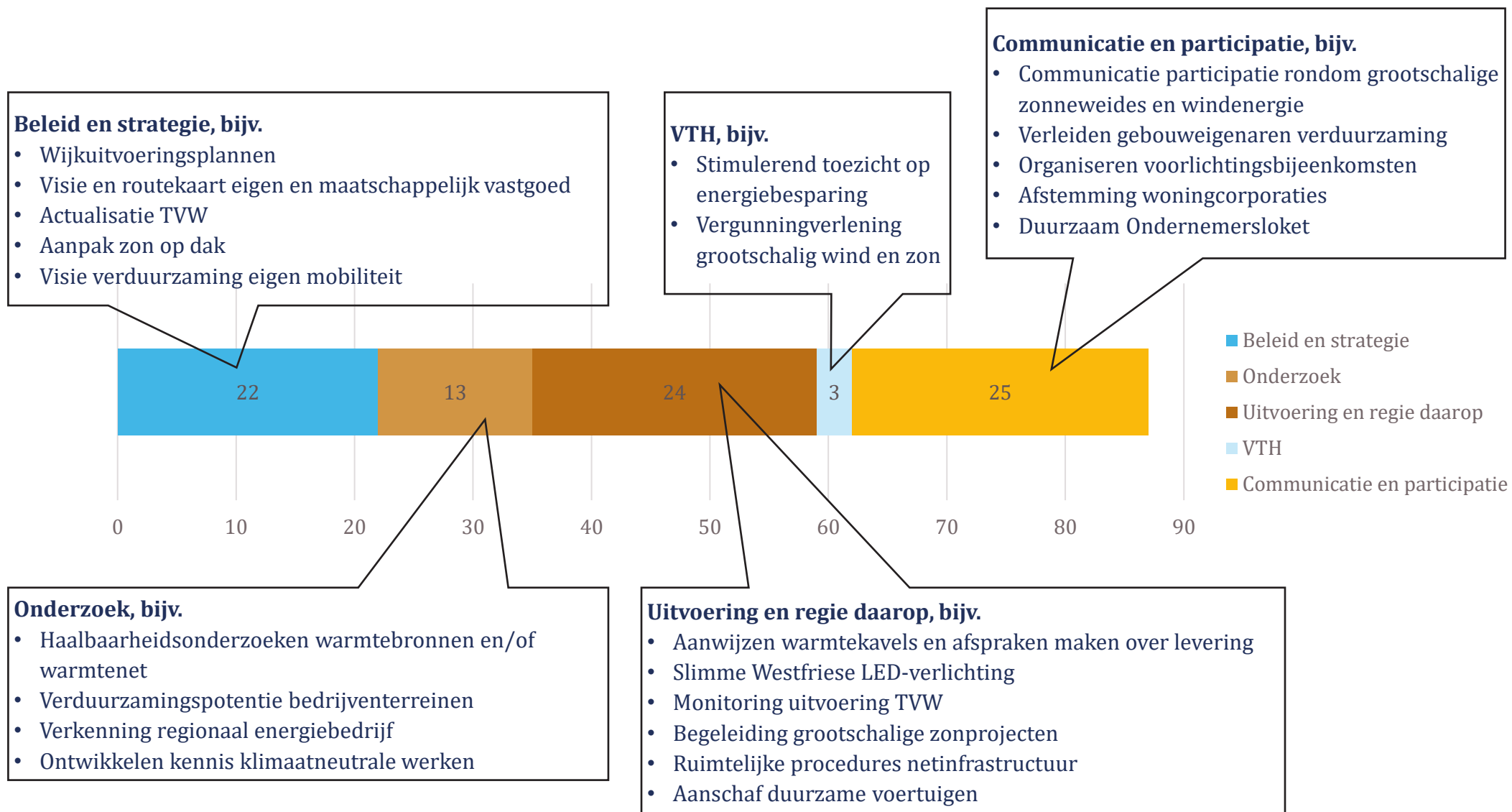
- Bovenlokaal en/of schaalbaar en nog niet bovenlokaal belegd: 87
- Lokaal (niet schaalbaar): 27
- Reeds (deels) belegd bij RES NHN: 10
- Reeds (deels) belegd bij RMP provincie: 17
- Reeds (deels) belegd bij OD: 15

De resterende 87 activiteiten zijn divers van aard

In het startmemo is ook het type van de activiteiten in kaart gebracht (beleid en strategie, onderzoek, uitvoering en regie daarop, VTH en communicatie en participatie). Hieronder staat dit schematisch. Communicatie en participatie maakt het grootste deel uit van de bovenlokale activiteiten, daarna uitvoering en regie daarop en als derde het opstellen van beleid en strategie. Onderzoek en VTH hebben een kleiner aandeel.

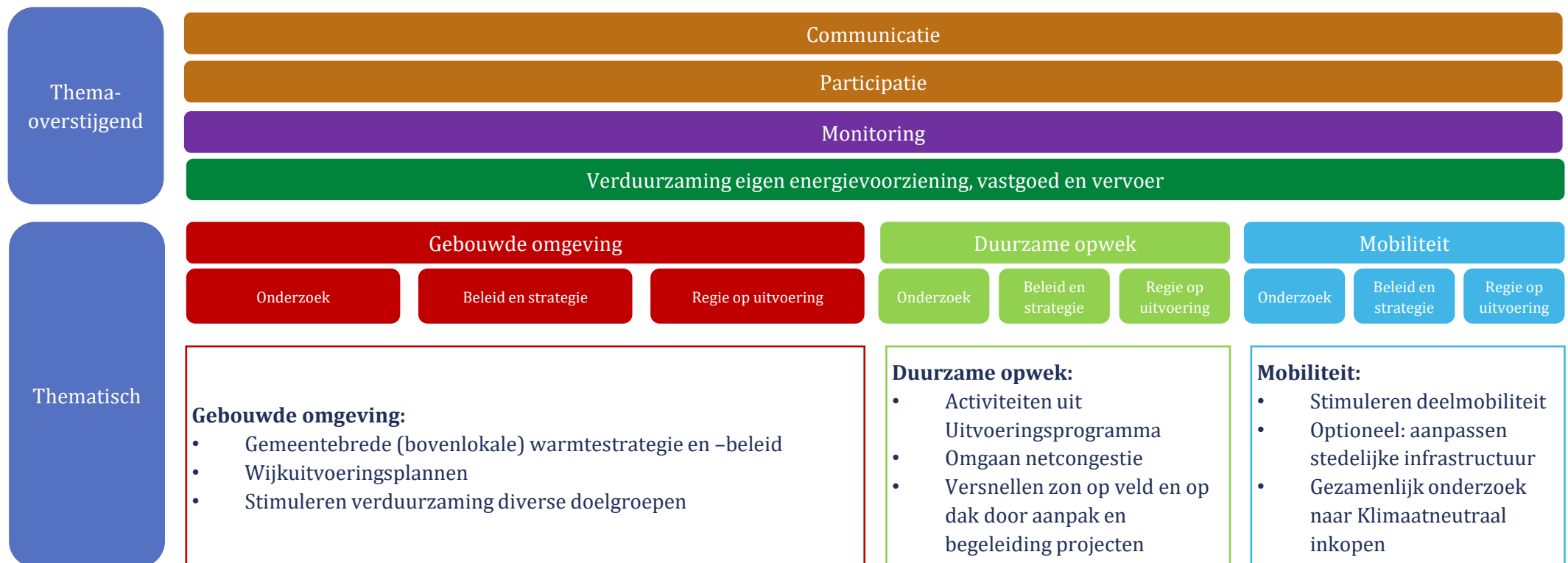


Voorbeelden van type activiteiten



Schets van hoe de samenwerking *inhoudelijk* georganiseerd kan worden

De 87 activiteiten zijn in dit rapport onderverdeeld naar **type**. Hieruit blijkt dat activiteiten niet alleen uitvoerend zijn, maar ook beleidsvormend. Hieronder wordt ter illustratie en inspiratie een **voorbeeld** geschetst hoe deze activiteiten inhoudelijk georganiseerd kunnen worden. Sommige activiteiten vragen eerder competenties dan inhoudelijke kennis van een thema. Deze kunnen in een **thema overstijgend** team opgepakt worden (communicatie, participatie, monitoring). Andere activiteiten vergen vooral inhoudelijke expertise over een bepaald thema (bijv. opstellen wijkuitvoeringsplannen, versnellen ruimtelijke procedures voor netinfrastructuur of stimuleren van deelmobiliteit) waarbij een thematische organisatie beter past. De verduurzaming van de eigen organisatie kan in dit voorbeeld ook thema overstijgend georganiseerd worden voor de drie thema's gezamenlijk. Onze verwachting is dat de aantrekkingskracht van een interdisciplinair team (dat zich richt op bovenlokale vraagstukken en ondersteuning van lokale processen) groot is.



Samenvattend: Er valt veel in samenwerkingsverband op te pakken

Veel activiteiten uit de 27 gemeentelijke taken hebben een **bovenlokaal karakter** en/of zijn **schaalbaar**. Dat betekent dat er voordelen zitten aan het gezamenlijk oppakken ervan. De uitgevoerde analyse heeft als uitkomst dat meer dan 50% van de activiteiten bovenlokaal en/of schaalbaar is en zich vanuit die hoedanigheid leent voor samenwerking.

- Uit de uitgevoerde analyse komt naar voren dat 129 van de 156 activiteiten bovenlokaal en/of schaalbaar zijn. De rest heeft een lokaal karakter.
- De potentiële voordelen uit die schaalbaarheid concentreren zich op de 3K's: kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid.
- Van die 129 activiteiten zijn er 42 reeds ondergebracht bij een (bovenlokale) organisatie zoals de Omgevingsdienst, de RES of provincie.
- Daarmee resteren 87 activiteiten om nog in samenwerkingsverband te beleggen.
- De 87 activiteiten zijn divers van aard. Het gaat om doe-taken van meer uitvoerende aard en publieke taken waarbij overheidsbevoegdheden komen kijken. Verschillende taken zijn dus beleidsrijk, d.w.z. dat er nog bestuurlijke beleidskeuzen zijn te maken en besluiten nodig zijn.

Hoofdstuk 3

Scenario's

HOOFDSTUK 3

Er bestaan verschillende scenario's

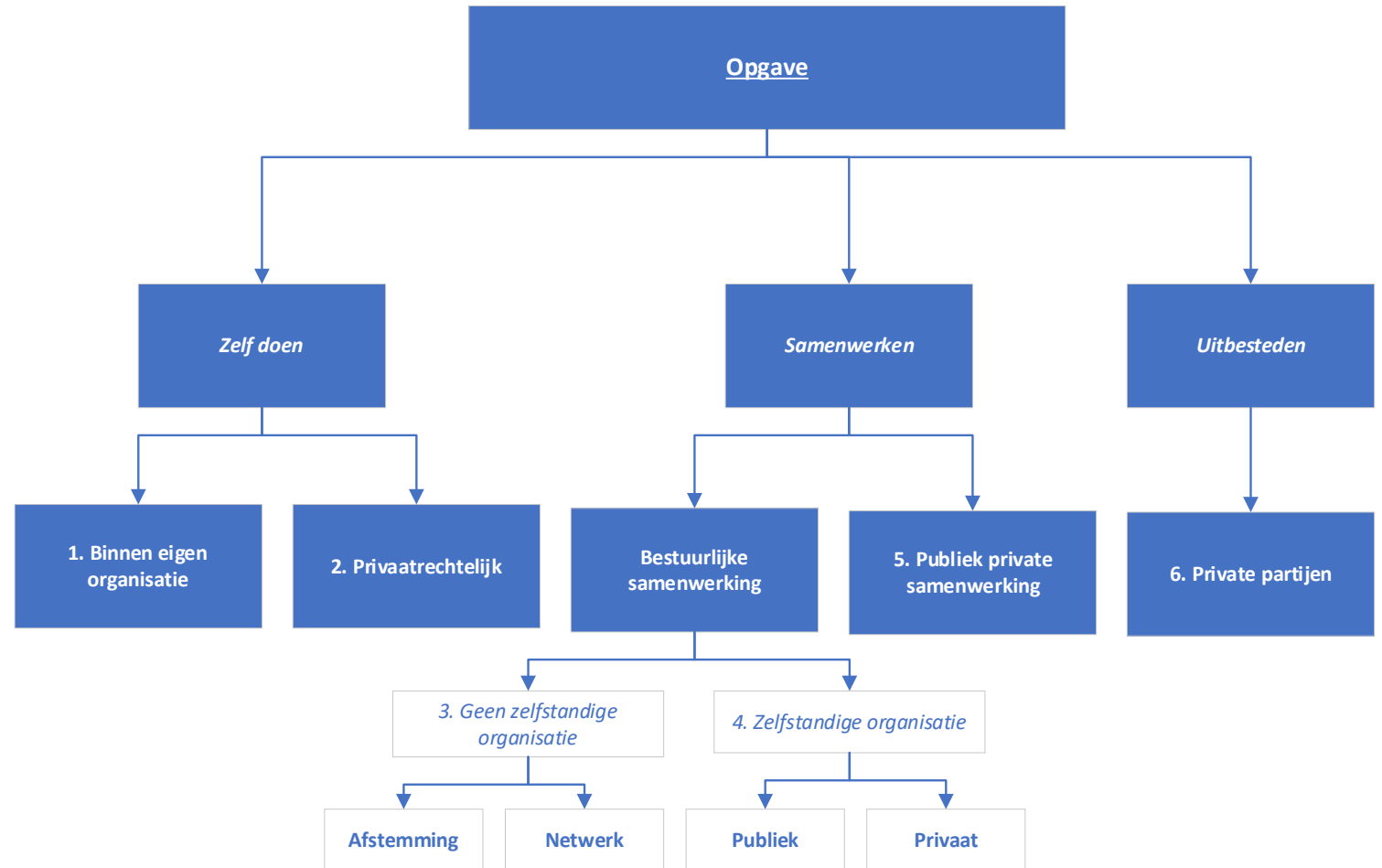
Organisatiestructuren

Er zijn in beginsel drie wegen om organisatorisch invulling te geven aan de klimaatopgave zoals in het vorige hoofdstuk geschetst:

- Zelf doen
- Samenwerken
- Uitbesteden

Hierbinnen zijn zes dominante scenario's te onderscheiden. Het figuur geeft dit weer. In dit hoofdstuk beschrijven we die zes scenario's.

De volgende blz. beschrijven de scenario's stuk voor stuk, maar in de praktijk is ook een combinatie van scenario's denkbaar.



HOOFDSTUK 3

Zelf doen

Scenario 1: Binnen eigen organisatie

- Dit scenario betekent dat elke organisatie de taken zelfstandig oppakt, binnen de eigen organisatie of via interne verzelfstandiging. Te denken valt bijvoorbeeld aan het gemeentelijk zwembad of het gemeentelijk sportcentrum.
- In dit scenario is geen sprake van formele of informele samenwerking met derden zoals andere gemeenten.
- Voor veel taken hanteren gemeenten dit scenario omdat veel taken een lokaal en eigenstandig karakter hebben.
- Dit scenario is zowel toegerust voor publieke taken* als uitvoerende taken (doe-taken).
- De democratische legitimatie is groot in dit scenario, omdat de taken direct binnen de publieke organisatie zijn belegd, waardoor de kaderstellende en controlerende rol van de raad is geborgd.

*Bij publieke taken komen overheidsbevoegdheden kijken, d.w.z. waarbij een bestuursorgaan eenzijdig kan ingrijpen en dat rechtsgevolgen heeft voor derden. Het kan dan zowel gaan om algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en om allerlei beschikkingsbevoegdheden. Publieke taken worden altijd uitgevoerd door bestuursorganen. Uitvoerende taken kunnen in beginsel door een ieder worden verricht.

HOOFDSTUK 3

Zelf doen

Scenario 2: Privaatrechtelijk

- Dit scenario betekent dat elke organisatie de taken zelfstandig oppakt via verzelfstandiging; de taak wordt belegd bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die onder toezicht en verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur staat.
- De uitvoering van taken wordt in dit scenario op afstand geplaatst.
- Een gemeente heeft op basis van de Gemeentewet de mogelijkheid om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten, indien sprake is van een te dienen openbaar belang (veelal opgenomen in de zogenaamde Nota verbonden partijen bij gemeenten).
- Genoemde motieven voor privaatrechtelijke taakbeartiging zijn slagvaardigheid, flexibiliteit van handelen (zoals minder gebonden aan interne processen van gemeenten) en inperking van risico aansprakelijkheid.
- Dit scenario is primair toegerust voor uitvoerende taken, want publiekrechtelijke bevoegdheden (zoals verordenende bevoegdheden) laten zich lastig verenigen met een privaatrechtelijke rechtsvorm.
- De democratische legitimatie is in beginsel minder in dit scenario. Dit moet specifiek worden ingericht bij de toekenning van rechten en verplichtingen en bij het verdelen van taken en verantwoordelijkheden.

HOOFDSTUK 3

Samenwerken

Scenario 3: Geen zelfstandige organisatie (1/2)

- Dit scenario gaat uit van bestuurlijke samenwerking, zonder dat er een nieuwe organisatie wordt opgericht. Dit scenario kent twee varianten: afstemming en netwerk.
 - Soms is informele afstemming voldoende om het doel van de samenwerking te bereiken. Kenmerkend voor de afstemming is dat geen taken over en weer worden uitgevoerd of (structurele) betalingen aan elkaar plaatsvinden. Het krijgt veelal vorm met een convenant, bestuursovereenkomst of regeling zonder meer, maar soms ook zonder dat (d.w.z. dat er niets is geregeld).
 - Soms kiest men voor een netwerkconstructie. In dit geval voeren één of meerdere deelnemers voor elkaar taken uit. Kenmerkend voor de netwerkconstructie is dat één organisatie belast is met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers, terwijl geen nieuwe organisatie wordt opgericht. Het krijgt veelal vorm met een dvo of centrumregeling conform de Wgr.
- Kenmerk van de afstemming is dat deze meer bewegingsvrijheid biedt, minder gebondenheid en meer ruimte voor couleur locale. Bij deze variant is verder sprake van kwetsbaarheid, omdat er geen (juridisch) verplichtend kader is (partijen kunnen zelf wel hulpstructuren in het leven roepen en afspraken maken).
- Kenmerk van de netwerkconstructie is dat deze slagvaardiger is en meer gebondenheid geeft dan afstemming.
- Motieven voor samenwerking richten zich op de 3K's: kwaliteit verbeteren, kosten verminderen, kwetsbaarheid verminderen.
- Dit scenario kenmerkt zich door zijn eenvoud.
- Een nadeel van de afstemmingsvariant in het bijzonder is dat deze samenwerking te vrijblijvend kan zijn zonder verdere afspraken.

HOOFDSTUK 3

Samenwerken

Scenario 3: Geen zelfstandige organisatie (2/2)

- Dit scenario van bestuurlijke samenwerking zien we vooral bij eenvoudige samenwerkingsvraagstukken.
- Dit scenario is primair toegerust voor uitvoerende en coördinerende taken.
- De democratische legitimatie is diffuus, vooral bij de netwerkconstructie. Die legitimatie is minder bij een centrumregeling, omdat zeggenschap vooral ligt bij de gastheergemeente. De andere gemeenten hebben hiërarchisch geen directe invloed op de medewerkers van de centrumgemeente. Zeggenschap op de dienstverlening door de centrumgemeente loopt veelal via separate overeenkomsten.

HOOFDSTUK 3

Samenwerken

Scenario 4: Zelfstandige organisatie (1/3)

- In deze formele variant wordt een aparte organisatie, rechtspersoon of bestuursorgaan opgericht. De uitvoering van taken wordt op afstand geplaatst, maar de oorspronkelijke bevoegden kunnen wel invloed blijven houden op de uitoefening van taken.
- Een zelfstandige organisatie wordt vooral opgericht voor meer substantiële taken die verder gaan dan afstemming en overleg.
- Dit scenario kent een publiekrechtelijke en privaatrechtelijke variant, doch de wetgever heeft een voorkeur voor de publiekrechtelijk variant. Hoofdmaken:
 - Publiekrechtelijk: Openbaar lichaam en Bedrijfsvoeringsorganisatie (Bvo) o.b.v. de Wgr.
 - Privaatrechtelijk: Vereniging, coöperatie, VOF, NV, BV of stichting o.b.v. het Burgerlijk wetboek.
- Motieven voor samenwerking richten zich op de 3K's: kwaliteit verbeteren, kosten verminderen, kwetsbaarheid verminderen.
- Een formele variant geeft voorts een zekere robuustheid die het zakendoen met derden ten goede kan komen, vooral als er diverse stakeholders zijn (zie ook de bijlage). Het draagt bij aan de slagkracht van het samenwerkingsverband.
- Genoemde motieven voor private verzelfstandiging zijn voorts: flexibiliteit van handelen en inperking van risico van aansprakelijkheid.
- Afhankelijk van de variant is er de keuze voor een juridische vorm met of zonder rechtspersoonlijkheid (VOF). Een rechtspersoon kan medewerkers in dienst nemen, overeenkomsten aangaan en inkopen doen. Dat kan een voordeel zijn.

HOOFDSTUK 3

Samenwerken

Scenario 4: Zelfstandige organisatie (2/3)

- De publiekrechtelijke variant van dit scenario is zowel toegerust voor publieke als uitvoerende taken, vooral de Bvo en het Openbaar lichaam. De organisatie van de privaatrechtelijke variant is primair toegerust voor uitvoerende taken, dus kent een smallere reikwijdte.
- De democratische legitimatie is, door het op afstand te zetten, in beginsel diffuus, vooral bij de privaatrechtelijke variant.
- Opties voor sturing zijn er minder in de privaatrechtelijke variant. In de publiekrechtelijke variant is dit formeel geregeld via de Wgr, terwijl in het privaatrecht veel meer geregeld zal moeten worden in de statuten of overeenkomsten om dit te bereiken.
 - Binnen publiekrechtelijke rechtsvormen zijn waarborgen opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid.
 - Bij privaatrechtelijke rechtsvormen zijn deze waarborgen er niet of minder, waardoor er meer geregeld zal moeten worden in de statuten en/of overeenkomsten om dit te bereiken.*

*Zolang die privaatrechtelijke partij geen besluiten neemt o.b.v. publiekrechtelijke regels (bijv. via mandaat), is er sprake van dezelfde rechtswaarborgen als bij een publiekrechtelijke partij.

HOOFDSTUK 3

Samenwerken

Scenario 4: Zelfstandige organisatie (3/3)

Samenwerkingsvarianten Wgr

Bedrijfsvoeringsorganisatie

- De Bedrijfsvoeringsorganisatie (Bvo) is een redelijk lichte samenwerkingsvorm in de Wgr.
- De Wgr stelt dat de Bvo er is voor bedrijfsvoerings- en eenvoudige uitvoerende ('beleidsarme') taken.
- De Bvo heeft een ongeleed bestuur (slechts één bestuursorgaan), maar wel rechtspersoonlijkheid.
- De Bvo heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer.
- Er is sprake van weinig tot matige bestuurlijke drukte (in vergelijking met een openbaar lichaam dat een AB en DB kent) .

Openbaar lichaam

- Een Openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking en de meest zware variant.
- Een Openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer.
- Een Openbaar lichaam heeft een algemeen bestuur en een dagelijks Bestuur. er is sprake van stevige bestuurlijke drukte.

HOOFDSTUK 3

Samenwerken

Scenario 5: PPS

- Publiek private samenwerking (PPS) is een vorm van samenwerken waarbij overheid en bedrijfsleven een zaak samen realiseren, vooral projecten (tijdelijk).
- PPS komt nog wel eens voor bij de exploitatie van bedrijventerreinen, stedelijke ontwikkeling of voor recreatiebeheer.
- Er zijn tal van vormen waarin PPS invulling kan krijgen, ook via de Wgr (maar dit ligt niet voor de hand).
- Motieven voor samenwerking (3K's): kwaliteit verbeteren, kosten verminderen, personele kwetsbaarheid verminderen.
- Genoemde motieven voor PPS zijn verder: een beter gebruik van expertises van partijen, een hoger innovatievermogen, een construct om risico's en financiering te delen of te verleggen en 'gelijkheid' tussen partijen (geen relatie opdrachtgever/opdrachtnemer) te creëren.
- Dit scenario is primair toegerust voor uitvoerende taken.
- De democratische legitimatie is diffuus.

HOOFDSTUK 3

Uitbesteden

Scenario 6: Privaatrechtelijk uitbesteden

- Het uitbesteden van een publieke taak aan één of meer private partijen.
- De traditionele vorm van uitbesteding is aan een marktpartij (ook wel inkoop genoemd), waarbij vaak een aanbesteding wordt uitgeschreven. Een bijzondere vorm is uitbesteding aan een ander overheidslichaam, zoals een andere gemeente.
- In beide gevallen fungeert in deze de gemeente als opdrachtgever en kan via die lijn sturen. De politieke verantwoordelijk is en blijft bij de gemeenten.
- De feitelijke uitvoering vindt niet door het overheidslichaam zelf plaats, maar in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het overheidslichaam door een derde waarop het overheidslichaam geen andere sturingsmogelijkheden heeft dan uitsluitend contractuele sturingsmogelijkheden.
- Uitbesteding gebeurt vooral omdat een derde, zoals een marktpartij, de taak beter of goedkoper kan uitvoeren dan de overheid zelf.
- Dit scenario is primair toegerust voor uitvoerende taken en kent dus een smalle taakreikwijdte.
- De democratische legitimatie van deze inkoop is helder, maar opties voor sturing zijn er in beginsel minder (uitsluitend via contract).

HOOFDSTUK 3

Samenvatting

Impact per scenario

	Zelf doen		Samenwerken				Uitbesteden	
	Publiek	Privaat	Geen organisatie (afstemming/netwerk)	Zelfstandige organisatie		PPS	Privaat	
				Publiek	Privaat			
Eenvoud constructie	3	2	3	2	2	1	2	
Reikwijdte taken	3	1	1	3	1	2	1	
Slagkracht	2	2	2	3	3	3	3	
Kostenefficiency	1	1	2	3	3	3	2	
Personele kwetsbaarheid	1	1	3	3	3	2	2	
Kwaliteit	1	1	2	3	3	2	2	
Risicospreiding	1	1	2	2	3	3	3	
Innovatiekracht	1	2	1	2	3	3	2	
Legitimatie	3	2	3	2	2	2	2	
Sturingspotentieel	3	2	2	3	2	2	2	

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies & aanbevelingen (1/5)

Klimaatopgave

- De klimaatopgave bestaat uit uiteenlopende thema's waaruit taken voortvloeien voor gemeenten. Dit onderzoek richt zich op de thema's: gebouwde omgeving, duurzame opwek en mobiliteit.
- Het pakket aan taken op deze drie thema's telt op tot 27 en bestaat uit 156 activiteiten in totaal.
- Per activiteit is bepaald of deze bovenlokaal en/of schaalbaar is. Dat geldt voor 129 activiteiten. Dit deel leent zich voor samenwerking. De rest is vooral een lokale aangelegenheid.

Scenario's

- De medewerkers die werken aan de klimaatopgave zijn de voornaamste succesfactor, maar daarbij hoort ook een passende organisatorische samenwerkingsvorm. Het één kan niet zonder het ander. Dit rapport gaat over de samenwerkingsvorm.
- De klimaatopgave heeft een structureel en permanent karakter en omvat taken waarmee gemeenten nog jaren mee bezig zullen zijn. Dat vraagt om een robuuste gemeentelijke samenwerking die toegerust is op haar taken.

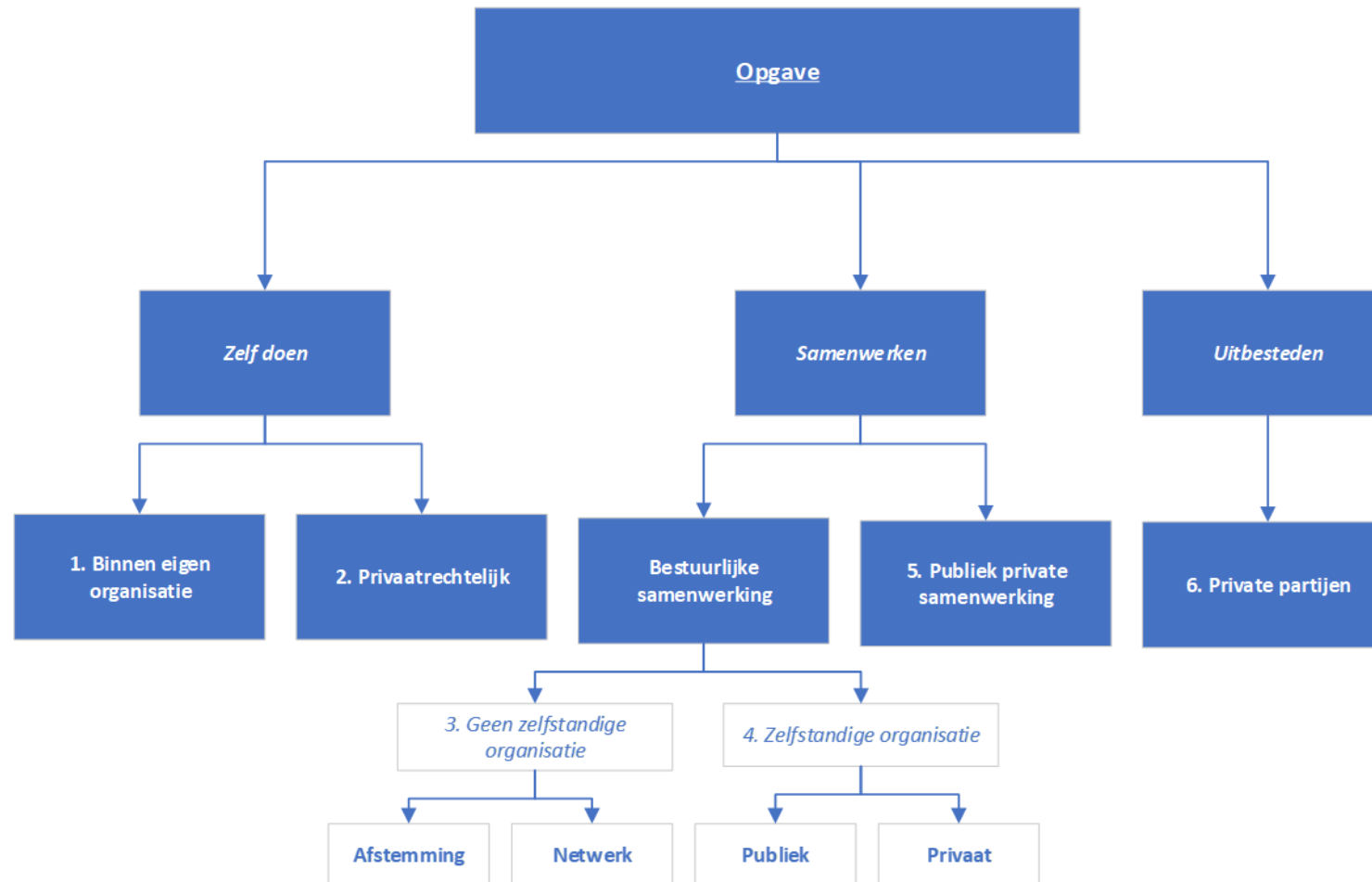
- Dat is op dit moment niet het geval. De samenwerking heeft nu een informeel karakter en is gebaseerd op vrijwillige inzet. De huidige samenwerking is fragiel, niet toekomstbestendig en rendeert onvoldoende. Voorts is een forse personele opschaling nodig om de doelen te halen.
- Een andere en intensievere manier van samenwerken, met executiekracht, is nodig. Voor de korte termijn is, vooruitlopend op een structurele oplossing, door de gemeenten gekozen voor continuering van de huidige variant van afstemming, maar dan in versterkte vorm (afstemming+).

- Formaliseren van het informele karakter van de samenwerking.
- Inzet van drie coördinatoren.
- Coördinatie onderbrengen bij Omgevingsdienst of gastheer.

- Voor de lange termijn zijn er in zijn algemeenheid drie hoofdopties om in te organiseren en hierbinnen zijn verschillende varianten te onderscheiden. We lopen ze hierna stuk voor stuk langs.

- A. Zelf doen
- B. Uitbesteden
- C. Samenwerken

Conclusies & aanbevelingen (2/5)



Conclusies & aanbevelingen (4/5)

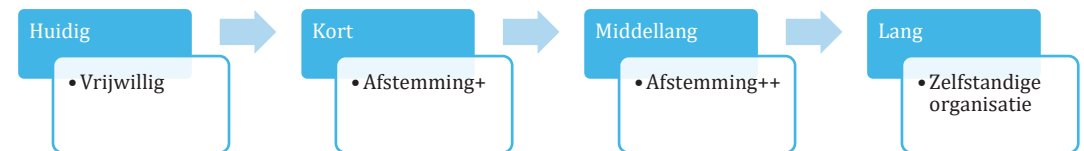
Middellange termijn

- Op dit moment werken de gemeenten in Westfriesland informeel en vrijwillig samen, zonder verdere afspraken. Dat werkt onvoldoende. Voor de korte termijn is daarom gekozen voor continuering van de variant van afstemming, maar dan met enkele nadere afspraken (afstemming+). Voor de middellange termijn adviseren wij deze variant verder uit te bouwen in een programma (afstemming++) door middel van een covenant of letter of interest (tussen de colleges) waarin de inhoudelijke reikwijdte van de samenwerking staat. In aanvulling hierop zijn verdere hulpstructuren nodig voor een soepele organisatie, te weten spelregels en afspraken over:

- Aansturing, taakverdeling en coördinatie van processen
- Overleggremia en personele vertegenwoordiging
- Wijze van besluitvorming
- Inzet van capaciteit en financiën.

- Wij adviseren om een programmamanager aan te stellen, onder aansturing van de gemeentesecretarissen, om het intergemeentelijke programma op stoom te brengen (inrichtings- en transitieplan, implementatie) en vervolgens centraal regie te voeren. Zo is het eigenaarschap geborgd.

- Voor het welslagen van het programma is het verder nodig dat deze programmamanager leiderschap toont, een heldere opdrachtomschrijving meekrijgt, mandaat krijgt en ook middelen om te handelen.
- Naarmate de samenwerking groeit en de tijd vordert, gaat deze variant tegen haar grenzen aanlopen. Als de samenwerking de volle reikwijdte krijgt zoals uiteengezet in dit rapport, dan wordt dit op termijn in omvang te groot om informeel en met hulpstructuren te organiseren. Ook zullen medewerkers in deze variant gaan schipperen met het verdelen van hun tijd tussen hun thuisgemeente en het samenwerkingsverband, terwijl de opgave meer en meer om dedicated inzet vraagt.



Lange termijn

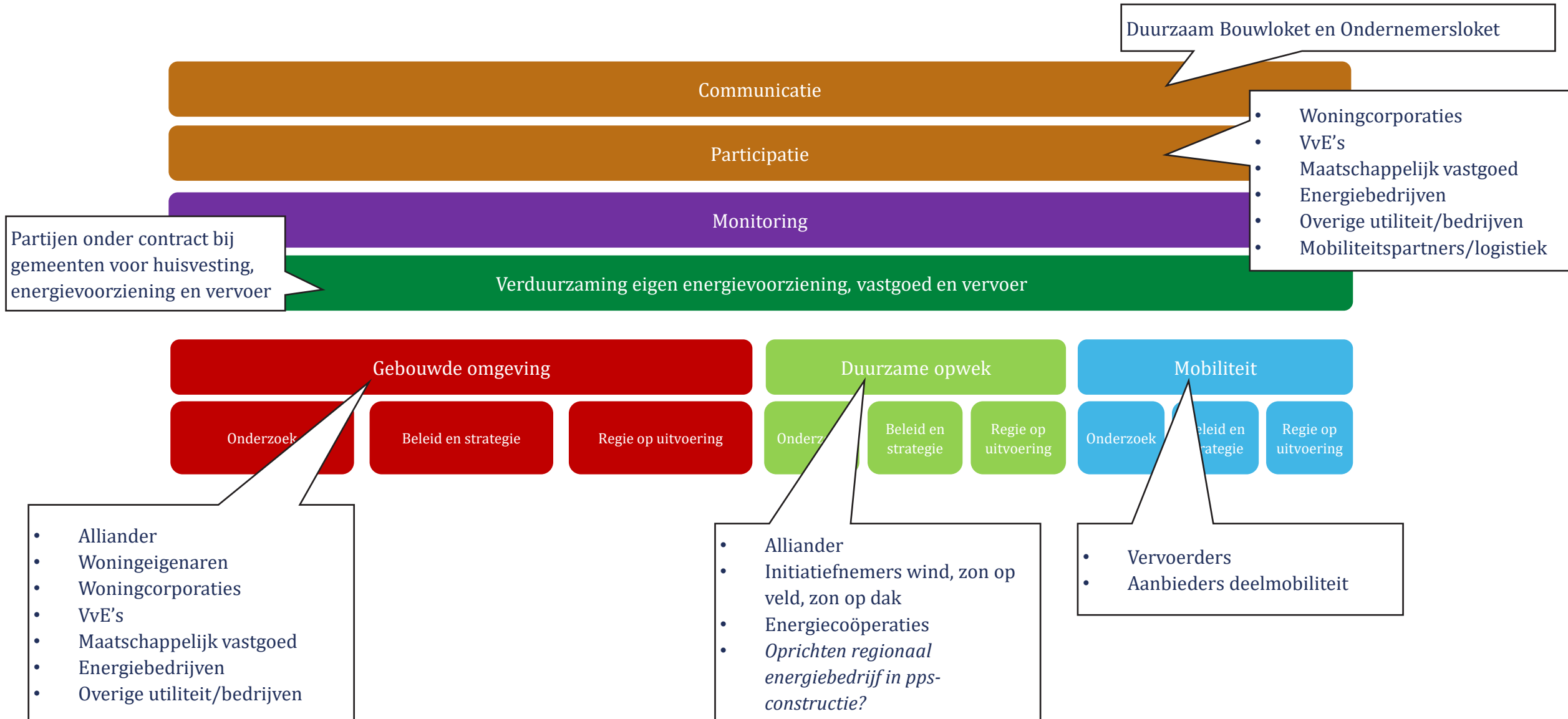
- Voor de langere termijn (> 2 jaar) en als structurele oplossing adviseren wij, in het licht van bovengenoemde, een formeel samenwerkingsverband middels een zelfstandige organisatie. Het verdient aanbeveling de middellange variant van afstemming++ dan eerst grondig te evalueren en actuele ontwikkelingen mee te wegen, alvorens te besluiten tot een definitieve go / no go.

Conclusies & aanbevelingen (5/5)

- Een zelfstandige organisatie kan via de private of publieke route. De wetgever heeft echter een voorkeur voor het publiekrecht. Hier borduren wij verder op voort in dit rapport.
- Een ander voordeel is ook dat de publieke route ruimte biedt voor een diversiteit aan taken, terwijl een private route of PPS een veel nauwere reikwijdte heeft (vooral uitvoerend). De klimaatopgave wordt juist gekenmerkt door haar breedte (publieke en uitvoerende taken). Om deze reden is een PPS-variant geen logische route. Dat wringt potentieel ook met de democratische legitimiteit. Ook belemmert de nota verbonden partijen dit in beginsel.
- De taken kunnen in principe worden belegd in een bestaande of nieuwe zelfstandige organisatie. VTH activiteiten kunnen mogelijk belegd worden bij de Omgevingsdienst, maar voor de overige taken is de Omgevingsdienst niet de eerst aangewezen partij om de gemeentelijke taken in te beleggen. Vooral vanwege haar reikwijdte die verder gaat dan de betreffende 7 gemeenten (ook andere gemeenten en provincie). Het is immers geen puur gemeentelijk samenwerkingsverband.
- Een ander bestaand formeel construct om de overige activiteiten in te beleggen is er niet. Wij adviseren op termijn te beleggen in een nieuw op te richten organisatie binnen het publiekrecht, want de publieke route heeft de voorkeur van de wetgever.
- Kijkend naar het takenpakket, dan gaat het om publieke en uitvoerende taken. Aangezien de Wgr stelt dat de Bvo er is voor bedrijfsvoerings- en eenvoudige uitvoerende taken, is dit geen passend construct. Wij adviseren derhalve een Openbaar lichaam.

Bijlage

Stakeholders en betrokkenen





Berenschot

www.berenschot.nl

linkedin.com/berenschot