

Basisregistratie Personen (BRP), mogelijkheden en kansen door samenwerking van gemeenten

"Samen voor ons eigen...."

Inleiding

Gemeenten kunnen bijna niet meer zonder elkaar. Bezuinigingen, efficiency en steeds meer taken die naar gemeenten overgeheveld worden, zorgen ervoor dat gemeenten steeds meer gaan samenwerken. Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn voor veel van de soms lastige vraagstukken die gemeenten op het gebied van hun informatiehuishouding ervaren. Samenwerking wordt voor gemeenten steeds belangrijker om effectief en efficiënt te kunnen opereren. Gemeentelijke samenwerking is voordelig: minder kosten, meer kwaliteit en continuïteit. Maar samenwerking is ook lastig en lang niet altijd eenvoudig.

In de komende jaren wordt de BRP ingevoerd. Dat betekent veel werk voor gemeenten. Door de krachten te bundelen kunnen lasten worden gedeeld en is winst te behalen. Dit white paper geeft een schets van de mogelijkheden.

Investeren in samenwerking

Bij samenwerking is de oriëntatiefase van groot belang. In deze fase moet de vraag naar de motieven voor samenwerking per gemeente ondubbelzinnig worden beantwoord: 'Voor welk vraagstuk vormt de samenwerking voor mijn gemeente een oplossing?' en 'Welke baten kan ik realiseren door samen te werken?' Belangrijk daarbij is ook dat er overeenstemming moet zijn bij de gemeenten over de leidende motieven. Als de deelnemers gezamenlijk dezelfde voordelen zien, de urgentie ervaren en de bereidheid hebben, zal de samenwerking intensiever zijn. Nadenken over de vraag binnen welk kader je als gemeente je samenwerkingen wilt vormgeven, kan helpen om meer grip en sturing te krijgen op de vormgeving en werkwijze van samenwerkingsverbanden.

Natuurlijk is het vertrekpunt veelal voor gemeenten verschillend. Juist omdat er al zoveel samengewerkt wordt in regionaal verband, is het startpunt waarschijnlijk nooit nul. Soms ligt samenwerking met een grote gemeente in de buurt voor de hand op basis van geografische ligging en schaalgrootte. In andere gevallen zal er samengewerkt worden met gemeenten van gelijke grootte. De vraag is dan met welke gemeente(n).

Als in de oriëntatie is vastgesteld dat samenwerking succes kan hebben, komen vragen aan de orde naar de motieven, de wijze van (de vorm) en mate van samenwerking, de kosten en baten, de verwachtingen en veronderstellingen van de deelnemers en het draagvlak. Pas nadat daarover voldoende overeenstemming is, kan succesvol worden gestart.

Motieven voor samenwerking

De motieven van gemeenten om samen te werken zijn divers: het realiseren van schaalvoordelen, het streven naar betere kwaliteit van de dienstverlening, het delen van kennis en expertise, kosten besparen, voldoende bestuurskracht, het verbeteren van de beleidseffectiviteit, het bereiken van maatschappelijke doelen, het verzekeren van de slagkracht van de organisatie, et cetera. Het is de uitdaging voor alle deelnemende gemeenten om deze motieven om te zetten in gekwantificeerde baten. En daarop te sturen als individuele gemeente en daarnaast als collectief.

Vormen van samenwerken¹

De vormgeving van samenwerking in de praktijk is heel divers. Er zijn in ieder geval twee dimensies die van belang zijn, een juridische en een organisatorische dimensie. De manier waarop gemeenten de samenwerking organiseren, zegt niet bij voorbaat iets over de juridische vormgeving. Dit zijn twee verschillende dimensies van samenwerking. Het is niet gezegd dat één juridische vorm past bij één organisatorische vorm. Verschillende vormen zijn mogelijk.

Juridische dimensie

Voor wat betreft de juridische vormgeving is er een verscheidenheid aan mogelijke constructies. De samenwerking kan publiekrechtelijk op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden vormgegeven, maar ook privaatrechtelijk op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW). Vrijblijvende samenwerking op projectbasis zonder overeenkomst is ook mogelijk.

Organisatorische dimensie

Voor wat betreft de organisatie van de samenwerking worden de volgende varianten onderscheiden:

1. Het **netwerkconcept** is een lichte vorm van samenwerking met een losse structuur. De gemeentelijke organisaties blijven intact maar op een aantal gebieden opereren ambtenaren gezamenlijk;
2. Het **matrixmodel** gaat iets verder dan het netwerkconcept. Samenwerkingspartijen nemen via een portefeuillevverdeling verschillende taken of beleidsterreinen voor hun rekening;
3. Wanneer wordt gewerkt met een **centrumgemeente** brengen de deelnemende gemeenten taken onder bij een centrumgemeente, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert;
4. Bij een **Shared Service Center** (SSC) worden de krachten van de ambtelijke organisaties van de deelnemende gemeenten gebundeld binnen één nieuwe organisatie om opdrachten uit te voeren voor de verschillende autonome gemeentebesturen.

¹ Vrij naar "Grip op samenwerking", Publicatie van het VNG-ondersteuningsprogramma Slim Samenwerken, november 2012. De publicatie "Grip op samenwerking" (november 2012) geeft een handzaam overzicht van de meest voorkomende vormen van gemeentelijke samenwerking en de mogelijkheden die er zijn om (meer) grip en sturing te krijgen.

Welke vorm van samenwerken wordt gekozen is afhankelijk van de wensen en ambities van de samenwerkende gemeenten.

Samenwerken aan de invoering van de BRP in de praktijk

Vanuit Operatie BRP ziet KING in de praktijk verschillende vormen van samenwerking ontstaan bij gemeenten die werken aan de invoering van de BRP. De initiatieven zijn vaak terug te voeren op reeds bestaande samenwerkingsverbanden op andere terreinen tussen de betrokken gemeenten. Maar de invoering van de BRP zorgt ook voor nieuwe samenwerkingsverbanden en vormen van samenwerking. De volgende samenwerkingsvormen met de BRP als inzet komen al voor:

- **Samen verwerven**

Voor de invoering van de BRP moeten gemeenten nieuwe programmatuur en apparatuur aanschaffen. Er moeten Burgerzakenmodules worden geselecteerd en geïnstalleerd en de voorzieningen voor binnengemeentelijke levering van persoonsgegevens moeten worden aangepast aan het werken met de BRP. Verwerving is het proces waarbij een gemeente een leverancier cq. leveranciers selecteert. Daartoe behoort ook het bepalen van de te stellen eisen (bestek), de aanvullende dienstverlening, de wijze van selecteren, het afsluiten van het contract en het vastleggen van overige afspraken. Aanbesteden is geen sinecure. Daarom hebben verschillende gemeenten besloten dit gezamenlijk op te pakken.

Ook komt het voor dat gemeenten Burgerzakenmodules willen verwerven voor een aantal gemeenten gezamenlijk en dat ze die willen installeren in hun gezamenlijk Shared Service Center ICT. Deze technische mogelijkheid wordt –voor zover bekend– op dit moment niet ontwikkeld en het is van belang de mogelijkheid vanuit de wet- en regelgeving om dat te doen in de gaten te houden (zie ook hierna).

- **Bijhouding in de frontoffice voor meer gemeenten tegelijk**

Een aantal gemeenten heeft hun activiteiten uit de frontoffice ondergebracht in een zogenaamd Klantcontactcentrum (KCC). Met de komst van de BRP gaat er in de bijhouding van persoonsgegevens iets veranderen. Naarmate er meer van de bijhoudingsactiviteiten nu al door gemeenten in de frontoffice zijn belegd moet er meer veranderen. De komst van de BRP kan ook aanleiding zijn meer activiteiten rondom de bijhouding juist in de frontoffice te beleggen.

- **Shared Service Center**

Gemeenten bundelen steeds vaker hun krachten om taken in gezamenlijkheid uit te voeren. Deze Shared Service Centra kennen we al (veelvuldig) op het gebied van ICT. Maar ook op andere terreinen zien we dergelijke ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD).

Als in die samenwerkingsverbanden persoonsgegevens worden gebruikt, lijkt het voor de hand te liggen om daarin ook op te treden als één afnemersorganisatie. De wet- en regelgeving rondom de GBA en BRP maken dat echter niet altijd mogelijk. Om ervoor te zorgen dat de samenwerkingsorganisatie toch wordt voorzien van de noodzakelijke

persoonsgegevens moeten de deelnemende gemeenten dus goede afspraken maken om te voorkomen dat wordt gehandeld in strijd met de wetgeving.

- **Volledige overdracht van taken van de ene aan de andere gemeente**

In deze variant voert de ene gemeente namens en in opdracht van de andere gemeente taken uit. Deze variant komen we voor wat betreft Burgerzaken nogal eens tegen in de voorbereiding op een herindeling, maar in enkele gevallen ook voor de langere termijn.

Wel of niet samenwerken aan de BRP?

Samenwerken in het kader van de invoering van de BRP biedt mogelijkheden en kansen. Een waarschuwing is echter ook op haar plaats. Voor samenwerken geldt ook "Bezint eer ge begint". Samenwerken is geen doel op zichzelf, maar een middel om gewenste doelen te bereiken. Voor alle deelnemers in de samenwerking blijft de vraag 'Wat willen we met deze samenwerking bereiken en wat levert de samenwerking mij op?'

Daarom wordt er vanuit het project Slim Samenwerken van de VNG geadviseerd vooraf in ieder geval goed na te gaan wat de haalbaarheid van de samenwerking is. Een zogenaamde 'businesscase' is daarbij een goed middel. Het gaat dan niet alleen om kwalitatieve en kwantitatieve kosten en baten rondom financiën, organisatie, ICT en personeel, maar om inschattingen van de complexiteit en risico's van de keuze voor samenwerking. Ook voor samenwerken geldt: de kost gaat voor de baat uit en die baat wordt vaak pas op termijn behaald.

Voorbeelden van bestaande samenwerkingsverbanden op het gebied van Burgerzaken, Dienstverlening en ICT

In de praktijk werken gemeenten al veel samen. Hieronder wordt een aantal voorbeelden uit de praktijk geschetst. Deze lijst is niet uitputtend.

- Samenwerking op basis van gastheerschap. Eén van de gemeenten zorgt voor de ICT, inclusief de ondersteuning voor alle deelnemende gemeenten van het samenwerkingsverband. Iedere gemeente heeft haar eigen Burgerzakensysteem op de gezamenlijke ICT;
- De gemeenten hebben hun ICT en programmatuur voor Burgerzaken ondergebracht in één afzonderlijke organisatie, die voor alle deelnemende gemeenten werkt;
- Samenwerking voor wat betreft Burgerzaken en ICT tussen gemeenten in voorbereiding op een fusie of herindeling;
- Samenwerkende gemeenten slaan elkaars persoonsgegevens redundant op ("backup");
- Samenwerking waarbij applicatiebeheerders Burgerzaken toegang hebben tot alle GBA-systemen van de deelnemende gemeenten, zodat ze elkaar onderling kunnen vervangen;
- Werkorganisatie van verscheidene gemeenten, waarbij medewerkers Burgerzaken van die gemeenten voor alle gemeenten werkzaamheden verrichten, maar waarbij de deelnemende gemeenten zelfstandig blijven;

- Medewerkers van een gemeente worden ondergebracht in de centrumgemeente en verrichten van daaruit hun werkzaamheden voor de centrumgemeente, maar ook voor de eigen gemeente. Oorspronkelijke gemeenten blijven zelfstandig, maar het ambtelijk apparaat is overgegaan naar de gastgemeente;
- Samenwerking in een gezamenlijk Klantcontactcentrum (KCC), waarbij Burgerzaken van de deelnemende gemeenten afzonderlijk van elkaar blijven functioneren;
- Samenwerking voor wat betreft inkoop en aanbesteding;
- Shared Service Centre op het gebied van informatievoorziening en automatisering, inclusief gegevensbeheer. De dienstverlening aan de burgers vindt plaats vanuit de deelnemende gemeenten zelf;
- Samenwerking waarbij de deelnemende gemeente de uitvoeringsorganisaties samenvoegen in één nieuwe organisatie van waaruit de dienstverlening van de samenwerkende gemeenten plaatsvindt. De gemeentebesturen blijven individueel verantwoordelijk.

Meer informatie over Slim Samenwerken

Meer informatie vindt u op de website van de VNG onder Slim samenwerken:
www.vng.nl/samenwerken

Samen met de VNG werkt KING aan het project Slim Samenwerken. KING neemt de informatievoorziening en het ICT-deel voor zijn rekening:
<http://www.kinggemeenten.nl/slim-samenwerken-aan-ict>

U kunt ook contact opnemen met de gemeenteadviseur van uw regio, of uw vraag stellen aan KING via info@kinggemeenten.nl.

**KWALITEITSINSTITUUT
NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**NASSAULAAN 12
2514 JS DEN HAAG**

**POSTBUS 30435
2500 GK DEN HAAG**

**T 070 373 80 17
F 070 363 56 82**