

Kaderstellend raadsvoorstel samenwerking gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer

1. Inleiding en samenvatting

1.1. Inleiding

In februari 2008 hebben er voor de gemeenteraden van de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer informatiebijeenkomsten plaatsgevonden over de eerste verkenningen van intensivering van de samenwerking tussen de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer (WOL). Tijdens deze informatiebijeenkomsten zijn er door de drie gemeenteraden verschillende vragen gesteld en is meegedacht over de wijze waarop de samenwerking verder kan worden vormgegeven.

Om deze processtart voor de verdere uitwerking van de samenwerking goed te borgen is het van belang dat de drie gemeenteraden een aantal kaders vaststellen. In het vervolgproces dient de verdere uitwerking van de samenwerking plaats te vinden binnen deze kaders van de gemeenteraden.

In vervolg op de informatiebijeenkomsten van februari 2008 heeft in mei jl. in de commissies (Oostzaan en Landsmeer) en in de voorronde (Wormerland) een eerste oriënterende bespreking plaatsgevonden van de kaders met betrekking tot de samenwerking tussen de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer. In dit 'kaderstellende raadsvoorstel' zijn deze kaders verder toegelicht en uitgewerkt. Bovendien zijn in dit kaderstellende raadsvoorstel de betrokkenheid en de rol van de drie gemeenteraden in het vervolgproces beschreven.

1.2 Samenvatting, 4 W's

Wat is het probleem?

Er komen veel (gedecentraliseerde) taken en (digitale) ontwikkelingen op de drie (relatief kleine) gemeenten af. In de huidige praktijk 'knellen' al regelmatig beleidsmatige, uitvoerende en organisatorische opgaven in de drie gemeenten, hetgeen versterkt wordt door de toekomstige taken en ontwikkelingen.

Wat willen we bereiken?

Het doel van de samenwerking richt zich op het borgen en verbeteren van de dienstverlening, kwaliteit, continuïteit, slagkracht en betaalbaarheid van de drie gemeenten, zonder afbreuk te doen aan de zelfstandigheid, de lokale identiteit en de lokale dienstverlening van de drie gemeenten.

Wat gaan we daarvoor doen?

Om de uitvoering van beleidsmatige, uitvoerende en organisatorische opgaven te borgen en de dienstverlening verder te verbeteren is het noodzakelijk om de krachten te bundelen, en binnen een aantal bepalende kaders, te komen tot één gemeenschappelijke werkorganisatie.

Wat gaat het kosten?

De structurele kosten van de ambtelijke organisatie blijven minimaal gelijk. Efficiency voordelen uit het samenwerkingsproces worden ingezet voor het borgen en verder ontwikkelen van de kwaliteit van hoogwaardige dienstverlening. De ontwikkeling en implementatie van de gemeenschappelijke werkorganisatie vergen eenmalige investerings- / voorbereidingskosten die worden geëxpliciteerd in een Intentieverklaring.

1.3 Belangrijkste kaders

Samengevat komen de kaders neer op de volgende uitgangspunten. Bij de samenwerking is het belangrijkste uitgangspunt het handhaven van de bestuurlijke zelfstandigheid. Daarbij moeten de drie gemeenten eigen beleids- en uitvoeringskaders kunnen blijven vaststellen ter bewaking en borging van de eigen lokale identiteit van de gemeente. De samenwerking en het samenwerkingsproces moeten vooral worden benut om de gemeentelijke dienstverlening verder te ontwikkelen en te verbeteren. De dienstverlening blijft binnen iedere gemeente lokaal geborgd door een zogenaamde 'front-office'. Elke gemeente blijft verantwoordelijk voor haar eigen financiële positie. De kosten van de ambtelijke organisatie moeten tijdens de samenwerking gelijk blijven. Efficiency voordelen uit het samenwerkingsproces worden ingezet voor het borgen en verder ontwikkelen van de kwaliteit van hoogwaardige dienstverlening.

1.4 Leeswijzer

In dit 'kaderstellende raadsvoorstel samenwerking WOL' staat in hoofdstuk 2 allereerst de aanleiding beschreven, waarom thans over intensivering van de samenwerking tussen de WOL-gemeenten wordt nagedacht. Vervolgens staat in hoofdstuk 3 de probleemstelling beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de oplossingsrichtingen en de belangrijkste kaders voor de samenwerking beschreven. Bovendien bevat hoofdstuk 4 een uitwerking van het eindperspectief van de samenwerking en een aantal eerste korte termijn samenwerkingstaken. Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van de belangrijkste communicatie en processtappen. Daarbij zijn specifiek de relevante processtappen vanuit de rol van de gemeenteraden beschreven. Bovendien bevat hoofdstuk 5 alvast een overzicht van de elementen die in een volgende processtap in een Intentieverklaring aan de gemeenteraden zullen worden voorgelegd. Hoofdstuk 6 bevat het samenvattende voorstel.

2. Aanleiding

2.1 Decentralisatie van taken

Voor een democratische, verbindende en duurzame samenleving is een slagvaardige overheid van groot belang. Krachtige gemeenten zijn daarin de basis, zij zijn bij uitstek de bestuurslaag waar maatschappelijke vraagstukken zich manifesteren. Door gemeenten meer beleidsruimte te geven, bevoegdheden te decentraliseren en het aantal specifieke uitkeringen te verminderen wordt aan gemeenten de instrumenten gegeven die nodig zijn om die duurzame samenleving te bouwen.

De visie van het kabinet en de gemeenten op decentraliseren gaat uit van het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Decentralisatie houdt de duidelijke opdracht in primair te bezien of het maatschappelijke probleem kan worden opgelost door een decentrale bestuurlijke richting, waarbij het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger wordt gebracht. In het coalitieakkoord op rijksniveau is afgesproken de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten met kracht te bevorderen. Decentralisatie van taken vraagt bezinning op de wijze waarop deze ontwikkeling kan worden vormgegeven.

2.2 Toekomstgerichte ontwikkeling van dienstverlening

In de afgelopen jaren is bovendien op diverse niveaus een ontwikkeling in gang gezet, die een forse wijziging betekent van de manier waarop overheidsorganisaties opereren. Deze ontwikkelingen zijn in gang gezet door het actieprogramma van het kabinet '*Andere Overheid*' en het VNG-actieprogramma '*De slagvaardige overheid*', die inzetten op een modernisering van de overheid door een meer omgevingsgerichte of 'stakeholder-gerichte' benadering. De belangrijkste onderdelen van deze programma's zijn een verbetering van de dienstverlening aan de burger, minder regels en meer verantwoordelijkheid voor de burger, een betere organisatie en een vernieuwing van de onderlinge relaties tussen de verschillende overheidsorganisaties, waaronder het decentraliseren van taken.

Recent hebben de Nederlandse gemeenten zich in het '*Manifest van de gemeenten*' gecommitteerd aan een sterke verbetering van de dienstverlening. Het speerpunt daarbij is de ontwikkeling van één gemeentelijk loket als hét front-office voor alle overheidsdiensten. Deze omslag betekent een vernieuwing van de bestuurs- en organisatiecultuur 'vanuit de overtuiging dat mensen het verschil uitmaken en niet de structuur'.

In de afgelopen jaren zijn in de gemeentesector al diverse ontwikkelstappen ingezet. Uit een inventarisatie van deze initiatieven blijkt dat deze vooral de vorm krijgen van:

- a. elektronische dienstverlening;
- b. interactie met burgers, bedrijven, instellingen e.d. (stakeholders)
- c. bundeling van werkzaamheden (intern en extern);

3. Probleemstelling

3.1 Waarom is samenwerking tussen de WOL-gemeenten aan de orde?

De gemeente Wormerland heeft circa 16.000 inwoners, de gemeente Oostzaan circa 9.000 en de gemeente Landsmeer circa 10.000. In alle drie de gemeenten 'knellen' regelmatig beleidsmatige, uitvoerende en organisatorische opgaven. Bovendien worden deze opgaven en knelpunten versterkt door de tendens van verdergaande decentralisatie en de eisen die aan toekomstige gemeentelijke dienstverlening worden gesteld. Dat maakt in alle drie de gemeenten dat er wordt nagedacht over adequate voorbereiding op de toekomst en mogelijke bijpassende samenwerkingsvormen.

In de afgelopen maanden heeft er een verkenning plaatsgevonden naar de samenwerkingsmogelijkheden tussen de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer. Daaruit is gebleken dat de drie gemeenten behoefte hebben tot intensievere samenwerking te komen. De intensivering van de samenwerking vormt een natuurlijk antwoord op de bestuurlijke vraag en toenemende rijks- en provinciale druk op welke wijze de gemeente zich adequaat voorbereidt op de toekomst.

De samenwerking leidt tot een gezamenlijke ambtelijke werkorganisatie, die werkt voor een inwoneraantal van circa 36.000. Dit levert qua robuustheid en slagkracht een samenwerkingschaal op die langjarige zelfstandigheid kan borgen.

Indien de WOL-gemeenten geen ontwikkelingsstappen inzetten om zich voor te bereiden op de toekomst, dan zal naar verwachting binnen enkele jaren het herindelingsdebat van rijks- en/of provinciaal niveau worden geïnitieerd. De samenwerking tussen de WOL-gemeenten is erop gericht om toekomstgericht de zelfstandigheid van de drie gemeenten langjarig te borgen en gerichte versterking aan te brengen voor huidige beleidsmatige, uitvoerende en organisatorische opgaven, de decentralisatie van taken goed te borgen en een kwaliteitsimpuls te geven aan de dienstverlening. Tevens wordt zo opgelegde herindeling 'van bovenaf' voorkomen.

3.2 Gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer

Als type gemeente hebben Wormerland, Oostzaan en Landsmeer gelijksoortige kenmerken en vergelijkbare opgaven. Deze gemeenten vormen tevens een corridor met een groen en landelijk karakter tussen de steden Amsterdam, Zaanstad en Purmerend. Gesuggereerd is een kaartbeeld te ontwikkelen met een visualisatie van dit gebied, hetgeen verduidelijkend kan helpen bij verdere communicatie over de samenwerking. Voorgesteld wordt in het vervolgproces van de samenwerking een dergelijk kaartbeeld te ontwikkelen.

Binnen een aantal taakvelden wordt reeds samengewerkt. Raadsleden, collegeleden en ambtenaren komen elkaar frequent tegen bij verschillende overleggen. De bestaande vormen van samenwerking zijn echter voornamelijk ad-hoc en vrijblijvend tussen de WOL-gemeenten. Dat vraagt om thans na te denken over het toekomstperspectief van de samenwerking.

De eerste samenwerkingsstappen worden thans in een goed onderling samenspel tussen de drie gemeenten vormgegeven, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Een samenwerkingsproces met drie partners blijkt een katalyserend aantal te zijn. Vanuit het beschreven groene en landelijke karakter van de drie gemeenten ligt het in de rede de samenwerking primair met deze drie gemeenten verder vorm te geven. Mochten zich tijdens de komende jaren alsnog andere gemeenten aandienen die zich wensen aan te sluiten bij de samenwerking, dan wordt voorgesteld dat dit alleen mogelijk is als dit een extra impuls binnen de samenwerking oplevert en dat dit alleen als alle drie de raden daartoe besluiten. Voorgesteld wordt een dergelijke voorwaarde op te nemen in de Intentieverklaring begin 2009 (zie voor een uitgebreide beschrijving van de inhoudelijke elementen van de Intentieverklaring in paragraaf 5.3. van dit 'kaderstellende raadsvoorstel samenwerking WOL').

4. Oplossingsrichtingen en belangrijkste kaders

4.1 Waarop richt de samenwerking zich?

De samenwerking is gericht op het blijvend borgen en verbeteren van de dienstverlening, kwaliteit, continuïteit, slagkracht en betaalbaarheid van de drie gemeenten, zonder afbreuk te doen aan de zelfstandigheid, de lokale identiteit en de lokale dienstverlening van de drie gemeenten. dienstverlening, kwaliteit, continuïteit, slagkracht en betaalbaarheid. Hoogwaardige lokale dienstverlening vormt in meerdere opzichten een belangrijk aandachtsgebied. Vraaggerichte dienstverlening is één van de belangrijkste aspecten om de rol als lokale overheid goed in te vullen. De basis wordt gevormd door op dienstverlening ingestelde menselijke competenties en werkprocessen. Maar toekomstgerichte ontwikkeling van dienstverlening betekent ook steeds verdergaande digitalisering. Om gemeentelijke 'klanten' in staat te stellen diensten digitaal af te nemen en om koppelingen met digitale basisregistraties van andere overheden mogelijk te maken. Rondom dienstverlening zijn dit belangrijke en ook forse ontwikkelopgaven voor de komende jaren. Ontwikkelopgaven die specifieke expertise vergen en ook financiële investeringen vragen. Het samenwerkingsproces vormt een natuurlijk moment en samenwerkingskansen om deze dienstverleningsopgaven gezamenlijk hoogwaardig op te pakken.

4.2 Algemene kaders

Bij de intensivering van de samenwerking worden op voorhand de volgende kaders voorgesteld:

- elke gemeente behoudt haar bestuurlijke zelfstandigheid;
- elke gemeente blijft haar eigen beleids- en uitvoeringskaders vaststellen;
- de dienstverlening van elke gemeente blijft lokaal (front-offices functies)

Zo blijft de eigen identiteit van de gemeenten behouden en blijft de afstand tussen burger en bestuur klein. Bovendien kunnen de drie gemeenten in deze vorm zelfstandig besluiten blijven nemen.

4.3 Financiële kaders

In relatie tot de samenwerking worden op voorhand de volgende financiële kaders voorgesteld:

- vanuit het uitgangspunt van 'handhaven van de bestuurlijke zelfstandigheid van de drie gemeenten' blijft elke gemeente thans en in de toekomst verantwoordelijk voor haar eigen financiële positie;
- de (structurele) kosten van de ambtelijke organisatie moeten tijdens de samenwerking en in verdere uitwerkingen van de samenwerking gelijk blijven, met uitzondering van nieuwe taken vanuit het Rijk of als er uit de deelnemende gemeenten nieuwe beleidsvoornemens zijn die gepaard gaan met personeeluitbreiding;
- overige efficiencyvoordelen uit het samenwerkingsproces worden ingezet voor het borgen en doorontwikkelen van de kwaliteit van hoogwaardige dienstverlening aan de burger.

Verder wordt opgemerkt dat de meerkosten van exogene factoren, zoals de verdere decentralisatie van taken van de rijksoverheid naar gemeenten, bij de samenwerking als gevolg van synergie-effecten lager uit kunnen vallen dan voor elke gemeente afzonderlijk.

4.4 Eindperspectief van de samenwerking

Verschillende samenwerkingsvormen zijn denkbaar en mogelijk. In de bijlage bij dit 'kaderstellende raadsvoorstel samenwerking WOL' treft u op hoofdlijnen een beschrijving aan van verschillende samenwerkingsvormen. Bovendien zijn in deze bijlage de verschillende samenwerkingsvormen gewogen ten opzichte van de in dit voorstel beschreven kaders. Op basis van de weging van de verschillende samenwerkingsvormen komt naar voren dat het samenwerkingsmodel 'Federatiegemeente' voor de WOL-gemeenten de beste garanties biedt voor het borgen van de drie belangrijkste kaders, te weten: bestuurlijke zelfstandigheid, vaststellen van eigen beleids- en uitvoeringskaders en de dienstverlening lokaal.

Het zogenaamde 'federatiemodel' is gericht op intensivering van de samenwerking op ambtelijk niveau. Hierbij blijft er in iedere gemeente lokale dienstverlening plaatsvinden in zogenaamde front-offices. Fysieke dienstverlening aan het loket blijft dus plaatsvinden in alle drie de gemeenten. De overige ambtelijke onderdelen worden gebundeld in een gemeenschappelijke werkorganisatie (een zogenaamde gemeenschappelijke back-office). Deze gemeenschappelijke werkorganisatie levert diensten en producten aan alle drie de gemeenten. Waar relevant zijn deze diensten en producten voor alle drie gemeenten identiek. Maar daar waar een van de drie gemeenten op een bepaald beleidsterrein specifieke beleids- en uitvoeringskaders heeft vastgesteld, preciseert de

gemeenschappelijke werkorganisatie de diensten en producten voor de desbetreffende gemeente. Deze samenwerkingsvorm borgt zo de belangrijke mogelijkheid om eigen beleids- en uitvoeringskaders vast te stellen rond relevante thema's. Ook eerder vastgesteld beleid binnen de drie gemeenten hoeft derhalve niet geharmoniseerd te worden.

De intensivering van de samenwerking betreft niet de samenvoeging van bestuurlijke organen. Op bestuurlijk niveau blijven de huidige bestuurlijke organen functioneren. Daarbij hebben de bestuursorganen wel specifieke ondersteuning om de specifieke eigen beleids- en uitvoeringskaders en de bestuurlijke opdrachtgeversrollen op een adequate wijze over te dragen aan de gemeenschappelijke werkorganisatie.

Bij deze vorm van samenwerking blijft de eigen identiteit van iedere gemeente gehandhaafd, de voordelen van schaalvergroting en kleinschaligheid gaan hier hand in hand. Tevens kan de samenwerking een hele natuurlijke impuls geven voor verdere professionele ontwikkeling van de rolinvullingen van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

In relatie tot dit eindperspectief worden in een aangescherpte planning & control cyclus de verschillende opdrachtgevende en opdrachtnemende rollen op bestuurlijk en ambtelijk niveau helder beschreven, als ook de methodiek van begroten, kostenverdeling en -doorrekening, afrekening en verantwoording.

Bij deze vorm van samenwerken blijft het mogelijk om taken aan derden uit te besteden. De lopende samenwerkingsverbanden worden gecontinueerd, tenzij blijkt dat de gemeenschappelijke werkorganisatie deze diensten of producten goedkoper en beter kan uitvoeren.

4.5 Korte termijn samenwerkingstaken

In eerste instantie richt het samenwerkingsproces zich op het succesvol vormgeven van een zevental korte termijn samenwerkingstaken. Tijdens het uitvoeren van de korte termijn samenwerkingstaken worden geen stappen gezet die onomkeerbaar zijn.

De zeven korte termijn samenwerkingstaken zijn gericht op een aantal beleidsmatige opgaven, een aantal uitvoeringsopgaven, een hoogwaardige -programmatische- dienstverleningsaanpak en een aantal organisatorische opgaven. Deze zeven korte termijn samenwerkingstaken zijn vanuit een totaalweging en -prioritering gekozen omdat deze samenwerkingstaken:

- vrij snel samenwerkingsvoordelen opleveren;
- in de huidige werkpraktijk 'knellen';
- effectievere tijdsinzet opleveren als ze gezamenlijk worden opgepakt (uitwerking van de korte termijn samenwerkingstaken levert dus geen 'extra' werk en tijdsinzet op, het betreft verplichte taken die iedere gemeente anders apart had moeten uitwerken en die effectiever gezamenlijk kunnen worden uitgewerkt);
- vanuit bestuurlijk perspectief een belangrijke kwaliteitsimpuls of slagkracht opleveren;
- toekomstige continuïteit borgen;
- interessante leerervaringen opleveren richting toekomstige opdrachtgeversrollen en samenwerkings-, organisatie- en aansturingvormen.

De zeven korte termijn samenwerkingstaken zijn gericht op de volgende taakonderdelen:

1. WMO
 2. Milieu
 3. Bouw- en Woningtoezicht (en bijbehorende handhaving)
 4. Programma dienstverlening (inclusief EGEM-I)
 5. Burgerzaken
 6. Juridische Zaken
 7. Personeel en Organisatie
- PM. Communicatie

4.6 Proeftuinperiode

In de samenwerkingstaken op het gebied van Bouw- en Woningtoezicht, Juridische Zaken en Personeel & Organisatie is tevens een zogenaamde proeftuinperiode (september 2008 – januari 2009) opgenomen om verdere samenwerking rond een aantal concrete taken uit te werken en uit te testen. Deze proeftuinperiode wordt vormgegeven door de betrokken ambtelijke professionals, zodat optimaal recht wordt gedaan aan de betreffende deskundigheid en ervaring (vs. 'tekentafel' oplossingen). De essentie van deze proeftuin is om voorafgaand aan de definitieve bundeling van deze taken, in gezamenlijkheid de nieuwe en gezamenlijke taken, werkprocessen en werkwijzen te doordenken, te beproeven en verder te ontwikkelen. Daarbij is het consequent redeneren vanuit het toekomstige klant- en referentiekader een essentieel uitgangspunt. Tijdens deze proeftuinperiode worden geen stappen gezet die onomkeerbaar zijn.

4.7 Wat zijn de succesindicatoren voor samenwerking?

Samenwerking tussen gemeenten is niet nieuw. In de afgelopen jaren zijn op diverse plekken in het land nieuwe vormen van samenwerking ontstaan. Uit deze ervaringen komen de volgende succesindicatoren naar voren:

- de samenwerking dient strategische belangen van alle deelnemers;
- de eigen identiteit moet in de samenwerking een plek krijgen;
- rationele en emotionele keuze voor meer bestuurskracht;
- echte samenwerking tussen en vanuit de raad, het college en management en ambtelijke organisatie;
- een goede mix van durf en realisme;
- men dient een gemeenschappelijk beeld van de nieuwe organisatie-identiteit te ontwikkelen en een zekere flexibiliteit naar elkaar te hebben ten aanzien van de vormgeving;
- een goede relatie tussen de sleutelfiguren;
- de tijd nemen voor de ontwikkeling van een goed geregisseerd proces;
- betrokkenheid van (eigen) medewerkers en gemeente om te leren;
- een goede communicatie vormt de basis voor een goede samenwerking;
- monitoren en evalueren van de samenwerking en inspelen op veranderingen;
- de fysieke (en digitale) afstand mag niet teveel belemmeringen opleveren.

Voorgesteld wordt de komende maanden samen met de drie gemeenteraden de evaluatiecriteria op te stellen, waaraan de samenwerking concreet kan worden getoetst. Deze evaluatiecriteria kunnen worden opgenomen als onderdeel van de Intentieverklaring begin 2009 (zie voor een uitgebreide beschrijving van de inhoudelijke elementen van de Intentieverklaring in paragraaf 5.3. van dit 'kaderstellende raadsvoorstel samenwerking WOL').

5. Communicatie, participatie en processtappen

Gedurende de stappen in het samenwerkingsproces vormt communicatie een belangrijk onderdeel. De communicatie, en zeker ook participatie, richt zich extern (op buitenwereld) en intern (op gemeenteraden en de ambtelijke organisatie).

5.1 Extern

Communicatie met de buitenwereld over de samenwerking is het eerste half jaar van 2008 als actieve communicatielijng nog niet direct opportuun. In de tweede helft van 2008 wordt een communicatieplan opgesteld voor de externe communicatie en wordt over de samenwerking gecommuniceerd met de buitenwereld. Dit zal in eerste instantie gericht zijn op interactie over het toekomstige dienstverleningsconcept van het programma dienstverlening om zo toekomstgerichte beelden en verwachtingen van externe gebruikers van gemeentelijke dienstverlening goed te benutten.

5.2 Gemeenteraden

In februari 2008 zijn voor alle drie de gemeenteraden informerende raadsbijeenkomsten geweest waarbij de verkenningsronde, achtergronden en gedachten rondom de samenwerking zijn besproken. Vervolgens is dit 'kaderstellende raadsvoorstel samenwerking WOL' in mei jl. in de commissies (Oostzaan en Landsmeer) en voorronde (Wormerland) aan de orde geweest ter oriënterende bespreking. Om de processtart voor de verdere uitwerking van de samenwerking goed te borgen is het van belang dat de drie gemeenteraden een aantal kaders vaststellen. Thans worden de kaders voor de verdere uitwerking van de samenwerking ter vaststelling voorgelegd. In het vervolgproces dient de verdere uitwerking van de samenwerking plaats te vinden binnen deze kaders van de gemeenteraden.

Ook in het vervolgproces hebben de gemeenteraden een belangrijke rol. Dit vervolgproces is qua tempo en timing vormgegeven vanuit de cruciale balans tussen enerzijds zorgvuldigheid en anderzijds geregisseerde snelheid om medewerkers daadwerkelijk perspectief te geven op de samenwerking en niet te lang in relatieve onzekerheid te laten functioneren. Vanuit deze achtergronden is de planning voor de uitwerking van de samenwerking enigszins getemporeerd.

Bovendien wordt voorgesteld een raadsklankbordgroep uit de drie gemeenteraden samen te stellen.

Vanuit deze achtergronden zijn de volgende processtappen van belang:

- Juni 2008:
 - vaststellen van het kaderstellend raadsvoorstel in de drie afzonderlijke raden;
 - samenstellen raadswerkgroep, rolinvulling en werkwijze vormgeven.
- 2 september 2008 (19.30 – 22.00 uur): gezamenlijke informatiebijeenkomst voor de drie gemeenteraden. Tijdens deze informatiebijeenkomst staat centraal de onderlinge kennismaking, wat is het eindperspectief van de samenwerking wel/niet, hoe borgen we de kaders tijdens het samenwerkingsproces, ontwikkelen van kaartbeeld, contouren dienstverleningsconcept, de eerste uitkomsten van de korte termijn samenwerkingstaken en uitwisseling van onderlinge werkwijzen.
- Oktober 2008:
 - voorbereiden Intentieverklaring (afzonderlijk).
- November/december 2008: excursie naar een gemeenteraad van een van de drie BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren).
- Januari 2009: gezamenlijke raadsbijeenkomst waarin centraal staat, waar we staan na een jaar van samenwerking, wat is het eindperspectief, opstellen evaluatiecriteria, voorbereiding van de Intentieverklaring en uitwisseling van onderlinge werkwijzen.

- Februari 2009: vaststellen Intentieverklaring over vervolg samenwerking door de drie raden (afzonderlijk).
- April 2009: gezamenlijke raadsbijeenkomst waarin opnieuw het eindperspectief centraal staat en de voorbereiding op de besluitvorming over het eindperspectief.
- Juni 2009: besluitvorming over eindperspectief (afzonderlijk).

5.3 Intentieverklaring

Alvorens te komen tot definitieve besluitvorming over de samenwerking is er begin 2009 nog een tussenmoment waarin de intentie tot samenwerking wordt vastgesteld.

Bij deze intentieverklaring is het tevens van belang zicht te hebben op de huidige situatie van de drie gemeenten op het gebied van sterkten en zwakten (nulmeting), zodat deze tijdens de samenwerking katalyserend kunnen worden benut.

Zoals gebruikelijk is bij intensivering van samenwerkingen worden ook de financiële posities van de drie gemeenten geëxpliciteerd. Daartoe wordt de komende periode specifiek onderzoek gedaan.

Bovendien worden de financiële voordelen van de samenwerking geëxpliciteerd, zowel in relatie tot de gemeenschappelijke werkorganisatie als in relatie tot Rijksuitkeringen. Daarnaast worden de eenmalige voorbereidingskosten uitgewerkt.

De komende maanden worden met de drie gemeenteraden de evaluatiecriteria opgesteld, waaraan de samenwerking concreet kan worden getoetst. Deze evaluatiecriteria worden eveneens vastgesteld bij de Intentieverklaring.

Tenslotte worden bij de Intentieverklaring de ontbindende voorwaarden vastgesteld en de voorwaarden waaronder andere gemeenten kunnen aansluiten.

Bij de intentieverklaring zitten derhalve:

- Een sterkte / zwakte analyse van de drie gemeenten (nulmeting);
- De eerste uitkomsten van de korte termijn samenwerkingstaken;
- Een overzicht van de huidige financiële posities van de drie gemeenten;
- Een overzicht van de financiële voordelen van de samenwerking;
- Een overzicht van (eenmalige)voorbereidings- en transitiekosten, inclusief een voorstel voor een transparant en objectief verdeelmodel voor deze (eenmalige) voorbereidingskosten;
- Een voorstel met evaluatie-indicatoren;
- Een voorstel met ontbindende voorwaarden in relatie tot de indicatoren;
- De voorwaarde dat alleen uitbreiding van het aantal deelnemende gemeenten kan plaatsvinden als dit een samenwerkingspartner is met een katalyserende bijdrage en alle drie de gemeenteraden daartoe besluiten.

5.4 Medewerkers

De medewerkers van de drie ambtelijke organisaties worden intensief bij het hele proces van de samenwerking betrokken. Een aantal medewerkers is reeds gestart met de uitwerking van de korte termijn samenwerkingstaken. Gaandeweg worden steeds meer medewerkers betrokken in het proces, waarbij dit zoveel mogelijk direct ten goede komt aan de dagelijkse werkzaamheden. Daarnaast vinden op relevante momenten informatie, klankbord- of uitwerkingsbijeenkomsten voor medewerkers plaats rondom specifieke thema's (bijvoorbeeld de informatiemarkten gehouden in april jl.) en vindt schriftelijke communicatie plaats via nieuwsbrieven en intranet. In de werkoverleggen staat de WOL-samenwerking ook regelmatig op de agenda. Bovendien is er een gericht communicatieplan opgesteld voor de interne communicatie.

De korte termijn samenwerkingstaken zijn door de drie organisaties uitgekozen, waarbij het daadwerkelijk vormgeven van snelle samenwerkingsvoordelen op het gebied van tijdsinzet, professionele versterking en kostenaspecten belangrijke keuzecriteria waren. Bovendien wordt de samenwerking op ambtelijk niveau zodanig vormgegeven, dat ook het samenwerkingsproces op zich belangrijke leermomenten en professionaliseringsimpulsen geeft, waarvan management en medewerkers ook al in hun dagelijkse en huidige werkzaamheden profijt hebben.

Reductie en het inkrimpen van het aantal formatieplaatsen vormt geen uitgangspunt van de samenwerking. Wel is een belangrijk uitgangspunt van de samenwerking het vormgeven van goed werkgeverschap en het vormgeven van een aantrekkelijke propositie op de arbeidsmarkt. Dit is een cruciaal element binnen de huidige krapte op de arbeidsmarkt, waarvan de verwachting is dat dit de komende jaren alleen maar zal toenemen en diverse ambtelijke vacatures zeer lastig invulbaar (zullen) zijn. De samenwerking op ambtelijk niveau maakt interessante loopbaanperspectieven mogelijk, die op de krappe arbeidsmarkt een grotere aantrekkelijkheid biedt voor de WOL-gemeenten. Een impuls in belangrijke elementen als goed werkgeverschap, interessante loopbaanpaden en aantrekkelijke arbeidsmarktpropositie vormen derhalve zeer belangrijke neveneffecten van de samenwerking.

5.5 Ondernemingsraden

De ondernemingsraden worden eveneens intensief betrokken bij de samenwerking. In iedere gemeente is tijdens het reguliere overleg met de OR de WOL samenwerking een regelmatig terugkerend onderwerp van gesprek en informatie-uitwisseling. Bovendien wordt er door de drie gemeentesecretarissen gesproken met de drie gezamenlijke ondernemingsraden (dan wel de voorzitters en secretarissen van de drie ondernemingsraden). Naast het formele advies- en/of instemmingsrecht van de ondernemingsraden worden de ondernemingsraden zo intensief betrokken bij de uitwerking van de samenwerking.

6. Voorstel

Voorgesteld wordt in te stemmen met de volgende kaders voor de WOL-samenwerking:

- Elke gemeente behoudt haar bestuurlijke zelfstandigheid;
- Elke gemeente stelt haar eigen beleids- en uitvoeringskaders vast;
- De dienstverlening van elke gemeente blijft lokaal (front-offices);
- Samenwerkingsproces te benutten om de gemeentelijke dienstverlening verder te ontwikkelen in termen van vraaggerichtheid en hoogwaardigheid, waarbij de huidige kwaliteit van de dienstverlening minimaal gehandhaafd blijft of verbeterd wordt;
- Vanuit het uitgangspunt van 'handhaven van de bestuurlijke zelfstandigheid van de drie gemeenten' blijft elke gemeente thans en in de toekomst verantwoordelijk voor haar eigen financiële positie;
- De (structurele) kosten van de ambtelijke organisatie moeten tijdens de samenwerking en in verdere uitwerkingen van de samenwerking gelijk blijven. Uitgezonderd wanneer er nieuwe taken vanuit het Rijk bijkomen of als er uit de deelnemende gemeenten nieuwe beleidsvoornemens zijn die gepaard gaan met personeeluitbreiding;
- Overige efficiencyvoordelen uit het samenwerkingsproces worden ingezet voor het borgen en doorontwikkelen van de kwaliteit van hoogwaardige dienstverlening aan de burger;

Op basis van voorstaande verzoeken wij u:

- Het college van burgemeester en wethouders te verzoeken om het eindperspectief nader uit te werken ter voorbereiding op de mogelijke intentieovereenkomst eerste kwartaal 2009.
- In het eerste kwartaal 2009 een intentieverklaring aan uw raad voor te leggen over het vervolgproces en de verdere uitwerking van de samenwerking.
- Bij de intentieverklaring zitten bovendien:
 - Een sterkte / zwakte analyse van de drie gemeenten (nul-meting);
 - De eerste uitkomsten van de korte termijn samenwerkingstaken;
 - Een overzicht van de huidige financiële posities van de drie gemeenten;
 - Een overzicht van financiële voordelen van de samenwerking;
 - Een overzicht van (eenmalige)voorbereidings- en transitiekosten, inclusief een voorstel voor een transparant en objectief verdeelmodel voor deze (eenmalige) voorbereidingskosten;
 - Een voorstel met evaluatie-indicatoren;
 - Een voorstel met ontbindende samenwerkingsvoorwaarden in relatie tot de indicatoren;
 - De Voorwaarde dat alleen uitbreiding van het aantal deelnemende gemeenten kan plaatsvinden als dit een samenwerkingspartner is met een katalyserende bijdrage en alle drie de gemeenteraden daartoe besluiten.

Bijlage kaderstellend raadsvoorstel samenwerking WOL

Samenwerkingsvarianten

Tijdens de eerste oriënterende bespreking van het 'Kaderstellend raadsvoorstel samenwerking WOL' in mei 2008 is de wens geuit om meer inzicht te krijgen in de verschillende samenwerkingsvarianten. Onderstaand treft u op hoofdlijnen een beschrijving van de volgende samenwerkingsvarianten:

1. Netwerkmodel
2. Federatiegemeente
3. Centrummodel
4. Matrixmodel

Vervolgens worden de varianten in een tabel afgewogen tegen de in het raadsvoorstel gestelde kaders. Voor de inzichtelijkheid is ook de variant 'handhaven huidige situatie' en 'herindeling' meegenomen in de afweging.

In het volgende figuur wordt de mate van bestuurlijke zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de gemeente aangegeven ten opzichte van de verschillende samenwerkingsvarianten.

Volledige Zelfstandigheid	Ad hoc Samenwerking	Netwerk	Federatie	Centrum	Matrix	Herindeling
<ul style="list-style-type: none"> • Zelf besluiten • Zelf doen • Eigen professionele organisatie • Slagkracht en continuïteit • Voorbereid op decentralisatie en taakverzwaring 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelf besluiten • In wisselende samenwerkingen – laten –doen • Financiële efficiency • Versnippering • Aansturing en verantwoording diffuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelf besluiten • Gebruik maken van en afstemmen op elkaar • Professionaliteit • Overzicht • Gecoördineerde vrijblijvendheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelf besluiten, opdrachtgeverschap • Samen doen, 1 ambtelijk apparaat • Verplichtende verbondenheid • Afstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelf besluiten, opdrachtgeverschap • Taken ondergebracht, beperkte ambtelijke organisatie • Verplichtende verbondenheid • Afstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Gedeeltelijk samen besluiten • Samen doen • Expertise verdeeld tussen gemeenten • Verplichtende verbondenheid • Afstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Samen besluiten • Samen doen • Slagkracht en continuïteit • Crux 'soepelheid' van proces en snelheid oogsten • Afstand

Ad. 1 Netwerkmodel

Het netwerkmodel is, na de ad hoc samenwerking, de meest vrijblijvende organisatievorm voor samenwerking. Slechts op een aantal gebieden werken de ambtenaren samen. De samenwerkende organisaties blijven hierbij onveranderd. Voor het netwerkmodel wordt vaak gekozen als organisaties tijd nodig hebben om naar elkaar toe te groeien en als de noodzaak om schaalgrootte te realiseren niet dringend is. Het model biedt geen oplossing om de kwetsbaarheid te verminderen of de kwaliteit te verbeteren. Kostenbesparingen zullen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd. Juridisch gezien volstaat een samenwerkingsconvenant voor het opereren in een netwerkmodel.

Ad. 2 Federatiegemeente

Bij de vorming van een federatiegemeente worden de diensten en ambtenaren van de betrokken uitvoeringsterreinen ondergebracht in één gemeenschappelijke werkorganisatie. De dienstverlening blijft fysiek plaatsvinden in aparte 'front-offices' gevestigd in de betrokken gemeenten. De bestuurlijke organen blijven apart. De voordelen van deze organisatievorm liggen vooral in het borgen van hoogwaardige dienstverlening, beleidsvorming en uitvoering. Juridisch gezien wordt een federatiegemeente veelal geregeld via een gemeenschappelijke regeling. Een voorbeeld van deze samenwerking is de BEL-combinatie.

Ad. 3 Centrummodel

Bij het centrummodel wordt de ambtelijke uitvoering ondergebracht bij één van de gemeenten, in de praktijk betreft dit meestal de grootste gemeente. De centrumgemeente levert in dit geval diensten aan de andere deelnemende gemeenten op basis van prestatie-overeenkomsten. Door gebruik te maken van het centrummodel kan de kwetsbaarheid worden verkleind en kunnen schaalvoordelen behaald worden. Juridisch gezien is een convenant te vrijblijvend voor deze constructie. Meer voor de hand ligt een samenwerkingsovereenkomst of een samenwerking gebaseerd op leveringscontracten. De gemeente Ten Boer is een voorbeeld van deze samenwerkingsvorm.

Ad. 4 Matrixmodel

Bij het matrixmodel worden de diensten niet ondergebracht bij één centrumgemeente, maar wordt iedere deelnemende gemeente verantwoordelijk voor een bepaald uitvoeringsterrein. Alle ambtenaren uit een bepaald taakveld treden dan in dienst bij de gemeente die verantwoordelijk is voor dat betreffende taakveld. De eigen verantwoordelijkheid wordt vastgelegd in leveringsovereenkomsten. Het matrixconcept is vooral geschikt voor gemeenten die behalve op uitvoering ook op beleid zoveel mogelijk gelijkgestemdheid nastreven. De samenwerking tussen de 'Kempen gemeenten' is hiervan een voorbeeld.

Afweging varianten

Kaders	Huidige situatie	Netwerk-Model	Federatie-gemeente	Centrum-model	Matrix-Model	Her-indeling
Behoud bestuurlijke zelfstandigheid	+/+	+/+	+/+	+/-	+/-	-/-
Vaststellen eigen beleids- en uitvoeringskader	+/+	+/+	+/+	+/-	+/-	+/-
Dienstverlening lokaal (FO)	+/+	+/+	+/+	+/+	+/-	-/-
Verdere ontwikkeling /verbetering dienstverlening	-/-	-/-	+/+	+/-	+/-	+/+
Verantwoordelijk voor eigen financiële positie	+/+	+/+	+/+	+/-	+/-	-/-
Kosten ambtelijke organisatie worden niet hoger	-/-	-/-	+/+	+/+	-/-	+/+

Voorstaande varianten hebben ieder eigen kenmerken met voor en nadelen ten opzichte van de gestelde kaders in de WOL-samenwerking. Bij alle varianten, uitgezonderd uiteraard de herindeling, blijft in principe de bestuurlijke zelfstandigheid en eigen financiële verantwoordelijkheid bestaan. De mate waarin invloed kan worden uitgeoefend en de complexiteit van aansturing verschilt echter tussen de varianten.

Het Matrixmodel is juist gebaseerd op het verdelen van beleidsterreinen tussen de deelnemende gemeenten, wat de invloed op de eigen beleidsontwikkeling sterk kan beperken. Bovendien brengt deze samenwerkingsvorm een grote complexiteit met zich mee in de onderlinge dienstverlening en verrekeningsmaatstaven, doordat iedere gemeente een aantal diensten voor de andere gemeenten uitvoert.

Uit ervaringen van andere gemeenten blijkt dat een Centrummodel (samenwerking met een grotere – buur-gemeente) eerder leidt tot een inperking van de eigen beleidsruimte en dat het bovendien complex is als relatief kleinere gemeente om daadwerkelijk opdrachtgevers invloed te creëren richting de grotere buurgemeente. Daarnaast wordt de afstand tussen burger en gemeente door een dergelijke samenwerking, in ieder geval gevoelsmatig vergroot. Bovendien gaan grote gemeenten een samenwerking vaak aan vanuit een andere visie en intentie dan de kleinere buurgemeente. De grotere gemeente is veelal geïnteresseerd in wat het hen (financieel) oplevert. Van een gelijkwaardige partner, met dezelfde intentie is dan ook niet altijd sprake.

De WOL samenwerking is gericht op het blijvend borgen en verbeteren van de dienstverlening, kwaliteit, continuïteit, slagkracht en betaalbaarheid. Vraaggerichte dienstverlening is één van de belangrijkste aspecten om de rol als lokale overheid goed in te (blijven)vullen. De toekomstgerichte ontwikkeling van dienstverlening betekent tevens een steeds verdergaande digitalisering. Rondom dienstverlening zijn dit belangrijke en ook forse ontwikkelopgaven voor de komende jaren. Ontwikkelopgaven die specifieke expertise vergen. Samenwerking en schaalvergroting van de ambtelijke organisatie vergroot niet alleen de slagkracht, maar is tevens een mogelijkheid om de ontwikkelingen en dienstverleningsopgaven hoogwaardig op te pakken