

Bijlage 1

Samenwerkingsvarianten (Kaderstellend raadsvoorstel samenwerking WOL-gemeenten)

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 d