

aug 2012
raad 13-9-12

SCENARIOANALYSE DE WÂLDEN

7 augustus 2012

Opdrachtgever
De Wâlden

Kenmerk
ScAn/HHI/

Auteurs
Projectgroep de Wâlden
eindredactie Han Hiemstra

Project
001921.004.01

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
2	DE GEKOZEN SAMENWERKINGSROUTE	2
3	JURIDISCHE ASPECTEN	3
4	SCENARIOANALYSE	6
5	VOORKEURSSCENARIO	18
6	TIJDPAD, FASERING EN PROJECTSTRUCTUUR	22

1 INLEIDING

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel werken al geruime tijd op bepaalde onderdelen samen. Op vier specifieke deelterreinen zijn zogenaamde proeftuinen geformeerd. Daarnaast zijn er op overige taakvelden ook min of meer spontane samenwerkingsvormen ontstaan tussen de beide gemeenten.

De samenwerking tussen de gemeenten is, conform het besluit van de beide raden, geëvalueerd. De evaluatie is in juni 2012 in opiniërende zin aan de beide raden voorgelegd. Gehoord hebbende de reacties van de raden op de evaluatie is vastgelegd dat gewerkt wordt aan het ontwikkelen van een visie op het gewenste toekomstscenario van de samenwerking tussen de beide gemeenten. De voorliggende scenarioanalyse wordt in eerste instantie opiniërend behandeld in de beide gemeenteraden (13 september 2012).

Hierna wordt de scenarioanalyse ter besluitvorming besproken in de beide raden in van 27 september 2012. De scenarioanalyse is onder verantwoordelijkheid van de Projectgroep tot stand gekomen. Bij het uiteindelijke voorstel van het voorkeursscenario zijn verschillende geledingen betrokken geweest. Er heeft een interactieve sessie met de gezamenlijke MT's van de beide organisaties plaatsgevonden, waarbij ook de voorzitters van de beide OR-en zijn uitgenodigd. Daarnaast hebben discussies in zowel de afzonderlijke colleges als het Bestuurlijk Overleg De Wâlden in juli bijgedragen aan de visievorming die in voorliggende analyse is verwoord. Ook zijn in een vroegtijdig stadium de raadsleden in een informele bijeenkomst geïnformeerd over ontwikkelingen (en scenario's) op het gebied van intergemeentelijke samenwerking die in het land zijn te ontdekken.

De gezamenlijke OR is overigens voornemens voor de behandelingen in de beide gemeenteraden een pré-advies op te stellen naar aanleiding van de evaluatie en de scenarioanalyse. Dit pré-advies kan worden betrokken bij de verdere discussie en besluitvorming.

De opbouw van de analyse is als volgt. In hoofdstuk 2 worden enkele constateringën uit het evaluatierapport aangehaald. Dit zijn bevindingen c.q. conclusies die in sterke mate van invloed zijn op de uiteindelijke keuze die ten aanzien van het toekomstscenario moet worden gemaakt. In het derde hoofdstuk wordt kort ingegaan op een aantal (algemene) juridische aspecten van gemeentelijke samenwerking. Daarna wordt in hoofdstuk 4 een analyse gegeven van mogelijke scenario's. Daarbij wordt aangesloten bij de vier hoofdgroepen van scenario's die al in de bestuursopdracht van februari zijn verwoord. In het vijfde hoofdstuk wordt een schets gegeven van het voorkeursscenario. Daarbij wordt uiteraard aangesloten bij de constateringën uit de evaluatie van de proeftuinen en overige samenwerkingsvormen, maar wordt ook nadrukkelijk rekening gehouden met de politieke wensen.

In het laatste en zesde hoofdstuk wordt een korte doorkijk gegeven naar het mogelijke tijdpad van de verdere totstandkoming van de samenwerking tussen de beide gemeenten en de mogelijke fasering die hierin kan worden aangebracht.

2 DE GEKOZEN SAMENWERKINGSROUTE

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben in hun samenwerking niet de gemakkelijkste weg gekozen. Vaak vinden vormen van intergemeentelijke samenwerking in eerste instantie plaats langs een veilige weg. En met veilig wordt dan bedoeld dat de eerste stappen veelal worden gemaakt op onderdelen die de bedrijfsvoering betreffen en die daarmee vaak ook minder politiek gevoelig zijn.

Hier is gekozen voor de vier proeftuinen. Een aantal bleek toch politiek gevoeliger te zijn dan aanvankelijk werd verwacht. Daardoor is het voor de onderwerpen van de proeftuinen lastiger om 'proef te draaien' dan wel de samenwerking rustig op te bouwen. Zowel de politiek als de klant kijkt vanaf het begin over de 'schouder van de samenwerking' mee.

In het algemeen is de verwachting dat de ontwikkelingen op het gebied van samenwerking tussen gemeenten in het algemeen en die tussen de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel in het bijzonder zich zullen voortzetten. Het feit dat naast de formele proeftuinen ook min of meer spontane vormen van samenwerking zijn ontstaan is hiervan een bevestiging. Er worden ook meer mogelijkheden tot verdere samenwerking gezien.

Er kan worden geconstateerd dat steeds meer vraagstukken die op de gemeente afkomen zelfs voor een gemeente van 30.000 inwoners soms lastig zijn te behandelen en uit te voeren. Ook de bestuurlijke context (in de provincie Fryslân) laat een vorm van opschaling van gemeenten zien. Er is in Nederland in het algemeen veel beweging gaande rond het thema gemeentelijke samenwerking. In hoofdstuk 4 wordt daarvan een korte bloemlezing gegeven. De bestuurlijke lappendeken waarop veel gemeenten moeten acteren is vaak erg ingewikkeld. Niet voor niets zijn er op verschillende deelterreinen grote regionalisaties gaande. De RUD-vorming en de regionalisering van de brandweer zijn daarvan de meest herkenbare voorbeelden.

Wat duidelijk is geconstateerd in de evaluatie is dat sommige proeftuinen en samenwerkings-terreinen er baat bij hebben indien ook bedrijfsmatige aspecten, zoals p&o, communicatie, financiën, ICT, huisvesting, juridische zaken, op een vergelijkbare manier worden uitgevoerd. Het echte succes van de samenwerking hangt ook af van de bereidheid van de beide gemeenten om op bepaalde aspecten nu door te pakken. In deze analyse wordt daarvoor in hoofdstuk 4 door middel van het beschrijven van een aantal scenario's een aanzet gegeven. In hoofdstuk 5 wordt, vanuit een onderbouwde afweging, een voorkeursscenario voor de samenwerking De Wâlden gegeven.

De eerste successen in de huidige samenwerking zijn er. Daarnaast zijn er ontwikkelpunten. De medewerkers, maar ook de maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen geven verder aan dat de weg terug naar af een nu nog moeilijk voor te stellen optie is. In de evaluatie is uitgesproken dat een ambtelijke fusie, waarbij wordt toegewerkt naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie onder twee besturen, door veel medewerkers niet als een bedreiging wordt beschouwd, maar juist als een kans wordt gezien. Dit zal niet op korte termijn gerealiseerd zijn, maar het is wel aan te bevelen dat beide gemeenten ten aanzien van de samenwerking ook een lange-termijnvisie (2018-2020) durven vast te stellen.

3 JURIDISCHE ASPECTEN

Samenwerking kan op verschillende wijzen juridisch worden geborgd. Zolang er sprake is van het onderbrengen van medewerkers in elkaars organisaties is er feitelijk alleen behoefte aan een dienstverleningsovereenkomst. De ene organisatie garandeert de diensten aan de andere organisatie en dat is vastgelegd in een overeenkomst.

Op het moment dat er organisatieonderdelen niet in één van beide organisaties, maar tussen beide organisaties worden gepositioneerd moet worden nagedacht hoe dit juridisch wordt verankerd. Veelal wordt in samenwerking tussen gemeenten voor een gemeenschappelijke regeling gekozen.

Gemeenten die op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) willen samenwerken, hebben de keuze uit vier mogelijkheden:

- Openbaar lichaam
- Gemeenschappelijk orgaan
- Centrumgemeente
- Regeling zonder meer

De eerste drie vormen staan in artikel 8 Wgr vermeld. De vierde vorm is niet expliciet genoemd, maar is af te leiden uit artikel 1 Wgr.

a. Openbaar lichaam

Het openbaar lichaam is de meest gebruikte én de zwaarste vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Het is de enige vorm van publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid. Hierdoor kan een openbaar lichaam zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden en bijvoorbeeld eigen personeel in dienst nemen en fondsen beheren. Gemeenten die deelnemen, kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam. Aan het bestuur van een openbaar lichaam kunnen in beginsel alle bevoegdheden tot regelgeving en bestuur worden overgedragen (artikel 30 lid 1 Wgr). Hierbij gelden echter wel enkele beperkingen. Zo kunnen slechts bevoegdheden worden overgedragen voor zover deze vallen binnen het belang of de belangen waarvoor de gemeenschappelijke regeling is ingesteld (artikel 30 lid 1 Wgr juncto artikel 10 lid 1 en artikel 1 lid 1 Wgr). Daarnaast kunnen alleen bevoegdheden worden overgedragen ten aanzien van het grondgebied waarvoor de regeling geldt (artikel 30 lid 1 Wgr), in beginsel het grondgebied van de deelnemende gemeentebesturen, tenzij anders bepaald. Voorts kunnen alleen bevoegdheden worden overgedragen die aan de deelnemende bestuursorganen toekomen (artikel 30 lid 1 Wgr). Dat betekent dat bij een raadsregeling geen collegebevoegdheden kunnen worden ingebracht en bij een collegeregeling geen raadsbevoegdheden kunnen worden ingebracht.

Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur. Raadsleden hebben alleen zitting in het bestuur als de regeling wordt aangegaan door de raden van de gemeenten die samenwerken.

Soms wordt een openbaar lichaam ervaren als moeilijk democratisch te controleren. Voor de situatie van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zal dit niet gelden, omdat hier immers slechts twee gemeenten in deelnemen.

b. Gemeenschappelijk orgaan

De Wgr biedt de mogelijkheid om een gemeenschappelijk orgaan in te stellen. Dit is een vorm van samenwerking met één bestuur. Het gemeenschappelijk orgaan is een minder zware vorm van samenwerking dan het openbaar lichaam. Het gemeenschappelijk orgaan heeft een beperkte rechtspersoonlijkheid en kan bijvoorbeeld geen eigen personeel in dienst nemen. Ook kunnen aan een gemeenschappelijk orgaan geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. De deelnemende gemeenten kunnen in deze vorm wel beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan. Daarbij geldt de beperking dat de bevoegdheid om belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven niet kan worden overgedragen. Naast de belangrijke verschillen, zijn er ook overeenkomsten tussen het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan. Zo hanteren beide vormen o.a. dezelfde regels omtrent begroting, verantwoording, inlichtingen en tussentijds ontslag. In de praktijk wordt niet vaak gekozen voor het gemeenschappelijk orgaan. Als deze vorm wordt gekozen, is dat vaak als platform voor een eenvoudige samenwerking, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. In Noordoost Fryslân is het beheer van de gemeentelijke brandweer overgedragen aan een gemeenschappelijk orgaan, bestaande uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Het is een minder zware variant en heeft een beperkte rechtspersoonlijkheid dan het openbaar lichaam.

c. Centrumgemeente

Ook de constructie van de centrumgemeente is een vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Hierbij komen de deelnemers overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. Er is sprake van het mandateren van bestuursbevoegdheden door het ene gemeentebestuur aan het andere. Een bekend voorbeeld is het 'uitbesteden' van het ophalen van vuilnis aan een grote buurgemeente. Toch hoeft het mandaat in de constructie van de centrumgemeente niet altijd bij de grootste gemeente te liggen.

De constructie is relatief gemakkelijk te organiseren maar vraagt wel bestuurlijke bevoegdheden van de ene naar de andere gemeente over te dragen.

Ook de huidige dienstverleningsovereenkomsten (dvo's) die zijn afgesloten in het kader van de samenwerking tussen de beide gemeenten vallen hieronder.

d. Regeling zonder meer

De regeling zonder meer is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. In deze lichte regeling kan niet worden gedelegeerd of gemandateerd aan de regeling. Het is een manier om op basis van de Wgr samen te werken, zonder een van de drie andere varianten te gebruiken.

De regeling zonder meer wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten.

Voorbeelden hiervan zijn convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken.

Welke van de vier juridische constructen het meest geëigend is voor een samenwerking tussen twee of meerdere gemeente hangt ook sterk af van het doel, de inhoud en de omstandigheden van de samenwerking. Een samenwerking die is vormgegeven in een openbaar lichaam tussen bijvoorbeeld 15 gemeenten laat een andere positie zien (van het bestuur) dan in het geval het om slechts twee gemeenten gaat.

Het treffen van de gemeenschappelijke regeling als zodanig is een politiek besluit, dat valt onder de bescherming van artikel 46d WOR.

Dat betekent dat er geen overleg hoeft plaats te vinden met de ondernemingsraad over het primaire besluit, en dat de ondernemingsraad evenmin een adviesrecht heeft bij het primaire besluit. Het overleg- en adviesrecht zijn wel onverkort van toepassing zodra het besluit tot samenwerking nader wordt uitgewerkt op de personele consequenties. De ondernemingsraden mogen wel gehoord worden voor het primaire besluit, maar daartoe bestaat dus geen wettelijke plicht. Het hoeft geen betoog dat het verstandig is de ondernemingsraden vroegtijdig te informeren en te betrekken.

4 SCENARIOANALYSE

4.1 INLEIDING

In de bestuursopdracht zijn vier algemene scenario's gegeven die uitgewerkt zouden moeten worden, mede naar aanleiding van de evaluatie van de samenwerking tussen de twee gemeenten:

- de samenwerking volledig stoppen (scenario 1)
- de huidige samenwerking beperken tot de vier proeftuinen (scenario 2)
- een verdergaande ambtelijke samenvoeging/samenwerking op uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken (scenario 3)
- volledige ambtelijke samenvoeging tussen de beide ambtelijke organisaties (scenario 4)

Onder deze vier mogelijkheden kunnen verschillende scenario's worden beschreven. In het geval van de eerste en tweede optie is steeds maar één scenario mogelijk. Bij de twee laatste categorieën zijn vele scenario's mogelijk. In de onderstaande beschrijving beperken wij ons tot scenario's die bekendheid genieten in het land alsmede scenario's die, gezien de resultaten van de evaluatie en de wijze waarop daar voorlopige (bestuurlijke) conclusies aan zijn verbonden, reëel lijken in het geval van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

Er zijn in gemeentelijk Nederland vele vormen van samenwerking te onderscheiden tussen gemeenten. Een gemiddelde gemeente participeert in zo'n 30 vastgelegde samenwerkingsvormen. Dit betreft soms slechts een specifiek deel van het gemeentelijk takenpakket. Veel samenwerkingsvormen hebben daarnaast een vrijblijvend karakter.

Onderstaand worden verschillende ambtelijke samenwerkingsvormen nader belicht die voor de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel interessant zouden kunnen zijn. In het eerste scenario stopt de samenwerking tussen de beide gemeenten, in het tweede scenario is er sprake van een continuering van de samenwerking zoals die op dit moment is vastgelegd.

De scenario's onder 3 en 4 zijn elk in een viertal verschillende mogelijkheden uitgewerkt.

In onderstaande beschrijving van de samenwerkingsvarianten komt de term "proeftuinen" regelmatig voor. Ook in de titel van mogelijke scenario's. Het zal duidelijk zijn dat, op het moment dat er een tot samenwerkingsmodel wordt gekozen waarin de huidige proeftuinen een herkenbare plaats krijgen er in formele zin niet meer sprake is van "proeftuinen". Immers er is niet meer sprake van een proef- dan wel oefenperiode. Omwille van de herkenbaarheid wordt de term "proeftuin" in onderstaande analyse nog veelvuldig gebezigd. Als het komt tot een visie op de daadwerkelijke samenwerking zal deze term moeten worden vervangen.

4.2 SCENARIO 1: TERUG NAAR AF

Dit scenario gaat terug naar de situatie van voor de samenwerking. Gezien de conclusies uit het rapport alsmede de ontwikkelingen die op de beide gemeenten afkomen is het weinig reëel te veronderstellen dat beide gemeenten zich volledig kunnen afzonderen van zowel de regionale bestuurlijke als de maatschappelijke ontwikkelingen en omgeving. Het kan uiteraard ook zo zijn dat de gemeenten een heroriëntatie op samenwerking met andere partners voor ogen hebben, waardoor de huidige samenwerking zal moeten worden stopgezet.

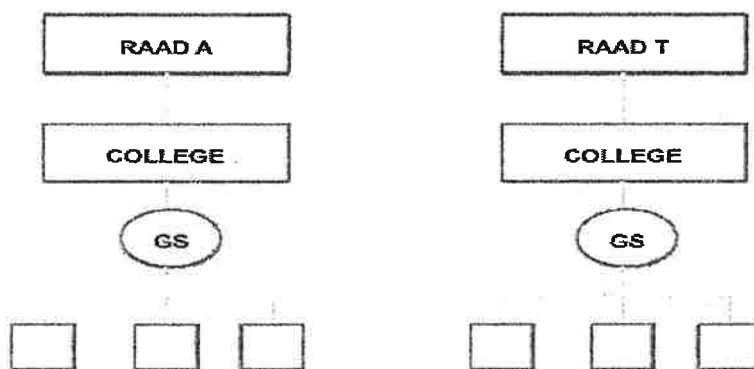
Geen samenwerking lijkt daarom geen optie meer.

Juridische aspecten tussen de beide gemeenten zijn bij dit scenario niet van toepassing. Wat betreft financiële aspecten krijgen de beide gemeenten te maken met desintegratie- en ontvlechtingskosten, zowel ten aanzien van de proeftuinen als ten aanzien van de spontane samenwerkingsvormen. Er kan ook worden verwezen naar de separate notitie die naar aanleiding van vragen uit de raden over de evaluatie is opgesteld. De in die notitie geschetste financiële voordelen zullen ook teniet worden gedaan. Wat betreft organisatorische aspecten zullen de dienstverleningsovereenkomsten zoals die zijn vastgesteld moeten worden ontbonden. En er zal op onderdelen waar nu formatiebesparingen zijn gerealiseerd weer, per gemeente, formatief invulling aan alle taakvelden moeten worden gegeven.

Het model van deze non-samenwerking ziet er globaal als volgt uit.

Variant 1

TERUG NAAR AF



4.3 SCENARIO 2: CONTINUERING HUIDIGE PROEFTUINEN

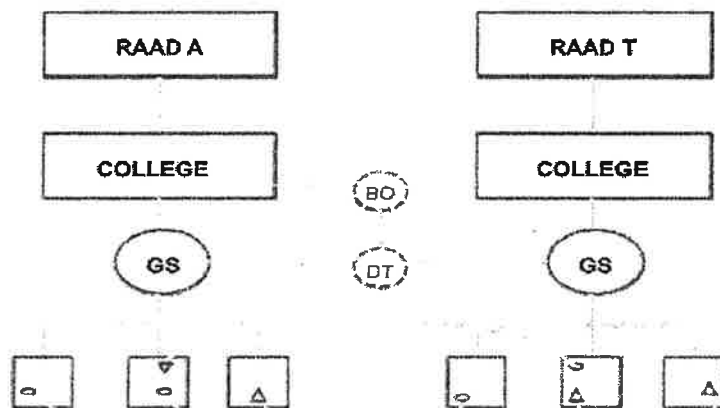
Het tweede scenario continueert de huidige proeftuinen. Dit betekent ook dat de min of meer spontane samenwerkingsvormen die zijn ontstaan niet gecontinueerd worden. Dit scenario heeft twee nadelen. Als eerste wordt de vraag vanuit de formele proeftuinen om het fundament (gelijksoortige wijze van bedrijfsvoering) onder de samenwerking te realiseren niet beantwoord. Ten tweede worden de spontaan ontstane samenwerkingsvormen een halt toe geroepen. Terwijl de evaluatie juist op deze onderdelen de kwetsbaarheid aantoont, en het positief effect van de gezamenlijke uitvoering. Dit lijkt een ongewenste situatie, mede ook gezien het resultaat dat juist ook bij de spontane vormen van samenwerking is gerealiseerd.

In juridische zin kan deze vorm van samenwerking worden gerealiseerd op de manier waarop deze ook nu is vormgegeven: via de centrumgemeenteconstructie (C). Wat betreft financiële aspecten krijgen de beide gemeenten te maken met desintegratie- en ontvlechtingskosten ten aanzien van de spontane samenwerkingsvormen. Wat betreft organisatorische aspecten zullen de proeftuinen niet verder kunnen bloeien, omdat de evaluatie duidelijk maakt dat er behoefte is aan een gezamenlijk fundament, ook onder de huidige proeftuinen. Ook formatief zal dit scenario de nodige consequenties hebben, aangezien de proeftuinen blijven doorgaan in een niet optimale organisatorische setting.

Het model van samenwerking ziet er globaal als volgt uit.

Variant 2

HUIDIGE PROEFTUIN CONTINUEREN



4.4 SCENARIO 3A: UITBREIDING PROEFTUINEN MET SPONTANE SAMENWERKINGSVORMEN

In dit scenario worden de spontane samenwerkingsvormen door de raad vastgelegd en gecontinueerd. Daarbij ligt het voor de hand dat eerst worden gefocust op de samenwerkingsvormen die spontaan zijn ontstaan en die in de evaluatie zijn beschreven. Verder zou er een doorontwikkeling (verdieping) op deze samenwerkingsvormen kunnen worden bewerkstelligd. Een nadeel van dit scenario is dat een aantal bedrijfsvoeringsaspecten (financiën, ict, juridische zaken, p&o) dan nog steeds separaat en op verschillende wijzen georganiseerd blijft in de twee gemeenten. De proeftuinen hebben aangegeven dat zij behoefte hebben aan het op dezelfde wijze organiseren van juist een aantal van dergelijke bedrijfsvoeringsaspecten.

Er ontstaat een netwerk van taken en activiteiten die beurtelings bij de gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel worden ondergebracht. Daarnaast zijn er veel onderwerpen/taakvelden die door de beide gemeenten separaat worden uitgevoerd.

Een dergelijk scenario geeft een antwoord op de formele vraag uit de proeftuinen om door te ontwikkelen. Het geeft verder de niet formele samenwerkingsvormen die basis (en ook besluitvorming) om ook gestructureerd verder te kunnen ontwikkelen.

Dit model van samenwerking is te beschouwen als een onderling netwerk van taken. Als de ene gemeente een taak krijgt, zal "als wisselgeld" ook een andere taak bij de andere gemeente ondergebracht zijn. De gemeenten Oost- en Weststellingwerf werken op dit moment samen volgens dit principe.

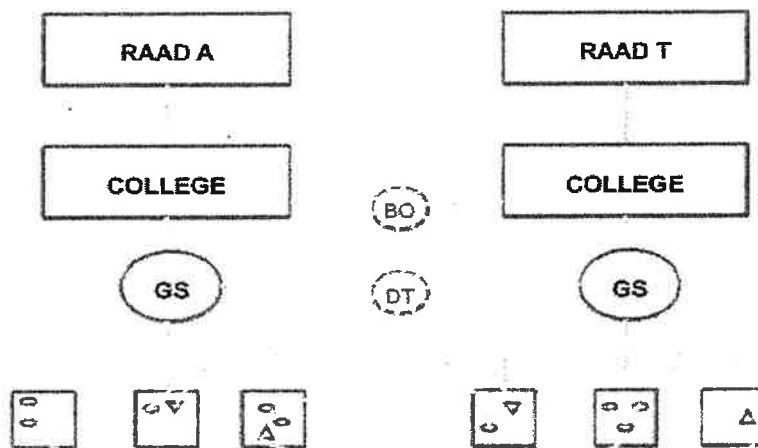
In juridische zin kan deze vorm van samenwerking worden gerealiseerd op de manier waarop deze ook nu is vormgegeven: via de centrumgemeenteconstructie (C). Wat betreft financiële aspecten worden de huidige financiële voordelen goed geborgd. De financiële voordelen zijn lang niet optimaal, omdat er niet sprake is van een gemeenschappelijke bedrijfsvoering.

Er zal dus nog steeds sprake zijn van veel (en onnodig) overleg en afstemming tussen de gezamenlijke onderdelen en de wijze waarop dit wordt geborgd in de bedrijfsvoering van de beide organisaties. Wat betreft organisatorische aspecten kunnen de samenwerkingsvormen niet verder ontwikkelen, omdat de evaluatie duidelijk maakt dat er behoefte is aan een gezamenlijk fundament, onder alle huidige samenwerkingsvormen. Er zal ook organisatorisch veel ambtelijke en bestuurlijke drukte ontstaan vanwege veel interne afstemmings- en overlegmomenten.

Het model van samenwerking ziet er als globaal volgt uit.

Variant 3a

PROEFTUINEN - PLUS



4.5 SCENARIO 3B: CONTINUERING PROEFTUINEN AANGEVULD MET SPONTANE SAMENWERKINGSVORMEN EN EEN GEZAMENLIJK ORGANISATIE-ONDERDEEL BEDRIJFSVOERING

In dit scenario worden de huidige proeftuinen gecontinueerd, maar wordt er daarnaast tussen de beide organisaties een organisatie-eenheid gevormd waarin alle bedrijfsvoeringsactiviteiten worden ondergebracht. Alle adviserende, uitvoerende en ondersteunende functies op het PICOFAJH¹-gebied worden in een tussen de beide organisaties geplaatste bedrijfseenheid ondergebracht. Er is een duidelijke relatie tussen opdrachtgever (colleges c.q. beide gemeentesecretarissen) en opdrachtnemer (de gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie met uiteraard een manager bedrijfsvoering De Wâlden als centraal aanspreekpunt).

¹ Personeel, informatie, communicatie, organisatie, financiën, automatisering, juridische zaken, huisvesting

Omdat het verzamelbegrip bedrijfsvoering nog al eens verschillend wordt geïnterpreteerd is in onderstaande tabel een opsomming gegeven van de organisatie-onderdelen die in dit scenario 3b (en de twee volgende scenario's) onder het dit begrip bedrijfsvoering zouden vallen.

AO/IC; Financiële administratie; P&O; Belastingheffing; Belastinginning; Juridische zaken; Coördinatie klachten; Commissie bezwaar; Inkoop en aanbesteding; Informatisering & Automatisering; Basisregistraties (BAG, GEO, WOZ, GBA, etc); Applicatiebeheer; Documentaire informatie-voorziening (DIV); Gebouwenbeheer; Facilitaire zaken; Bodedienst; Repro; Schoonmaak; Kantine

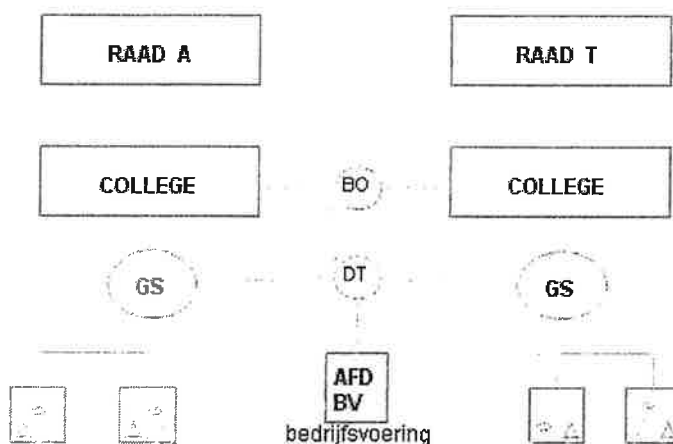
Onderdelen zoals concerncontrol, financieel beleid, communicatie en bestuursondersteuning staan niet in het kader en worden derhalve niet in het gezamenlijke organisatie-onderdeel opgenomen omdat deze een sterke relatie hebben met de positie van het eigen bestuur en de beleidsvrijheid die de eigen gemeentebesturen geborgd willen zien.

Juridisch zal in een dergelijk model sprake zijn van een combinatie tussen minder zware en meer zwaardere juridische constructen. De proeftuinen en spontane samenwerkingsvormen worden geregeld via de centrumgemeenteconstructie (C), voor de gezamenlijke afdeling bedrijfsvoering zal een gemeenschappelijk orgaan (B) moeten worden gerealiseerd. Het lijkt overigens niet aan te bevelen binnen een preferente samenwerking met verschillende juridische constructies en daarmee relaties te werken. Wat betreft de financiële aspecten zijn in dit scenario positieve effecten te verwachten, met name vanwege het gezamenlijk organisatieonderdeel bedrijfsvoering. Organisatorisch zal de gezamenlijke afdeling bedrijfsvoering moeten worden aangestuurd door een manager. Deze zal in een dergelijk construct geen deel uitmaken van de gezamenlijke directie De Walden. Omdat andere samenwerkingsvormen in de lijn van de beide organisaties zijn ondergebracht ontstaat er organisatorisch een managementstructuur waarbij het zwaartepunt (nog steeds) op de individuele organisaties ligt, en niet op de gezamenlijkheid.

Het model van samenwerking ziet er als globaal volgt uit.

Variant 3b

PROEFTUINEN+ GEZAFD BEDRIJFSVOERING



4.6 SCENARIO 3C: GEZAMENLIJK ORGANISATIE-ONDERDEEL MET DAARIN ALLE PROEFTUINEN, DE HUIDIGE SAMENWERKINGSVORMEN EN BEDRIJFSVOERING

Dit scenario is een vervolg op het voorgaande scenario 3B. Het onderdeel bedrijfsvoering is conform hetgeen is beschreven bij scenario 3B. Waar in scenario 3B al alle bedrijfsvoeringsaspecten in een gezamenlijk organisatieonderdeel zijn ondergebracht, gaan in dit scenario ook alle proeftuinen over naar deze gezamenlijke organisatie. Er ontstaat een gezamenlijk organisatieonderdeel dat naast "bedrijfsvoering" ook uit "dienstverlening" bestaat. Dit houdt in dat de proeftuinen niet meer worden verdeeld over de beide gemeentelijke organisaties, maar ook worden toegedeeld aan de gezamenlijke organisatie die "tussen" de beide gemeenten hangt. In de eigen gemeentelijke organisatie zijn alleen nog die onderdelen ondergebracht waarvan zowel bestuurlijk als beleidsmatig een eigenstandige gemeentelijke koers wordt gevraagd.

Er is een duidelijke relatie tussen opdrachtgever (colleges c.q. beide gemeentesecretarissen) en opdrachtnemer (de gezamenlijke organisatie, waarin gezien de te verwachten omvang naast de positie van een directeur/manager een aantal leidinggevenden verantwoordelijk zal zijn voor de kwaliteit en aansturing van deze gezamenlijke organisatie).

Omdat er in dit scenario al sprake is van een gezamenlijk onderdeel "dienstverlening" kan ook, afhankelijk van ontwikkelingen die zich voordoen, dit dienstverlenende onderdeel geleidelijk ("organisch") worden uitgebreid met andere onderdelen. Dit zou kunnen plaatsvinden als één van beide gemeenten niet meer kwalitatief kan invullen of als de uitvoering van werkzaamheden efficiënter en beter in gezamenlijkheid kan worden verricht. Het zullen in ieder geval politiek niet of minder gevoelige taakvelden moeten zijn. Voor de keuze of een taakveld of functie in de "eigen" gemeentelijke organisatie wordt ondergebracht dan wel in de gezamenlijke organisatie kan dan een aantal criteria gehanteerd worden. Het taakonderdeel kan dan in de gezamenlijke organisatie worden ondergebracht indien sprake is van:

- kwetsbaarheid
- politiek niet of minder gevoelig
- uitvoerende werkzaamheden
- vergelijkbare opvattingen en organisatie insteek
- nieuwe activiteiten

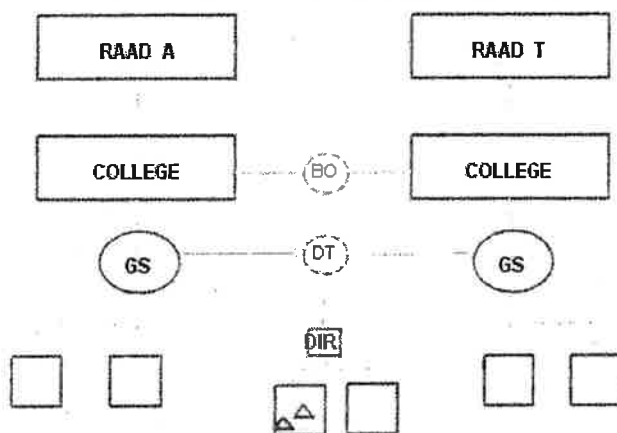
Uiteraard zullen in de doorontwikkeling van dit scenario 3C over dergelijke overhevelingen van de lijnorganisaties naar de gezamenlijke organisatie altijd de beide raden worden geïnformeerd.

In juridische zin zal in een dergelijk model een gemeenschappelijk orgaan (B) of een openbaar lichaam (A) de meest geëigende vorm zijn. Wat betreft de financiële aspecten zijn in dit scenario veel effecten te verwachten, met name vanwege het feit dat alles wat de gemeenten gezamenlijk doen ook vanuit één structuur wordt gemanaged. Het betekent wel dat het gezamenlijk organisatieonderdeel behoefte heeft aan een manager (directeur), die gezamenlijk met de twee gemeentesecretarissen in het Directieteam optrekt. Organisatorisch zal deze "verzwaring" in de top kunnen worden opgevangen door het feit dat het gezamenlijk organisatieonderdeel minder management (overige leidinggevenden) zal vragen dan nu in de beide gemeenten het geval is. In de managementstructuur is sprake van een duidelijk tweesporenbeleid: zowel langs de individuele lijnen (gemeentesecretarissen) als langs de lijn van de gezamenlijkheid (directie van 3 personen). Financieel levert dit model substantiële opbrengsten, aangezien een groot gedeelte van de uitvoerende taken gezamenlijk wordt gedaan. Ook de kwetsbaarheid neemt in dit scenario aanzienlijk af.

Het model van samenwerking ziet er als globaal volgt uit.

Variant 3c

**PROEFTUINEN+ BEDRIJFSVOERING
IN GEZAMENLIJK ORGANISATIEONDERDEEL**



4.7 SCENARIO 3D: MAXIMAAL GEZAMENLIJK ORGANISATIEONDERDEEL

Dit scenario is weer een vervolg op het voorgaande scenario 3C. Waar scenario 3C een meer organische doorontwikkeling kent, wordt in scenario 3D gekozen voor een "maximaal samenwerkingsmodel binnen de politieke realiteit, gerealiseerd op één moment". In dit model wordt op basis van een aantal criteria bepaald wat wel en wat niet in een gezamenlijk organisatie-onderdeel wordt ondergebracht (dit zijn uiteraard dezelfde criteria die worden gehanteerd bij de doorontwikkeling van het voorgaande scenario 3C). Uitgangspunt hierbij is optimalisatie van de samenwerking. Binnen die optimalisatie moet het mogelijk zijn dat de gemeenten maximale beleidsvrijheid realiseren en daarmee eigenstandige politieke keuzes in de eigen gemeenten kunnen blijven maken.

De factoren die een rol spelen bij de keuze of een onderdeel centraal dan wel decentraal wordt gepositioneerd zijn de volgende:

- kwetsbaarheid
- politiek niet of minder gevoelig
- uitvoerende werkzaamheden
- vergelijkbare opvattingen en organisatie insteek en/of omstandigheden
- nieuwe activiteiten

Er is ook nu een duidelijke relatie tussen opdrachtgever (beide gemeentesecretarissen c.q. organisaties) en opdrachtnemer (de gezamenlijke organisatie, waarin gezien de te verwachten omvang naast de positie van een directeur/manager een aantal leidinggevendenden verantwoordelijk zal zijn voor de kwaliteit en aansturing van deze gezamenlijke organisatie).

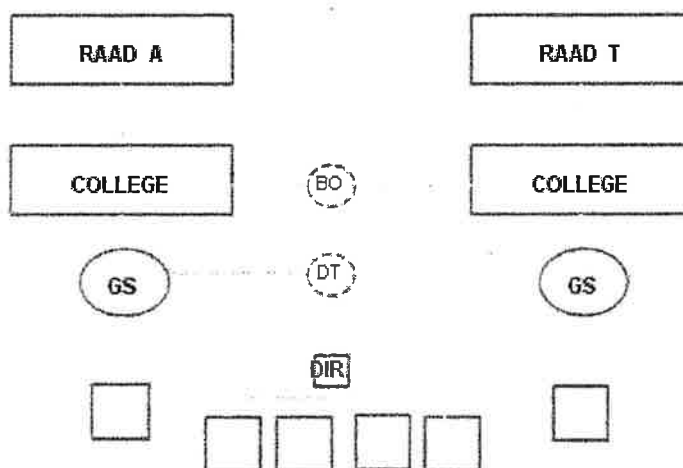
In juridische zin zal in een dergelijk model een gemeenschappelijk orgaan (B) of een openbaar lichaam (A) de meest geëigende vorm zijn. Wat betreft de financiële aspecten zijn in dit scenario nog meer effecten te verwachten als in het voorgaande scenario, met name vanwege het feit dat er sprake is (rekening houdend met de 5 afwegingsfactoren) van optimalisatie van gezamenlijk beleid, uitvoering en bedrijfsvoering.

Ook nu zal het gezamenlijk organisatieonderdeel behoefte hebben aan een manager (directeur), die gezamenlijk met de twee gemeentesecretarissen in het Directieteam optrekt. Organisatorisch zal deze "verzwaring" in de top kunnen worden opgevangen door het feit dat het gezamenlijk organisatieonderdeel minder management (overige leidinggevendenden) zal vragen dan nu in de beide gemeenten het geval is. In de managementstructuur is nu sprake van een duidelijk zwaartepunt die langs de lijn van de gezamenlijkheid (directie van 3 personen) wordt vormgegeven en ingevuld.

Het model van samenwerking ziet er als globaal volgt uit.

Variant 3d

MAXIMAAL GEZAMENLIJK ORGANISATIEONDERDEEL



4.8 SCENARIO 4A: VOLLEDIGE AMBTELIJKE SAMENWERKING CF MODEL TEN BOER

In deze vorm brengt een gemeente al haar taken onder bij een ambtelijke organisatie van een andere gemeente. De meest bekende in deze variant is de gemeente Ten Boer die volledig gebruik maakt van de ambtelijke capaciteit van de gemeente Groningen. Er zijn geen specifieke ambtenaren (in de ambtelijke organisatie van Groningen) die zich alleen maar met Ten Boer bezig houden. Inmiddels heeft ook de gemeente Losser (met Enschede) een dergelijke constructie gerealiseerd. In de "kleine" gemeente is sprake van een vrij kaal gemeentehuis. Naast bestuur, een gemeentesecretaris, vaak een beperkte bestuursondersteuning en soms nog een bestuursadviseur zijn er geen ambtenaren meer in de "eigen" gemeente. Deze ambtenaren zijn allemaal in dienst bij de grote gemeente.

Een tussenvariant op dit Ten Boer-model wordt ook wel "gastheergemeentemodel" genoemd. Dat gaat niet uit van zoveel mogelijk (of alle) taken bij de andere gemeente onderbrengen, maar van een aantal taken. En dat aantal kan groeien. Waar in dit model wel vanuit wordt gegaan (en daarin lijkt het op Ten Boer) is dat er altijd één en dezelfde "gastheer" is. Het is altijd de grootste gemeente die ontvangt en de kleine(re) gemeente(n) die taken naar deze centrumgemeente overdragen. De gemeenten Coevorden en Borger-Odoorn hebben dergelijke afspraken met de buurgemeente Emmen.

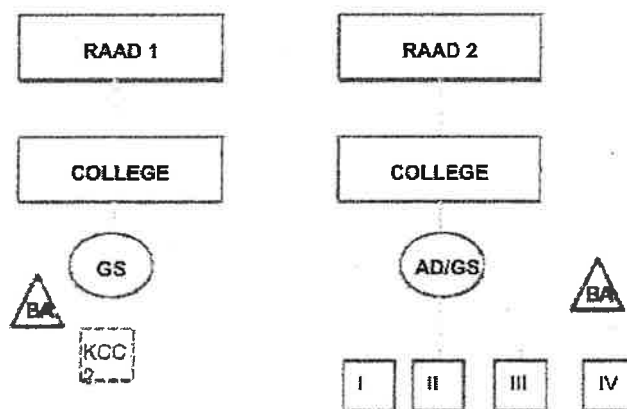
Deze Ten Boer-variant wordt momenteel alleen maar toegepast als er sprake is van een groot schaalverschil tussen gemeenten. In een dergelijke variant kan de kleine gemeente eigen beleid bepalen, maar in de praktijk wordt de gemeente toch in sterke mate afhankelijk het beleid, de werkwijze en de prioritering die door de grote gemeente wordt gehanteerd. Er is ook niet sprake van een harmonisatieproces, maar van een "onderbreng"-proces. De verrekening van kosten hoeft in een dergelijk model feitelijk nauwelijks plaats te vinden omdat de grote gemeente de zorg over het personeel volledig overneemt en voor het overige wordt meegelift op de financiële systematiek van de centrumgemeente.

De kenmerken van de samenwerking tussen de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel sluiten niet aan bij de kenmerken van deze centrumvariant. Vanwege deze algemene constatering zijn de juridische, financiële en organisatorische aspecten dan ook niet verder uitgewerkt.

Het model van samenwerking ziet er als globaal volgt uit.

Variant 4a

MODEL "TEN BOER"



4.9 SCENARIO 4B: VOLLEDIGE AMBTELIJKE SAMENWERKING OF MODEL BAR

Dit is een vrij nieuwe variant, die inmiddels ook in Nederland bestaat (weliswaar in opbouw). De BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) hebben de intentie vanuit een netwerkgedachte door te gaan schakelen naar een matrixvariant. In de matrixvariant is sprake van een aantal ambtelijke organisaties die ieder slechts een deel van het (totale) gemeentelijke takenpakket uitvoeren. In één gemeente (en onder de betreffende gemeentesecretaris) is bijvoorbeeld Ruimte ondergebracht, onder de tweede Samenleving en KCC en onder de derde alle bedrijfsvoeringsonderdelen. De verdeling over de samenwerkende gemeenten is bij voorkeur sector- of afdelingsgewijs.

Er is een gezamenlijk managementoverleg dat zorgt voor de verbinding tussen de drie opdrachtgevers (colleges) en de drie opdrachtnemende organisaties. De drie gemeentesecretarissen sturen ieder een eigenstandige organisatie aan.

De medewerkers in de betreffende organisatie-onderdelen kunnen ingezet worden voor activiteiten en uitvoerende werkzaamheden voor de drie aangesloten gemeenten.

De collegeleden hebben afhankelijk van hun portefeuille de ambtelijke organisatie vlak bij of juist op afstand zitten. Er zal voor wat betreft de rol van portefeuillehouders naar de ambtelijke organisatie niet sprake zijn van een gelijkwaardige bestuurlijke aansturing. Dat geldt ook voor de aansturing van de organisatie. De gemeentesecretarissen gaan nog slechts over een deel van de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Met elkaar gaan ze over het geheel, maar er is niemand echt eindverantwoordelijk voor het totaal.

Omdat in een dergelijke variant sprake is van een onevenwichtigheid in verdeling van formatie en medewerkers, maar nog meer omdat er financiële aanspraken en verschillen in de betreffende organisatie-onderdelen zijn, zal er in een dergelijke variant altijd een complexe verrekeningssystematiek moeten worden toegepast.

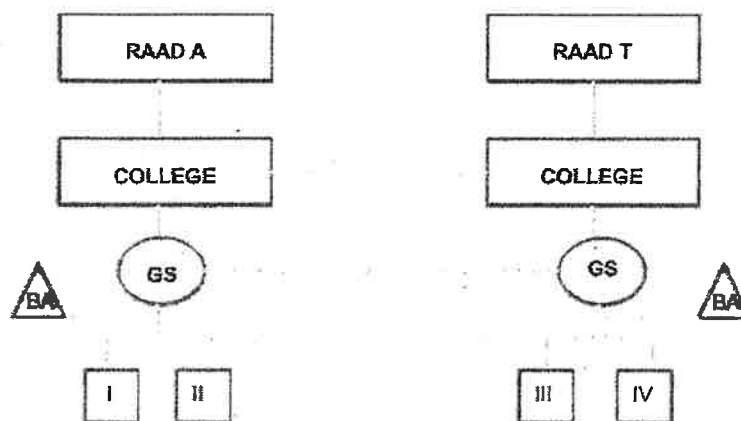
De grootste uitdaging in een dergelijk model is de bestuurlijke en ambtelijke aansturing.

Voor wat betreft de juridische aspecten zal een dergelijk scenario veelal via de constructie van centrumgemeenten (C) worden uitgewerkt. Er wordt ook niet een nieuwe structuur gebouwd, de structuur wordt opgehangen aan de bestaande organisatie. Wat betreft financiële aspecten is in theorie met dit model een optimalisatie te bewerkstelligen. Maar in de praktijk zal niet alleen de managementstructuur, maar ook de wijze waarop bestuurlijke en ambtelijke besluitvormingsprocessen plaats moeten vinden tot veel afstemming en overleg leiden. Met name in de organisatorische inbedding van de bestuurlijke organisatie zal een dergelijke invulling van de samenwerking veel vragen. En dan is nog niet ingegaan op de wijze waarop de verrekeningssystematiek en de wijze van toedeling (financieel) moet plaatsvinden.

Het model van samenwerking ziet er als globaal volgt uit.

Variant 4b

MODEL "BAR"



4.10 SCENARIO 4C: VOLLEDIGE SAMENWERKING OF MODEL BEL

De BEL-variant is in de literatuur uitgebreid beschreven. De drie BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren) hebben hun totale ambtelijke organisatie in een gemeenschappelijke regeling ondergebracht. De gemeenten Veendam en Pekela kennen in hoofdlijnen een vergelijkbare opzet van hun gezamenlijke ambtelijke organisatie, genaamd De Kompanjie.

De gezamenlijke ambtelijke organisatie kent een eigenstandige aansturing in de vorm van een algemeen directeur. Deze directeur staat los van de drie gemeentesecretarissen die in de drie gemeenten nog steeds in de eigen organisatie zijn ondergebracht. In de variant van de BEL-gemeenten kennen de drie gemeenten naast de fulltime gemeentesecretaris nog een aantal "eigen" functionarissen: in iedere gemeente een eigen controller, een fulltime bestuurssecretaresse en in iedere gemeente 2 of 3 bestuursadviseurs regisseurs/algemeen beleidsmedewerkers (in totaal 16 fte). Dat laatste geeft ook meteen de dieperliggende achtergrond van de BEL-constructie aan: individuele gemeenten kunnen op onderdelen ook eigenstandige beleidskeuzes maken. De BEL-combinatie kent een "zwarte kop" in de drie bovenliggende bestuursonderdelen. In de Kompanjie is overigens die "kop" aanzienlijk minder zwaar ingericht.

De gezamenlijke ambtelijke organisatie wordt door een algemeen directeur aangestuurd. Deze algemeen directeur stemt regelmatig in een gezamenlijk overleg met de 3 gemeentesecretarissen (en regisseurs) af hoe de verschillende besturen door de ambtelijke organisatie bediend kunnen worden. Er is een duidelijke scheiding tussen drie opdrachtgevers (colleges en gemeentesecretarissen) en één opdrachtnemende organisatie (de BEL-samenwerkingsorganisatie). De dienstverlening die de gemeenten van de BEL-organisatie mogen verwachten zijn vastgelegd in zogenaamde dvo's (dienstverleningsovereenkomsten). Daarnaast kent de BEL-constructie een toerekeningssystematiek langs een groot aantal kenmerken. Er wordt derhalve ook een uitgebreide verantwoording gemaakt van de kostentoerekening van het gebruik van de gezamenlijke organisatie door de bovenliggende gemeenten.

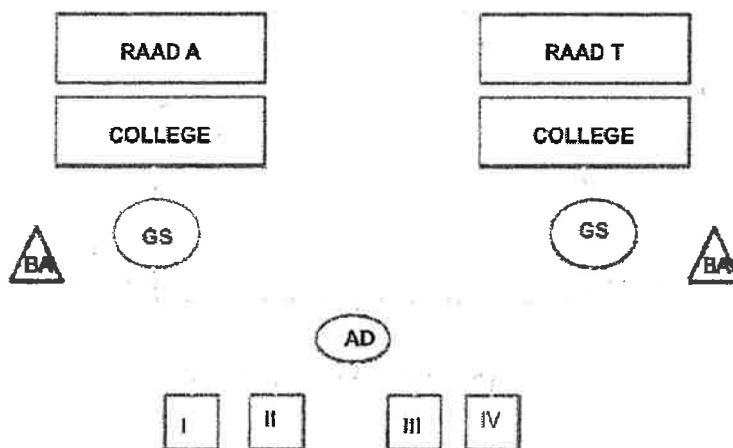
De BEL-variant is nadrukkelijk opgesteld om gemeentelijke herindeling tegen te gaan. Een bijzonderheid is dat twee van de gemeenten (Blaricum en Laren) in Noord-Holland liggen en Eemnes in Utrecht.

Juridisch wordt in een dergelijk model voor de zwaarste vorm van samenwerking gekozen: een openbaar lichaam (A). Het gezamenlijk organisatieonderdeel functioneert ook als een rechtspersoon waarbinnen alle rechten en plichten zijn ondergebracht. De directeur van de gezamenlijke ambtelijke organisatie maakt afspraken over de te leveren diensten met de gemeenten. Omdat de gemeenten zelf nog beschikken over beleids- en bestuursadviseurs (of -regisseurs) kunnen de gemeenten afzonderlijke (en dus verschillende) afspraken maken over de te leveren diensten en producten. Dit betekent wel dat er een verrekeningssystematiek moet worden opgebouwd en dat de gezamenlijke organisatie heel exact de kosten van haar diensten in beeld moet kunnen brengen. Deze wijze van samenwerking vraagt derhalve in de aspecten control en financiën extra investeringen dan in het geval er sprake was van een gezamenlijk beleid. Deze wijze van samenwerking, met deze extra kostenstructuur is echter juist gevormd om in ieder geval duidelijk te maken dat gemeentelijke herindeling niet aan de orde is. Er is een nadruk op de beleidsvrijheid van en de verschillen tussen de gemeenten.

Het model van samenwerking ziet er als globaal volgt uit.

Variant 4c

MODEL "BEL"



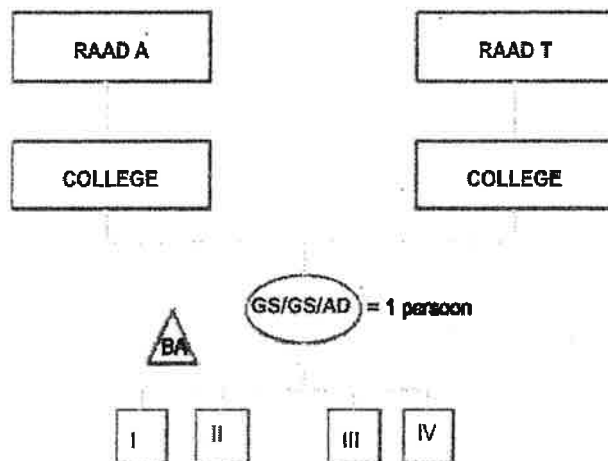
4.11 SCENARIO 4D: VOLLEDIGE AMBTELIJKE SAMENWERKING CF MODEL DE WAARD

De variant die de samenwerkende gemeenten onder de noemer "de Waard Werkt" (de gemeenten Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld) heeft gemaakt lijkt in wezen heel erg op de BEL-variant, maar kent een aantal vereenvoudigingen. De belangrijkste zijn één gezamenlijk beleid en het afwezig zijn van een onderlinge verrekeningssystematiek. Bovendien is de focus na verloop van veranderd. De samenwerking De Waard stuurt nu aan op een fusie per 1-1-2013. De gezamenlijke ambtelijke organisatie voert één geharmoniseerd beleidskader voor de drie gemeenten gezamenlijk uit. Beleid, beheer en uitvoering is volledig geharmoniseerd. De kenmerkende verschillen met de BEL-variant zijn: de functies van algemeen directeur en drie keer gemeentesecretaris zijn in één persoon ondergebracht. Er zijn geen separate bestuursbureaus in de bovenliggende gemeenten. Er vinden in het geheel geen verrekeningen plaats. Er zijn derhalve ook geen dvo's vastgesteld. En het belangrijkste verschil is de focus: fusie. Wat betreft de juridische aspecten is dit scenario niet anders dan de voorgaande. In de organisatorische en financiële context is er wel nadrukkelijk een verschil met het voorgaande scenario. De samenwerking is feitelijk al "omhoog" de organisatie ingegaan. In de praktijk zal er ook al sprake zijn van een gezamenlijk college waarbinnen zoveel mogelijk wordt behandeld. Omdat beleid, beheer en uitvoering volledig zijn geharmoniseerd, is het efficiënter veel vraagstukken, ook op collegeniveau, gezamenlijk te behandelen. De eigenstandige onderwerpen die echt "couleur local" zijn zullen beperkt zijn. In een dergelijk samenwerkingsmodel is het verrekenen tussen de gemeenten ook niet meer nodig c.q. gewenst (zeker niet als het schaalniveau van de gemeenten vergelijkbaar is). Er is immers een gedeelde visie die (op korte of lange termijn) uitmondt in gemeentelijke herindeling. Het zal duidelijk zijn dat in financiële zin een dergelijk model van samenwerking het meest rendeert. Immers het management kan efficiënt worden ingevuld, er is niet sprake van separate beleidsvorming (en daarmee afstemming en overleg) per gemeente. Omdat het model als uiteindelijk doel gemeentelijke herindeling heeft is het echter voor de situatie waarin de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zich nu bevinden geen reële optie.

Het model van samenwerking ziet er als globaal volgt uit.

Variant 4d

MODEL "DE WAARD"



5 VOORKEURSSCENARIO

5.1 BESCHOUWENDE ANALYSE

De verschillende scenario's zijn niet allen in dezelfde mate hanteerbaar voor de beide gemeenten. Van belang bij de keuze van een samenwerkingsscenario is een eenduidige visie ten aanzien van het doel dat met de samenwerking wordt nagestreefd. In de scenarioanalyse wordt er van uit gegaan dat de door de raden gehanteerde uitgangspunten (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid, klanttevredenheid, schaalniveau, zelfstandigheid bestuur) die in de evaluatie van de proeftuinen zijn gehanteerd ook ten aanzien van verdere vormen van samenwerking tussen de twee gemeenten de uitgangspunten blijven.

De twee aspecten die daarbij vanuit de bestuurlijke optiek het meest van belang zijn, zijn de kosten en de zelfstandigheid van het bestuur. In de opsomming van de verschillende varianten zijn deze twee aspecten veelal ook min of meer complementair. In het eerste scenario is immers sprake van de hoogste graad van bestuurlijke zelfstandigheid, anderzijds zal er geen sprake zijn van kostenbesparingen. In het allerlaatste getoonde scenario (model de Waard) zal de efficiency het grootst zijn en daarmee de kostenbesparingen het hoogst, anderzijds is dit een scenario waarbij er nog nauwelijks sprake is van bestuurlijke zelfstandigheid.

Er wordt wel beweerd dat een totale ambtelijke samenwerking (zoals die in de scenario's onder 4 is beschreven) altijd zal leiden tot een bestuurlijke fusie (gemeentelijke herindeling). Dat hoeft echter niet het geval te zijn en is afhankelijk van de wijze waarop de samenwerking is ingestoken. Immers in de BEL-variant (scenario 4C) is de visie die onder deze samenwerking ligt juist het tegengaan van een gemeentelijke herindeling en het behoud van zelfstandigheid van de eigen gemeenten. Dit komt ook tot uitdrukking in de relatief nog vrij omvangrijke formatie die binnen dit scenario in de eigen gemeentelijke organisaties is ondergebracht: bestuurs- en beleidsadviseurs, controllers, bestuursondersteuning is in dit scenario per gemeente rechtstreeks onder de eigen gemeentesecretaris gepositioneerd. En er vindt een verrekening plaats ten aanzien van alle werkzaamheden die de gezamenlijke organisatie voor de aangesloten gemeenten verricht.

Kortheidshalve kan ten aanzien van de efficiency en kostenbesparing worden geconcludeerd dat hoe meer verantwoordelijkheden en vrijheden van de gemeenten in de gezamenlijkheid worden gebracht, hoe goedkoper de organisatie en de uitvoering wordt. Besparingen op de bedrijfsvoering van integraal samenwerkende gemeenten kunnen, zo laten praktijkvoorbeelden zien, wel oplopen tot 10% en in sommige gevallen 20% van de totale afzonderlijke kosten.

In de volgende paragraaf wordt een nadere afweging gemaakt van de verschillende scenario's.

5.2 AFWEGING

De verschillende scenario's zijn onderling met elkaar vergeleken en beoordeeld in het kader van de uitgangspunten van de samenwerking tussen de beide gemeenten.

Bij de vergelijking van de verschillende scenario's spelen de volgende afwegingsfactoren een rol:

- *Eenvoudig*
De samenwerking moet voor de beide gemeenten uitvoerbaar en uitlegbaar zijn. Het mag niet zo zijn dat door de samenwerking (klant)processen ingewikkelder gaan verlopen.
- *Herkenbaarheid*
De beide gemeenten behouden hun eigen identiteit. Dat betekent ook dat binnen de samenwerking de couleur locale van iedere gemeente ook zichtbaar moet blijven.
- *Fundament bedrijfsvoering*
Alle onderdelen die vallen onder het kernbegrip PICOFAJH zijn in principe politiek ongevoelig, zijn activiteiten die altijd ten dienste staan aan de primaire (klant)processen en kunnen altijd in gezamenlijkheid worden uitgevoerd en verricht. Deze onderdelen moeten voor beide gemeenten dan ook op een vergelijkbare manier worden uitgevoerd.
- *Positie medewerkers*
De medewerkers zullen duidelijkheid moeten hebben over hun positie ten opzichte van hun collega's. Dit geldt zowel in arbeidsrechtelijke zin als ook gewoon in collegiale verhoudingen. De medewerkers moeten ook het beste uit hun collega's kunnen halen.
- *Positie bestuur/Raden*
De politiek c.q. het bestuur wil de ruimte behouden om eigenstandig keuzes te kunnen maken.
- *Positie management*
Het management zal gebaat zijn bij een stabiele managementstructuur en een stabiele organisatie waarbij op alle aspecten in een MT de organisatie kan worden besproken.
- *Visie op samenwerking*
De samenwerking moet een duidelijke (eind)visie uitstralen. Deze visie moet gestoeld zijn op ambitie, kortom op resultaten die de beide gemeenten door middel van de samenwerking willen bewerkstelligen. Samenwerking op basis van negatieve argumenten (bijvoorbeeld: we werken alleen samen om een fusie tegen te houden) is niet lang houdbaar.
- *Politieke haalbaarheid*
Uiteindelijk kunnen veel volstrekt logische argumenten op tafel liggen, als er politieke opvattingen zijn die een bepaalde vorm van samenwerking in de weg staan, zal daar eenvoudigweg wel rekening mee moeten worden gehouden.

Deze elementen zijn in onderstaande grafiek afgezet tegen de bovenstaande scenario's en varianten. Dat levert het volgende beeld op.

	eenv	herk	fund	med	best	mgt	visie	haalb	TOT
1	+	+	-	-	+	+	-	-	-
2	+/-	+/-	-	-	+	+/-	-	+/-	-
3A	+/-	+/-	-	+/-	+	+/-	+/-	-	-
3B	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-	+/-	+	+/-
3C	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+	+
3D	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+	+/-	+
4A	+	+	+	-	-	-	+	-	-
4B	-	+	+	+/-	-	+	+/-	-	-
4C	+/-	+	+	+	-	+	+	+/-	+/-
4D	+	+	+	+	-	+	+	-	-

In het overzicht zijn geen absolute waarden toegekend, maar zijn de scores vergelijkenderwijs gemaakt. Een scenario dat op 2 criteria negatief scoort is feitelijk als een niet acceptabel scenario beoordeeld. Een aantal varianten onder scenario 3 en 4 wordt op basis van de analyse in de tabel als een reële mogelijkheid beschouwd. Van deze mogelijke varianten scoren de scenario's zoals beschreven onder 3C en 3D in dit overzicht het beste.

De colleges kiezen voor scenario 3C, omdat dit scenario op natuurlijke wijze voortvloeit uit de belangrijkste conclusies van het evaluatierapport over de proeftuinfase. Daarin werd duidelijk dat de verschillende terreinen van dienstverlening niet los van elkaar kunnen worden gezien en in één dienstverlenend concept samenhangend bijeen moeten worden gebracht. Daarnaast is het noodzakelijk om het brede taakveld van bedrijfsvoering bijeen te brengen. Zo kunnen zowel op korte als langere termijn voordelen behaald worden op de 4 K's en neemt de robuustheid en samenhang in de samenwerking toe.

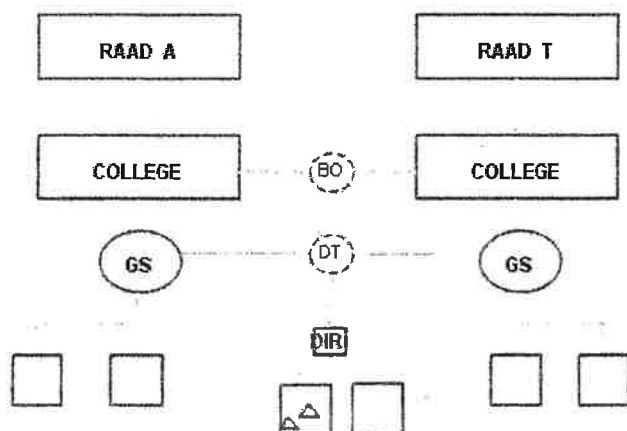
In scenario 3C wordt gestart met een stevige basis in de vorm van dienstverleningsactiviteiten bestaande uit de huidige samenwerkingsvormen en een gezamenlijke bedrijfsvoering. Wat eventueel later op het gebied van dienstverlening aan de gezamenlijke organisatie kan worden toegevoegd zal afhankelijk zijn van interne en/of externe ontwikkelingen of omstandigheden. Indien taakvelden of werkzaamheden in de gezamenlijke organisatie worden ondergebracht zullen deze in ieder geval moeten voldoen aan de vijf criteria die bij scenario 3D zijn toegelicht. In scenario 3C wordt niet meer gesproken over proeftuinen of (spontane) samenwerkingsvormen, maar over gezamenlijke dienstverlening en bedrijfsvoering.

5.3 UITWERKING

Onderstaand is het gewenste organisatiemodel voor de samenwerking tussen Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen gegeven.

Variant 3c

PROEFTUINEN+ BEDRIJFSVOERING IN GEZAMENLIJK ORGANISATIEONDERDEEL



De samenwerking De Wâlden bestaat enerzijds uit twee "afgeslankte" gemeentelijke apparaten en daartussen hangt een gezamenlijke organisatie De Wâlden. Deze gezamenlijke organisatie is formeel in de vorm van een openbaar lichaam (gemeenschappelijke regeling) vastgelegd en wordt door een separate directeur aangestuurd. Er wordt vanuit gegaan dat deze functie niet samenvalt met de functies van gemeentesecretaris/algemeen directeur in de beide gemeenten. De beide gemeentesecretarissen en de directeur van de gezamenlijke organisatie stemmen de voortgang af.

In de opbouw zal de functie van directeur van de gezamenlijke organisatie in eerste instantie als een kwartiermakersrol worden ingevuld. Het zal duidelijk zijn dat de inhoud van de functie van gemeentesecretaris na de vormgeving van de gezamenlijke organisatie, een andere is dan de beide huidige functies.

De gezamenlijke organisatie bestaat uit twee componenten: dienstverlening en bedrijfsvoering. De exacte structurering en inrichting wordt hier verder niet uitgewerkt, dat zal in een implementatieplan, met betrokkenheid van verantwoordelijken in de organisatie (na besluitvorming door de raden) verder moeten worden uitgewerkt.

Alle (beleidsmatig) georiënteerde onderdelen die momenteel niet in een bepaalde samenwerking zijn ondergebracht blijven vooralsnog in de twee lijnorganisaties ondergebracht. Alle huidige proeftuinen en overige samenwerkingsvormen zullen in de gezamenlijke organisatie een plaats krijgen. Wellicht geldt dat ook voor enkele onderdelen die een grote relatie met één van deze samenwerkingsvormen hebben. Voor wat betreft de bedrijfsvoering zullen alle aspecten die al bij scenario 3B zijn benoemd in de gezamenlijke organisatie worden ondergebracht. Dit betekent dat voor wat betreft bedrijfsvoeringsaspecten de onderdelen concerncontrol, financieel beleid, communicatie en bestuursondersteuning in de eigen organisaties blijven gepositioneerd.

In scenario 3C is ook beschreven dat dit niet een statisch model zal zijn. Doorontwikkeling, waarbij ook andere taakvelden en onderdelen naar de gezamenlijke organisatie kunnen worden overgeheveld, zal mogelijk moeten zijn. Voor de keuze of een taakveld of functie in de "eigen" gemeentelijke organisatie wordt ondergebracht dan wel in de gezamenlijke organisatie kan dan een aantal criteria gehanteerd worden. Het taakonderdeel kan in de gezamenlijke organisatie worden ondergebracht indien sprake is van:

- kwetsbaarheid
- politiek niet of minder gevoelig
- uitvoerende werkzaamheden
- vergelijkbare opvattingen en organisatie insteek
- nieuwe activiteiten

Kwetsbare onderdelen, bijvoorbeeld specialistische eenmansfuncties, kunnen in de samenwerking ondergebracht. Alle andere onderdelen die niet of nauwelijks politiek gevoelig zijn kunnen ook in de gezamenlijke organisatie worden ondergebracht. Hiermee kunnen de gemeenten ook eigen beleidsregels blijven hanteren, die derhalve kunnen afwijken van de beleidsuitgangspunten van de partnergemeente. Dat kan ook opgaan voor bepaalde uitvoerende werkzaamheden, waarbij met name moet worden gedacht aan onderhouds- en beheerwerkzaamheden (buitendiensten). Tenslotte kunnen ook nieuwe onderdelen die op de gemeenten afkomen, met als voorbeeld de decentralisaties van het rijk in het sociale domein, waarvan de voorbereiding ook gezamenlijk wordt georganiseerd, uiteindelijk in gezamenlijke uitvoering worden gebracht. Het is hierbij steeds van belang om te anticiperen op veranderingen en omstandigheden die zich voordoen in één of beide organisaties.

Naar schatting zal het opteren voor scenario 3C betekenen dat een aanzienlijk deel van het personeel, maar minder dan de helft, onderdeel gaat uitmaken van de gezamenlijke organisatie. Om een dergelijke transitie te bewerkstelligen en te faciliteren is een goed plan van aanpak en stappenplan nodig. In het laatste hoofdstuk wordt alvast een kort tijdpad geschetst op basis van deze uitgangspunten.

6 TIJDPAD, FASERING EN PROJECTSTRUCTUUR

Om een dergelijke transitie te kunnen faciliteren is ten eerste een goed (en eenduidig) besluit nodig van de beide gemeenteraden. Vervolgens zal de vorming van de gezamenlijke organisatie organisatorisch, procesmatig en juridisch goed moeten worden voorbereid.

Het vormen van een gezamenlijk organisatie-onderdeel kan niet van de ene op de andere dag worden gerealiseerd. Ook aan het langs organische weg langzaam toewerken naar de gezamenlijke organisatie kleven nadelen. Als immers duidelijk is dat een aanzienlijk deel van beide organisaties in de gezamenlijke organisatie wordt ondergebracht, is het ook duidelijk dat de gezamenlijkheid wel iets meer moet zijn dan de kale optelsom van huidige taakvelden c.q. afdelingen die overgaan. Synergie, verbinding en visie zijn daarbij sleutelwoorden. Voor een deel van het werkgebied van de beide gemeenten zal een organisatie moeten worden gebouwd die een gebied met 60.000 inwoners gaat bedienen. En daarbij passen soms andere keuzes dan die in de huidige twee gemeenten zijn gemaakt. Bovendien verandert de rol van de gemeente, waardoor andere keuzes kunnen (en soms moeten) worden gemaakt.

Om de transitie goed te kunnen borgen is een duidelijke besturingsfilosofie nodig, op de samenwerking sec en op de gezamenlijke organisatie. Dit zal een van de eerste onderdelen zijn, waarop de samenwerking wordt geborgd. De besturen zullen een gezamenlijke visie moeten ontwikkelen op de wijze waarop zij van de gezamenlijke organisatie gebruik willen maken en ermee willen samenwerken vanuit de zelfstandige bestuurlijke context van de beide gemeenten.

Op basis daarvan zal een visie op de managementstructuur van de gezamenlijke organisatie moeten worden ontwikkeld. Daar zullen ook nieuwe c.q. andere keuzes in kunnen worden gemaakt dan nu in beide gemeenten het geval is.

Er is derhalve een goed implementatieplan nodig waarin in ieder geval één duidelijk omslagpunt is vastgelegd: de overgang van de medewerkers uit de huidige organisatie naar de gezamenlijke organisatie. Het lijkt verstandig om de randvoorwaarden die aan deze omslag ten grondslag liggen uiterlijk 1 januari 2014 duidelijk te hebben. Dit betekent dat uiterlijk 1 januari 2014 de nieuwe organisatie "klaar staat" en alle randvoorwaarden (visie, besturings- en managementfilosofie, structuur, medezeggenschap, sociaal statuut, wijze van plaatsing c.q. sollicitatie) zijn vastgelegd. De personele consequenties (overgang) kunnen dan spoedig daarna, maar uiterlijk 1 januari 2015, zijn geëffectueerd. Voor een eenduidig proces lijkt het echter aanbevelingswaardig om de omslag van alle onderdelen (dus zowel de dienstverlening als de bedrijfsvoering) op één moment te laten plaatsvinden. De gezamenlijke organisatie is dan uiterlijk 1 januari 2015, maar gezien ervaringen elders in vergelijkbare trajecten, mogelijk al medio 2014 ingevuld.

Tenslotte lijkt het noodzakelijk een heldere en geformaliseerde projectstructuur voor de verdere samenwerking in te richten. Uiteraard zal dit in het plan van aanpak verder moeten worden geconcretiseerd en ingevuld. In ieder geval zullen de beide burgemeesters vanuit hun rol de transitie bestuurlijk moeten begeleiden. Uiteraard kan dit ook via het reeds geformaliseerde Bestuurlijk Overleg worden geborgd. De beide gemeentesecretarissen zijn samen met de nog te benoemen directeur van de gezamenlijke organisatie (en zolang die er niet is een kwartiermaker c.q. projectleider) inhoudelijk verantwoordelijk voor alle stappen in het transitieproces. Uiteraard zullen medewerkers (die verantwoordelijk worden voor de inhoudelijke harmonisatie op de onderwerpen), de medezeggenschap (er zal een formele BOR en een BGO moeten worden opgericht) en de politiek (begeleidingscommissie namens de beide raden) in het verdere proces een rol moeten vervullen.

