



Gespreksnotitie overleg burgemeesters en secretarissen d.d. 3 oktober 2006.

Samenwerking Doesburg, Rheden en Rozendaal

Van kostenbesparing tot waardecreatie¹

¹ Shared Service Centers, van kostenbesparing naar waardecreatie, prof.dr. J. Strikwerda, Stichting Managementstudies Den Haag, 4^e druk, 2004.

INHOUDSOPGAVE

BIZ.

Paragraaf 1	Inleiding.	1
Paragraaf 2	Kernvraag.	1
Paragraaf 3	Standpunt minister van Binnenlandse Zaken c.a. ten aanzien van Doesburg in relatie tot intergemeentelijke samenwerking.	1
Paragraaf 4	Overleg tussen de colleges van burgemeester en wethouders.	1
Paragraaf 5	Intentieverklaring.	2
Paragraaf 6	Overeenkomst.	2
Paragraaf 7	Organisatievormen voor shared services.	3
Paragraaf 8	Gemeenteraden.	7
Paragraaf 9	Overleg secretarissen.	7
Paragraaf 10	Recent bestuurlijk overleg.	8
Paragraaf 11	Randvoorwaarden voor samenwerking.	9
Paragraaf 12	Juridische mogelijkheden van samenwerking.	9
Paragraaf 13	Beoordelingscriteria voor de operationele samenwerking.	11
Paragraaf 14	Schaalgrootte.	12
Paragraaf 15	Kosten.	12
Paragraaf 16	Kern van het voorstel.	12
Paragraaf 17	Vraag voor de discussie in het overleg van burgemeesters en secretarissen.	12
Paragraaf 18	Succes of falen.	13
Paragraaf 19	Tot slot.	13

Paragraaf 1 Inleiding

Deze notitie beoogt de bouwstenen aan te dragen voor besluitvorming over de uiteindelijke vorm en de inhoud van de beoogde intergemeentelijke samenwerking tussen de drie betrokken gemeenten.

Daartoe is de volgende vraag naar beginselen, randvoorwaarden en uitgangspunten geformuleerd.

Paragraaf 2 Kernvraag

De keuze is tussen volmondig streven naar één ambtelijke organisatie dan wel samenwerken op deelterreinen.

Paragraaf 3 Standpunt minister van Binnenlandse Zaken c.a. ten aanzien van Doesburg in relatie tot intergemeentelijke samenwerking

In het kader van de gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers heeft de minister van Binnenlandse Zaken c.a. bij brief aan het college van burgemeester en wethouders van Rheden d.d. 5 juli 2005, onder meer, het volgende laten weten.

Voor Doesburg hoeft niet overgegaan te worden tot gemeentelijke herindeling. Er is geen draagvlak voor samenvoeging. Zowel vanuit de gemeente als vanuit de provincie is aangegeven dat Doesburg nog zeker 10 jaar zelfstandig kan blijven.

Daarom wordt veel belang gehecht aan de samenwerking van Doesburg met omliggende gemeenten, aldus de minister¹.

Paragraaf 4 Overleg tussen de colleges van burgemeester en wethouders.

Op 22 maart 2005 heeft een overleg tussen de beide colleges van Doesburg en van Rheden plaatsgevonden. Hierin zijn nadere intenties uitgesproken en concrete afspraken gemaakt om op een aantal terreinen de beoogde samenwerking verder vorm te geven. Vanuit het college van burgemeester en wethouders van Doesburg is aangegeven dat zowel het bestuurlijke klimaat als het bedrijfsklimaat behoorlijk gunstig zijn om de samenwerking met Rheden daadwerkelijk gestalte te geven.

Volledigheidshalve wordt ten aanzien van Rozendaal opgemerkt dat door de ambtelijke organisatie van Rheden al geruime tijd en op structurele basis een groot aantal taken ten behoeve van Rozendaal wordt uitgevoerd.

Hiervoor is een gemeenschappelijke regeling (brandweer) opgesteld en zijn enkele dienstverleningsovereenkomsten gesloten.

¹ Brief d.d. 5 juli 2005 met bijlage d.d. 27 juni 2005, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 200588357, overwegingen blz. 5 en conclusie blz. 6.

Paragraaf 5 Intentieverklaring

Op 24 januari 2006 is door de colleges van burgemeester en wethouders van Doesburg, Rheden en Rozendaal besloten tot afgeven van een intentieverklaring strekkend tot het doen van onderzoek naar de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking.

Uitgangspunt is dat de bestuurlijke autonomie intact blijft. Dat wil zeggen dat de afzonderlijke politieke en bestuurlijke gemeenschappen ongewijzigd in stand blijven. De samenwerking kan leiden tot verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, vergroting van de deskundigheid en de efficiëntie (hieronder begrepen: kostenbesparing) en vermindering van de operationele kwetsbaarheid.

De mogelijkheid bestaat dat andere publiekrechtelijke instellingen, zoals gemeenten, zich te zijner tijd aansluiten bij het mogelijk te vormen samenwerkingsverband.

Voorts geldt dat de doelstelling kan worden gerealiseerd door samenwerking en bundeling van krachten op ambtelijk niveau evenals door het zoveel mogelijk gezamenlijk inzetten van materieel.

Overwogen is tevens dat voor het welslagen van de samenwerking een gezamenlijke, compatibele (vergelijkbare) informatie- en communicatiestructuur noodzakelijk is.

Paragraaf 6 Overeenkomst

Deel van deze intentieverklaring is de overeenkomst.

Hierin is onder meer opgenomen:

- 1 Het streven naar duurzame samenwerking is mogelijk door het structureel uitwisselen van kennis en materieel, personele uitwisseling en detachering en het opzetten van een shared service center².
- 2 Onderzocht wordt op welke taakvelden, in welke mate en op welke termijn ambtelijke samenwerking tussen de deelnemende gemeenten mogelijk en gewenst is.

² Verklarende voetnoot (red.): bedoeld wordt: het opzetten van shared services. Het model waarbinnen dit kan (zie hiervoor paragraaf 8) wordt niet direct meegegeven in de intentieverklaring.

- 3 Er worden vooralsnog geen taakvelden uitgesloten. In eerste instantie zullen de volgende taakvelden worden onderzocht:
- 3.1 Afvalstoffen.
 - 3.2 Beheer openbare ruimte.
 - 3.3 Belastingen.
 - 3.4 Brandweer.
 - 3.5 Facilitaire zaken.
 - 3.6 Financiële administratie.
 - 3.7 Handhaving.
 - 3.8 Informatie- en communicatietechnologie.
 - 3.9 Inkoop.
 - 3.10 Juridische kwaliteitszorg.
 - 3.11 Leerlingenvervoer.
 - 3.12 Personeel- en organisatieaangelegenheden.
 - 3.13 Sociale zaken.
 - 3.14 Wet maatschappelijke ondersteuning.

Paragraaf 7 Organiseervormen voor shared services³

Shared services kent de volgende definitie.

'Shared services zijn bij uitstek dienstverlenende organisatie-eenheden met resultaat-verantwoordelijkheid, die opereren op basis van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en tegen een verrekenprijs.'⁴

Shared services kunnen worden ondergebracht in verschillende organisatievormen.

De keuze voor een organisatievorm hangt af van een aantal factoren.

Genoemd worden:

het aantal deelnemers aan een shared services project, de onderlinge verhoudingen tussen en karakters van de deelnemende partijen.

Voorts het aantal en het soort diensten dat men gaat delen, de beoogde doelstellingen om te komen tot shared services et cetera.

³ Over shared services, website commissie Innovatie Openbaar Bestuur/InAxis, ministerie van Binnenlandse Zaken c.a., www.sharedservicesbijdeoverheid.nl, september 2006.

⁴ Ontleend aan Over shared services, t.a.p.

De volgende organisatievormen worden onderscheiden:

- 1 Netwerkmodel.
- 2 Centrummodel.
- 3 Matrixmodel.
- 4 Shared services center.
- 5 SETA-model.
- 6 Federatiegemeente.

Ad 1 Netwerkmodel

Het netwerkmodel is de meest vrijblijvende organisatievorm voor shared services. De samenwerkende organisaties blijven hierbij onveranderd. Slechts op een aantal gebieden werken de ambtenaren samen. 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 Centrummodel

Bij het centrummodel wordt de shared service ondergebracht bij één van de gemeenten. In de praktijk is dit meestal de grootste gemeente qua inwonertal.

Deze gemeente levert in dit geval diensten aan de andere deelnemende gemeenten op basis van dienstverleningsovereenkomsten of service level agreements (SLA's). Van het centrummodel wordt vaak gebruik gemaakt wanneer één van de gemeenten al een sterke positie heeft in de diensten die men gezamenlijk wil uitvoeren. Over het algemeen zal bij deze vorm van shared services de bestaande afdeling van de dienstverlenende gemeente worden uitgebreid met ambtenaren van de andere deelnemende gemeenten. Er zullen maatwerkcontracten worden ontwikkeld. 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 naar publiekrecht of een samenwerking gebaseerd op leveringscontracten naar privaatrecht.

Ad 3 Matrixmodel

Bij het matrixmodel worden de diensten niet ondergebracht bij één gemeente, 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.

Een risico van het matrixmodel is dat men in de verleiding komt om de verdeling van taakvelden zodanig in te delen dat men met gesloten beurzen kan gaan werken.

Het matrixconcept is vooral geschikt voor gemeenten die, behalve op uitvoering ook op beleid, zoveel mogelijk gelijkgestemdheid en uniformiteit nastreven.

Juridisch gezien past het matrixconcept goed in een publiekrechtelijke constructie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Voor de onderlinge dienstverlening is het echter wel van belang om met contracten te werken.

Ad 4 Shared Services Center

Een Shared Service Center (ook wel aangeduid met SSC) wordt in de standaarddefinitie als volgt omschreven.

'Een Shared Service Center is een resultaatverantwoordelijke eenheid in de interne organisatie van een onderneming, overheidsinstelling of non-profitorganisatie, die tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatietechnologie, inkoop en dergelijke), aan de operationele eenheden van die onderneming (zoals business units, divisies, of werkmaatschappijen), op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.⁵

Bij de vorming van een shared services centrum worden de diensten en ambtenaren van de betrokken uitvoeringsterreinen ondergebracht in één gemeenschappelijke organisatie.

Centraal staan de zogenaamde interbestuurlijke shared services, zoals wij die zien bij gemeenten die samen een belastingkantoor opzetten of besluiten om de inkoop gezamenlijk aan te pakken. Het is een nieuwe vorm van samenwerking die is ontstaan naast de bestuurlijke herindeling en bestuurlijke samenwerking in het kader van de Wgr. Het is een vorm van samenwerking die krachten van ambtelijke organisaties bundelt om opdrachten en taken uit te voeren voor verschillende autonome besturen.

Deze afzonderlijke besturen houden hun beleidsvrijheid en – verantwoordelijkheid⁶.

⁵ Strikwerda, t.a.p., blz. 1.

⁶ Shared Services, nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, A.F.A. Korsten, L. Schaepkens en L.J.M.J. Sonnenschein, uit het voorwoord van prof.dr. W. Lemstra, InAxis/Commissie Openbaar Bestuur, Den Haag, januari 2004.

Diensten worden op contractbasis verleend. De medewerkers komen rechtstreeks in dienst bij het shared services center of worden vanuit de gemeente gedetacheerd. De voordelen van deze organisatievorm liggen vooral in het behalen van schaalgroottes, het scheiden van beleid en uitvoering en de eenduidige relatie tussen de samenwerkende gemeenten.

Ad 5 SETA-model ('Samen En Toch Apart')

Het SETA-model is een bestuurskundig theoretisch model ontwikkeld door een werkgroep onder leiding van prof.dr. A.F.A. Korsten (Open Universiteit, Universiteit van Maastricht)⁷.

Prof. Korsten c.s. presenteren 'de contracterende gemeenten die het merendeel van hun ambtenaren poolen in een facilitair bedrijf'.

Centraal hierin staat het organisatieontwerp waarbij de gemeenten zelfstandig blijven bestaan, het grootste deel van de ambtenaren wordt samengevoegd in een pool.

Deze pool werkt voor afzonderlijke gemeentebesturen, die opdrachten geven. De gemeentebesturen hebben elk ook ambtenaren ter beschikking, maar dat aantal is beperkt en vooral gericht op het formuleren van opdrachten aan het facilitair bedrijf.

Het gemeentebestuur behoudt het politiek primaat en het gezag over de ambtenaren. Schaalbehoud van de gemeenten gecombineerd met opschaling van de ambtelijke organisatie.

Het lijkt in veel gevallen op het shared services center. Bij het SETA-model worden de medewerkers ook ondergebracht in een nieuwe organisatie, het facilitair bedrijf.

Het is echter veelomvattender dan het concept van het shared services centrum omdat het uitgaat van het zoveel mogelijk uitvoeren van activiteiten door het facilitair bedrijf. Juridisch gezien geschiedt de samenwerking op basis van bestuursopdrachten en maakt men gebruik van een convenant. Het is ook mogelijk de samenwerking via een Wgr-constructie te laten verlopen.

Ad 6 Federatiegemeente

De federatiegemeente is als model ontwikkeld door prof.mr. D.J. Elzinga (Rijksuniversiteit Groningen)⁸.

Als definitie wordt gehanteerd:

'Een vergaande samenwerkingsvorm van bij voorbeeld drie gemeenten waarbij belangrijke delen van de vergunningverlening, onderwijs, voorzieningen en diensten worden ondergebracht bij gezamenlijke diensten'⁹.

⁷ Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, A.F.A. Korsten c.s., Open Universiteit, Heerlen, december 2002.

⁸ Shared Services, t.a.p., blz. 70 e.v.

⁹ Binnenlands Bestuur, 5 april 2002.

Dit concept voor intergemeentelijke samenwerking beoogt de kwaliteit van het gemeenschappelijk functioneren te vergroten met behoud van de politieke gemeenschappen in de afzonderlijke gemeenten.

Gemeentelijke herindeling impliceert volgens critici dat doelmatigheid van bestuur prioriteit heeft boven handhaving van bestaande politieke gemeenschappen. Met het model van de federatiegemeenten ziet prof. Elzinga mogelijkheden om de doelmatigheid te vergroten met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid.

Het doelmatigheidsvoordeel wordt gerealiseerd door schaalvergroting die optreedt bij de ambtelijke apparaten. Op die taakvelden waarop gezamenlijke organisatieonderdelen worden gecreëerd, functioneren deze onderdelen alsof ze gefuseerd zijn.

Indien een gemeente een eigen beleid wil voeren, is dat mogelijk. Het beleid in die gemeente wordt uitgevoerd conform de wensen van het bestuur in die gemeente.

Doordat de politieke gemeenschappen blijven bestaan is er ruimte voor eigenstandigheid en tegelijkertijd voor een gezamenlijke aansturing door die gemeenten die dezelfde aanpak wensen.

De federatiegemeente lijkt op het shared services center en het SETA-model. Juridisch gezien wordt bij een federatiegemeente de samenwerking via een federatieverordening geregeld. Ook hier kan de Wgr uitkomst bieden, een convenant behoort eveneens tot de mogelijkheden.

Hierna zal in een aparte paragraaf (paragraaf 12) nader worden ingegaan op de specifiek juridische mogelijkheden van samenwerking.

Paragraaf 8 Gemeenteraden

De raad van Rheden, daartoe op basis van art. 169 lid 4 Gemeentewet door het college in staat gesteld, is op 21 februari 2006 unaniem en zonder nadere bespreking akkoord gegaan met het collegebesluit tot het afgeven van de intentieverklaring. De raden van Doesburg en Rozendaal hebben in januari en februari 2006 eveneens hiermee ingestemd zonder uitgebreide bespreking.

Paragraaf 9 Overleg secretarissen

Inmiddels zijn sinds december 2005 zes overlegvergaderingen gehouden door de secretarissen van de drie gemeenten.

Op onderdelen zijn werkgroepen actief met het doen van onderzoek en het maken van voorstellen. Het meest gevorderd is het onderzoek naar samenwerking bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand.

Paragraaf 10 Recent bestuurlijk overleg

Op 4 juli 2006 is bestuurlijk overleg gehouden tussen de drie colleges van burgemeester en wethouders.

Ter informatie worden enkele passages hieruit weergegeven.

Citaat uit het verslag:

'Uitvoering en stand van zaken rond intentieovereenkomst, waaronder gedachtewisseling over toekomstige vormgeving.

De voorzitter (H.G. Overweg) vermeldt dat in de raadsvergadering een discussie is ontstaan over wat Doesburg nu eigenlijk beoogt met deze intergemeentelijke samenwerking. In de beantwoording van die vraag stelt het college van Doesburg zich op het standpunt dat de intentie volstrekt helder is, maar dat 'werkendeweg' meer duidelijkheid komt over de vormgeving van de verschillende onderdelen die in deze overeenkomst zijn vermeld. Spreker is benieuwd naar de verwachtingen van de andere gemeenten.

Burgemeester Van Wingerden merkt op dat voor de samenwerking voor Rheden als uitgangspunt geldt dat het een win-win-situatie moet zijn en dat hierin niet de schaal en omvang maatgevend zijn. De lange samenwerking met Rozendaal heeft al een duidelijke meerwaarde gekregen. Burgemeester Boerma geeft hiervan enkele voorbeelden (o.a. Bibliotheek).

Burgemeester Van Wingerden en ook gemeentesecretaris Roolvink hebben er behoefte aan naar elkaar helder te maken welke keuzes er gemaakt gaan worden (b.v. shared services?). Ook spreken zij enige zorg uit over de wat vrijblijvende insteek in het proces en de verdere invulling van Doesburg, mede met het oog op de inbedding in de organisatie.

Doesburg gaat ervan uit dat de samenwerking met Rheden en Rozendaal de eerste prioriteit heeft, maar sluit samenwerking met andere gemeenten niet op voorhand uit. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking met Zutphen op het gebied van de archeologie.

Dit gegeven is mede veroorzaakt door het ingenomen standpunt van de minister naar aanleiding van de herindelingsoperatie in de Achterhoek en het zelfstandig (mogen) blijven van Doesburg onder die voorwaarden.

De heer Roolvink merkt op nu nog de duidelijkheid te missen over de in de samenwerkingsovereenkomst genoemde 14 velden en is er voorstander van om het beeld voor het totaal te bekijken en doelen op langere termijn voor alle velden af te spreken, zodat er balans komt in de aanpak en de uitvoering.

De heer Wester ziet de samenwerking als een dynamisch proces waarin 'werkendeweg' inhoud wordt gegeven aan wat partijen zien als win-win-situaties op bepaalde gebieden. De vormgeving is dan een uitvloeisel van het proces, waardoor de inhoud centraal staat en het proces de ruimte krijgt. Ook onrustgevoelens maken deel uit van dit proces. De keuze voor sociale zaken (projectorganisatie) zal bepalend kunnen zijn voor de overige gebieden.

Burgemeester Van Wingerden schrikt van deze vrijblijvendheid en mist het doel in deze opstelling.

Burgemeester Overweg benadrukt dat er geen sprake is van een vrijblijvende insteek van de kant van Doesburg, maar dat het zaak is dat op korte termijn nadere concretisering vastgelegd wordt.'

Einde citaat.

Paragraaf 11 Randvoorwaarden voor samenwerking

- Samenwerking moet meerwaarde opleveren en uiteindelijk kosten besparen.
- Grote betrokkenheid van de gemeenteraden, van de colleges van burgemeester en wethouders, van het (top-)management, van de ondernemingsraden en van de medewerkers bij de samenwerkingstrajecten.
- Samenwerking mag niet vrijblijvend zijn en moet wel een structureel en duurzaam karakter hebben.
- Overleg over samenwerking is niet vrijblijvend. Over en weer is een informatieplicht ten aanzien van overleg met andere partijen.
- Kwaliteitseisen moeten worden vastgelegd in afspraken over het niveau van dienstverlening.
- Duidelijk moet zijn wat de personele, financiële en werkinhoudelijke consequenties zijn voor de betrokken afdelingen of organisatie-eenheden.
- Goed communicerende (compatibele) ICT-voorzieningen zijn een spelbepalende factor, afhankelijk van de organisatievorm die gekozen wordt.

Paragraaf 12 Juridische mogelijkheden van samenwerking

Er is aantal vormen van samenwerking mogelijk.

- Informele afspraak.
- Schriftelijke afspraak.
- Dienstverleningsovereenkomst (privaatrechtelijk).
- Vennootschap onder firma (idem).
- Besloten vennootschap (id.).
- Stichting (id.).
- Gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (publiekrecht).

Afspraken (in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst) en de vennootschap onder firma hebben een privaatrechtelijke overeenkomst als basis voor de samenwerking.

In geval van een overeenkomst wordt dus geen aparte rechtspersoon opgericht.

De gezamenlijkheid gaat niet verder dan wat in het contract concreet is afgesproken.

De vennootschap onder firma is geen zelfstandige rechtspersoon, maar treedt op namens de vennoten. Deze zijn hoofdelijk aansprakelijk.

De stichting is wel een rechtspersoon, er is een beperking van het risico van de oprichters. Deze ontvangen geen winstuitkering.

De besloten vennootschap is eveneens een rechtspersoon. Er is een beperking van het risico van de oprichters/aandeelhouders. De deelname in het aandelenkapitaal is naar rato van het ingebrachte kapitaal.

Voorts is er, nog steeds, een verschil tussen het privaatrechtelijk geregelde arbeidsrecht en het bestuursrechtelijk geregelde ambtenarenrecht. Het voert in het verband van deze notitie te ver om dit uitvoerig te bespreken.

Specifieke afspraken en wetgeving zijn er in het kader van het georganiseerd overleg en ten aanzien van de ondernemingsraden.

Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) wordt op publiekrechtelijke basis samengewerkt tussen gemeenten¹⁰.

De Wgr maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties tussen deze drie categorieën.

Indien gekozen wordt om krachtens de Wgr samen te werken kan uit vier varianten gekozen worden, hiervan worden er drie opgesomd in art. 8 Wgr.

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

De laatste variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan wel worden afgeleid uit art. 1 lid 1 van deze wet.

Het openbaar lichaam is de zwaarste variant, rechtspersoonlijkheid bezittend met een specifieke bestuursstructuur en werkwijze. De deelnemende gemeenten kunnen krachtens de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam. Voorbeelden: Geneeskundige Diensten, Recreatieschappen, Werkvoorzieningsschappen.

Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid. Het wordt veelal ingezet als intergemeentelijk overleg- of adviesorgaan voor een enkelvoudig belang, bij voorbeeld op het terrein van welzijn.

Op basis van de variant centrumgemeente kunnen deelnemers overeenkomen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene partij krachtens regeling worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de andere partij.

Gelet op het uitgangspunt dat de politieke gemeenschappen geheel in tact blijven is deze regeling niet aan de orde. Wel kan deze constructie gebruikt worden in die situatie waarbij feitelijk sprake is van gebruik van het ambtelijk apparaat van één van de gemeenten door de andere gemeenten. Taken die op deze manier intergemeentelijk worden vormgegeven zijn meestal uitvoerend van aard.

¹⁰ Intergemeentelijke samenwerking in vele maten, drs. J.M. Bakker, bestuurlijk juridische zaken VNG, Bestuursmiddelen nummer 11, 24 december 2002.

Een regeling zonder meer is een overeenkomst, aangegaan op basis van de Wgr, waarbij geen van de overige drie varianten in het leven is geroepen.

Bij een gemeenschappelijke regeling met een 'centrumgemeente' kan de uitvoering worden overgedragen, terwijl de bestuursbevoegdheid en de verantwoordelijkheid bij de deelnemende gemeenten blijven.

Democratische controle door de raden is hiermee eveneens geborgd. Dit is van het grootste belang gelet op de staatkundige positie van de gemeenten, het gaat immers over de uitvoering van aan de overheid opgedragen taken.

Volledigheidshalve wordt aangetekend dat ook bij een privaatrechtelijke constructie de democratische controle gewaarborgd is.

Op de fiscale aspecten van de in deze paragraaf opgesomde vormen wordt hier nu verder niet ingegaan.

Het is juist om formele afspraken vast te leggen. Hierin kunnen prestatieniveaus, wensen, zeggenschap, personeel, huisvesting, systematiek van kostenverrekening, risicoverdeling en het mogelijke einde van de samenwerking worden geregeld.

Overeenkomsten dienen niet slechts ter verzakelijking van de relaties of om afstand te nemen, maar ter verbetering van de professionele samenwerking en ter versterking van de bestuurlijke en ambtelijke collegialiteit¹¹.

Paragraaf 13 Beoordelingscriteria voor de operationele samenwerking¹²

Uitgegaan wordt van de stelling dat samenwerken in het voordeel is van alle partijen.

Het is daarom goed om een niet al te grote voorzichtigheid te betrachten.

Samenwerken is een kwestie van doen. Goede afspraken zijn nodig, maar alles willen beschrijven is echter niet nodig.

Dit leidt af van de hoofdzaak: het gezamenlijk behalen van voordelen en een betere uitvoering in vergelijking tot solistisch optreden.

Toetsstenen zijn:

- Komt de samenwerking ten goede aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisaties.
- Kan een grotere mate van professionalisering bereikt worden.
- Neemt de kwaliteit van de dienstverlening toe.
- Leidt samenwerking tot een grotere tevredenheid bij medewerkers.
- Wordt de rechtmatigheid van het gemeentelijke handelen bevorderd.

¹¹ Strikwerda, t.a.p., ten geleide bij de 4^e druk.

¹² Succes met intergemeentelijke samenwerking, drs. T. van Kraaij en drs. B.L. Becker. Overheidsmanagement 2/2006

Paragraaf 14 Schaalgrootte

Doesburg heeft 11.000 inwoners, Rheden 45.000 en Rozendaal 1500 (57.500 inwoners gezamenlijk). Uit een onderzoek door Bureau Berenschot te Utrecht blijkt dat circa 80.000 inwoners voor veel taakvelden een goede schaalgrootte is voor een optimale gemeentelijke organisatie¹³.

Paragraaf 15 Kosten

De initiële kosten zullen het hoogste zijn op het gebied van ICT. Deze meerkosten zullen op termijn kunnen worden terugverdiend door besparingen op personeel, externe inhuur en investeringen¹⁴.

Paragraaf 16 Kern van het voorstel

Kort weergegeven is de kern van het voorstel als volgt.

Kiezen voor shared services volgens het centrummodel.

Door voluit te streven naar samenwerking ontstaat een andere schaalgrootte die de doelstelling van verbetering van kwaliteit en het realiseren van kostenvoordelen dichterbij brengt.

Van belang is een goed geformuleerde doelstelling en van de financiële kaders. Wat willen we, wat is het doel. Wat zijn de financiële consequenties, wat zouden ze moeten zijn. Wanneer wordt er wel samengewerkt en wanneer niet.

Paragraaf 17 Vraag voor de discussie in het overleg van burgemeesters en secretarissen van 3 oktober 2006

Als rechtstreeks uitvloeisel van de Intentieverklaring ligt thans de volgende vraag voor.

Het streven naar één ambtelijke organisatie is het model dat nader onderzocht zal worden.

De vorm van shared services volgens het centrummodel wordt als een van de mogelijke opties in dit onderzoek betrokken.

¹³ Omvang ambtelijk apparaat van gemeenten. Benchmarkstudie Bureau Berenschot, Utrecht, september 2002.

¹⁴ Eindrapportage haalbaarheidsstudie Shared Services Center Belastingen 3R-gemeenten, P. Thijssen RA en drs. M. Sturm, Deloitte Management Consultants, Voorburg, 2005.

Van doorslaggevend belang zijn de gevolgtrekkingen uit het te houden expertonderzoek op het gebied van:

- 1 Het bestuur.
- 2 De organisatie.
- 3 Het personeel.
- 4 De financiën.
- 5 De dienstverlening.

Voor het college van burgemeester en wethouders van Doesburg is samenwerking een strikte noodzaak, onder andere ter voorkoming van toekomstige herindeling.

Het college van burgemeester en wethouders van Rozendaal rekent het zich tot taak om Rozendaal zelfstandig te laten voortbestaan.

Vanuit de optiek van het college van burgemeester en wethouders van Rheden is samenwerking bedoeld om tot voordeel te strekken van de deelnemers gezamenlijk en van ieder afzonderlijk.

Een cafetariamodel dat kan leiden tot vrijblijvend shoppen wordt door Rheden van de hand gewezen.

Paragraaf 18 Succes of falen

Uit de studie naar shared services is duidelijk geworden dat besturen die shared services overwegen niet over een nacht ijs moeten gaan.

Zij moeten overeenstemming hebben over de strategische noodzaak voor de deelnemende partners. Die overeenstemming moet breed gedragen worden binnen de politieke gemeenschappen en bij voorkeur ook binnen de ambtelijke organisaties van de deelnemende gemeenten.

Gedegen voorbereiding, continue communicatie en zichtbare betrokkenheid van de top van de organisaties bij de invoering van het uiteindelijke model van de samenwerking bepalen het succes of het falen van shared services¹⁵.

Paragraaf 19 Tot slot

Een dergelijke transitie heeft een grote impact op de bestaande organisaties.

Het daarom van belang om, zoals al is opgemerkt in de voorgaande paragraaf, voor de verandering draagvlak te verkrijgen van het bestuur, van het (top-)management, van de ondernemingsraden, van de werknemersdelegatie in de commissie voor Georganiseerd Overleg en last but not least van de medewerkers.

In het hiervoor genoemde onderzoek zal mede aandacht besteed dienen te worden aan de mogelijke bedrijfsculturele verschillen van de betrokken afdelingen of organisatieonderdelen van de drie gemeenten in relatie tot de voorgenomen samenwerking.

¹⁵ Shared Services, nieuwe vormen van krachtenbundeling, t.a.p. blz. 88.



Opgesteld op 20 september 2006 in opdracht van de secretarissen van de drie gemeenten.

Gemeente Doesburg,

Gemeente Rheden,

Gemeente Rozendaal,

F.J. Wester.

A.M.H. Roolvink.

mevrouw W.G. Pieterse-Pook.

(Opgesteld door A. Bannink, Planning en Control, gemeente Rheden in samenwerking met H. Martin, gemeente Doesburg).