



gemeente eemnes



Uitvoeringsplan BEL-samenwerking

“waarom moeilijk doen als het samen kan”

INHOUD	PAGINA
1. Inleiding	2
2. Projectstructuur	2
3. Beschrijving van de Projectstructuur	3
4. Doelen en uitgangspunten	3
5. Juridisch kader	5
6. Stappenplan	6
7. Opdracht aan iedere werkgroep	6
8. Interne communicatie	7
Bijlage I Opdrachtschrijving juridisch kader	8
Bijlage II Projectplan Werkgroep Werf	9
Bijlage III Projectplan Werkgroep Voorzieningen	10
Bijlage IV Model-intentieverklaring federatiegemeente	11

1. Inleiding

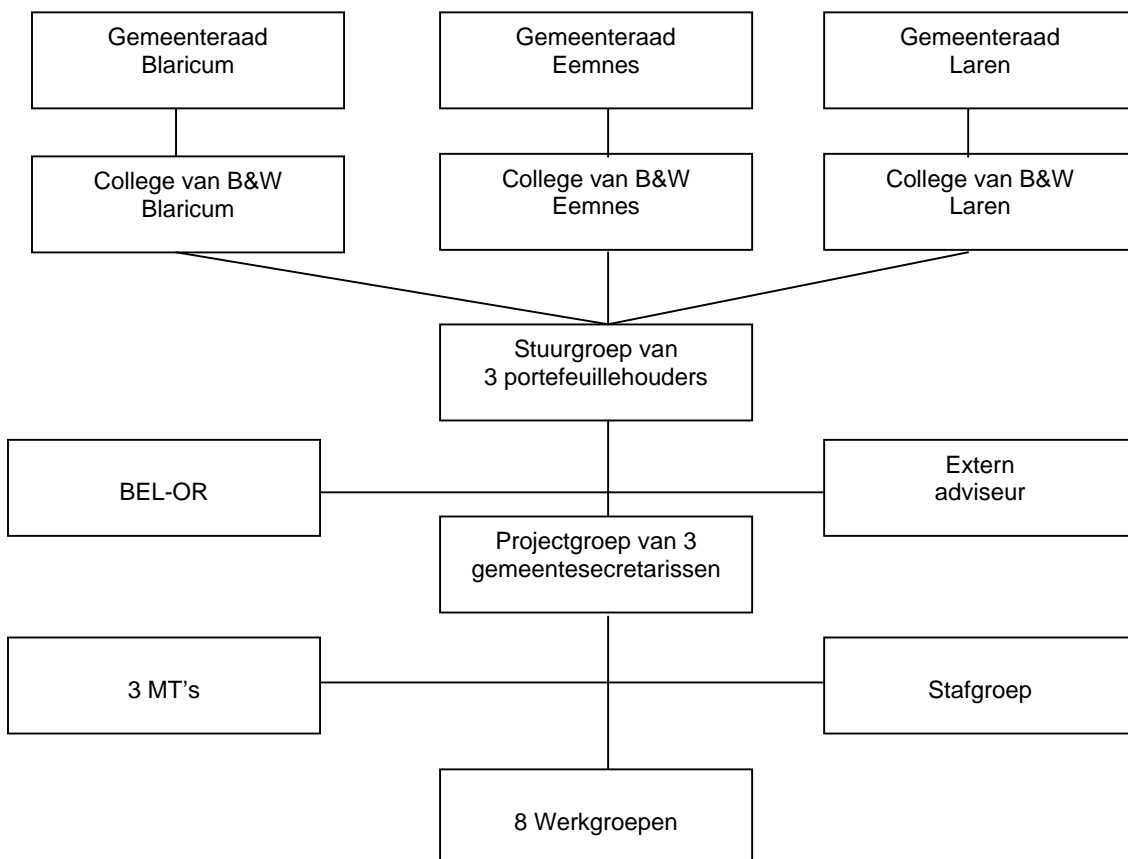
In september 2004 heeft de gemeenteraad van Blaricum, Eemnes en Laren besloten de haalbaarheid te onderzoeken om op een specifiek aantal terreinen intensiever samen te werken.

Om de uitvoering van dit besluit daadkrachtig ter hand te nemen heeft het de voorkeur te werken volgens de principes van een projectorganisatie. Dat maakt het mogelijk de onderzoeken projectmatig aan te sturen en de voortgang van het samenwerkingsproces goed te begeleiden.

Als uitgangspunt kiezen wij ervoor om zoveel mogelijk van de werkzaamheden zelf uit te voeren, zodat een optimale betrokkenheid van zowel bestuurders, managers als medewerkers is verzekerd. Dit vraagt een nader af te spreken ambtelijke inzet van de betrokken gemeenten. Om het proces goed te begeleiden dient in specialistische gevallen een beroep gedaan te kunnen worden op externe expertise. De kosten hiervan kunnen bestreden worden uit het door de drie raden beschikbaar gestelde krediet.

2. Projectstructuur

Op basis van de bestaande wijze van samenwerking kan de projectstructuur als volgt worden geschetst:



3. Beschrijving van de Projectstructuur

De **Stuurgroep** bestaat uit de drie portefeuillehouders-BEL uit het College van B&W van de drie gemeenten. Deze Stuurgroep heeft tot taak voorstellen uit te brengen aan de drie Colleges van B&W c.q. de Gemeenteraden. Daartoe kan zij informele bijeenkomsten organiseren van de drie colleges c.q. de Gemeenteraden. Er is om die reden niet gekozen voor de instelling van een klankbordgroep. Dat zou de overlegstructuur onnodig belasten.

De Colleges van B&W vergaderen tenminste driemaal per jaar gezamenlijk.

Aan de vergaderingen van de Stuurgroep, die eens per maand zijn, wordt deelgenomen door de gemeentesecretarissen als adviseur. De Stuurgroep fungeert tevens als bestuurlijk opdrachtgever aan de Projectgroep.

Door de Colleges van B&W is de afspraak gemaakt dat voor die samenwerkingen die vooruit lopen op het nog vast te stellen juridisch kader de Stuurgroep "bevoegd gezag" is en in de plaats treedt van de drie colleges.

De **Projectgroep** bestaat uit de gemeentesecretarissen van de drie BEL-gemeenten en vergadert eens per 2 weken. De Projectgroep geeft opdrachten aan de werkgroepen en coördineert de werkzaamheden. Voor specialistische kennis kan een beroep gedaan worden op een extern adviseur. Deze adviseur kan desgevraagd ook de vergaderingen van de Stuurgroep bijwonen. De kosten van de extern adviseur kunnen worden gedekt uit het door de drie gemeenteraden beschikbaar gestelde krediet.

Uit oogpunt van gestructureerd **medezeggenschap** is het aan te bevelen dat de OR van iedere BEL-gemeente het bestaande gezamenlijk overleg in BEL-verband voortzetten en de wettelijke overleg-, advies- en instemmingstaken verricht in het kader van de BEL-samenwerking. Als bestuurder treedt een van de gemeentesecretarissen op.

De eigen ondersteuning van de Projectgroep is samengebracht in een **Stafgroep**, die bestaat uit medewerkers van de drie gemeenten. Op ad hoc basis kan hierop een beroep gedaan worden. Te denken valt aan notulering, verslaglegging, archivering, juridische advisering, p&o-advisering, de interne en externe communicatie en de budgetbewaking.

Gelet op de integrale verantwoordelijkheid van de **MT's** van de drie gemeenten voor de bedrijfsvoering in hun gemeente, zal de Projectgroep periodiek de MT's informeren en waar nodig consulteren.

De acht **werkgroepen** zijn:

Werkgroep I&A

Werkgroep Belastingen

Werkgroep P&O

Werkgroep Inkoop

Werkgroep Juridische zaken

Werkgroep Ouderenwerk

Werkgroep Voorzieningen

Werkgroep Werf

De werkgroepen zijn samengesteld uit ambtenaren van de drie gemeenten en hebben tot taak de gegeven haalbaarheidsonderzoeken uit te werken in concrete voorstellen met beslispunten.

4. Doelen en uitgangspunten

Met de intensievere samenwerking worden de volgende doelen beoogd:

- verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening
- verbeteren van de kwaliteit van advisering
- verbeteren van de bedrijfsvoering
- verbeteren van de kwaliteit van arbeid

Uit deze opsomming blijkt dat het ambitieniveau hoog is. Zowel de inwoners die direct of indirect producten afnemen van de gemeente willen wij tenminste eenzelfde en zo mogelijk een betere dienstverlening verschaffen dan thans. Het niveau van de huidige **dienstverlening** van de BEL-gemeenten is niet objectief gemeten, zodat aangenomen mag worden dat er onderlinge verschillen zullen zijn. Niet iedere gemeente kent thans een (volledige) front-office bijvoorbeeld. Te overwegen is om de kwaliteitsbeleving nader te onderzoeken en om de interne organisatie van de dienstverlening tussen de BEL-gemeenten te vergelijken. (1) Uit een dergelijke benchmarking kunnen waardevolle aandachtspunten komen om ook in de andere gemeenten toe te passen. Op de terreinen waarover het haalbaarheidsonderzoek zich uitstrekt (door de 8 werkgroepen) zal de kwaliteit van de onderlinge dienstverlening in ieder geval worden vergeleken. Het streven is er daarbij op gericht om tenminste het hoogste niveau dat voorkomt, te realiseren in iedere gemeente met de ambitie om in de toekomst een hoger niveau in iedere BEL-gemeente te bereiken.

Voorzover adviserende taken in de samenwerking aan de orde zijn, is eveneens het streven om de bestuursorganen van een kwalitatief betere gezamenlijke eigen **advisering** te voorzien. Met name in het geval van specialistische deskundigheden kan in de advisering thans soms niet in eigen beheer worden voorzien. Bundeling van medewerkers, kennis en kunde maakt het mogelijk om de expertise zelf op te bouwen dan wel deze gezamenlijk in te kopen.

De kwaliteit van de **bedrijfsvoering** kan beter worden gegarandeerd als wordt samengewerkt, omdat daardoor de kwetsbaarheid wordt verminderd. Op de huidige schaal zijn de BEL-gemeenten afzonderlijk afhankelijk van de beschikbaarheid van de beperkte ambtelijke capaciteit. Dat geldt zowel voor de uitvoerende medewerkers (baliemedewerkers, medewerkers in de buitendienst) als voor de meer beleidsmatige functies (beleidsmedewerkers). In geval van bijzondere omstandigheden (verlof, ziekte) kan het gebeuren dat taken niet of niet tijdig worden uitgevoerd. Samenwerking en bundeling vermindert de kwetsbaarheid. Daarnaast kan samenwerking leiden tot efficiency, omdat taken sneller of beter kunnen worden uitgevoerd. Juist doordat de problematiek in de BEL-gemeenten overeenkomsten vertoont, kunnen verordeningen, regelingen en ontwerpbesluiten goed van elkaar worden overgenomen. Vooral bij een nadere harmonisering kunnen efficiencyvoordelen worden bereikt. Harmonisatie is ook in het voordeel van de inwoners, omdat bij kostendaling ook de leges zullen dalen. Tevens is te verwachten dat het draagvlak voor het gevoerde beleid groter zal zijn wanneer dit binnen het gebied van de BEL-gemeenten op elkaar is afgestemd.

Tenslotte biedt samenwerking voordelen voor de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers, aangezien een "werkgemeente" ontstaat van ongeveer 30.000 inwoners met een grotere diversiteit van vraagstukken. Ook worden de mogelijkheden voor interne mobiliteit vergroot. Bevorderlijk daarvoor is verder harmonisatie van arbeidsvoorwaarden, regelingen en werkwijzen. Dit en andere te ontwikkelen instrumenten en toepassing van ICT, zoals bijvoorbeeld een gezamenlijk intranet, zullen de aantrekkelijkheid en **kwaliteit van de arbeid** vergroten. De positie van de BEL-gemeenten op de arbeidsmarkt zal sterker worden en gezamenlijk kunnen de BEL-gemeenten zich profileren als aantrekkelijke werkgever.

Uitgangspunten van verdere samenwerking zijn kort samengevat:

- instandhouding van bestaande bestuurlijke organen (Gemeenteraad, College van B&W en Burgemeester):
- geen bestuur op afstand;
- behoud van eigenstandige beslissingsbevoegdheid van de bestuursorganen;
- politieke aansturing en politieke verantwoording blijft bij de zelfstandige gemeenten;
- vergroting bestuurskracht door vergroting van ambtelijke slagkracht;

- naar behoefte variatie in intensiteit en omvang van de samenwerking (maatwerk per taak);
- op de lokale situatie afgestemde samenwerking;
- instandhouding van bestaande samenwerkingsbestanden;
- herkenbaarheid voor de burger;
- front-office in de directe nabijheid van de burger;
- gebruikmaking van bestaande juridische samenwerkingsvormen;
- vermindering kwetsbaarheid;
- vergroting deskundigheid;
- verbetering efficiëntie;
- kwaliteitsverbetering;
- vergroting ontplooiingsmogelijkheden van medewerkers;
- bredere inzetbaarheid van medewerkers.

Vanuit dit oogpunt heeft verdergaande samenwerking op deze wijze vele voordelen. Of en in welke mate deze voordelen ook daadwerkelijk zullen worden bereikt, is afhankelijk van diverse factoren, zoals het bestuurlijk en ambtelijk commitment, consistentie van beleid en uitvoering, het beschikbaar stellen van voldoende faciliteiten en middelen en het realiseren van de nodige ambtelijke spankracht.

5. Juridisch kader

Belangrijk voor de juridische vormgeving van de beoogde verdergaande samenwerking is het perspectief voor de langere termijn dat door de besturen van de BEL-gemeenten wordt nagestreefd. In het algemeen worden hiervoor twee hoofdvormen onderscheiden, te weten:

- vrijwillige gemeentelijke fusie (herindeling)
- samenwerking

Gelet op de eerdergenoemde doelen en uitgangspunten is herindeling niet aan de orde.

Het (publiek)wettelijk kader voor samenwerking tussen gemeenten is de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet kent vier vormen, namelijk:

- Openbaar Lichaam (aan een Algemeen en een Dagelijks Bestuur wordt de zelfstandige beslissingsbevoegdheid overgedragen van de terreinen van samenwerking);
- Gemeenschappelijk Orgaan (om een gemeenteverstijgende problematiek te coördineren);
- Centrumgemeente (die een taak namens andere gemeenten uitvoert);
- Regeling Zonder Meer (voor beleidsafstemming tussen gemeenten).

Gelet op de eerdergenoemde doelen en uitgangspunten komen deze vormen niet in aanmerking.

Datzelfde geldt voor privaatrechtelijke vormen van samenwerking, zoals een stichting, een BV of NV.

Als alternatief voor herindeling zijn in de afgelopen jaren twee concepten ontwikkeld die beter toepasbaar lijken, te weten:

- federatiegemeente (ontwikkeld door prof. Elzinga);
- facilitair bedrijf (ontwikkeld door prof. Korsten onder de naam Samen en toch apart, kortweg SETA).

Binnen het concept van de federatiegemeente kan gekozen worden voor diverse vormen van samenwerking met een verschillende intensiteit, zoals:

- uitwisseling van kennis en informatie;
- uitwisseling van personeel;
- specialisatie per gemeente;
- gezamenlijk ambtelijk apparaat.

Gelet op de diversiteit van de beoogde verdergaande samenwerking in BEL-verband lijkt het concept van de federatiegemeente goed toepasbaar. De juridische grondslag voor deze vormen van samenwerking wordt gevonden in een *federatieverordening*, die door iedere gemeenteraad dient te worden vastgesteld. In deze verordening wordt onder andere geregeld dat een *federatiecommissie* wordt ingesteld, bestaande uit wethouders met de BEL-samenwerking in portefeuille (te vergelijken met de bestaande Stuurgroep). Op grond van de federatieverordening worden een of meerdere *uitwerkingsdocumenten* vastgesteld (te vergelijken met het voorgestelde convenant voor de p&o-samenwerking). Omdat er voorzover bekend nog geen voorbeelden zijn van gemeenten met een dergelijke samenwerkingsvorm, is de beschikbare informatie vrij beperkt. Wij ontvingen de tekst van een zogenaamde model-intentieverklaring federatiegemeente. Deze is ter informatie bijgevoegd (bijlage IV). Dit model is echter niet getoetst en is bovendien globaal van opzet. Het zal voor de concrete situatie moeten worden aangepast c.q. opnieuw geschreven moeten worden.

Om een goede juridische basis te leggen onder de verdergaande BEL-samenwerking is het nodig dat op korte termijn onderzoek wordt gedaan welk juridisch kader het meest geschikt is. Externe advisering is hierbij aan te bevelen, aangezien de samenwerking bedoeld is om voor meerdere jaren aan te gaan en de nodige interne waarborgen moet verschaffen. Tevens dient de externe werking van de samenwerking, naar bijvoorbeeld andere overheden, maar ook naar het bedrijfsleven en naar de inwoners, te worden zeker gesteld. De opdrachtschrijving is ter vaststelling bijgevoegd.

Voor de langere termijn kan wellicht gedacht worden aan het SETA-concept, waarvan overigens ook nog geen concrete voorbeelden bekend zijn. Dit concept houdt in dat het grootste gedeelte van de drie ambtelijke organisaties opgaat in een "pool" van een facilitair bedrijf. Het facilitair bedrijf voert opdrachten uit van de bestuursorganen van de drie gemeenten.

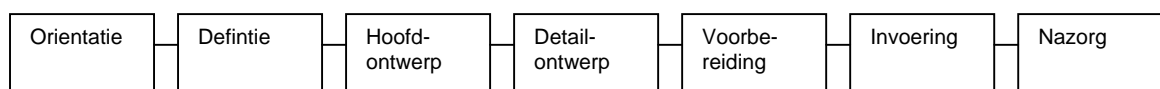
Het concept van de federatiegemeente heeft boven het SETA-concept het voordeel dat op bepaalde terreinen desgewenst met nog meer gemeenten kan worden samengewerkt. Die behoefte zal zich onder andere doen gevoelen als de omvang van de BEL-gemeenten gezamenlijk nog te gering is om de beoogde kwaliteitsslag te maken. (Dit zal zich naar verwachting voordoen ten aanzien van I&A, gelet op de ervaringen van andere samenwerkende gemeenten.)

6. Stappenplan

Op hoofdlijnen verloopt een planmatig proces volgens onderstaand schema. Het is aan te bevelen een dergelijk schema ook te hanteren voor het project van de verdergaande BEL-samenwerking. Het maken van onderscheid in fasen maakt het gemakkelijk op vooraf te bepalen momenten de voortgang te rapporteren en/of voorstellen uit te brengen als besluiten genomen moeten worden.

Het is aan de Projectgroep om op korte termijn te komen met een gedetailleerde beschrijving van het te voeren proces. Dat geldt ten aanzien van de 8 werkgroepen en voor de juridische verankering van de samenwerking volgens het concept van de federatiegemeente.

Fasen:



7. Opdracht aan iedere werkgroep

Op korte termijn zal de Projectgroep, gehoord de MT's, de bestaande 6 werkgroepen en de 2 nieuw ingestelde werkgroepen een duidelijke (vervolg) opdracht geven in lijn met de in september jl. genomen raadsbesluiten. Iedere opdracht bestaat uit de volgende onderdelen:

1. de formulering van het einddoel
2. de in acht te nemen randvoorwaarden en uitgangspunten
3. de resultaatgebieden
4. de tussentijds te bereiken mijlpalen
5. de streefdata
6. de relaties tussen de mijlpalen
7. de overige te betrekken partijen
8. de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze partijen
9. de deel-activiteiten
10. de betrokken medewerkers in de werkgroep
11. de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken medewerkers (denk aan de rol van voorzitter, trekker)
12. een inschatting van de doorlooptijden
13. een inschatting van het tijdsbeslag van de betrokken partijen en medewerkers

Het is denkbaar dat binnen de Projectgroep de drie gemeentesecretarissen een onderlinge taakverdeling afspreken voor de dagelijkse aansturing van de 8 werkgroepen en de stafgroep.

Voor de twee nieuw ingestelde werkgroepen (Werf en Voorzieningen) is het vastgestelde projectplan bijgevoegd. (Bijlagen II en III.)

8. Interne en externe communicatie

Het is voor het verkrijgen en behouden van voldoende draagvlak van het management en de medewerkers van de BEL-gemeenten bij het verdere proces belangrijk om gestructureerd dezelfde informatie in de drie gemeenten te geven. Daartoe zal op korte termijn een voorstel voor een intern communicatieplan worden gemaakt door de voorlichter van Blaricum in samenwerking met de voorlichters van Eemnes en Laren.

Nu de samenwerking meer vorm en inhoud krijgt, dient ook de externe communicatie professioneel ter hand te worden genomen. Daartoe zal eveneens een communicatieplan worden opgesteld. Vragen die hierin beantwoord zullen worden zijn o.a. Wat is de strategie? Wat zijn de uitgangspunten? Welke huisstijl wordt gehanteerd?

Als bestuurlijk woordvoerder voor de BEL-samenwerking is de betreffende portefeuillehouder van de gemeente Blaricum aangewezen.

BEL, 7 december 2004.

Aldus vastgesteld in de gezamenlijke vergadering van de Colleges van Blaricum, Eemnes en Laren.

(1) Inmiddels is het voorstel aan de gemeenteraad van iedere BEL-gemeente gedaan om de Kwaliteitsmeting bestuur die de provincie Utrecht aanbiedt, medio 2005 uit te voeren. Een dergelijke meting maakt een vergelijking tussen de gemeenten mogelijk, wat interessante "leerpunten" kan opleveren.

BIJLAGE I

Opdrachtomschrijving voor externe advisering inzake het juridische kader voor de BEL-samenwerking

Het op korte termijn uitbrengen van een beargumenteerd advies aan de Stuurgroep over de vraag welk juridisch kader c.q. juridische vorm het meest geschikt is voor de beoogde verdergaande samenwerking van de BEL-gemeenten.

Het kader van dit onderzoek wordt gevormd door de uitgangspunten die in het raadsvoorstel zijn genoemd voor deelname aan de kwaliteitsmeting bestuur.

Bij het onderzoek dienen het concept van de federatiegemeente en van het facilitair bedrijf (SETA) in ieder geval te worden betrokken. Indien er concrete voorbeelden bestaan dienen deze bestudeerd te worden op de successen, kansen, de valkuilen en de feitelijke wijze waarop geopereerd wordt.