

RAADSINFORMATIEBRIEF

13R.00025



Van : college van burgemeester en wethouders

Datum : 5 februari 2013

Portefeuillehouder(s) : Drs.J.B. Waaijer

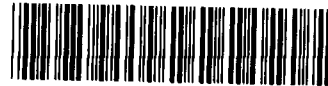
Portefeuille(s) : regionale samenwerking

Contactpersoon : B. van Hell

Tel.nr. : 8914

E-mailadres : hell.b@woerden.nl

Gemeente Woerden



13R.00025

Onderwerp:

Stand van zaken samenwerking Oudewater

Kennisnemen van:

De stand van zaken rond de samenwerking met Oudewater

Inleiding:

De afgelopen maanden is de tijd genomen om goed te oriënteren op de twee verschillende modellen: een model op basis van dienstverleningsovereenkomsten of met een gemeenschappelijke regeling (GR). Dit proces heeft enige vertraging opgelopen, enerzijds door bestuurlijke wisselingen in Woerden en Oudewater en anderzijds naar aanleiding van een motie in de gemeenteraad van Oudewater waarin gevraagd is Montfoort bij de samenwerking te betrekken en andere organisatorische oplossingen in ogenschouw te nemen. Hiervan hebben we u in de raadsinformatiebrief van december op de hoogte gebracht (12R.00445). Het college van Oudewater is inmiddels met een delegatie vanuit Woerden op werkbezoek geweest in Ommen en Ten Boer. Ommen werkt samen met Hardenberg in een GR, Ten Boer werkt samen met Groningen op basis van dienstverleningsovereenkomsten. De stuurgroep samenwerking Oudewater-Woerden heeft daarna besluiten genomen over het vervolg van de samenwerking. Graag brengen we u hiervan op de hoogte.

Kernboodschap:

De stuurgroep heeft op 21 januari jl. conclusies getrokken en besluiten genomen over het vervolg. De stuurgroep heeft - mede op basis van de werkbezoeken - voorkeur voor een model op basis van dienstverleningsovereenkomsten. Wij zullen u dan ook een voorstel doen dat hiervan uitgaat, maar waarin dit uiteraard wordt afgezet tegen het model op basis van een gemeenschappelijke regeling. In het proces betekent dit dat we u op korte termijn een raadsvoorstel over de juridische vorm sturen in de hoop dat u dit in uw vergadering van maart kunt behandelen.

Na dit besluit werkt een projectgroep (met ondersteuning van werkgroepen) de samenwerking verder uit. We zetten in op definitieve besluitvorming voor de zomer. We inventariseren nu wat daarvoor nodig is. Gelet op ervaringen in andere gemeenten is deze termijn krap. Op korte termijn wordt een kwartiermaker benoemd die de samenwerking coördineert.

Vervolg:

Ter behandeling in maart/april ontvangt u een voorstel over de juridische vorm. Voor de zomer ontvangt u een eindvoorstel over de samenwerking.

Bijlagen:

- verslag werkbezoeken Ommen en Ten Boer, nr. 13i.00273

De secretaris



dr. G.W. Goedmakers CMC

De wnd. burgemeester



drs. J.B. Waaijer

Werkbezoek Ommen

Achtergrond

Ommen heeft ruim 17.000 inwoners, Hardenberg ruim 59.000.

Ommen zocht vooral naar kwaliteitsverbetering, bijvoorbeeld om strategisch beleid te kunnen maken. Uiteraard speelde kostenbesparing een rol, al was dit vooral voor Hardenberg een overweging. Met Hardenberg klikte het en bestonden al een paar samenwerkingsverbanden. De opdracht aan de secretarissen was om de samenwerking verder te onderzoeken. Overigens hangt er veel af van de bestuurlijke wil en het vertrouwen in elkaar. Daar drijft de samenwerking op.

De raad was eerst voorzichtig. De vraag was voor hen vooral waarom niet (ook) met Dalfsen. Uiteindelijk hebben de raden unaniem ingestemd met het besluit. Beide Ondernemingsraden waren positief. In Hardenberg speelde een discussie over een nieuwe stadhuis, waardoor er een natuurlijk moment was om samen te gaan. De gemeenten hebben de samenwerking zelf vormgegeven en begeleid. Dit onder leiding van de secretarissen, met een bestuurlijke stuurgroep. Het voordeel is dat de kosten relatief laag blijven en dat betrokkenen de situatie goed kennen.

Structuur

De aansturing van de organisatie vindt op basis van gelijkwaardigheid plaats in de GR. In het DB van de GR leveren beide gemeenten allebei twee bestuurders. Uiteraard ontstaat – als vanzelf – harmonisatie door de samenwerking. Daaruit haal je voordeel en waar dat kan harmoniseer je dus ook. De uren worden niet tot achter de komma verrekend. Het is bekend hoeveel de gemeenten afnemen en men vertrouwt erop dat dit eerlijk gebeurt. De begroting is de basis. Voor projecten wordt wel volgens urenraming gewerkt.

De colleges hebben een eigen gemeentesecretaris, maar verder geen personeel. Er werken uiteraard wel mensen 'dichtbij' de colleges, zoals communicatie, maar die mensen zitten af en toe ook in de andere gemeente om wel als team te blijven functioneren. Het personeel is allemaal in dienst van de bestuursdienst. De rollen tussen gemeentesecretarissen en directeur kunnen wat scherper. Dat is nog niet helemaal goed uitontwikkeld.

Neem absoluut geen beleidsregisseurs in dienst! Die kosten veel, maar voegen weinig toe. Het zijn 'dure postbodes' die in de ambtelijke organisatie van de andere gemeente irritatie kunnen oproepen omdat hun baan het controleren van de uitvoering is.

Waarom niet zoals Groningen-Ten Boer: daar is geen sprake van gelijkwaardigheid. Met bezuinigingen etc. ga je mee in de grote organisatie. Daar is minder beleidsvrijheid.

Beleidskeuzes moeten door beide gemeenten gedeeld worden (bijvoorbeeld: 'hoe geef je de kanteling van de WMO' vorm; daarin is de manier van uitvoering beleidsmatig gekleurd).

In het geval van Groningen-Ten Boer koop je als kleinere gemeente alleen producten in. In Ommen-Hardenberg stuur je allebei in gelijkwaardigheid een organisatie aan. Ten Boer is overigens wel tevreden met de samenwerking, maar Groningen niet.

Omdat Groningen op basis van 'uurtje-factuur' werkt, levert de urenverrekening een enorme bureaucratie op. Er zijn dikke boekwerken nodig die minutieus moeten worden nagegaan of de urenverrekening van Groningen klopt. Je bent als kleine gemeente naar het idee van Ommen-Hardenberg een 'gedwongen klant'.

Proces

Begin altijd op 1 januari. Hebben zij niet gedaan, maar dat is erg onhandig. Neem ook tijd voor de plaatsing. Dat is bij hen te snel gegaan en daardoor onzorgvuldig. Bovendien deden de gemeentesecretarissen de plaatsing. Dat heeft als risico dat ze mensen niet altijd op de optimale plek zetten (gunfactor). Tegelijk moet je hun kennis over de mensen wel benutten.

Alle medewerkers van Ommen en Hardenberg moesten op een functie reflecteren. Een goed idee is om mensen twee functies te laten opschrijven die niet de eerste voorkeur hebben. Zo heb

je meer flexibiliteit en ontstaat ruimte om in gesprek te gaan over een eventuele andere functie. Opvallend is dat bij de plaatsing 80 personen erop vooruit gegaan zijn in functie, waarvan de helft uit Ommen. Er zijn geen gedwongen ontslagen gevallen. Dit was een afspraak met de vakbond. Niet uit te sluiten valt dat er wel her en der mensen worden uitgeplaatst. Een ambtelijke fusie laat ongedachte kwaliteiten van personeel bovenkomen. Het omgekeerde kan ook. Mensen die lang op basis van verworven rechten een functie innamen, bleken deze inhoudelijk onvoldoende aan te kunnen. De fusie is op die manier ook een prikkel tot verscherping van het eigen personeel geweest.

Formatie is ingebracht min bezuiniging. Het frictiebudget wat hierdoor (overbezetting) ontstaat is 1,1 miljoen voor drie jaar. Boventalligen zijn overigens niet specifiek aangewezen, maar per team. In 2014 komt daar nog 0,7-1 miljoen bij aan bezuinigen op bedrijfsvoering.

De bestuursdienst moet zelf geld genereren voor investeringen (bv ICT). De bedrijfsvoeringsreserves zijn bij de start van de organisatie wel overgedragen. Externe inhuur wordt eigenlijk niet of zo min mogelijk meer toegepast. Ook dat levert een aanzienlijke besparing op.

Herindeling (van ambtelijke fusie naar bestuurlijke fusie) is geen doel op zich. De gemeenten hebben dit beiden niet genoemd. Wel is een belangrijke hobbel, namelijk personele vervlechting, reeds genomen.

Overig

Afschaffen btw Compensatiefonds: de bestuursdienst heeft een overeenkomst met de belastingdienst dat er geen btw wordt betaald over de loonsom (hangt wel af van de belastingregio). De VNG spreekt nu met het Rijk om te kijken of er een vrijstelling mogelijk is voor samenwerkingsverbanden.

Argumenten voor en tegen op basis van de werkbezoeken

<i>Voor</i>	<i>Tegen</i>
Kwaliteitsverbetering	aansturing via gemeentesecretarissen en directeur van bestuursdienst moet meer afgestemd worden
Kostenbesparing	Volgens Ten Boer: bestuurlijke drukte
Gelijkwaardigheid / beide gemeenten sturen organisatie aan en hebben gelijke inspraak in uitvoering	
Bestuurlijke wil / persoonlijke verhoudingen	
Raden unaniem	
Ondernemingsraden voor	

Werkbezoek Ten Boer

Achtergrond

Ten Boer heeft 7.500 inwoners, Groningen bijna 193.000.

Ten Boer moest wel stappen ondernemen ivm zowel kwalitatieve (personeel, kennis, vervanging) als financiële kwetsbaarheden. De kosten van inhuur van derden waren hoog. Voor Groningen was de samenwerking interessant om klantgerichter te werken en kostenbewuster te denken.

Bovendien had Groningen als stad last van bestuurlijke argwaan van gemeenten in het ommeland. Door deze samenwerking/fusie ontstond er goodwill. De gemeenteraad van Ten Boer had vertrouwen in de samenwerking. De bevolking is behoorlijk gericht op Groningen bijvoorbeeld voor de grote boodschappen, onderwijs, cultuur etc. Ten Boer is een forenzendorp, de inwoners werken vooral in Groningen.

Persoonlijke verhoudingen, destijds met name tussen beide burgemeesters, waren dragend voor de samenwerking. En uiteindelijk geeft de kwaliteit van de afspraken ook vertrouwen.

Het model was ca zes jaar geleden vernieuwend. Men heeft gekozen voor een klant-opdrachtnemersrelatie omdat een groot deel van het beleid uitvoering is (naar schatting van gemeentesecretaris ca 80%) waar je je als bestuurder niet mee bezig moet willen houden. Het behoud van de eigen identiteit en de lokale beleidsvrijheid was gegarandeerd. Inmiddels is een tweede overeenkomstenperiode aangegaan.

Structuur

De samenwerking was vormgegeven in zes DVO's tussen ten Boer en 6 organisatie onderdelen van Groningen. De verlengde overeenkomst is vormgegeven in één nieuwe DVO. Dat komt omdat er eerst zes diensten waren bij Groningen die praktisch onafhankelijk van elkaar functioneerden. Dit zijn ze aan het veranderen, daarom is er nu één DVO. De dienstverlening is zakelijk. Eigenlijk hetzelfde als met externen.

Ten Boer is gewoon opdrachtgever. Drie beleidsregisseurs vertalen de politieke wens in opdrachten. Zij monitoren de uitvoering en de beleidsvoorstellen en sturen bij waar dat nodig is. Behoud van de couleur locale en de lokale kwaliteitseisen staan voorop, naast de harmonisatie van beleid en uitvoering die tot efficiency leiden. Dit is met name nodig omdat er nogal een schaalverschil tussen de gemeenten is. De beleidsregisseurs zitten in schaal 12. In Groningen zijn functionarissen met een deeltaak belast om de aansluiting te vormen met de beleidsregisseurs. Beeldend gezegd: de beleidsregisseurs zijn de stekkers, de functionarissen in Groningen de stopcontacten. Uitvoering en beleid is hetzelfde als in Groningen (harmonisatie voor zover mogelijk en uitzonderingen/specifiek beleid waar wenselijk voor Ten Boer). Er zijn dus afwijkingen van Gronings beleid, waaraan goed gevolg wordt gegeven door Groningen.

Ten Boer heeft ca 15-20 mensen in eigen dienst. Behalve de bodes en het bestuurssecretariaat, is dit ook de afdeling financiën (naast de al genoemde beleidsregisseurs), DIV, voorlichting en algemeen juridische zaken. Control en financieel beleid is handig om in eigen hand te houden. Volgens Ten Boer is het noodzakelijk een eigen tegengewicht te organiseren om grip te hebben op het nakomen van afspraken en de kwaliteit van de producten te controleren van de uitvoerende gemeente.

Er zijn drie ambtenaren (CJG, Wmo) die in het gemeentehuis van Ten Boer werken en alleen voor deze gemeente werken. Zij zijn toch bewust in dienst van Groningen. 'Als je principieel kiest voor één model, moet je het zoveel mogelijk in praktijk brengen'. Ook de medewerkers van de front offices in Ten Boer (burgerzaken, belastingen, bouwen – en wonen) zijn in dienst van Groningen.

Er worden urenvolumes ingeschat op basis van kengetallen en taakafspraken. Ook voor beleidsontwikkeling worden gemaximeerde uren volumens afgesproken. Extra ureninzet compenseren ze met de andere urenvolumes. Het wordt globaal bijgehouden en de medewerkers in Groningen doen aan tijdschrijven. De urenverantwoording wordt globaal gecontroleerd. Dit kan ook omdat Ten Boer een goede eigen afdeling middelen/control heeft.

Elke drie jaar wordt een nieuw urenoverzicht afgesproken.

Vanaf het begin viel op dat medewerkers loyaal zijn aan de gemeente waarvoor ze werken, niet aan wie hun loon iedere maand overmaakt. Afspraak is dat ambtenaren van Groningen, wanneer ze voor Ten Boer werken, zich naar burgers en derden presenteren als ambtenaar van Ten Boer. Net als bij externe inhuur.

In een professionele organisatie adviseert de professional de bestuurder die vervolgens een eigen afweging maakt. Dat is nu niet anders dan wanneer je ze zelf de professional aanstuurt. Soms leidt dit bij een medewerker tot conflicten omdat Groningen en Ten Boer een andere lijn willen. In dat geval wordt de taak verdeeld over twee personen die ieder een eigen gemeente adviseren. Zo hoeft de medewerker niet strijdig te adviseren. Ten Boer kan ook gewoon bezuinigen, al moeten ze dan wel concreet aangeven wat er niet meer moet gebeuren (eerst de taak schrappen of verminderen, pas dan urenreductie).

Ten Boer betaalt uitsluitend frictiekosten wanneer de bezuiniging echt toe te schrijven is naar het schrappen van taken en dus uren, los van functie/persoon.

Als medewerkers in Ten Boer werk verrichten en bijv. bij mensen thuis komen, stellen ze zich voor als medewerker van de gemeente Ten Boer. Brieven worden ook op briefpapier van Ten Boer verstuurd.

Als een dienst van Groningen slecht functioneert heb je daar uiteraard last van. Het voordeel is dat je op de DVO kan wijzen die nageleefd moet worden. Voor het geval dit niet helpt dit niet, zijn er escalatieafspraken. Ten Boer kan net zo lang opschalen totdat de dienstverlening weer goed gaat. Ander personeel voor een taakuitoefening eisen is daarin een mogelijkheid. Uiteraard moet je deze instrumenten spaarzaam inzetten. Ten Boer heeft hier nog weinig gebruik van hoeven maken.

Waarom geen GR: een GR vereist veel bestuurlijke drukte. Een privaatrechtelijke overeenkomst is gebaseerd op het leveren van productie en vereist bovenal managerial sturing. Als bestuurder heb je hierdoor ruimte om je op die 20% beleidsvrijheid te richten die er echt toe doet.

Een paar keer per jaar komt een stuurgroep bij elkaar, verder is er geen bestuurlijke 'bemoeienis' van beide partijen. Er is wel standaard portefeuillehoudersoverleg tussen de wethouder Ten Boer en diens beleidsregisseur met directeuren en afdelingshoofden van Groningen. Daarin worden ontwikkelingen en nieuw beleid besproken op hoofdlijnen. Om ambtenaren van Groningen voeding te laten houden met Ten Boer, wordt er af en toe een bustour georganiseerd langs diverse projecten.

Zo lang burgers van Ten Boer tevreden zijn, is herindeling niet nodig en ongewenst. Op langere termijn is het wel een 'reële optie'.

Argumenten voor en tegen op basis van de werkbezoeken

<i>Voor</i>	<i>Tegen</i>
Kwaliteitsverbetering	Volgens Ommen: geen gelijkwaardigheid in aansturing organisatie/ klantgemeente volgt bij transities de beleidskeuzes van de uitvoerende gemeente Reactie Ten Boer: onjuist; de opdrachtgever bepaalt het beleid. Als dat overeenstemt met dat van opdrachtnemer volg je dat.
Kostenbesparing	Volgens Ommen: urenverantwoording levert veel bureaucratie op Reactie Ten Boer: Groningen werkte al met tijdschrijven
Klantgericht werken (Groningen) met loyale ambtenaren Bestuurlijke wil / persoonlijke verhoudingen	Volgens Ommen: beleidsregisseurs 'niet doen'

Raden unaniem

Kwaliteit van de afspraken geeft vertrouwen

Ruimte voor bestuur om te richten op beleid
ipv uitvoering