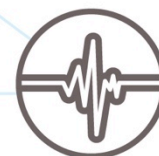


Eemsmond en regionale samenwerking in DEAL-verband

Het Hoogeland

BMC | onderzoek

25 november 2014
drs. J. (Hans) Slooijer
drs. D.B. (Dirk) Spanenburg
Projectnummer: 131027
Correspondentienummer: DH-2006-3908



INHOUD DEEL II

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
HOOFDSTUK 2	EEMSMOND EN REGIONALE SAMENWERKING	2
2.1	Terugkijken: regionale samenwerking en het ontstaan van DEAL	2
2.2	Huidige samenwerking in DEAL-verband	3
2.3	Samenwerkingsrichtingen Eemsmond: BMW en DAL	4
2.4	Regionale samenwerking en de toekomst	4
2.5	Tijdlijn	5
HOOFDSTUK 3	VTH EN WO-DEAL	6
3.1	VTH-samenwerking in de WO DEAL	6
3.2	Vorm van samenwerking	6
3.3	Samenwerkingspraktijk	13
3.4	Benchmark	15
HOOFDSTUK 4	WOON- EN LEEFBAARHEIDSPAN	18
4.1	Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta	18
4.2	Vorm van samenwerking	20
4.3	Samenwerkingspraktijk	21
4.4	Benchmark	22
HOOFDSTUK 5	INKOOP	25
5.1	Inkoopsamenwerking	25
5.2	Vorm van samenwerking	26
5.3	Samenwerkingspraktijk	27
5.4	Benchmark	28
BIJLAGE 1		33
BIJLAGE 2		35
BIJLAGE 3		36

Hoofdstuk 1

Inleiding

De Rekenkamercommissie heeft besloten onderzoek te doen naar de efficiency en effectiviteit van DEAL-samenwerkingen.

In deel I van het rapport is de opdrachtformulering beschreven en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Verder bevat het de samenvatting van de bevindingen en analyse, de conclusies en aanbevelingen.

Dit deel II bevat de hoofdstukken met de bevindingen en de bijlagen.

Hoofdstuk 2

Eemsmond en regionale samenwerking

2.1 Terugkijken: regionale samenwerking en het ontstaan van DEAL

Sinds midden jaren '70 wordt er regionaal samengewerkt tussen de gemeenten in het noorden van de provincie Groningen. De gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsmond, Loppersum, Ten Boer en Winsum werkten samen in de gemeenschappelijke regeling (GR) Regioraad Noord-Groningen. Hierin werd samengewerkt op het gebied van onder meer milieu, verkeer en vervoer en sociale zaken. Bij de GR waren ongeveer tien mensen werkzaam en het kende een dagelijks en algemeen bestuur.

Op 28 augustus 2008 is door het dagelijks bestuur van de Regioraad besloten tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling. De positie van de Regioraad kwam ter discussie te staan vanwege door de provincie voorgestane clustervorming van gemeenten. Eemsmond was toentertijd eigenlijk best tevreden met de samenwerking en heeft net als de gemeente Bedum tegen de opheffing van de Regioraad gestemd. In 2010 is de liquidatie-jaarrekening van de GR vastgesteld waarmee de opheffing formeel was afgerond.

In 2003 is op instigatie van de provincie Groningen een bestuursakkoord getekend tussen de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en de provincie Groningen. Sindsdien wordt de term Eemsdelta gehanteerd voor dit cluster van gemeenten. Dit bestuursakkoord was gericht op de ontwikkeling van een economische kernzone en van de ontwikkeling van Appingedam en Delfzijl als een stedelijk gebied.

Deze samenwerking in de regio Eemsdelta is door de provincie Groningen geïnitieerd vanwege langdurige bevolkingsdaling en een forse herstructureringsopgave, vooral in Delfzijl. Delfzijl had in de jaren '90 te maken met flinke leegstand (tot ruim 20% in sommige wijken) en problemen met de leefbaarheid als gevolg. Terwijl Delfzijl druk aan de slag was met herstructurering en het verminderen van het aantal woningen, werd in de omliggende gemeenten nog wel gebouwd. Hierop trok de provincie de regio naar zich toe door een contingentiebeleid te gaan voeren. Dit betekende een heroverweging van het aantal nieuw te bouwen woningen. Daarnaast werd economische samenwerking in DEA-verband nagestreefd.

In 2004 hebben de gemeentesecretarissen van de vier gemeenten (DEA + Loppersum) de *Visie intergemeentelijke samenwerking; Bedrijfsvoering van de DEAL-gemeenten* opgesteld. Hiermee werd meer organisatorische samenwerking tussen deze vier gemeenten gezocht. Hierna zijn verschillende samenwerkingsovereenkomsten getekend om op organisatorisch vlak samen te werken (onder andere voor de brandweer en de Sociale Dienst). Deze overeenkomsten kennen wisselende coalities van gemeenten.

In 2006 is het bestuursakkoord uit 2003 geëvalueerd door de stuurgroep Eemsdelta. Dit leidde tot de afspraak om de samenwerking voort te zetten, aangevuld met de gemeente Loppersum. In 2008 is een nieuw bestuursakkoord getekend (26 juni 2008) tussen de provincie en de vier gemeenten. Dit bestuursakkoord is gebaseerd op een analyse op de onderdelen demografie, economie en klimaat en op een verkenning van scenario's met een ontwikkelingsperspectief. In het nieuwe bestuursakkoord is opgenomen dat de partijen de samenwerking willen concentreren op vier gebieden:

1. Economie (werken, havens, infrastructuur, arbeidsmarkt/onderwijs)
2. Wonen en voorzieningen
3. Klimaatadaptatie
4. Organisatorische samenwerking DEAL

Naast deze vier onderwerpen is in elk geval tot 2010 de samenwerking op het gebied van landschap (natuur, recreatie, landbouw) voortgezet op basis van de toenmalige gebiedsuitwerking Noord-Groningen.

Voor elk van de vier samenwerkingsgebieden zou naar gelang van de inhoudelijk opgave een organisatie met bijbehorende werkwijze, mensen, middelen en bevoegdheden worden opgesteld, zo is in de bestuursovereenkomst te lezen.

2.2 Huidige samenwerking in DEAL-verband

Voor de samenwerking aan de hand van het bestuursakkoord uit 2008 is een overkoepelende coördinatiegroep opgericht. Deze coördinatiegroep is later omgevormd tot de Stuurgroep Eemsdelta. Hier zitten, naast een onafhankelijke voorzitter en een vertegenwoordiger van de provincie, de burgemeesters van de vier gemeenten in en een (coördinerende) gemeentesecretaris..

De taken van de Stuurgroep Eemsdelta liggen met name in het bewaken van de voortgang van het samenwerkingsproces, het komen met voorstellen voor het verder ontwikkelen van de samenwerking en het komen tot en bewaken van de verdeling van de baten en lasten.

Naast de coördinatiegroep zijn er drie stuurgroepen:

- Stuurgroep Wonen en Voorzieningen.
- Stuurgroep Economie, arbeidsmarkt en infrastructuur.
- Stuurgroep Ontwikkelvisie.

Via deze stuurgroepen zijn op de verschillende thema's plannen opgesteld, waaronder de *Economische visie Eemsdelta 2030*, de *Ontwikkelvisie Eemsdelta 2030* en het *Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta*. Hierbij zijn de gemeenten, de provincie en relevante externe partijen bestuurlijk betrokken. De plannen zijn met interactieve betrokkenheid van maatschappelijk middenveld en burgers tot stand gekomen.

Naast het opstellen van plannen, zijn ook organisatorische samenwerkingen tot stand gekomen. Er is een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving ingericht en er is een gezamenlijk bureau Economische Zaken gevormd.

Een voornemen om een verdergaande ambtelijke samenwerkingsorganisatie op te bouwen voor de DEAL-gemeenten is stop gezet. De DAL-gemeenten wensten een Shared Service Center (kortweg SSC; een organisatorische eenheid waarin de samenwerkingstaken zouden worden uitgevoerd) op te richten met niet alleen uitvoerende taken, maar waar ook op bepaalde beleidsterreinen zou worden samengewerkt. Eemsmond wenste zich te houden aan eerdere afspraken dat het alleen zou gaan om uitvoerende taken. De DAL gemeenten en Eemsmond gingen hiermee hun eigen weg.

2.3 Samenwerkingsrichtingen Eemsmond: BMW en DAL

Uit verschillende documenten¹ en uit gesprekken blijkt dat de gemeente Eemsmond een bijzondere positie inneemt in de regionale samenwerking met andere gemeenten. De gemeente Eemsmond heeft een tweezijdige oriëntatie:

- Met de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum in DEAL-verband;
- Met de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum in BMW-E-verband.

Eemsmond werkt in DEAL-verband samen op het gebied van economie (gemeenschappelijk EZ-bureau), wonen en VTH (WO-DEAL). Eemsmond werkt met de BMW-gemeenten vooral samen in het sociaal domein, zoals de Wmo.

Eemsmond is, naast een oriëntatie op de DAL-gemeenten, vanuit sociaal-cultureel en historisch perspectief ook georiënteerd op de BMW-gemeenten. Historisch en landschappelijk vertoont Eemsmond samenhang met deze gemeenten ten westen van de Eemsmond. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente Eemsmond ook een aantal samenwerkingen met de BMW-gemeenten heeft. Zo heeft Eemsmond ervoor gekozen om voor de uitvoering van de drie decentralisaties de samenwerking met de BMW-gemeenten te zoeken, waarbij op onderdelen wel dwarsverbanden worden gelegd met de DAL-gemeenten.

2.4 Regionale samenwerking en de toekomst

In 2012 vond de zelfevaluatie plaats van de acht Groninger clusters. In het betreffende rapport² over het cluster van de DEAL-gemeenten wordt geconstateerd dat de concrete afspraken uit het bestuursakkoord zijn gerealiseerd. De algemene conclusie van de DEAL-gemeenten was dat er veel is bereikt, ondanks de soms moeizame processen en het langzaam boeken van resultaten. Zij vonden verdergaande samenwerking tussen de gemeenten dan ook noodzakelijk³.

In 2013 is het rapport *Grenzeloos Gunnen* verschenen van de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen. Op basis van het laatste rapport heeft de provincie Groningen de *Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen* (juli 2013) opgesteld.

¹ BügelHajema, *Vlekkenkaarten provincie Groningen*, 2012; Berenschot, *Evaluatie clustersamenwerking*, 2012

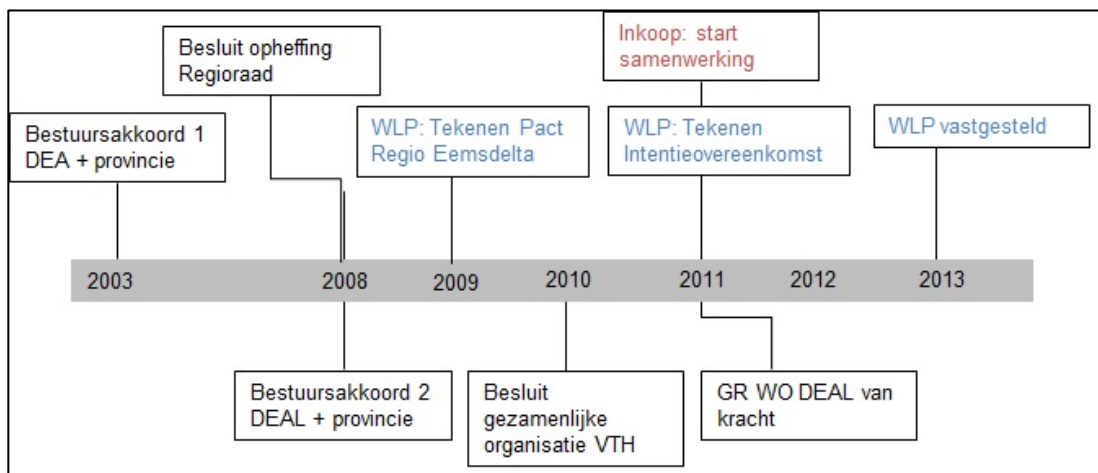
² Evaluatie clustersamenwerking Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum, Berenschot, 2012.

³ Raadsvoorstel d.d. 17 oktober 2012.

In het rapport *Grenzeloos Gunnen* wordt de suggestie gedaan om de BMW-gemeenten te laten fuseren met Eemsmond zonder de Eemshaven en om de DAL-gemeenten te laten fuseren met de Eemshaven. Binnen de gemeente Eemsmond is hier op gereageerd dat afsplitsing van de Eemshaven wat betreft de gemeente niet aan de orde is. Mede naar aanleiding hiervan heeft de gemeente Eemsmond het initiatief genomen om te onderzoeken of een samenvoeging van de zeven gemeenten (BMW en DEAL gezamenlijk) een goede optie is. Deze variant heeft de werktitel 'Van Lauwerszee tot Dollard tou' meegekregen. Eind 2013 is door alle gemeenteraden van de zeven gemeenten ingestemd met het verder onderzoeken van deze samenwerkingsvariant. De uitkomst hiervan is nog niet bekend.

2.5 Tijdlijn

Samenvattend biedt het volgende tijdschema inzicht in de volgtijdelijkheid van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren.



Hoofdstuk 3

VTH en WO-DEAL

3.1 VTH-samenwerking in de WO DEAL

In het bestuursakkoord van 2008 is opgenomen dat de gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum de uitvoering van de taken rondom vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) onder zullen brengen in een gezamenlijke organisatie. Er was geconstateerd dat er op vier onderdelen gezamenlijke problemen aan de orde waren bij de uitvoering van de VTH-taken, te weten:

- de vergunningverlening is kwalitatief en kwantitatief onder de maat;
- de APV en de bijzondere wetten krijgen te weinig aandacht;
- de kritieke massa in de VTH-formatie is ontoereikend;
- er is onvoldoende capaciteit om te anticiperen op de veranderende VTH-wereld.

Deze analyse heeft de aanleiding gevormd om te concluderen dat:

- schaalvergroting in DEAL-verband een oplossing is voor de gezamenlijke problemen;
- de afzonderlijke kwaliteiten van de vier gemeenten een synergetisch voordeel oplevert in de samenwerking;
- de capaciteit van de Regioraad niet gemist kan worden.

In het voorjaar van 2008 hebben de colleges van burgemeester en wethouders van de DEAL-gemeenten opdracht gegeven om een voorstel te ontwikkelen voor de vorming van een gezamenlijke backoffice voor de uitvoering van VTH-taken. Hieropvolgend zijn in 2009 besluiten genomen over de werkveldafbakening. Er is een regenbooglijst (strategisch beleid, beleidsadvisering, beleidsondersteuning, uitvoering) en een productenlijst opgesteld.

Uiteindelijk hebben de vier colleges op 12 januari 2010 het besluit genomen in te stemmen met de oprichting van een gezamenlijke organisatie voor de uitvoering van de VTH-taken (per 1 juli 2010). In maart van hetzelfde jaar is besloten dat het Wabogerelateerde deel van de APV en de uitvoering van de Drank- en horecawet door de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum worden overgedragen aan de gezamenlijke organisatie.

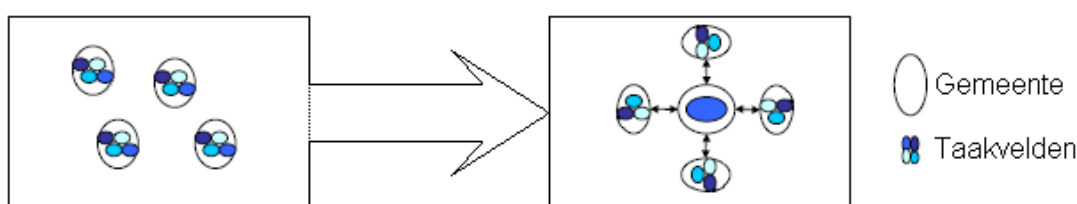
3.2 Vorm van samenwerking

In september 2010 is de Gemeenschappelijke Regeling voor de Werkorganisatie gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum (WO DEAL) opgesteld en deze is per 1 januari 2011 van kracht. Hierin staat dat de colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten de werkorganisatie de opdracht geven tot het uitvoeren van een takenpakket op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In juridische termen is de werkorganisatie een gemeenschappelijk openbaar lichaam volgens artikel 8.1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit is de zwaarste publiekrechtelijke samenwerkingsvariant, waarbij het orgaan over

rechtspersoonlijkheid beschikt (en dus zelfstandig in het maatschappelijk verkeer kan optreden en personeel in dienst kan hebben). Daarnaast kunnen de deelnemende gemeenten bevoegdheden overdragen aan het openbaar lichaam.

Vaak wordt een dergelijke samenwerking een Shared Service Center genoemd. Organisatorisch komt het erop neer dat ambtelijke capaciteit rondom een taak (fysiek) wordt gebundeld. Dit is in onderstaande figuur schematisch weergegeven. Vaak betreft dit uitvoeringstaken, zoals ICT, belastingen, inkoop en aanbestedingen en vergunningverlening en handhaving. Schaarse bronnen worden op deze manier bij elkaar gebracht in een functionele samenwerking die zich richt op een optimale uitvoering van bestaande taken.



Figuur 1 Schematische weergave Shared Service Center

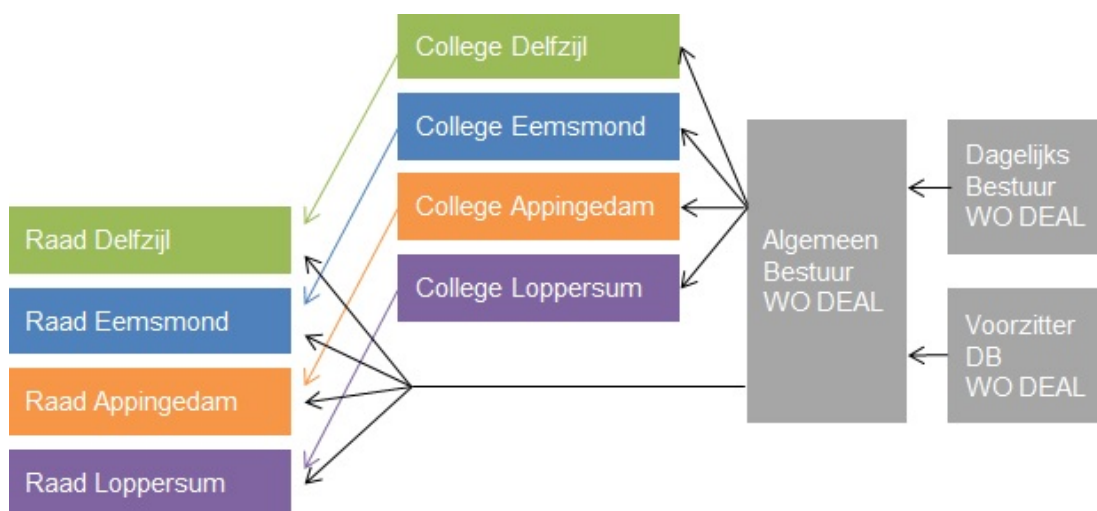
Bestuur

De Wgr stelt eisen ten aanzien van het bestuur van een openbaar lichaam als de WO DEAL. Het bestuur dient te bestaan uit het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter (artikel 12, lid 1 Wgr). De voorzitter en het dagelijks bestuur worden door het algemeen bestuur aangewezen.

Bij de WO DEAL bestaat het algemeen bestuur uit twee leden per gemeente. De colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten wijzen uit hun midden de afgevaardigden aan. De gemeentesecretarissen van de vier gemeenten zijn formeel adviserend lid van het algemeen bestuur. In de praktijk is treedt de gemeentesecretaris van Appingedam op als coördinerend secretaris. Het algemeen bestuur vergadert minimaal één keer per jaar, zo staat in de Gemeenschappelijke Regeling (artikel 9, lid 1).

Naast het algemeen bestuur is er een dagelijks bestuur en een voorzitter. De voorzitter van de WO DEAL is thans de burgemeester van de gemeente Eemsmond, mevrouw M. van Beek. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en andere leden die door het algemeen bestuur worden aangewezen (volgens artikel 14, lid 1 Wgr). Het dagelijks bestuur van de WO DEAL bestaat uit vier leden, inclusief de voorzitter. De secretarissen van de vier gemeenten zijn adviserend lid van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur is belast met de sturing van de werkorganisatie, waaronder het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur en het zorgdragen voor de controle op het financieel beheer en de boekhouding en het toezicht op 'alles wat de werkorganisatie DEAL-gemeenten aangaat' (volgens artikel 14 van de Gemeenschappelijke Regeling).

Het dagelijks bestuur is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur van de WO DEAL, niet aan de raden en colleges van de afzonderlijke gemeenten. Daaruit blijkt dat het dagelijks bestuur met name het belang van het openbaar lichaam vertegenwoordigt in het algemeen bestuur. In het algemeen bestuur worden de belangen van de deelnemers ingebracht door de leden⁴. Het algemeen bestuur legt verantwoording af aan de colleges van burgemeester en wethouders en aan de gemeenteraden van de vier gemeenten. Hierbij geldt een actieve informatieplicht. Dit is als zodanig opgenomen in de artikelen 16, 18 en 19 van de Wgr en dit is ook opgenomen in de Gemeenschappelijke Regeling van de WO DEAL (artikel 11). Het dagelijks bestuur en de voorzitter van WO DEAL hebben wel de plicht inlichtingen te verstrekken die door één of meer leden van de gemeenteraden worden gevraagd (artikel 17 Wgr). In onderstaand schema zijn de verantwoordingsrelaties van de WO DEAL ten opzichte van de gemeenten weergegeven.



Figuur 2 Verantwoordingsrelaties WO DEAL en gemeenten volgens de Gemeenschappelijke Regeling WO DEAL

Volgens de Wgr stemmen de leden van het algemeen bestuur niet zonder last of ruggenspraak. Ze zijn immers verantwoording schuldig aan de gemeenteraad en het college. De vrijheid van een lid van het algemeen bestuur wordt bepaald door de kaders die deze mee krijgt vanuit de raad of het college. Het lid kan weinig tot geen kaders meekrijgen, naar eigen inzicht besluiten nemen en hierover achteraf verantwoording afleggen. Er kan ook voor worden gekozen dat het lid eerst ruggespraak moet houden en deze is dan gehouden aan het oordeel van de raad of het college. In dit laatste geval stemt het lid van het algemeen bestuur met 'last'. Hoe vrijer een lid van het algemeen bestuur is, hoe makkelijker over het algemeen de besluitvorming is in het algemeen bestuur, aldus de VNG in eerdergenoemde publicatie. De door Eemsmond afgevaardigde bestuurders in het bestuur van de werkorganisatie, spreken over het algemeen zonder ruggespraak. In enkele gevallen besluit de gemeenteraad wel een 'zienswijze' in te dienen, waarin staat wat er van het bestuur van de werkorganisatie verlangd wordt.

⁴ Zie voor meer informatie hierover: VNG, *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, 2013, p. 42.

Ambtelijke organisatie

De dagelijkse leiding van de werkorganisatie DEAL-gemeenten ligt bij de directeur. Bij de oprichting van de WO DEAL in 2010 zijn medewerkers vanuit de vier gemeenten en de toen nog bestaande Regioraad ingebracht bij de werkorganisatie (de medewerkers van de Regioraad zijn ingebracht via de gemeente Delfzijl). Aan de hand van deze inbreng is ook de verdeling van de gemeentelijke bijdrage aan WO DEAL bepaald. De inbreng van het aantal fte, het percentage voor de gemeentelijke bijdrage en de begrote bijdrage voor 2014 staan voor alle vier de gemeenten opgenomen in onderstaande tabel.

Gemeente	Inbreng fte (inclusief Regioraad)	Percentage	Begrote bijdrage 2014
Delfzijl	21,8	45,80%	€ 1.545.369,-
Eemsmond	9,0	18,90%	€ 637.966,-
Appingedam	8,1	17,02%	€ 574.196,-
Loppersum	8,7	18,28%	€ 616.729,-
TOTAAL	47,6	100%	€ 3.374.290,-

Tabel 3 Inbreng personeel bij oprichting, verdeelpercentage en begrote bijdrage 2014 per gemeente (volgens concept Programmabegroting 2015, WO DEAL). De percentages zijn op basis van de inbreng van het aantal fte bij de start van de werkorganisatie.

Samen met de formatie voor de directeur en voor externe veiligheid kwam het totaal aantal fte bij de inbreng op 49,6. Per 2014 heeft de werkorganisatie een kleinere toegestane formatie van 43,44 fte. De formatieplaatsen zijn verdeeld over drie teams en de directeur. Het betreft het team Vergunningen (13,68 fte), team Toezicht en Handhaving (14,67 fte) en het team Bedrijfsvoering en ondersteuning (inclusief juridische medewerkers, 14,09 fte). Overigens zijn niet alle formatieplaatsen ingevuld. Uit deze vacatureruimte worden op dit moment uitgaven als wachtgeldverplichtingen, verminderd werkaanbod en extra lasten als gevolg van functiewaardering bekostigd.

In 2012 is door het bestuur van de werkorganisatie DEAL het Sociaal Statuut vastgesteld. In het statuut staan rechten en plichten ten aanzien van de medewerkers van de WO DEAL.

Werkzaamheden voor derden

De WO DEAL voert niet alleen werk uit voor de vier DEAL-gemeenten. De werkorganisatie doet ook voor andere gemeenten werk:

- Voor Bedum en Winsum voert de werkorganisatie ook de VTH taken uit (behalve de verplichte basistaken welke zijn overgedragen aan de Omgevingsdienst).
- Voor 17 Groningse gemeenten voert de werkorganisatie de Drank- en Horecawet uit.

Deze werkzaamheden worden uitgevoerd op basis van contracten met de desbetreffende gemeenten. De taken leveren meer werkvolume op voor de werkorganisatie en zorgen voor meer (incidentele) inkomsten. Dit verbetert de continuïteit van de bestaande organisatie, maar de verantwoordelijkheid voor een goede dienstverlening richting deze gemeenten is hiermee groter geworden. Deze verantwoordelijkheid ligt bij zowel de ambtelijke organisatie als bij het bestuur dat wordt gevormd door de afgevaardigden van de DEAL-gemeenten.

Kwaliteit

Stelt de samenwerkingsvorm de gemeenten in staat om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen? Uitgangspunt bij het aangaan van de samenwerking is dat de bundeling van kennis en ervaring op het gebied van VTH goed is voor de continuïteit (verminderde kwetsbaarheid) en kwaliteit van de dienstverlening aan de klanten.⁵

Is dit ook uit de verf gekomen nu de samenwerking al een aantal jaren gaande is? Dit kan mede worden vastgesteld aan toetsing op de VTH-kwaliteitscriteria 2.1. Deze landelijke kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving door gemeenten (en provincies) te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan in op proces, inhoud en kritieke massa (dit laatste geeft een ondergrens aan voor het aantal medewerkers en hun deskundigheid en vraagt om een minimum werkaanbod om dit op een goede manier te kunnen bekostigen).

Per 1 januari 2015 worden de kwaliteitscriteria 2.1 wettelijk verankerd: iedere organisatie die taken uitvoert op het gebied van VTH moet hier dan aan voldoen. Hiermee wordt geborgd dat het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. In aanloop naar 2015 kunnen organisaties die VTH-taken uitvoeren een zelfevaluatie uitvoeren (de 'nulmeting') om te kijken of zij al dan niet aan de criteria voldoen en waar verbeteringen nodig zijn. Indien verbetering nodig is kan hier tot januari 2015 aan worden gewerkt. De zelfevaluatie wordt mede door de VNG en het IPO ondersteund en binnen de provincie Groningen mede door de provincie gefinancierd.

De WO DEAL en de vier gemeenten afzonderlijk hebben van oktober 2013 tot maart 2014 deze zelfevaluatie uitgevoerd voor dat deel van de taken die zij uitvoeren. Dit is gedaan samen met een extern bureau (MasterMeester). In de uiteindelijke scoringslijst van deze evaluatie is met kleuren aangegeven hoe op de verschillende onderdelen gescoord wordt (groen = goed, oranje = verbetering nodig, rood = niet voldaan).

Op taken die de gemeenten uitvoeren wordt over het algemeen niet voldaan aan de criteria. Dit komt met name doordat de gemeenten te weinig volume van de werkzaamheden hebben. De kwaliteitscriteria gaan ervan uit dat er een minimum

⁵ Bedrijfsplan 2013 – 2016 Werkorganisatie DEAL-gemeenten, actualisatie 2014

van werkaanbod op de verschillende taken is en de vier DEAL-gemeenten hebben afzonderlijk niet genoeg werkaanbod (zo is er bijvoorbeeld per gemeente maar een beperkt aantal vergunningaanvragen). Eemsmond voldoet onder andere niet ten aanzien van case managen en van juridische aspecten.

De WO DEAL scoort op de meeste onderdelen groen en voldoet dus aan de criteria. Wel is op een aantal vlakken verbetering nodig, met name ten aanzien van opleiding van medewerkers op het gebied van bouwen en milieu. Een ander verbeterpunt betreft de planning & control en monitoring (inclusief kwaliteitsborging) van de processen van vergunningverlening en toezicht en handhaving.

De WO DEAL is samen met de gemeenten op het moment van schrijven van dit rapport bezig met het opstellen van een verbeterplan. Met dit verbeterplan in de hand kunnen de benodigde verbeteringen worden doorgevoerd en in de organisatie geborgd om zodoende op termijn aan alle kwaliteitscriteria te voldoen. In de conceptversie van het verbeterplan wordt voornamelijk ingezet op onder andere:

- Investeren in kennisverbreding.
- Investeren in samenwerking met andere gemeenten (daar waar niet genoeg werkvolume is om aan de criteria te voldoen).

Aan de hand van de kwaliteitscriteria en de interviews kan worden gezegd dat het goed is dat de uitvoering van de VTH-taken van de afzonderlijke gemeenten is overgedragen aan de WO DEAL. Anders zou zeker niet aan de kwaliteitscriteria worden voldaan, simpelweg omdat er te weinig werkvolume voorhanden zou zijn om de benodigde specialisering en kennis in de organisatie te kunnen realiseren. Met de uitvoering van het verbeterplan stelt de samenwerking de gemeenten in staat om de kwaliteit van de VTH-taken te garanderen. Aandachtspunt hierbij is wel dat daar waar niet genoeg werkvolume is, eventueel samenwerking met andere gemeenten gezocht dient te worden.

Met het voorgaande wordt de volgende uitspraak uit het Bedrijfsplan 2013 – 2016 van de WO DEAL onderstreept: 'De beoogde samenwerkingsmeerwaarde heeft zich inmiddels in de praktijk ruimschoots bewezen. Door de disciplines van vergunningverlening en toezicht/handhaving uit vier gemeenten onder één dak te brengen, is onder andere een meer integrale manier van werken tot stand gebracht. Daarbij verbetert de onderlinge uitwisseling binnen de teams de kwaliteit van de producten van de afzonderlijke medewerkers.'

Efficiëntie en kostenbesparing

Werkt de werkorganisatie tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen? Sinds de oprichting van de werkorganisatie zijn twee keer bezuinigingen opgelegd. De bezuiniging uit 2011 bij de start van de werkorganisatie betrof een formatieve taakstelling van 10%, wat neer komt op 5,16 fte. Deze taakstelling zal in 2015 volledig gerealiseerd zijn, zo blijkt uit de documenten en de gesprekken. In 2013 hebben de vier gemeenten de werkorganisatie een nieuwe taakstelling opgelegd van 358.000 euro, ook weer 10%. In eerste instantie zou deze al per 2015 gerealiseerd moeten zijn, maar dit wordt uitgespreid over een periode

van vier jaar. De werkorganisatie heeft al verschillende voorstellen gedaan ter (gedeeltelijke) realisatie van deze tweede taakstelling. Deze bezuiniging zorgt ervoor dat de gemeentelijke bijdrage maar licht stijgt (de werkorganisatie heeft te maken met standaard stijgende kosten, zoals bij huisvesting en onderhoud).

Of de werkorganisatie efficiënter werkt dan andere organisaties die VTH-taken uitvoeren, is lastig te zeggen. De kosten van de WO DEAL worden – ook in de begroting voor 2015 – berekend op basis van de in 2010 ingebrachte formatie. Wel is duidelijk dat de exploitatie van de Omgevingsdienst Groningen hoger uitvalt dan die van WO DEAL (onder andere door hogere loonkosten). De gemeentelijke bijdrage van Eemsmond aan de Omgevingsdienst zou hoger zijn als dezelfde taken daar zouden worden ondergebracht⁶. Daarnaast blijkt uit de benchmark dat de kosten die de WO DEAL maakt voor de uitvoering van de VTH taken ruim lager zijn dan de kosten die vier gemeenten in De Liemers hebben begroot voor de uitvoering van de VTH taken in 2014 (zie paragraaf 4.4 voor meer informatie over De Liemers).

Voor een evenredige kostentoedeling aan de deelnemende gemeenten, is onderzoek gedaan naar de zogenaamde (integrale) kostprijsberekening. Met de kostprijs wordt inzichtelijk gemaakt wat bijvoorbeeld de kosten van een vergunning zijn. Op deze manier zouden de gemeenten kunnen bijdragen naar wat ze jaarlijks aan producten afnemen van de WO DEAL, in plaats van op de ingebrachte formatie. De werkorganisatie heeft een voorstel voor invoering van de integrale kostprijsberekening opgesteld en de systematiek is door het bestuur van de werkorganisatie in april 2013 vastgesteld. Met de kostprijs kan op een bedrijfsmatiger manier gewerkt worden.

De invoering wordt door de ene gemeente meer gewenst dan door de andere. Voor Eemsmond zou de invoering bijvoorbeeld een hogere bijdrage aan de werkorganisatie betekenen dan middels de huidige verdeelsystematiek. Bij een integrale kostprijsberekening zijn de kosten per product per saldo hoger dan de huidige bijdrage, doordat alle organisatie- en personeelskosten worden toegerekend aan de producten. Dit effect doet zich voor wanneer door de gemeenten minder producten en diensten worden afgenomen, terwijl de organisatie- en personeelskosten niet afnemen.

De gemeenten lijken in de discussie over de kostprijsystematiek vooral het eigen belang van een zo laag mogelijke bijdrage na te streven, zo komt uit de documenten en gesprekken naar voren. Het gezamenlijk belang van een meer bedrijfsmatiger manier van werken voor de werkorganisatie blijkt van ondergeschikt belang.

De komst van de Omgevingsdienst Groningen betekent een verdere versnippering van de uitvoering van VTH-taken: de gemeente, de WO DEAL en de Omgevingsdienst. Qua transparantie en toezicht is het gemakkelijker indien een organisatie deze taken uit zou voeren, zo komt in een enkel gesprek naar voren.

⁶ Zie onder andere Raadsvoorstel *Bedrijfsplan Regionale Uitvoeringsdienst Groningen* (RUD) nr. 10-03.2013, Gemeente Eemsmond.

3.3 Samenwerkingspraktijk

In de vorige paragraaf ging het om de vorm van samenwerking: wat voor soort samenwerkingsorganisatie is gekozen en stelt deze vorm de gemeenten in staat om de kwaliteit van dienstverlening te borgen voor een goede prijs? In deze paragraaf gaat het over de dagelijkse gang van zaken in de samenwerking tussen de gemeente Eemsmond, de werkorganisatie en de overige gemeenten.

Besturing

De aansturing van de WO DEAL gebeurt op bestuurlijk niveau en deze wordt voorbereid op ambtelijk niveau. Op ambtelijk niveau hebben de regisseur Vergunningen en de regisseur Toezicht en Handhaving van de gemeente in elk geval iedere drie weken overleg met vertegenwoordigers van de werkorganisatie. Deze weten elkaar wederzijds goed te vinden, zo blijkt uit de gesprekken. Naast deze gesprekken zijn er ook om de zoveel tijd gesprekken tussen de gemeentesecretarissen van de vier gemeenten en de directeur van de werkorganisatie.

De gemeente Eemsmond sluit net als de andere drie gemeenten jaarlijks een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de werkorganisatie DEAL. Hierin staat beschreven wat de werkorganisatie het komende jaar gaat uitvoeren en onder welke voorwaarden. Vorig jaar is het format van het DVO aangepast, waardoor gemeenten meer gelegenheid krijgen om hun prioriteringen aan te geven.

Iedere gemeente is vrij (binnen randvoorwaarden) om te bepalen welke VTH-taken van de werkorganisatie worden afgenomen. De gemeente Eemsmond heeft als enige van de vier gemeenten een deel van de beleidstaak nog in eigen hand. Daarnaast gebeurt de intake van aanvragen (voor bijvoorbeeld vergunningen) door de gemeente zelf en ook de beschikking wordt door de gemeente zelf verstuurd. Dit werd door de overige gemeenten in beginsel wel als ‘vreemd’ ervaren, zo blijkt uit de gesprekken. De gemeente Eemsmond overweegt om de afname van diensten van de werkorganisatie gelijk te schakelen met de andere gemeenten, om redenen van efficiency. Na de zomer van 2014 is dit inmiddels voor het onderdeel vergunningverlening doorgevoerd.

De actuele bestuurlijke ontwikkelingen, zoals een mogelijke herindeling, hebben invloed op de continuïteitsverwachting van de WO DEAL. De gemeentebesturen hebben hun standpunt over de toekomst van de bestaande samenwerking op het terrein van VTH nog niet bepaald. Dat verklaart mogelijk dat in de aansturing van de WO DEAL de kostenfactor belangrijk blijkt. Mogelijkheden om bijvoorbeeld meer te sturen op kwaliteit, zoals een



Kadernota opdrachtovereenkomst (zie artikel 6 van de Gemeenschappelijke Regeling), een gezamenlijk Kwaliteitshandboek of een door de gemeenteraden op te stellen besturingsfilosofie (zie de toelichting van de GR) lijken minder te worden benut.

Bedrijfsvoering

De eerder genoemde dienstverleningsovereenkomsten zijn de hoeksteen van de planningssystematiek tussen de gemeenten en de werkorganisatie. Op basis hiervan maakt de WO DEAL een uitvoeringsprogramma. In de begroting voor 2015 krijgen het voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria en het realiseren van de opgelegde bezuinigingen de hoogste prioriteit. De werkorganisatie plant de uitvoeringstaken op basis van het bij VTH veel gebruikte Big eight model (zie figuur 3). De bovenste ring gaat in op het meer strategische deel, de onderste ring op de uitvoering van de taken. Mede op basis van dit model vindt de planning&control plaats.

De afgelopen jaren is gewerkt aan een professionelere organisatie, ook door middel van opleiding en training. Uit gesprekken blijkt dat er nog een efficiencywinst te behalen is door gebruik van andere en moderne ICT-voorzieningen, hetgeen echter een investering vraagt waarvoor nu geen ruimte is. Eventueel kan de recent uitgevoerde audit aanknopingspunten bieden voor verdere verzakelijking van de uitvoering.

Daarnaast is een efficiencyslag te slaan in de contacten tussen de klantcontactcentra van de verschillende gemeenten en de werkorganisatie. Om het op de gemeente Eemsmond te betrekken: de gemeente registreert vergunningaanvragen. Dan duurt het een aantal dagen voordat een aanvraag wordt doorgestuurd naar de WO DEAL. Hier gaat tijd mee verloren. Hetzelfde geldt voor de beschikking: deze wordt door de gemeente Eemsmond zelf verstuurd. Dit kan de werkorganisatie ook doen, zodat er minder tijd mee gemoeid is. Hoe meer de uitvoering gelijkgeschakeld kan worden, des te efficiënter deze uitgevoerd kan worden door de werkorganisatie. Hier tegenover staat dat een gemeente zich moet conformeren aan de gangbare uitvoering en geen eigen keuzes meer kan maken.

Verantwoording en democratische controle

De werkorganisatie stelt twee keer per jaar voortgangsrapportages op (per 1 mei en per 1 september). Hierin wordt een tussenbalans opgemaakt. Voor 1 maart wordt de jaarrapportage van het voorgaande jaar opgesteld en gepresenteerd. Hiermee worden de stakeholders geïnformeerd over de voortgang. Toch is monitoring van de voortgang (processen) en van de kwaliteit een aandachtspunt. Dat blijkt ook uit de eerder aangehaalde zelfevaluatie.

Voor wat betreft het bestuur van de WO DEAL blijkt het algemeen bestuur vier keer per jaar bijeen te komen. Zoals eerder beschreven, dient het algemeen bestuur verantwoording af te leggen aan de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden van de DEAL-gemeenten.

Uit de gesprekken blijkt ook dat het dagelijks bestuur van de WO DEAL reglementair bestaat, maar niet bijeen komt. Dit geeft de directeur van de werkorganisatie ruimte, maar het brengt ook risico's met zich mee, ook in de besturing. De wetgever heeft aangegeven dat vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur het regionaal belang inbrengen in het algemeen bestuur. De vraag is of dit wel kan gebeuren als het dagelijks bestuur alleen reglementair bestaat. Het individueel gemeentelijk belang kan hierdoor wellicht sterk de boventoon gaan voeren in het algemeen bestuur.

De gemeenteraad van Eemsmond wordt geconsulteerd voor wat betreft de begroting en de jaarlijkse afspraken die leiden tot de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente en de werkorganisatie. Uit het gesprek met de raadsleden blijkt dat het voor hen niet altijd helder is wat er gebeurt met een aanwijzing van de raad, bijvoorbeeld als er een zienswijze wordt ingediend. De uitvoering van VTH-taken is formeel aan het college van burgemeesters en wethouders. De raad stuurt met name op de financiële kaders. De raad stuurt tot nu toe niet op de kwaliteit en vraagt geen verantwoording of doelen ook daadwerkelijk gehaald worden door de WO DEAL.

3.4 Vergelijking

Mede vanwege de komst van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) zijn er maar weinig gemeenten die op eenzelfde manier samenwerken op het terrein van VTH als de DEAL-gemeenten. Wel is een verkenning bekend die onlangs door vier gemeenten in De Liemers is uitgevoerd.

In De Liemers zijn drie mogelijke scenario's uitgewerkt voor samenwerking op het gebied van VTH tussen de gemeenten Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar.

Aantal samenwerkende gemeenten

Het betreft scenario's voor samenwerking tussen vier gemeenten: Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar. Gezamenlijk zijn dit de Liemerse gemeenten. De gemeenten werken al veel samen, onder andere op het gebied van Sociale Zaken, ICT en inkoop. Er wordt samengewerkt om:

- de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten te verminderen;
- de kwaliteit van het werk en dus de dienstverlening aan de burgers te kunnen verbeteren;
- zaken efficiënter uit te kunnen voeren;
- (wettelijke) ontwikkelingen sneller op te kunnen pakken.

De redenen voor samenwerking bij De Liemers liggen dus in het verlengde van de redenen om samen te gaan werken op VTH gebied bij de DEAL gemeenten. Het gaat om het efficiënter (en dus goedkoper) kunnen uitvoeren van de taken, om het verminderen van de kwetsbaarheid en het verbeteren van de kwaliteit van uitvoering.

Vorm van samenwerking

In de Verkenning zijn drie varianten uitgewerkt voor samenwerking op het gebied van VTH-taken in de Liemers:

1. **Samenwerken en uitbesteden:** enkele taken uitbesteden (waarop de gemeenten niet voldoen aan de kwaliteitscriteria) en enkele taken uitvoeren binnen een Liemerse samenwerking (waar de gemeenten voldoen aan kwaliteitscriteria).
2. **Samenwerken:** de taken worden in beginsel uitgevoerd binnen een samenwerkingsvorm van de vier Liemerse gemeenten.
3. **Uitbesteden:** alle Wabo-taken worden geheel ondergebracht bij een externe partij.

De drie scenario's van uitbesteding en samenwerking zijn met elkaar vergeleken. De bestuurlijke invloed is het grootst in scenario 2 (samenwerken) omdat in dit scenario de meeste taken in een eigen regionale vorm van samenwerking worden uitgevoerd. Een externe partij zal in de regel minder gevoelig zijn voor bestuurlijke wensen indien deze niet passen in de vooraf gemaakte afspraken. Dit heeft grotendeels ook met kosten te maken aangezien de inzet van de externe partij gebaseerd is op de vooraf gemaakte afspraken.

Ook de 'couleur locale' is het meest geborgd in het samenwerkscenario aangezien de Liemerse samenwerkingsvorm geïntegreerd is in de regio en voeling heeft met hetgeen zich in de regio afspeelt. Een externe partij zal zich meer conformeren aan gemaakte afspraken en minder snel geneigd zijn om hiervan af te wijken.

In onderstaande tabel zijn de drie scenario's van samenwerken, uitbesteden en beide de voor- en nadelen aangegeven voor De Liemers. Dit wordt gedaan aan de hand van + (positief) 0 (neutraal) en – (negatief).

Elementen Scenario's	Kwaliteit	Kwetsbaar- heid	Kosten	Dienstver- lening	Bestuurlijke invloed en identiteit gemeente	Organisatie en mede- werkers
1. Samenwer- ken en uitbesteden	0/+	+	-	0/-	0	-
2. Onderling samenwer- ken	+	+	+	+	+	0
3. Uitbesteden	0/+	+	0	-	-	-

Tabel 4 Drie scenario's voor De Liemers

De keuze voor samenwerking in DEAL verband lijkt –ten opzichte van (deels) uitbesteden- de beste vorm voor het uitvoeren van de VTH-taken. Het vermindert de kwetsbaarheid, bevordert de dienstverlening en de bestuurlijke invloed lijkt hiermee het meest geborgd.

Omvang en inhoud van de samenwerking

De samenwerking betreft de uitvoering van de VTH-taken (Wabo). Het gaat om een deel van de taken, waarbij de basistaken worden overgedragen aan de omgevingsdienst. Voor 2014 zijn de begrote kosten voor het uitvoeren van de VTH taken voor deze vier gemeenten ruim € 4 miljoen. Dit betreft de uitvoering van VTH taken door de afzonderlijke vier gemeenten en (nog) niet door een samenwerkingsverband. Hiermee liggen de begrote kosten voor de uitvoering van de VTH taken voor door deze vier gemeenten hoger dan voor de vier DEAL gemeenten in de werkorganisatie (rond de € 3,37 miljoen.).

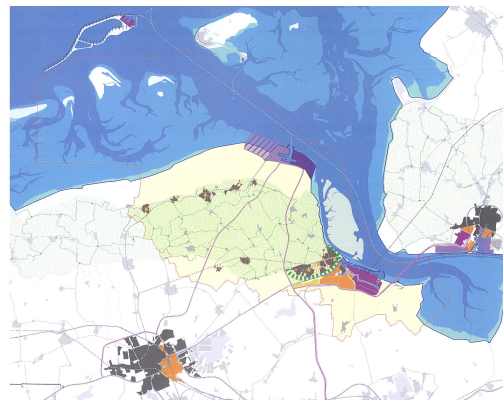
Hoofdstuk 4

Woon- en Leefbaarheidsplan

4.1 Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta

Beter leven voor minder mensen

‘Beter leven voor minder mensen’, is de titel van het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta (WLP) dat door de vier gemeenten Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum en de provincie Groningen begin 2013 is vastgesteld⁷. Op 13 maart 2013 is de bijbehorende besluitnota meeondertekend door 35 betrokken partijen (woningcorporaties, detailhandel, zorg-, welzijns- en onderwijsinstellingen). Hiermee is een uniek samenwerkingsproject in wonen en voorzieningen in de Eemsdelta tot stand gekomen.



Regio Eemsdelta: Eemsmond, Loppersum, Appingedam, Delfzijl

Voorgeschiedenis

Aan deze ondertekening gingen een aantal stappen vooraf. In het Bestuursakkoord Eemsdelta 2008 hadden de vier gemeenten en de provincie Groningen de volgende opdracht vastgesteld:

‘Het is voor de regio van eminent belang dat er een vernieuwende aanpak van gebiedsontwikkeling tot stand komt, waarbij de verschillende overheden en maatschappelijke organisaties hun krachten bundelen. De problematiek van het gebied staat daarbij centraal en het belang van het gezamenlijk optreden krijgt – waar gewenst – een zwaarder gewicht dan het handelen vanuit het eigen domein.’⁸

De reden lag bij de problematiek van leegstand, verschraling van voorzieningen en van de leefbaarheid tot en met de verloedering van delen van het stedelijk gebied en van dorpen. Dit als gevolg van daling van het bevolkingsaantal, groei van het aantal ouderen en afname van het aantal jongeren. Hoewel dit proces al langer gaande was, bleek uit diverse prognoses duidelijk dat deze ontwikkeling in de komende tien tot twintig jaar voor alle inwoners van dit gebied voelbaar zou worden. De krimp raakt de kwaliteit van het dagelijks samenleven: wonen, werken, school en zorg. Eemsdelta is dan ook aangemerkt als een van de drie krimpgebieden in ons land. In totaal is 42,75 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het omgaan met de gevolgen

⁷ Meer informatie is te vinden op de site www.eemsdeltaleeft.nl.

⁸ WLP, pagina 13.

van krimp. Hieraan dragen het Rijk, de gemeenten en de provincie elk 14,25 miljoen euro bij⁹.

De opdracht

Voor het thema ‘wonen en voorzieningen’ gaven de partijen zichzelf de opdracht om te komen tot een regionaal beleid en een integrale aanpak. Dat vroeg de gezamenlijke inzet van gemeenten, provincie, woningcorporaties en andere instanties.

De totstandkoming

Op 15 september 2009 sloten de vier gemeenten en de provincie het Pact regio Eemsdelta en maakten afspraken over het nieuwe beleid voor wonen en voorzieningen op de terreinen welzijn, zorg en onderwijs. Ook sport, cultuur, detailhandel worden onderdeel van het WLP. Doel was een regionale aanpak van de integrale problematiek. Op 10 maart 2011 ondertekenden partijen de intentieovereenkomst over de manier om tot het WLP te komen.

Voor de totstandkoming van het WLP is daarna een bijzonder proces doorlopen. In interactie met bewoners, bedrijven, organisaties uit zorg, onderwijs, woningbouw en detailhandel en andere belanghebbenden is de koers voor de Eemsdelta ontwikkeld. Met hun deelname gaven zij aan dat zij gezamenlijk willen werken aan de leefbaarheid. Onder leefbaarheid verstaan zij: *‘een gebied waar de sociale samenhang en de veiligheid groot is, de kwaliteit van gebouwen en openbare ruimte hoog, de voorzieningen van topniveau zijn en goed bereikbaar en waar een gevoel van welbevinden bestaat’*.

Status, inhoud en functie

Het WLP zet de koers uit naar de toekomst in 2030, de stip aan de horizon is gezet. Het biedt betrokkenen een reisgids en laat hen ruimte – binnen kaders – voor verdere invulling.

Als vervolg op het WLP stelt de regio het Uitvoeringsprogramma (UVP) op. Daarin staan de plannen voor de komende vijf jaar (2013 – 2017) en biedt het een overzicht van het indicatieve programma voor de tweede periode van vijf jaar (2017 – 2021).

Om regelmatig de balans op te maken houden partijen een jaarlijkse monitor bij. Met de informatie uit de monitor en het woningmarktonderzoek 2014 past de regio in 2015 - 2016 het WLP aan de dan geldende situatie aan.

Samenhang met andere plannen

Het WLP hangt onder de Ontwikkelingsvisie, dat de infrastructuur en aanpassing aan het klimaat en de regionale economische ontwikkelingen beschrijft. Het WLP is de bouwsteen voor het onderdeel leefbaarheid, wonen en voorzieningen.

Inhoud

⁹http://kkn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kkn.vanmeernaarbeter.nl/files/Factsheet_Jan2013%5B1%5D.pdf

De ambitie van de betrokken partijen is dat, ondanks de demografische veranderingen, de huidige bewoners en iedereen die hier wil wonen zo goed mogelijk moeten kunnen leven in de Eemsdelta.

De koers voor het WLP bestaat uit vier hoofdkeuzes:

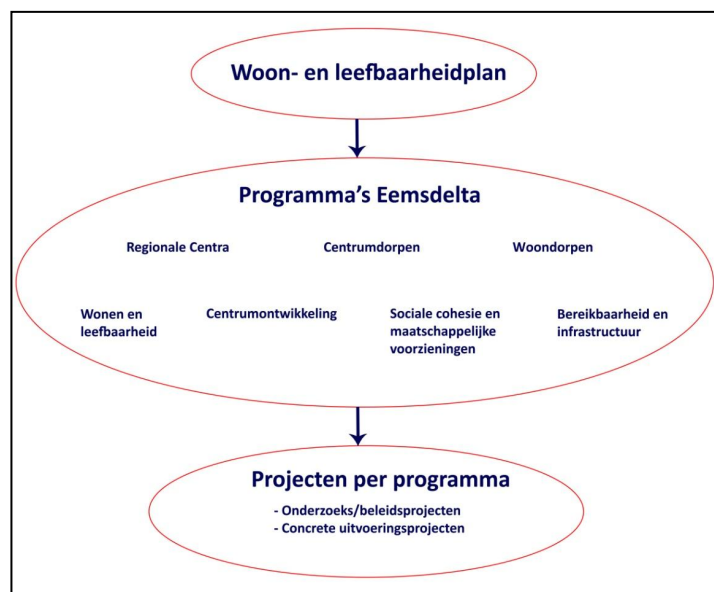
- mensen moeten lang kunnen blijven wonen in hun eigen woning en woonomgeving. Voldoende woningen worden daarvoor geschikt gemaakt;
- investeren in vitale gemeenschappen in de dorpen en buurten en daarmee in de sociale samenhang;
- voorzieningen worden geconcentreerd om de kwaliteit te verhogen, de bereikbaarheid wordt verbeterd;
- de kwaliteit van wonen, woning en woonomgeving wordt versterkt. Een concentratie van nieuwe woningen vindt plaats in de grotere dorpen en de regionale centra. Deze nieuwe woningen komen (grotendeels) in de plaats van elders gesloopte woningen en zijn geschikt voor bewoning door ouderen.

In het plan zijn deze keuzes uitgewerkt door te bepalen welke investeringen noodzakelijk zijn en welke partijen daarmee aan de slag gaan. Er is onderscheid gemaakt naar regionale centra (Appingedam, Delfzijl en Uithuizen), de centrumdorpen (Loppersum, Middelstum en Uithuizermeeden) en de woondorpen.

Uitvoeringsprogramma en monitor

Het Uitvoeringsprogramma (UVP) is de vertaalslag van het WLP in de vorm van programma's en projecten. De functionele relatie van deze onderdelen is weergegeven in figuur 4.

Naast de jaarlijkse monitor wordt een voortgangsrapportage gemaakt, die de gemeenten kunnen opnemen in hun planning- en controlcyclus.



Figuur 4 Relatie Woon- en leefbaarheidsplan, Uitvoeringsprogramma en Projecten

4.2 Vorm van samenwerking

Het WLP is tot stand gebracht door de stuurgroep Wonen en Voorzieningen, bestaande uit de portefeuillehouders wonen van de vier gemeenten en een adviseur wonen van de provincie. Verder functioneert een projectgroep die de voorstellen voorbereidt.

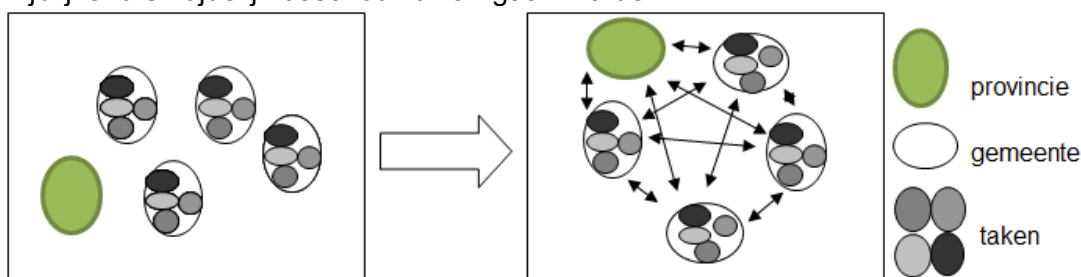
Nu het WLP is vastgesteld en de uitvoering lokaal ter hand wordt genomen, blijft er behoefte aan monitoring van de consequenties, de regionale afstemming en evaluatie van de gezamenlijke prestatieafspraken, de voortzetting van de samenwerking met de maatschappelijke organisaties – die voor een groot deel bovenlokaal opereren – en het voeren van bovenlokale regie op het geheel vanuit de exclusieve verantwoordelijkheid van de overheden.

Daarom is ervoor gekozen de bestaande structuur van stuurgroep en projectgroep voor samenwerking en overleg in stand te houden en te richten op de uitvoering. Deze uitvoering gebeurt door de vier gemeenten in samenwerking met in aanmerking komende partijen. De stuur- en projectgroep hebben als functie informatie te delen over lopende en nieuwe projecten.

Deze vorm van samenwerking is gebaseerd op behoud van alle gemeentelijke bevoegdheden en waarbij er geen bevoegdheid is toegekend aan de stuurgroep. Dit betekent dat elke partij een besluit moet nemen over de voorstellen van de stuurgroep. De besluitvorming is daarbij gericht op het bereiken van volledige overeenstemming en unanieme besluitvorming. Wanneer één van de partijen dat nodig vindt, zal er opnieuw overleg moeten plaatsvinden tussen alle partijen.

Deze samenwerking komt overeen met het netwerkmodel (zie onderstaande figuur). Dit model is bedoeld om kennis te delen en op bepaalde thema's een gezamenlijke aanpak te organiseren. Kenmerkend is dat er geen formele structuren zijn.

Eemsmond neemt deel aan de stuur- en projectgroep, terwijl formeel geen bevoegdheden zijn toegekend. Dat geldt overigens ook voor de andere betrokken partijen bij de totstandkoming van het WLP. De kracht van dit model is dat het steunt op volledige commitment tot samenwerking van alle partijen. Het risico van dit model - en dat is daarmee tevens de zwakte - is dat partijen geen verplichtingen zijn aangegaan om de samenwerking te continueren, zodat de samenwerking als vrijblijvend en tijdelijk beschouwd kan gaan worden.



Figuur 6 Schematische weergave netwerkmodel inclusief provincie Groningen

4.3 Samenwerkingspraktijk

Eemsmond is voor wat betreft economische ontwikkelingen en daarmee voor wat betreft wonen ook voor een belangrijk deel gericht op de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum. Belangrijk is dat Eemsmond samen met de andere gemeenten het gemeentecuster DEAL vormen, waarmee met de provincie

Groningen een bestuursakkoord is gesloten op het terrein van wonen en voorzieningen. De bevolkingsdaling is het sterkst in Delfzijl en deze gemeente is ook één van de initiatiefnemers geweest voor de verdergaande samenwerking.

Uit de interviews blijkt dat het bestuur van de gemeente Eemsmond zich goed kan vinden in het WLP en de gemaakte afspraken in het belang van de regio. Belangrijk is voor het bestuur dat de gemeente zelf beslist over de verdere invulling. Door overleg te plegen over bestaande en nieuwe projecten blijven de gemeenten goed geïnformeerd en kan op ontwikkelingen in de andere gemeenten geanticipeerd worden. Hoewel de gekozen vorm betekent dat er geen formeel afdwingbare afspraken zijn gemaakt, is het WLP voor woningbouw het kader waarvan niet kan worden afgeweken. Materieel zijn de gemeenten gebonden aan de kaders van het WLP. De provincie toetst de gemeentelijke ruimtelijke plannen namelijk aan het WLP.

De meerwaarde van samenwerking is dat de bovenlokale opgaven nu goed in beeld zijn en dat er een platform is om met de regionaal werkende corporaties, welzijns-, zorg- en onderwijsinstellingen afspraken te kunnen maken. Dat is voor een individuele gemeente immers lastig. Een voorbeeld van afstemming en samenwerking is dat het tekort aan intramurale zorgvoorzieningen in Eemsmond gecompenseerd kan worden met het surplus daarvan in Delfzijl en Appingedam.

Het is bovendien belangrijk dat Uithuizen, gezien de ligging en het verzorgingsgebied, de status heeft van regionaal centrum, zodat gewaarborgd is dat extra geïnvesteerd kan worden in alle aspecten van leefbaarheid.

Het WLP werkt ook als een katalysator voor andere partijen, zoals scholen die zijn gaan samenwerken om de daling van leerlingen op een goede manier op te vangen.

De stuurgroep heeft een stem in de toewijzing van de financiële middelen, die beschikbaar zijn gekomen van het Rijk en van de provincie Groningen en van de vier gemeenten. Deze gelden zijn gelabeld aan concrete projecten.

Aangezien het WLP is vastgesteld door de gemeenteraden is de democratische legitimiteit gewaarborgd. Ook zijn de gemeenteraden een aantal keren geïnformeerd over de stand van de voorbereidingen en raadsleden waren aanwezig bij de inwonersavonden. De actieve betrokkenheid van de gemeenteraden en de wens tot verduidelijking of tekstaanpassingen betekende wel dat de besluitvorming meer tijd kostte dan aanvankelijk verwacht was.

4.4 Vergelijking

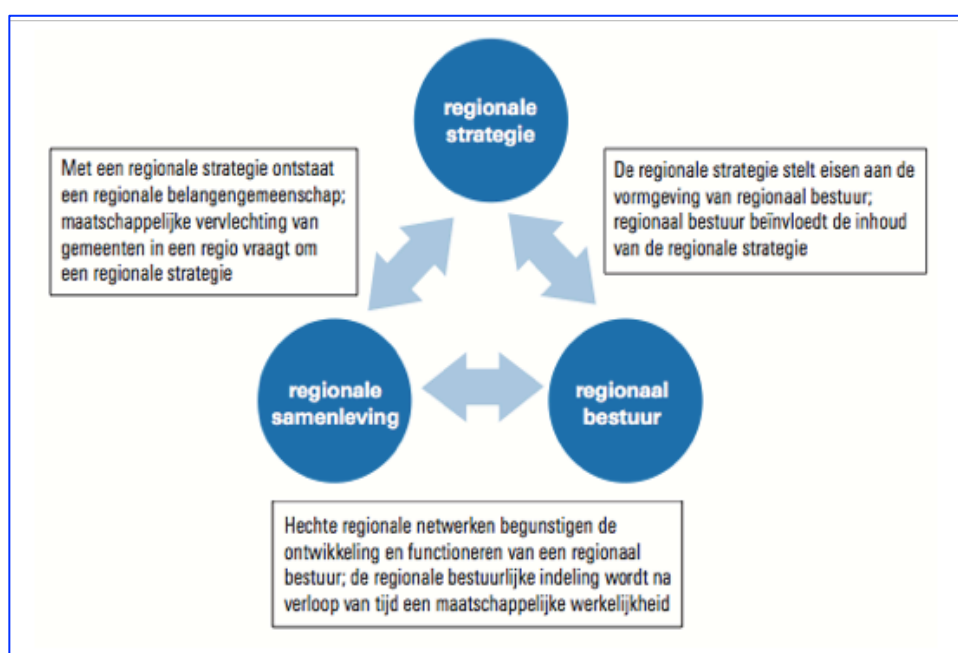
De totstandkoming van het WLP met deelname door vele maatschappelijke partijen wordt gezien als een uniek samenwerkingsproject. Burgerparticipatie-trajecten als deze kunnen andere gemeenten en regio's stimuleren dit voorbeeld na te volgen. Kenmerkend is dat dergelijke trajecten lokaal een eigen aanpak en invulling hebben en daarmee uniek zijn. Dat maakt dat vergelijking op het niveau van het WLP niet direct tot de mogelijkheden behoort. Wel is vergelijking mogelijk met andere vormen

van regionale samenwerking als het gaat om de kritische factoren. Prof. dr. Marcel Boogers heeft hiernaar onderzoek gedaan¹⁰.

Hij komt tot de conclusie dat wanneer in een regio de volgende kenmerken samenvallen, regionale samenwerking meer resultaten zal opleveren:

- het is een strategische visie op een geografisch gebied tussen gemeente en provincie;
- het is een set van bestuurlijke samenwerkingsafspraken;
- en het is een levende werkelijkheid waarin mensen samenleven en hun wensen en problemen definiëren.

Dit is weergegeven in onderstaande figuur 5.



Figuur 5 Samenhang tussen strategie, bestuur en samenleving

Op basis van wetenschappelijke theorieën komt Boogers tot de volgende lessen voor versterking van regionale samenwerking (Marcel Boogers, *Het raadspel van de regio; waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert* (2013):

- *sens of urgency*:

Er moet een breed gedragen besef zijn van regionale problemen of ontwikkelingskansen, die alle betrokkenen ervan doordringt dat niets doen geen optie is. Ook regionale bedrijven en instellingen moeten een bijdrage leveren aan het formuleren van regionale opgaven.

- *regionaal leiderschap*:

Het is raadzaam dat, naast de burgemeester van de grootste stad in de regio, ook iemand uit het bedrijfsleven een trekkende en leidende rol

¹⁰ De onderzoeksresultaten zijn door hem gepresenteerd op 17 oktober 2013 ter gelegenheid van zijn aanvaarding van het hoogleraarschap Innovatie en regionaal bestuur aan de universiteit Twente.

- speelt bij het ontwikkelen en realiseren van regionale agenda's.
- *informele netwerken:* Netwerken, informele contacten en ontmoetingsplaatsen waar informele netwerken kunnen worden verbreed en verdiept zijn belangrijk.
 - *maatschappelijke verbondenheid:* Een sterke maatschappelijke verbondenheid bij de ontwikkeling van de regio is een belangrijke voorwaarde voor succes, bestuurlijke impasses te doorbreken en resultaten te boeken.
 - *samenwerkingspartners:* Hoe meer partners in de regio samenwerken en hoe meer ze van elkaar verschillen in macht en middelen, hoe lastiger het zal zijn om resultaten te boeken.

Uit vergelijkende studies blijkt dat wanneer in een regio de volgende kenmerken samenvallen, regionale samenwerking meer resultaten zal opleveren:

- het is een strategische visie op een geografisch gebied tussen gemeente en provincie;
- het is een set van bestuurlijke samenwerkingsafspraken;
- en het is een levende werkelijkheid waarin mensen samenleven en hun wensen en problemen definiëren.

De aanwezigheid van genoemde kenmerken lijkt de verklaring voor het succes van het WLP, dat richtsnoer van handelen is voor de partijen die het medeondertekend hebben.

Hoofdstuk 5

Inkoop

5.1 Inkoopsamenwerking

Vorbereiding

In 2008 spraken de gemeentesecretarissen van de DEAL-gemeenten zich uit voor intensivering van de inkoopsamenwerking.

Deze intentie werd concreet ingevuld met een extern advies om de inkoopfunctie te professionaliseren en de inkoopsamenwerking tussen de gemeenten te versterken. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat dit ook zou leiden tot besparingen op de inkoopuitgaven. De basis van het advies was een onderzoek of en hoe besparingen bereikt kunnen worden in de periode 2011 – 2014. Het advies was vormgegeven als een meerjarige inkoopkalender 2011 en volgende jaren.

De conclusie van het onderzoek was dat de DEAL-gemeenten over een interessant besparingspotentieel beschikken op inkopen en aanbesteden. Geprognoseerd werd dat de DEAL-gemeenten in de periode 2011 – 2014 een gezamenlijke besparing zouden kunnen bereiken van circa € 2,4 mln (structureel), mits aan een aantal voorwaarden voldaan zou worden:

- de verplichting voor de DEAL-gemeenten om de inkoopfunctie te betrekken bij meervoudige en Europese inkopen en aanbestedingen;
- deelname van de DEAL-gemeenten aan het inkoopoverleg;
- ontwikkeling van deskundigheid op het terrein van inkoop en aanbesteding.

Totstandkoming De Samenwerkende Gemeenten

Na een periode van voorbereiding besloot het college van burgemeester en wethouders van Eemsmond om medio 2011 deel te nemen aan de samenwerking van de vier gemeenten onder de naam De Samenwerkende Gemeenten. Onderdeel van dit besluit was de vaststelling van de Algemene Inkoopvoorwaarden Samenwerkende Gemeenten.

Doelen

De volgende doelen werden in het beleidsstuk voor de samenwerking bepaald:

1. Het op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze besteden van overheidsmiddelen, waarbij de beste prijs-kwaliteitverhouding centraal staat.
2. Rechtmatig inkopen, dat wil zeggen het inkopen conform de relevante (Europese) wet- en regelgeving.
3. Het realiseren van doelmatige overheidsbestedingen waarbij inkoopkansen door het versterken van inkoopsamenwerking optimaal worden benut (kostenbesparing).

4. Het creëren van een eenduidige en transparante werkwijze binnen De Samenwerkende Gemeenten waardoor de kosten voor verwervingsactiviteiten worden beperkt (efficiency).
5. Het beperken van zowel juridische als financiële risico's.
6. Het behouden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de door de gemeenten te leveren producten. Het inkoopproces levert daartoe een belangrijke bijdrage aan het gehele prestatieniveau van de gemeenten.
7. Het vergroten van inkoopkennis en het ontsluiten ervan in de eigen organisatie om daarmee een hogere mate van professionaliteit te bereiken.
8. Het toegankelijk maken voor zowel internen als externen van de uitgangspunten die de gemeenten hanteren bij het inrichten van haar inkoopfunctie en het uitvoeren van haar inkooptaken.
9. Het realiseren van duurzaam inkopen binnen de gehele organisatie van De Samenwerkende Gemeenten, waarbij het de ambitie is om in 2015 100% duurzaam in te kopen, met als tussenstap om in 2011 voor 75% duurzaam in te kopen.

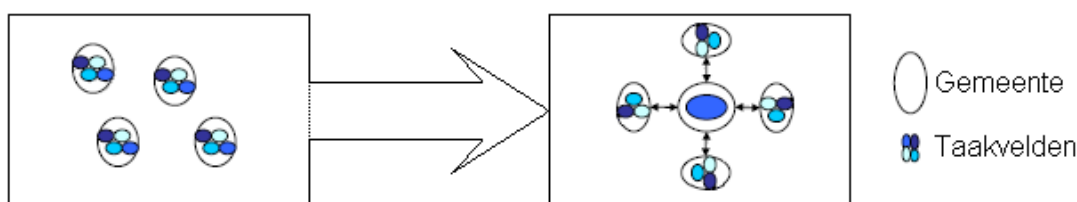
Het bundelen van inkoopvolumes had als doel voor De Samenwerkende Gemeenten het totaalvolume te vergroten en daarmee een betere prijs-kwaliteitverhouding te realiseren. Per individuele aanbesteding zou gekeken worden of er mogelijkheden tot clustering zijn.

5.2 Vorm van samenwerking

Als organisatievorm is bij aanvang geopteerd voor een centraal coördinerende inkoopfunctie, die valt onder DEAL-inkoop. Deze functie zou als een centraal aanspreekpunt en kenniscentrum op inkoop- en aanbestedingsgebied opereren voor De Samenwerkende Gemeenten. Daarnaast zou deze functie een begeleidende, adviserende en signalerende rol hebben.

Bij het Shared Service Center (SSC) van de DAL-gemeenten zou een externe adviseur geplaatst worden in de rol van coördinerende inkoopfunctie. Aangezien de gemeente Eemsmond niet deelneemt aan het SSC zou het alleen diensten afnemen, waarvan de kosten werden geraamd op € 20.000,— per jaar.

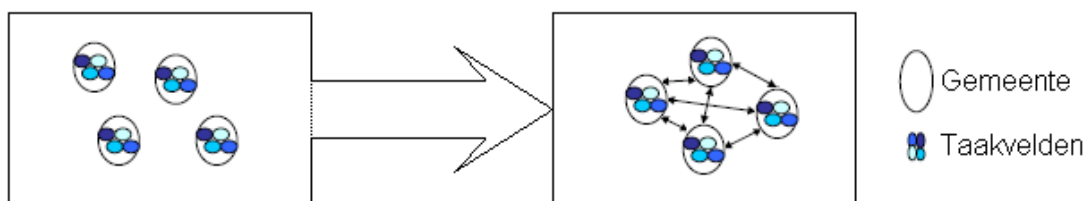
Het doel van de samenwerking was bij aanvang tweeledig en zowel gericht op het delen en vergroten van kennis (professionalisering) als op het gezamenlijk uitvoeren van Europese en nationale aanbestedingen. Dit betekent dat de samenwerking voor de DAL-gemeenten samenvul zou vallen met de SSC die deze gemeenten voor ogen hadden, die schematisch als volgt is weer te geven:



Figuur 7 Schematische weergave Shared Service Center

Als voordelen van dit model geldt dat kleine gemeenten de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie reduceren en voldoende schaalgrootte verkrijgen om een goed kwaliteitsniveau van dienstverlening te kunnen waarborgen.

Voor de gemeente Eemsmond is de samenwerking beperkt tot het afnemen van uitbesteede diensten en tot het delen van kennis volgens het netwerkmodel, aangezien de gemeente niet wenst deel te nemen aan het SSC.



Figuur 8 Schematische weergave netwerkmodel

5.3 Samenwerkingspraktijk

Bij aanvang van de samenwerking was de taak van de centraal coördinerende inkoopfunctie jaarlijks een Samenwerkende-Gemeentebreed inkoopjaarplan te maken om zo te profiteren van volumebundeling. De basis daarvoor is het inkoopjaarplan per gemeente. Ook zouden De Samenwerkende Gemeenten de (inkoop)contracten centraal beheren in een contractendatabase, zodat de contractuele afspraken worden gemonitord. Verder werd afgesproken het beleid eens per twee jaar te evalueren, voor het eerst in 2012. Het SSC is echter in de praktijk niet tot stand gekomen.

In de vier aan de inkoopsamenwerking deelnemende gemeenten is de bevoegdheid om in te kopen gemandateerd aan de budgethouders, zijnde de afdelingsmanagers. Iedere budgethouder is verantwoordelijk voor de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit houdt in dat de budgethouder Europese en nationale aanbestedingen altijd samen met de centraal coördinerende inkoopfunctie dient uit te voeren. Samen vormen zij een verwervingsteam. De overige aanbestedingen zijn door de budgethouder zelfstandig uit te voeren. Wel kan de inkoopfunctie om advies worden gevraagd.

De gemeente Eemsmond heeft in afwijking van dit stelsel van afspraken bij aanvang bepaald dat de keuze voor het primaat van clustering wordt neergelegd bij de budgethouder samen met de inkoopfunctie, na consultatie van de portefeuillehouder.

De nieuwe Aanbestedingswet 2012 maakte het noodzakelijk om een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid vast te stellen. Na een periode van voorbereiding is door de DEAL-gemeenten hetzelfde beleid vastgesteld.

Bij deze gelegenheid heeft de gemeente Loppersum om financiële en bedrijfsmatige overwegingen besloten de inkoop samenwerking met de andere gemeenten op te zeggen per maart 2014.¹¹

De gemeente Eemsmond beschikte tot 1 juli 2014 over een eigen inkoopadviseur, die de budgethouders adviseert over inkopen en aanbestedingen en ook of er redenen zijn om met andere gemeenten samen te werken. De formatie is uit bezuinigingsoverwegingen het afgelopen jaar teruggebracht van drie dagen naar één dag per week. Het gevolg hiervan is dat er weinig mogelijkheden zijn om samenwerkingsmogelijkheden met andere gemeenten te onderzoeken. Er wordt nu gezocht naar aansluitingsmogelijkheden bij de BMW-gemeenten, aangezien voor het sociaal domein met deze gemeenten al wordt samengewerkt bij aanbestedingen.

Daarnaast heeft de gemeente Eemsmond een beleidsregisseur Inkoop die deelneemt aan het inkoopoverleg met de gemeenten Delfzijl en Appingedam. Van dit overleg vervult de inkoopcoördinator van Delfzijl de rol van gespreksleider. De centrale coördinator Inkoop is bij het overleg aanwezig als adviseur. Bij gelegenheid neemt ook de inkoopcoördinator van de gemeente Loppersum deel aan het overleg.

Het inkoopoverleg heeft de functie te inventariseren welke aanbestedingen volgens de aanbestedingskalenders zijn gepland door de gemeenten en welke gemeente bij een aanbesteding wil en/of kan aansluiten. De gemeente Delfzijl vervult hierbij vaak de trekkersrol, omdat deze gemeente een grotere capaciteit heeft aan inkopers. De uiteindelijke beslissing om al dan niet in clusterverband aan een aanbesteding deel te nemen is aan de budgethouder van elke individuele gemeente. Welke criteria voor een positief dan wel negatief besluit gelden is niet bekend. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de besluitvorming om te komen tot gezamenlijke inkoop/aanbesteding enige tijd vergt.

Uit de interviews komt naar voren dat door de samenwerking de aanbestedingskennis weliswaar is vergroot, maar dat binnen het huidige samenwerkingsmodel zoals het nu functioneert, verdere professionalisering niet mogelijk is. Daarvoor zou een centraal inkoopbureau moeten worden ingesteld dat uitvoering geeft aan de verplichting tot gezamenlijke inkopen/aanbestedingen en het liefst werkt voor meer gemeenten.

Momenteel is het zicht op de gestelde doelen ook verminderd. Niet bekend is welke doelen nog gelden en of deze al dan niet worden behaald. Ook is niet bekend in hoeverre over gerealiseerde besparingen wordt gerapporteerd.

5.4 Vergelijking

De samenwerking op het terrein van inkoop door De Samenwerkende Gemeenten is vergeleken met de samenwerking van drie gemeenten, die vanaf 1 april 2008 een

¹¹ Raadsbesluit van 10 maart 2014.

intergemeentelijk inkoopbureau kennen: Bureau Inkoop Maassluis, Schiedam en Vlaardingen, kortweg BI-MSV.

Aantal samenwerkende gemeenten

De genoemde drie gemeenten zijn na een succesvolle proefperiode overgegaan tot structurele oprichting van het gezamenlijke inkoopbureau. Daarna zijn de medewerkers in dienst gekomen van de gemeente Vlaardingen.

Aanleiding en doel van de samenwerking

De gemeenten hebben het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd in een gelijkkluidende nota die door elk college van burgemeester en wethouders is vastgesteld. Daarin zijn de volgende doelstellingen of uitgangspunten van het inkoopbeleid genoemd:

- Effectief en efficiënt inkopen.
- Kwalitatief en voordelig inkopen.
- Rechtmatig inkopen, dat wil zeggen het volledig voldoen aan de relevante regelgeving.
- Op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze overheidsgelden besteden.
- Het minimaliseren van de kans op fraude en het bewaken van integriteit.
- Het hanteren van een eenduidige, transparante werkwijze binnen de gemeente.

Met de vorming van het regionaal inkoopbureau BI-MSV hebben de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen gestreefd naar zoveel mogelijk uniformiteit binnen het inkoopbeleid, maar wel met behoud van eigen identiteit. Een goed voorbeeld van genoemde uniformiteit zijn de Algemene Inkoopvoorwaarden, die voor de drie gemeenten gelijk zijn. Een voorbeeld van diversiteit is dat de gemeenten binnen dezelfde beleidskaders hun eigen inkoopkalender opstellen.

Omvang van de samenwerking (taken)

De taken van het inkoopbureau zijn als volgt geformuleerd¹²:

1. Het - op maat - leveren van inkoopdiensten (informatie, advies, ondersteuning, uitvoering, beheer) op strategisch, tactisch en operationeel niveau aan de deelnemende gemeenten.
2. Het bundelen en verder ontwikkelen van expertise, waardoor:
 - kwaliteit van de inkoopfunctie voor de deelnemende gemeenten wordt verhoogd;
 - de rechtmatigheid van inkoopprocedures wordt gewaarborgd;
 - stroomlijning van externe inhuur mogelijk is;
 - een krachtige organisatie ontstaat, die in staat is slim in te kopen en aan te besteden.
3. Het bundelen van capaciteit waardoor continuïteit van dienstverlening is gegarandeerd.
4. Door bundeling van krachten een groter inkoopvolume realiseren waardoor prijsvoordelen ontstaan.

¹² Nota inkoopbeleid Schiedam en Vlaardingen.

5. Het leveren van een kwalitatieve periodieke rapportage, waarin de deelnemende gemeenten individueel geïnformeerd worden over de dienstverlening van het bureau en waarin adviezen ter verbetering van de inkoopfunctie bij de betreffende gemeente zijn opgenomen.

Dit betekent dat het BI-MSV nationale en Europese aanbestedingsprocedures van de drie gemeenten begeleidt. Daarnaast adviseert het BI-MSV, indien gewenst, bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen. Daartoe voert het onder andere inkoopanalyses uit. Voor de verschillende vormen van inkoop en aanbesteding is aangegeven wanneer de inkoper van het BI-MSV geconsulteerd moet worden. De gespecificeerde rollen zijn: uitvoerend, adviserend of betrokken. Ook de taken van de medewerkers van het inkoopbureau zijn onderling vastgelegd. Vanuit het inkoopbureau is er per gemeente één senior inkoopadviseur. Deze wordt ondersteund en/of vervangen door één van de andere (senior)adviseurs, indien nodig. Zowel de senior inkoopadviseurs als de inkoopadviseur leveren in alle drie gemeenten inkoopdiensten. Verder is vastgelegd dat de manager van het inkoopbureau verantwoordelijk is voor de taken en verantwoordelijkheden van het inkoopbureau. De manager legt verantwoording af aan het OGB (Opdracht Gevend Beraad), waarin de gemeentesecretarissen van de drie deelnemende gemeenten zitting hebben.

Inhoud van de samenwerking

Met de instelling van het inkoopbureau BI-MSV is sprake van een gecoördineerde inkoopfunctie, waarbij de inkoopexpertise is gecentraliseerd binnen het BI-MSV. De kern hiervan is dat:

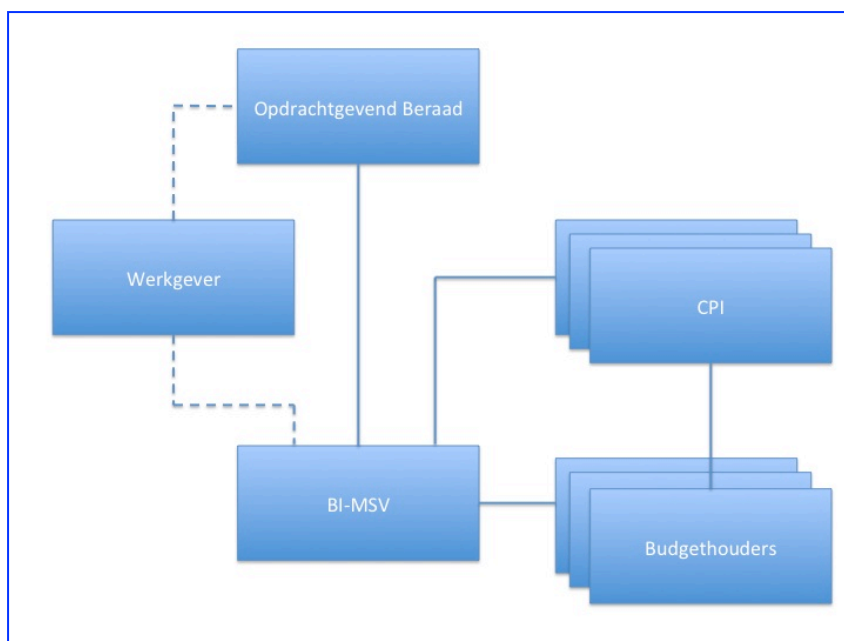
- materiedeskundigen en budgethouders van de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van alle inkopen;
- het inkoopbureau verantwoordelijk is voor het nationale openbare en Europese aanbestedingsproces;
- het inkoopbureau als initiator voor gemeente-overstijgende inkoopprocessen optreedt.

Juridische vormgeving

Formeel-juridisch maakt het BI-MSV onderdeel uit van de gemeente Vlaardingen. Het personeel is bij deze gemeente in dienst. De samenwerking heeft de vorm van het centrumgemeente-model. Dit betekent dat de gemeente Vlaardingen centrumgemeente is voor Schiedam en Maassluis. De samenwerking is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst BI-MSV, die is gesloten tussen de drie gemeenten.

Het afnemen van diensten door deze twee gemeenten tegen een vergoeding is geregeld in een dienstverleningsafpraak, een privaatrechtelijke overeenkomst. De feitelijke aansturing vindt gezamenlijk plaats door de drie gemeentesecretarissen, die samen het OGB vormen. Functioneel vindt overleg plaats van het BI-MSV met de ContactPersoon Inkoop (CPI) van elke gemeente. De inkoopadviseur en tevens accounthouder voor elk van de gemeenten heeft veelvuldig overleg met de

budgethouders. Gekozen is voor huisvesting van het inkoopbureau bij de gemeente Vlaardingen. Het organisatieschema is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 10 Organisatieschema

Bestuurlijke aansturing

Over de uitvoering van het inkoopbeleid is elke gemeentesecretaris verantwoording verschuldigd aan het eigen college van burgemeester en wethouders.

De portefeuillehouder legt bestuurlijk verantwoording af aan de eigen gemeenteraad. Er is dus geen directe relatie tussen het BI-MSV en het bestuur van Maassluis, Schiedam en Vlaardingen. Wel wordt door het BI-MSV desgewenst voorlichting gegeven.

Inrichting van het samenwerkingsverband

Het BI-MSV levert de volgende inkoopdiensten: informatie, advies, ondersteuning, uitvoering en beheer. De deelnemende gemeenten hebben hun eigen inkoopbeleid en voeren hun inkopen ook zelf uit, maar betrekken daar onder andere voor specifieke expertise het inkoopbureau bij. Dit is het geval bij meervoudig onderhandse aanbestedingen. De deelnemende gemeenten zijn verplicht nationale en Europese aanbestedingen door het BI-MSV te laten begeleiden.

Door het model van gecoördineerde inkoop wordt geborgd dat de inkoper beschikt over de benodigde inkoopexpertise. De gecoördineerde inkoop maakt het mogelijk om kennis met elkaar te delen. Bovendien kan de efficiëntie worden verhoogd door bundeling van inkopen. Ook zullen door de centrale sturing de verschillen in uitvoering binnen gemeenten en tussen deelnemende gemeenten kleiner worden. Voor een goed functionerend en soepel lopend proces is het belangrijk dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeente op een duidelijke en efficiënte wijze zijn verdeeld. De gemeenten hebben daartoe het proces van inkopen vastgelegd in een werkprocesbeschrijving. Daarin is opgenomen hoe het

inkoopbeleid in de praktijk moet worden toegepast, welke stappen moeten worden genomen en wie in deze stappen welke rol en verantwoordelijkheid heeft.

Leerpunten

De gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen hebben in 2007 besloten de inkoopexpertise te bundelen en over te gaan op een gecoördineerde inkoopfunctie door het gezamenlijke inkoopbureau BI-MSV op te richten. Daarmee is het volgende bereikt:

- tegengaan van verspilling door versnipperd inkopen te beëindigen en het inkoopvolume te vergroten;
- terugbrengen van het aantal leveranciers;
- beheersen van inkoopstromen;
- behalen van prijsvoordelen;
- kwalitatief en voordelig inkopen;
- rechtmatig inkopen, dat wil zeggen het volledig voldoen aan de relevante regelgeving;
- op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze overheidsgelden besteden;
- het minimaliseren van de kans op fraude en het bewaken van integriteit;
- het hanteren van een eenduidige, transparante werkwijze binnen de gemeente.

Er zijn andere voorbeelden in het land waarvan Eemsmond kan leren dat bij een andere juridische vorm (bijvoorbeeld het centrum-gemeentemodel), een gezamenlijke managementaansturing (bijvoorbeeld door de gezamenlijke gemeentesecretarissen) en zakelijke afspraken (bijvoorbeeld middels een dienstverleningsovereenkomst) financiële voordelen zijn te behalen.

Bijlage 1

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van twee normenkaders, één voor de vorm van samenwerking en één voor de praktijk van samenwerking.

Normenkader voor de toetsing van de vorm van samenwerking

Hoewel een samenwerkingsvorm maatwerk is, zijn er wel criteria nodig om te kunnen toetsen of indertijd een verantwoorde keuze is gemaakt. Nadeel is dat het thans ontbreekt aan een algemeen geldend beleidskader voor gemeentelijke samenwerking, zoals dat wel bestaat voor gemeentelijke herindeling. In plaats daarvan baseren wij ons op criteria die in relevante literatuur zijn beschreven en deels zijn afgeleid van het beleidskader voor gemeentelijke herindeling. Immers, de overlappende doelstelling is de bestuurskracht van de gemeente te versterken.

De criteria en normen voor de vorm van samenwerking luiden als volgt.

Criterium	Norm
Effectiviteit en robuustheid	De samenwerkingsvorm stelt gemeenten in staat om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige opgaven op te pakken
Efficiency en kostenbeheersing	De samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen.
Kwaliteit en identiteit	De samenwerkingsvorm stelt gemeenten in staat om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen.
Flexibiliteit	De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.
Democratische legitimering	De samenwerkingsvorm biedt voldoende mogelijkheden voor aansturing en controle door de (raden van de) betrokken gemeenten.
Transparantie en draagvlak	Zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model zijn voor alle belanghebbenden (controlerende raadsleden, belanghebbende burgers, et cetera) voldoende duidelijk en kan rekenen op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
Duurzaamheid	De samenwerkingsvorm bevat voldoende waarborgen voor continuïteit van de regionale samenwerking tussen de gemeenten en eventuele andere partijen. Tevens moet de samenwerkingsvorm de flexibiliteit bezitten dat eventueel andere

	partijen in de toekomst zich kunnen aansluiten.
--	---

Tabel 1 Normen voor de vorm van samenwerking*Normenkader voor toetsing van de praktijk van samenwerking*

De DEAL-samenwerking zoals die in de praktijk functioneert, willen wij vanuit de positie van de gemeente Eemsmond toetsen op de volgende thema's:

- Besturing
- Bedrijfsvoering
- Dienstverlening
- Verantwoording en democratische controle

De criteria en normen voor de praktijk van samenwerking staan in onderstaande tabel 2.

Criterium	Norm	Toetsing
Besturing	Het bestuur van DEAL geeft vanuit een gedeelde visie sturing aan de organisatie en stelt realistische doelen vast. De bestuurskracht van de deelnemende gemeenten wordt versterkt.	De wijze waarop het bestuur sturing geeft aan de DEAL-organisatie en afstemt met de deelnemende gemeenten.
Bedrijfsvoering	De uitvoering van de gestelde doelen is op een professionele manier georganiseerd. De bedrijfsvoering voldoet aan de gestelde eisen: <ul style="list-style-type: none"> - efficiënt - effectief - kwaliteit - integraliteit - innovatieve kracht 	De samenhang tussen: <ul style="list-style-type: none"> - structuur - cultuur - leiderschap - werkprocessen - competenties van management en medewerkers blijkens bedrijfsplannen, rapportages, monitoring en evaluaties.
Dienstverlening	De diensten en producten van DEAL voldoen aan de wensen van de deelnemende gemeenten, inwoners en bedrijven.	Rapportages, tevredenheidsmetingen en evaluaties.
Verantwoording en democratische controle	Het bestuur van DEAL legt naar tevredenheid van de deelnemende gemeenten verantwoording af. De gemeenteraad van Eemsmond kan zich een oordeel vormen over de meerwaarde van DEAL en is in de gelegenheid invulling te geven aan de eisen van goed governance (sturen, beheersen, verantwoorden, toezicht).	Rapportages en behandeling door de gemeenteraad van Eemsmond.

Tabel 2 Criteria en normen voor de praktijk van samenwerking

Bijlage 2

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de voor het onderzoek geïnterviewde personen, inclusief de data van de desbetreffende interviews.

Geïnterviewde	Functie	Datum
Wietse van der Bijl en Jan Paul van den Berg	Beleidsregisseurs	20 mei 2014
Marijke van Beek en Wietse van der Bijl	Burgemeester en beleidsregisseur	21 mei 2014
Harrie Sienot, hennie van Beek en Jan Paul van den Berg	Wethouder en beleidsregisseur	21 mei 2014
Harry Aalderink	Directeur werkorganisatie DEAL	21 mei 2014
Jessica Wijnkoop	Adviseur Inkoop	4 juni 2014 (telefonisch interview)
Marjolein van Berkum	Beleidsregisseur Inkoop	4 juni 2014
Wietse van der Bijl	Beleidsregisseur	4 juni 2014

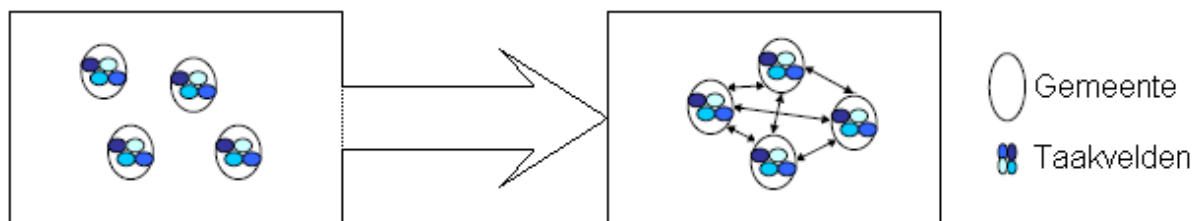
Bijlage 3

Deze bijlage bevat een beschrijving van de vijf hoofdmodellen van samenwerking tussen gemeenten die in ons land voorkomen. In de praktijk komen vele varianten voor van deze modellen.

Elk model bevat een korte beschrijving op de volgende aspecten:

- a. aantal samenwerkende gemeenten
- b. aanleiding en doel van de samenwerking
- c. omvang van de samenwerking
- d. inhoud van de samenwerking
- e. juridische vormgeving
- f. bestuurlijke aansturing
- g. inrichting van het samenwerkingsverband
- h. effecten van de samenwerking
- i. opgedane leerpunten

Netwerkmodel



a. aantal samenwerkende gemeenten

Het maximum aantal samenwerkende gemeenten is niet nader bepaald. De vorm waarin het wordt gegoten bepaalt de werkbaarheid. Als er een online platform wordt ingericht waar aan kennisdeling gedaan kan worden dan is het gebaat bij zo veel mogelijk deelnemers, hoe meer deelnemers hoe meer kennis namelijk. Als het om een meer klassieke overlegstructuur gaat is het echter gebaat bij niet te veel deelnemers, anders worden de bijeenkomsten al snel 'Poolse landsdagen'.

b. aanleiding en doel van de samenwerking

Aanleiding: Samenwerking is nodig omdat het takenpakket van gemeenten complexer wordt. Een kennisdelingsnetwerk is vooral gericht op het delen van kennis over de inhoud. Het is een eenvoudige manier om te zien hoe andere gemeenten problemen hebben aangepakt en het voorkomt dat gemeenten elk voor zich het wiel uit moeten gaan vinden.

Doelen zijn:

1. Behoud van de eigen identiteit en democratische legitimiteit van een bestuur per gemeente.
2. Waarborgen en versterken van de inhoudelijke kwaliteit van de organisatie.

c. omvang van de samenwerking

De omvang van de samenwerking kan door de deelnemende partijen zelf worden bepaald, evenals het aantal deelnemende partijen. Bij dat laatste moet het streven niet zijn zo veel mogelijk gemeenten te laten aansluiten omdat dat zo veel mogelijk kennis oplevert, dit hangt echter wel af van de vorm waarin het samenwerken wordt gegoten.

d. inhoud van de samenwerking

Elke ambtelijke organisatie blijft op zich bestaan, er wordt alleen gestimuleerd dat er kennis wordt genomen van wat de andere gemeenten doen of er wordt een gezamenlijke aanpak georganiseerd op bepaalde thema's. Samenwerking wordt gestimuleerd zonder formele structuren.

e. juridische vormgeving

Er vindt geen wijziging in de juridische vormgeving plaats, elke gemeente blijft op zichzelf en heeft alleen contact op inhoud met anderen.

f. bestuurlijke aansturing

Hier vind geen wijziging in plaats, elke gemeente behoudt de eigen bestuurlijke aansturing.

g. Inrichting van het samenwerkingsverband

Er moet een systeem opgetuigd worden dat het op eenvoudige wijze mogelijk maakt informatie te halen bij collega's buiten het eigen stadhuis. Dit kan door het optuigen van projectgroepen rondom verschillende beleidsthema's, maar ook door bijvoorbeeld een online kennisbank of het initiëren van bijvoorbeeld wekelijkse of maandelijkse overleggen. Er hoeft niets formeel juridisch vastgelegd te worden.

h. effecten van de samenwerking

- De eigen identiteit van de gemeenten is behouden gebleven.
- De inhoudelijke kwaliteit van de organisatie, en daardoor de bestuurskracht en de ambtelijke slagkracht zijn toegenomen.

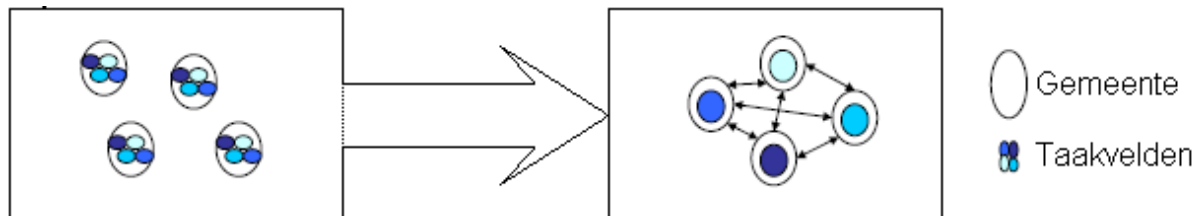
i. opgedane leerpunten

- *Veel organisatorische rompslomp:* Een zeer groot nadeel van dit model is dat er veel georganiseerd moet worden om te komen tot deze vorm van samenwerking. Er moeten allerlei overleggen ingepland, agenda's moeten op elkaar afgestemd worden of er moet een goed werkende ICT-structuur in het leven worden geroepen.
- *Te vrijblijvend:* Een duidelijk risico van dit model is de mogelijke vrijblijvendheid. Mensen komen alleen informatie halen, en worden vaak te weinig gestimuleerd om ook actief kennis te brengen. Daarnaast moet er blijvende stimulatie vanuit de lijn plaatsvinden om ervoor te zorgen dat de samenwerkingsvorm niet versloft en als een nachtkaaars uitdooft.

Voorbeeld

BAR-gemeenten in eerste opzet. Dit zijn de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

Specialisatiemodel



a. aantal samenwerkende gemeenten

Het aantal samenwerkende gemeenten is niet nader bepaald, het model is niet gebonden aan een absoluut maximum aantal, noch aan een absoluut minimum. Het is echter niet wenselijk om een zeer groot aantal gemeenten deel te laten nemen, omdat de taken dan wel erg versnipperd worden.

b. aanleiding en doel van de samenwerking

Er zijn ruwweg drie motieven voor gemeenten om met andere gemeenten samen te werken, welke alle drie ook voor dit model van toepassing kunnen zijn, hoewel het tweede genoemde motief het meest voor de hand liggende is:

- Beleidsinhoudelijke redenen: gemeenten werken samen omdat bepaalde maatschappelijke vraagstukken alleen op een bovenlokale schaal op een effectieve wijze kunnen worden aangepakt.
- Bedrijfsmatige redenen: door samen te werken kunnen gemeenten schaalvoordelen realiseren. Daarbij kan worden gedacht aan efficiencyvoordelen (kostenbesparing), vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit.
- Er bestaat een wettelijke plicht om samen te werken. Dit is bijvoorbeeld het geval op het terrein van milieu, waarbij gemeenten verplicht worden de uitvoering van het milieubeleid te organiseren in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

c. omvang van de samenwerking

De taken waarop wordt samengewerkt, worden verdeeld over de deelnemende gemeenten. Er kan gevarieerd worden in de hoeveelheid en de aard van de taken die verdeeld worden.

d. inhoud van de samenwerking

Voor elke taak wordt een gemeente aangewezen die met de uitvoering wordt belast. De uitvoerende gemeente maakt afspraken met de andere gemeenten over hoe zij de taken moet uitvoeren.

e. juridische vormgeving

Varieert van een WGR in de vorm van een 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' of 'centrumgemeente'. Ook zijn losse contractvormen mogelijk.

f. bestuurlijke aansturing

Elke gemeente behoudt zijn eigen bestuur en eigen politieke besluitvormingsproces. De uitvoering van sommige taken komt op afstand van de overdragende gemeenten te staan en komt bij de gespecialiseerde gemeente te liggen.

Alle gemeenten hebben een eigen politiek bestuur, maar laten sommige taken uitvoeren door de ambtenaren van de gemeente waar men zich in deze taken heeft gespecialiseerd.

De samenwerking wordt verankerd in dienstverleningsovereenkomsten.

g. Inrichting van het samenwerkingsverband

Bij deze gedeconcentreerde vorm van meervoudige samenwerking treedt ieder van de partnergemeenten op als organisatie dat voor een bepaald doel (taak/ beleidsveld) alle ambtenaren van de partnergemeenten herbergt.

Deze vorm van samenwerking wordt verankerd in samenwerkingsovereenkomsten.

In sommige gevallen kiest men voor een onderlinge verrekening van de kosten, maar ook wordt gekozen voor het verlenen van diensten aan elkaar met gesloten beurzen. Dit vanuit de aanname dat overheadkosten tegen elkaar kunnen worden weggestreept. In de praktijk treedt echter vaak discussie op over de omvang en de verrekening van de kosten.

In zuivere vorm komt deze vorm van samenwerking niet veel voor, in de praktijk worden allerlei mengvormen toegepast.

h. effecten van de samenwerking

Door samen te werken, kunnen gemeenten schaalvoordelen realiseren. Daarbij kan vooral worden gedacht aan vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit.

i. opgedane leerpunten

Pluspunten:

- Snel in te voeren, er hoeft geen nieuwe organisatie in het leven te worden geroepen.
- Beperkte investeringskosten door gebruik te maken van de sterkten van de partners.
- Andere gemeenten kunnen relatief makkelijk in de samenwerking stappen.
- De gelijkwaardigheid van de samenwerking.

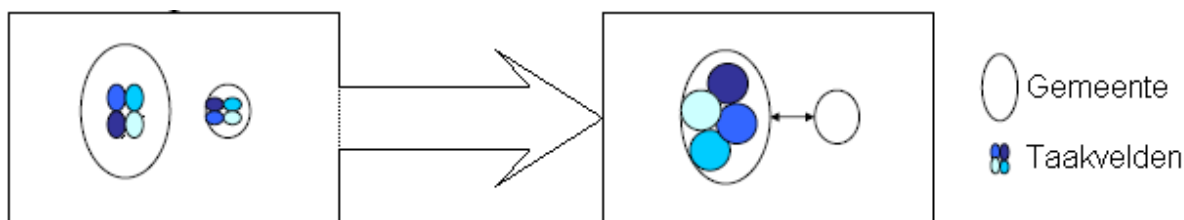
Minpunten:

- Schaalvoordelen worden in beperkte mate gerealiseerd.
- De samenwerking is onoverzichtelijk.
- Integrale aanpak lastig door organisatorische scheiding.
- Medewerkers wisselen van werkgever, leidt mogelijk tot obstakels in cultuur.

Voorbeeld

K-5 gemeenten (tot 2006).

CENTRUMGEMEENTEMODEL

**a. aantal samenwerkende gemeenten**

Het aantal samenwerkende gemeenten is niet nader bepaald, het is niet gebonden aan een absoluut maximum aantal noch aan een absoluut minimum. Het is echter niet wenselijk om te veel gemeenten aan te laten sluiten, een aantal van 3 tot 4 maximaal is ideaal. Met minder dan drie gemeenten is het nog steeds mogelijk de beoogde voordelen te behalen.

Op bepaalde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de kinderscherming heeft het Rijk (35) centrumgemeenten aangewezen.

b. aanleiding en doel van de samenwerking

Aanleiding: Samenwerking is nodig omdat het takenpakket van gemeenten complexer wordt en de gemeenten hebben niet altijd de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit om de verschillende ontwikkelingen het hoofd te bieden. In het geval van de keuze voor het centrumgemeentemodell is er altijd sprake van een buurgemeente die een groter ambtelijk apparaat heeft en daardoor wel de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit heeft om de verschillende ontwikkelingen aan te kunnen.

Doelen zijn:

- Behoud van de eigen identiteit en democratische legitimiteit van een bestuur per gemeente.
- Versterken van de bestuurskracht en de ambtelijke slagkracht.
- Waarborgen van de kwaliteit van de organisatie.
- Belangen van het gebied beter behartigen en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen versterken.
- Het behalen van efficiencyvoordelen, kostenbesparingen.

c. omvang van de samenwerking

In het centrumgemeentemodell worden alle taken die de kleine gemeenten uitvoeren overgeheveld naar de grote gemeente. Het aantal deelnemende partijen kan zelf worden gekozen. Hierbij moet het streven niet zijn te veel gemeenten te laten aansluiten omdat dat inefficiëntie juist weer in de hand werkt.

De verschillende voorbeelden in den landen laten zien dat er heel verschillende keuzes worden gemaakt door de gemeenten om alle taken door de centrumgemeente uitgevoerd moeten worden of maar een deel. Meestal gaat het echter alleen om de uitvoerende taken.

d. Inhoud van de samenwerking

Binnen het centrummodel worden taken en ook haar medewerkers overgeheveld naar de centrumgemeente en blijft er in de kleine gemeenten alleen nog een (romp)organisatie over. De afzonderlijke – autonome – gemeentebesturen blijven wel gewoon bestaan. Er is dus geen sprake van herindeling, maar van het overdragen van taken.

e. juridische vormgeving

De regeling past binnen de WGR, het is een lichte vorm van WGR, en er is dus geen afzonderlijk openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid of een gemeenschappelijk orgaan nodig.

f. bestuurlijke aansturing

Elke gemeente behoudt zijn eigen bestuur en eigen politieke besluitvormingsproces. De taakuitvoering komt op afstand van de overdragende gemeenten te staan en komt bij de centrumgemeente te liggen. De overdragende gemeenten kopen als het ware capaciteit bij de centrumgemeente in.

g. Inrichting van het samenwerkingsverband

Het wordt contractueel vastgelegd welke taken door de centrumgemeente uitgevoerd gaan worden. Daarnaast worden in het contract ook afspraken gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering. Door uitwisseling van ervaringen kan er toch maatwerk worden geleverd. Op basis van het contract levert de centrumgemeente de activiteiten die gevraagd worden. Ambtenaren die met de taken in de overdragende gemeente bezig waren worden overgenomen door de centrumgemeente. Hierbij moet wel goed gelet worden op het overnemen van de verschillende P&O-voorwaarden, deze zullen moeten worden geüniformeerd.

h. effecten van de samenwerking

- De eigen identiteit van de gemeenten is behouden gebleven.
- De bestuurskracht en de ambtelijke slagkracht zijn toegenomen en versterkt evenals de kwaliteit van de organisatie.
- Er zijn efficiencyvoordelen en kostenbesparingen doordat voor een grotere organisatie en gebied nu dezelfde zaken worden gedaan.

i. opgedane leerpunten

- *Politiek commitment*: wil deze samenwerkingsvorm slagen dan moet er politiek commitment zijn, er moet de wil tot samenwerken zijn. Tijdens de samenwerking moet in acht gehouden worden dat de bestuurlijke antennes op scherp blijven staan.
- *Weinig organisatorische rompslomp*: een zeer groot voordeel van dit model is dat er weinig georganiseerd hoeft te worden om te komen tot deze vorm van samenwerking. In veel andere gevallen moeten er organisaties en openbare lichamen opgericht worden, dat is in het geval van het centrumgemeentemodel niet nodig. Als er een contract of raamovereenkomst is gesloten dan kan men snel van start.

- *Noodzaak grote buur*: deze samenwerkingsvorm werkt alleen goed als er een grote buurgemeente is die kan fungeren als centrumgemeente. Binnen deze gemeente is de kwaliteit en kwantiteit van de ambtelijke organisatie al op orde, waardoor deze een afdoende slagkracht heeft. Voor een groep kleinere gemeenten lijkt deze vorm dus minder geschikt.

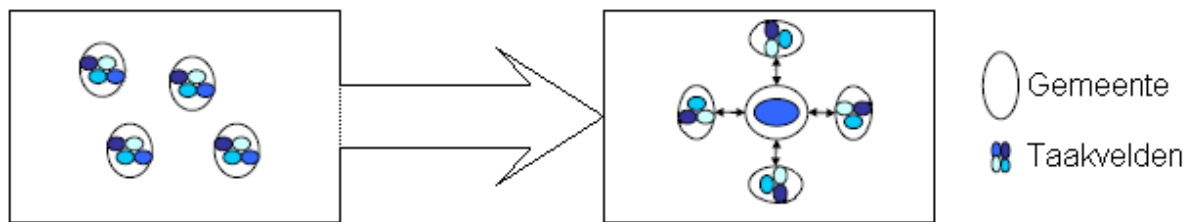
Voorbeelden

Ten Boer – Groningen

Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen

Boarnsterhim - Leeuwarden

SHARED SERVICE CENTER



a. aantal samenwerkende gemeenten

Het aantal samenwerkende gemeenten is niet nader bepaald, het is niet gebonden aan een absoluut maximum aantal, noch aan een absoluut minimum.

b. aanleiding en doel van de samenwerking

Voor veel kleine gemeenten is het doel het reduceren van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie en het verkrijgen van schaalgrootte om een goed kwaliteitsniveau van dienstverlening te kunnen waarborgen. Ook zijn lagere kosten voor de klant en van de uitvoering van taken belangrijke motieven.

c. omvang van de samenwerking

Slecht (enkele van) de veelal beleidsuitvoerende of ondersteunende taken van de gemeenten worden ondergebracht in deze organisatievorm. Het is dus geen verregaande vorm van samenwerking.

d. inhoud van de samenwerking

Specifieke, veelal beleidsuitvoerende of ondersteunende, onderdelen, zoals ICT, inkoop, P&O, belastingheffing, et cetera, van de afzonderlijke ambtelijke organisaties worden gebundeld binnen één afzonderlijke organisatie op één fysieke locatie, die diensten verleent op basis van een contract en eventueel tegen een verrekenprijs voor de autonome afzonderlijke gemeentebesturen.

e. juridische vormgeving

Dit verschilt en kan in de vorm van een WGR (gemeenschappelijk openbaar lichaam), een Besloten Vennootschap, een Naamloze Vennootschap of een stichting.

f. bestuurlijke aansturing

Alle gemeenten behouden uiteraard hun eigen college en gemeenteraad. Het facilitaire bedrijf zelf heeft een directie en een eigen bestuur. In het bestuur zitten vertegenwoordigers vanuit de verschillende colleges.

g. Inrichting van het samenwerkingsverband

Specifieke, veelal beleidsuitvoerende of ondersteunende taken (zoals ICT, inkoop, belastingheffing, et cetera) worden ondergebracht in één afzonderlijke organisatie.

Deze organisatie verleent diensten op basis van een contract of eventueel tegen een verrekenprijs.

In deze vorm van samenwerking worden beleid en uitvoering van elkaar gescheiden. Beleidsvorming blijft binnen de individuele opdracht gevende gemeenten. Deze organisatievorm is dus beleidsneutraal.

h. effecten van de samenwerking

Door schaalvergroting draagt een dergelijke organisatievorm bij aan een vermindering van kwetsbaarheid, het vergroten van professionaliteit, het verbeteren van dienstverlening, het bieden van een beter carrièreperspectief en de mogelijkheid voor medewerkers zicht te specialiseren.

Omdat bij deze vorm van samenwerking enkel uitvoerende taken worden overgedragen, boeten de deelnemende gemeenten niet in op vrijheid in de beleidsvorming. Echter, hoewel de deelnemende gemeenten beleidsbepalend blijven, kan het de gemeenten aan kennis ontbreken om de opdrachten goed te formuleren. Vaak is deze kennis namelijk overgeheveld naar het Shared Service Center.

Het gemiddelde loonniveau ligt door professionalisering hoger dan in de oorspronkelijke situatie. Daarnaast brengt het coördinatiekosten met zich mee, omdat er sprake is van afstemming van de opdrachten tussen verschillende opdrachtgevers en één opdrachtnemer.

i. opgedane leerpunten/voor- en nadelen

Pluspunten:

- Schaalvergroting leidt tot betere dienstverlening en reductie kwetsbaarheid.
- Toename arbeidssatisfactie en carrièreperspectief betrokken medewerkers.
- Een heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden.
- Eenduidige relaties zijn minder gevoelig voor in- en uittredende partners.
- Kleinschaligheid/autonomie blijft behouden terwijl kwaliteit toeneemt.

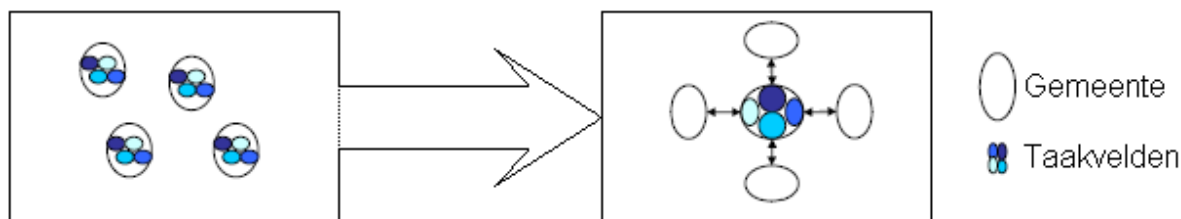
Minpunten:

- Kostenstijging door hoger loonniveau, professionalisering en coördinatielast.
- Opdrachtgeverschap lastig te organiseren doordat kennis is 'uitgeplaatst'.
- Risico dat de autonomie van het shared service center groeit, waardoor strakke sturing van de opdracht gevende gemeenten van belang is.

Voorbeeld

ICT Samenwerkingsverband ZuidWest Fryslân (ISZF)

SETA-MODEL

**a. aantal samenwerkende gemeenten**

Een beperkt aantal samenwerkende gemeenten is ideaal. Wanneer er meer gemeenten in dit samenwerkingsverband stappen wordt deze vorm van samenwerking te complex. Dat wil niet zeggen dat er geen nieuwe partners kunnen toetreden, wanneer het samenwerkingsverband stevig staat.

Met minder dan 3 tot 4 gemeenten is het wat lastiger de beoogde voordelen te behalen.

b. aanleiding en doel van de samenwerking

Aanleiding: Samenwerking is nodig omdat het takenpakket van gemeenten complexer wordt en de gemeenten hebben niet altijd de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit om de verschillende ontwikkelingen het hoofd te bieden.

Doelen zijn:

- Behoud van de eigen identiteit en democratische legitimiteit van een eigen bestuur per gemeente.
- Versterken van de bestuurskracht en de ambtelijke slagkracht.
- Waarborgen van een klantgerichte organisatie.
- Waarborgen kwaliteit van de organisatie.
- Zorgdragen voor aantrekkelijk werkgeverschap.
- Belangen van het gebied beter behartigen en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen versterken.

c. omvang van de samenwerking

Verregaande samenwerking. Doel is (bijna) alle ambtenaren onder te brengen in de nieuwe organisatie.

d. inhoud van de samenwerking

Afzonderlijke ambtelijke organisaties worden samengevoegd, de totaal ontstane ambtelijke capaciteit wordt geconcentreerd en wordt ondergebracht in een nieuw te vormen gezamenlijke uitvoeringsinstantie. Het is een fusie van ambtelijke apparaten, maar de afzonderlijke – autonome – gemeentebesturen blijven gewoon bestaan. Er is dus geen sprake van herindeling, maar van ambtenaren delen.

e. juridische vormgeving

Door middel van een WGR: 'gemeenschappelijk openbaar lichaam'.

f. bestuurlijke aansturing

Alle gemeenten behouden hun eigen college en gemeenteraad.

De organisatie zelf heeft een algemeen, een dagelijks bestuur. In het bestuur zitten vertegenwoordigers vanuit de verschillende colleges.

g. Inrichting van het samenwerkingsverband

De ambtenaren van de samenwerkende gemeenten worden in deze vorm gedetacheerd of in een aparte juridische structuur gezet, op enige ambtenaren na die het bestuur van de partnergemeenten ondersteunen bij het opstellen van opdrachten, de control- en griffietaken vervullen.

Opdrachtverlening is een kernelement van deze constructie: het principe is gebaseerd op het gegeven dat een gemeentebestuur aan haar eigen ambtelijke organisatie op eenzelfde wijze opdrachten kan verstrekken zoals zij ook externe adviseurs inhuren. Een opdracht kan bijvoorbeeld in de vorm van een bestuursopdracht, een brief of verzoek, een offerte waar 'ja' tegen gezegd wordt, een dienstverleningsovereenkomst of een jaarlijks contract.

h. effecten van de samenwerking

Effecten van deze samenwerking zijn met name schaalvoordelen, efficiencywinst, professionalisering en herhalingsvoordelen. Het is de meest vergaande vorm van samenwerking, terwijl de gemeenten hun eigen politiek bestuurlijke geledingen behouden en dus autonoom blijven.

i. opgedane leerpunten

Enkele voordelen die genoemd worden in de literatuur zijn:

- Operationele taken kunnen slagvaardiger en doelmatiger gerealiseerd worden.
- Werknemers specialiseren zich; het wiel hoeft minder vaak uitgevonden te worden.
- Standaardisatievoordeel wat leidt tot grotere doelmatigheid.
- Kwaliteitsverbetering.
- Er wordt meer regionaal/interlokaal gedacht.
- Meer arbeidssatisfactie; werknemers zijn onderdeel van een grotere organisatie wat betere carrièrekansen binnen dezelfde organisatie biedt.

Nadelen die genoemd worden:

- De structuur kan erg complex zijn, waardoor van te voren moeilijk inzicht te krijgen is in het kostenaspect.
- Alle taken, ook de beleidsvormende, worden overgedragen aan de nieuwe organisatie. Dit kan ten koste gaan van de autonomie van de afzonderlijke gemeenten.

Voorbeelden

BEL-combinatie (Blaricum, Eemnes, Laren)

De Waard (Liesveld, Graafstroom en Nieuw Lekkerland)

OVER-gemeenten (Wormerland en Oostzaan)