



VERGADERING GEMEENTERAAD 2016

VOORSTEL

Registratienummer	1334640
Bijlage(n)	1
Onderwerp	Ambtelijke samenwerking Beemster-Purmerend

Middenbeemster, 13 december 2016

Aan de raad

Inleiding en probleemstelling

De gemeenten Beemster en Purmerend werken sinds 1 januari 2014 ambtelijk samen. In de praktijk betekent dit dat Purmerend de ambtelijke werkzaamheden voor Beemster uitvoert. De afspraken daarover zijn op hoofdlijnen vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst die beide gemeenten in december 2013 hebben getekend. In deze overeenkomst is bepaald dat voor 1 juli 2017 de samenwerking zou worden geëvalueerd. Voor die datum moet de gemeenteraad een besluit nemen over de voortzetting van de samenwerking. In dat kader is bureau KokxdeVoogd gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren. Bij het onderzoek stonden twee vragen centraal:

- Onderzoek hoe de samenwerking tussen Beemster en Purmerend moet worden voortgezet.
- Doe aanbevelingen over de wijze waarop de samenwerking er over vijf jaar uit moet zien en de stappen die daartoe gezet moeten worden.

KokxdeVoogd heeft een onderzoeksrapport opgesteld met conclusies en aanbevelingen. Dit rapport is als bijlage bij dit voorstel gevoegd en is aan u gepresenteerd tijdens de raadscommissie van 29 november jl..

Belangrijke conclusie van KokxdeVoogd is dat continuering van de samenwerking onvermijdelijk is voor Beemster en profijtelijk voor beide gemeenten. Beemster is kwetsbaar voor wat betreft het kunnen oppakken van nieuwe taken, noodzakelijke verzakelijking en professionalisering, alsmede op financieel gebied. Voordeel van de samenwerking voor beide gemeenten is te vinden in de kwaliteit van de dienstverlening, kansen voor medewerkers, vermindering van de kwetsbaarheid, financieel voordeel en het gezamenlijk kunnen optrekken in de regio. Voor Purmerend heeft de samenwerking een positieve impact op het bestuurlijke imago in de regio.

Andere conclusie is dat op korte termijn een hernieuwde oriëntatie op de filosofie onder de samenwerking noodzakelijk is om de samenwerking verder te verstevigen en de legitimiteit ervan beter te borgen. Op dit moment bevindt de samenwerking zich tussen twee filosofieën in: oorspronkelijk is de samenwerking gebaseerd op een zuiver dienstverleningsconcept. In de praktijk heeft de samenwerking ook kenmerken van een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Dit leidt tot spanningen over budget en formatie. Daarnaast is er bij Beemster onvoldoende zicht in de kosten en procesafspraken van dienstverlening, hetgeen niet goed is voor de legitimiteit onder de samenwerking. Ook wordt het college van Beemster niet betrokken bij strategische beslissingen over de ambtelijke organisatie, terwijl deze ook gevolgen hebben voor de dienstverlening aan Beemster. Eén en ander kan tot discussie leiden over de legitimiteit van de samenwerking. Dit kan

de relationele samenwerking onder druk zetten. Tot slot concludeert KokxdeVoogd dat meer transparantie nodig is over de financiële aspecten van de samenwerking.

Oplossingsrichting

Inhoud rapport

KokxdeVoogd doet drie aanbevelingen. Deze dragen bij aan het realiseren van de geconstateerde verbeterpunten in het huidige samenwerkingsmodel en werken toe naar het samenwerkingsmodel zoals dat er, volgens KokxdeVoogd, over vijf jaar uit zou moeten zien.

De eerste aanbeveling is te kiezen voor een andere filosofie onder de samenwerking. Daarbij zou de samenwerking moeten worden gestoeld op het samenwerkingsmodel van een gezamenlijke organisatie. In de startsituatie was de samenwerking gestoeld op het model van een dienstverleningsorganisatie. De afgelopen jaren is door de manier van omgaan met elkaar, ambtelijk en bestuurlijk, zoveel vertrouwen ontstaan dat al een ontwikkeling is ingezet richting een samenwerkingsmodel met een gezamenlijke organisatie. Deze ontwikkeling is positief vanuit de conclusie dat de samenwerking onvermijdelijk en profijtelijk is.

Tweede aanbeveling is het nieuwe samenwerkingsmodel uiterlijk per 2022 integraal te hanteren. In dit model wordt uitgegaan van een organisatie die onderdeel blijft van de hiërarchie van Purmerend, maar die in materiële zin door beide gemeenten wordt gedragen (in een nader te bepalen verhouding). De organisatie bedient raden en colleges van beide gemeenten op een gelijke wijze en gaat uit van gelijkwaardige aandacht en personele inzet. Programmabudgetten van beide gemeenten blijven gescheiden. Het beheer en de verantwoording vindt plaats in de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Beemster behoudt een eigen gemeentesecretaris en een griffier.

Derde aanbeveling is om op korte termijn maatregelen te nemen om de huidige samenwerking sterker te maken. Deze zijn bedoeld om de geconstateerde onvolkomenheden op te heffen en de samenwerking sterker te maken. Tevens zijn het de eerste stappen naar een samenwerkingsmodel van een gezamenlijke ambtelijke organisatie, die werkt voor twee besturen. Het volgende wordt aanbevolen:

1. Versterk vanaf nu de verbinding tussen de collegeleden van Beemster en de ambtelijke organisatie;
Dit houdt onder meer in dat de collegeleden van Beemster rechtstreeks contact hebben met de ambtenaren. De functie van beleidsregisseur vervalt daardoor. Ook behoeft Beemster geen eigen controller meer in dienst te houden. Deze kan via de gezamenlijke ambtelijke organisatie worden bemenst, waarbij een onafhankelijke advisering naar Beemster gewaarborgd wordt.
2. Regel de governance ten aanzien van de ambtelijke organisatie vanaf nu veel meer vanuit de gezamenlijkheid in;
Dit betekent dat gewerkt wordt vanuit een gezamenlijke organisatie. Deze staat onder hiërarchie van Purmerend, maar wordt door beide gemeenten, volgens een verdeelsleutel bekostigd. Purmerend houdt de beslissingsbevoegdheid over de ambtelijke organisatie, maar beslissingen worden niet genomen voordat zaken in goed overleg met Beemster zijn besproken. De samenwerking vindt plaats op basis van een samenwerkingsconvenant waarin spelregels zijn vastgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van strategische beslissingen, verdeling van kosten en een escalatieladder.

3. Vergroot de doelmatigheid en transparantie van de samenwerking;
4. Trek vanaf nu meer samen op in de regionale verbanden;
Hierbij blijft de bestuurlijke zelfstandigheid wel voorop staan. Het gaat dus om elkaar ontmoeten, samen afstemmen en waar mogelijk elkaar versterken.
5. Borg de bestuurlijke zelfstandigheid en zoek elkaar juist daarom vaker op.

Deze aanbeveling valt uiteen in 14 maatregelen waarmee bovenstaande 5 zaken kunnen worden gerealiseerd.

Overwegingen

Op 29 november heeft de raadscommissie gesproken over rapportage van KokxdeVoogd. De fracties gaven aan zich te kunnen herkennen in het rapport. Verder kwam naar voren dat transparantie over de financiële aspecten van de samenwerking gewenst is, evenals zakelijkheid. Dit biedt duidelijkheid voor zowel Beemster als Purmerend en voorkomt dat verschillende beelden bestaan binnen de samenwerking.

Ook werd duidelijk dat het gewenst is dat noodzakelijke stappen sneller worden gerealiseerd dan 2022. Hoe eerder er transparantie is, waarmee duidelijkheid wordt vergroot, hoe beter. Verder gaf de commissie aan een toelichting te willen op de twee samenwerkingsopties; het zuivere dienstverleningmodel en het model met één samenwerkingsorganisatie. Bureau KokxdeVoogd heeft vervolgens de beide modellen toegelicht. Vervolgens bleek dat de fracties behoefte hebben aan tijd om zich een oordeel te kunnen vormen over de beide modellen. Ook is gesproken over het gezamenlijk optrekken van beide raden. Daarbij werd aangegeven dat belang wordt gehecht aan de eigen identiteit van Beemster. Ook werd de vraag gesteld wat het toevoegt als gezamenlijke raadsvergaderingen worden gehouden.

Het college kan zich vinden in de conclusies die KokxdeVoogd in de rapportage beschrijft. Het college wil de ambtelijke samenwerking graag voortzetten en heeft de wens om de samenwerking te ontwikkelen naar een model met een gezamenlijke organisatie. Het college wil hiertoe de benodigde stappen zetten en is er van overtuigd dat dat leidt tot een toekomstbestendige en transparante samenwerking.

Ook het college vindt transparantie in de samenwerking van belang, evenals zakelijkheid en duidelijkheid over afspraken. Daarnaast vindt het college ook loyaliteit en vertrouwen van belang. De huidige samenwerking hinkt op twee gedachten; er wordt niet gewerkt met een zuiver dienstverleningsmodel en ook niet met een model waarbij sprake is van één organisatie. Voor meer transparantie is het noodzakelijk dat de samenwerking wordt doorontwikkeld naar één van beide modellen.

Het college heeft daarbij de voorkeur voor het model waarbij wordt samengewerkt in één organisatie. Het model van de zuivere dienstverlening is niet wat het college wenst. Bij dit model worden de basis en het uitgangspunt van de samenwerking tot op de komma beschreven. Vooraf is duidelijk welke zaken door Beemster worden gevraagd en wat tegen welke kosten wordt geleverd. Hierdoor lijkt dit een duidelijke, strakke manier van werken. In de praktijk wijzigen er echter regelmatig zaken in de taakuitvoering. Bijvoorbeeld ten gevolge van wetgeving, politieke wensen, voortschrijdend inzicht in de taakuitvoering, maar ook ten gevolge van veranderingen in de maatschappij en vragen die vanuit de gemeenschap op de gemeente af komen. Uiteraard is het wenselijk dat met al deze veranderingen flexibel kan worden omgegaan en dat er vlot op kan worden ingespeeld. Omdat de taakuitvoering is dichtgetimmerd in het model van de zuivere dienstverlening, moet over iedere wijziging in de taakuitvoering een gesprek worden gevoerd over de consequenties die deze wijziging heeft. In dit model worden steeds discussies gevoerd. Deze zijn meestal financieel van aard. De vele discussies over (al

dan niet uit te voeren) meerwerk en geld zullen een open samenwerking vanuit vertrouwen niet bevorderen. Daarnaast zal er veel tijd gemoeid zijn met het voeren van gesprekken en het vastleggen van de uitkomsten daarvan. Er is in het zuivere dienstverleningsmodel veel sprake van bureaucratie en de gemeentesecretaris en de het college zullen veel tijd kwijt zijn aan het goed uitvoeren van het opdrachtgeverschap. Dit gaat ten koste van tijd die aan bestuurlijke vraagstukken kan worden besteed.

Het college is van mening dat in een samenwerkingsmodel met een gezamenlijke organisatie het goed mogelijk is om transparantie en zakelijkheid te borgen. In dit model bepalen beide gemeenten hun eigen programma en dragen zij ieder zorg voor de lokale eigenheid daarin. Op basis van deze programma's wordt een jaarplan voor de ambtelijke organisatie bepaald. Daarbij worden de kosten voor de ambtelijke organisatie in beeld gebracht. Volgens een (of meer) afgesproken verdeelsleutel(s) worden de kosten van de ambtelijke organisatie gedeeld tussen Beemster en Purmerend. Omdat vooraf een duidelijke verdeelsleutel van kosten voor de ambtelijke organisatie is bepaald, kunnen nieuwe taken en wijzigingen in de taakuitvoering zonder discussie worden ingepast. De zakelijkheid komt in dit model aan de orde op enkele vastgestelde momenten per jaar: bij het opstellen van het jaarprogramma, bij tussentijdse rapportage en bij de jaarrekening aan het eind van het jaar. Hierdoor is er meer focus op de P&C-cyclus, sturen op resultaat en het in control blijven in plaats van focus op dienstverleningsovereenkomsten. Het college en de gemeentesecretaris kunnen zich in dit model meer richten op inhoudelijke dossiers, hetgeen de gemeente ten goede komt. In dit model neemt de gemeentesecretaris een positie in binnen het directieteam van Purmerend. Hierdoor heeft Beemster meer directe invloed op de samenwerkingsorganisatie hoe de dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt vormgegeven. Ook worden belangrijke keuzes voor de samenwerkingsorganisatie door Purmerend in overleg met Beemster genomen. Dit zal de samenwerking versterken en loyaliteit over en weer vergroten.

Voor wat betreft de het gezamenlijk optrekken van beide raden is het college van mening dat de raad van Beemster altijd zijn eigen mening moet vormen en besluiten moet nemen. Voor bepaalde onderwerpen kan het echter praktisch zijn om in de informatievoorziening aan de raad gezamenlijk met Purmerend op te trekken. Dit kan bijvoorbeeld bij een dossier als de implementatie van de omgevingswet. De gezamenlijke ambtelijke organisatie kan in zo'n geval bijvoorbeeld een informatieavond organiseren voor beide raden. Vervolgens maakt elke raad zijn eigen afweging en neemt elke raad zijn eigen besluit. Het college kan zich voorstellen dat dit zo'n twee keer per jaar aan de orde kan zijn.

Het college is van mening dat de het gewenst is dat de noodzakelijke stappen eerder worden gerealiseerd dan in 2022. Hoe eerder de gewenste transparantie en sturing is gerealiseerd, hoe beter. De in te zetten ontwikkeling behoeft geen 5 jaar te duren. Maar er is alle ruimte om de tijd te nemen die nodig is om zaken goed en naar wens te organiseren. Het college gaat er voorsnog vanuit dat een nieuw samenwerkingsmodel in 2020 gerealiseerd zou moeten kunnen zijn.

Het college heeft met het college van Purmerend gesproken en daarbij hebben beide colleges besproken dat bij de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie vier zaken in ieder geval relevant zijn:

- Problematiek die speelt, zowel in Beemster als Purmerend, moet duidelijk zijn. Van te voren moeten relevante zaken worden onderkend;
- Het moet helder worden hoe met nieuwe wensen wordt omgegaan;
- De huidige samenwerking verloopt soepel en in goede harmonie, maar kan in de toekomst een andere kant op gaan;

- De rol van de gemeentesecretaris van Beemster moet goed worden uitgekristalliseerd met de directie van Purmerend.

Het college wil de raad ruimte en tijd geven om een goed oordeel te vormen over het gewenste samenwerkingsmodel. Daarom heeft het college besloten nog geen voorstel ter besluitvorming aan te bieden voor de raad van 20 december aanstaande. In de raadscommissie van 20 december aanstaande zal opnieuw meningsvormend over dit onderwerp worden gesproken. In januari zal dan een voorstel ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

Meetbare doelstelling

Voortzetting en optimalisatie van de ambtelijke samenwerking met Purmerend.

Financiële consequenties

Er zal een stappenplan worden gemaakt met een prognose van de ambtelijke capaciteit die daarmee is gemoeid. Bij daadwerkelijke uitwerking van de maatregelen zal blijken welke financiële consequenties daarmee verder zijn gemoeid.

Overige consequenties

nvt

Monitoring evaluatie

De raad zal geregeld worden geïnformeerd over het stappenplan en de voortgang daarvan.

Voorgesteld besluit

Voorgesteld wordt de rapportage van KokxdeVoogd d.d. 9 november 2016 en de in dit stuk beschreven overwegingen ter meningsvorming te bespreken.

Communicatie/Participatie

Communicatie wordt meegenomen in het stappenplan. De medewerkers van beide gemeenten zullen worden geïnformeerd.