



KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

Doorstappen om de samenwerking sterker te maken

Uitkomsten van onderzoek naar toekomst van ambtelijke samenwerking
Beemster-Purmerend

Michiel Hes en Ben Kokx

9 november 2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Onderzoeksvraag	3
1.2. Onderzoeksverantwoording	4
1.3. Leeswijzer	4
2. Bevindingen	5
2.1. Algemeen toekomstbeeld	5
2.2. Profijt	6
2.2.1. Algemeen	6
2.2.2. Financieel	6
2.3. Tevredenheid burgers	7
2.4. Governance	8
2.5. Personeel	9
2.6. Oriëntatie	9
3. Onze conclusies en aanbevelingen	11
3.1. Conclusies	11
3.2. Aanbevelingen	12
3.2.1. Aanbeveling 1: kies een andere filosofie onder de samenwerking	12
3.2.2. Aanbeveling 2: bereik het andere samenwerkingsmodel uiterlijk per 2022	13
3.2.3. Aanbeveling 3: neem op korte termijn maatregelen om de huidige samenwerking sterker te maken	15

1. Inleiding

1.1. Onderzoeksvraag

De gemeenten Beemster en Purmerend werken sinds 1 januari 2014 ambtelijk samen. Deze samenwerking¹ betekent in de praktijk dat Purmerend de ambtelijke werkzaamheden voor Beemster uitvoert. De afspraken daarover zijn op hoofdlijnen vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, die namens beide gemeenten is ondertekend op 17 december 2013. Bij deze overeenkomst is een aantal bijlagen gevoegd over de besturingsfilosofie, de planning & control cyclus (P&C cyclus) en verrekenregels. Daarnaast hebben Beemster en Purmerend een aantal dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met elkaar gesloten, ter uitwerking van de afspraken die in de samenwerkingsovereenkomst zijn opgenomen.

Nog in 2016 moeten de gemeenteraden van beide gemeenten een besluit nemen over de voortzetting van de samenwerking tussen beide gemeenten. In dat kader is KokxDeVoogd gevraagd een onderzoek uit te voeren naar deze samenwerking. Daarbij staat de volgende, tweeledige onderzoeksvraag centraal:

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

De resultaten van ons onderzoek zijn in dit rapport opgenomen. Alvorens deze resultaten te presenteren, achten wij het van belang twee opmerkingen te maken over de reikwijdte van ons onderzoek:

- Gelet op het korte tijdsbestek waarbinnen het onderzoek moest worden uitgevoerd en de formulering van de onderzoeksvraag, kan onderhavig onderzoek niet worden beschouwd als een volledige evaluatie van de samenwerking tussen Beemster en Purmerend. Zoals in de volgende paragraaf zal worden beschreven, hebben wij gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie en informatie uit gesprekken. Er is geen nader, verdiepend onderzoek gedaan naar (bepaalde aspecten van) de samenwerking. Wij zijn van oordeel dat het op basis van de bestudeerde informatie en de gesprekken goed mogelijk is geweest conclusies te trekken en aanbevelingen te doen over de twee onderzoeksvragen.
- Gelet op de formulering van de onderzoeksvraag is ook niet onderzocht of de samenwerking tussen Beemster en Purmerend moet worden voortgezet; voortzetting ervan is voor onderhavig onderzoek een gegeven geweest.

¹ Als in dit rapport wordt gesproken over “samenwerking”, dan wordt daarmee bedoeld “ambtelijke samenwerking”, tenzij expliciet anders aangegeven.

1.2. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 12 september - 25 oktober 2016. In dit tijdsbestek hebben wij een beknopte documentenstudie en twaalf gesprekken gevoerd. Verder hebben wij een bijeenkomst gehad met de burgemeester en gemeentesecretarissen van beide gemeenten.

Bij de documentenstudie hebben wij in ieder geval betrokken: de samenwerkingsovereenkomst en daarop gebaseerde dienstverleningsovereenkomsten, verslagen van een drietal ambtelijke evaluaties van de samenwerking, jaarrekeningen van beide gemeenten en college- en raadsbesluiten (inclusief achterliggende stukken) die betrekking hebben op de samenwerking. Ook hebben wij gericht informatie verzameld door vragen te stellen aan de ambtelijke organisaties van Beemster en Purmerend.

In totaal hebben wij twaalf (groeps)gesprekken gevoerd. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden met de burgemeesters, de gemeentesecretarissen, de drie wethouders van Beemster, één wethouder van Purmerend, een beleidsregisseur van Beemster, de controller van Beemster, de voorzitters van de raadsfracties van Beemster², de algemeen directeur van Purmerend en de betrokken concernadviseur van Purmerend. Doel van deze gesprekken was informatie op te halen over hoe de samenwerking tussen Beemster en Purmerend nu verloopt en welke ontwikkelingen gesprekspartners zagen die van invloed kunnen zijn op de samenwerking in de toekomst.

In de bijeenkomst op 25 oktober 2016 met de burgemeesters en gemeentesecretarissen hebben wij onze voorlopige bevindingen, conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Dit heeft tot enkele nuanceringen en aanvullingen geleid, waarna onderhavig rapport is opgesteld.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk twee hebben wij de bevindingen opgetekend van onze informatievergaring. Het gaat hier om opvattingen van de personen die wij gesproken hebben of hetgeen wij hebben aangetroffen uit de beschikbare documenten. Onze daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Deze conclusies en aanbevelingen komen primair voor onze rekening.

² Een van de fractievoorzitters is telefonisch gesproken.

2. Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de informatievergaring door middel van de (beknopte) documentenstudie en de gevoerde gesprekken. Achtereenvolgens worden de volgende aspecten van de samenwerking belicht: algemeen toekomst beeld, profijt, tevredenheid van de burgers, governance, personeel en de wederzijdse oriëntatie.

2.1. Algemeen toekomstbeeld

Het algemene toekomstbeeld van onze gesprekspartners is dat Beemster en Purmerend over vijf jaar (in 2022) nog steeds ambtelijk zullen samenwerken. Vanuit het perspectief van Beemster is deze samenwerking volgens de gesprekspartners uit Beemster noodzakelijk en onvermijdelijk. Zij zien niet hoe Beemster in staat zou zijn een eigen ambtelijke organisatie te hebben die kan voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de taakuitvoering van een gemeente, nog daargelaten de transitieproblematiek en kosten die gepaard zouden gaan met het ontvlechten van de ambtelijke organisatie uit die van Purmerend.

Gesprekspartners uit beide gemeenten zien dat de samenwerking profijt heeft gehad en dat de samenwerking daarmee van wederkerig belang is. In de volgende paragraaf gaan we daarop nader in. Geen van de gesprekspartners heeft er dan ook voor gepleit de ambtelijke samenwerking nu of ergens in de komende vijf jaar te stoppen.

Desgevraagd geven de gesprekspartners uit Beemster aan te verwachten dat er in 2022 (nog) geen bestuurlijke fusie van beide gemeenten heeft plaatsgevonden. De meeste gesprekspartners spreken tegelijkertijd uit dat een bestuurlijke fusie op de langere termijn een logisch eindbeeld is van de samenwerking tussen Beemster en Purmerend. Maar men kan of wil op dit moment nog geen termijn verbinden aan het bereiken van dit logische eindbeeld. Purmerendse gesprekspartners spreken zich niet uit over de vraag of en, zo ja, hoe lang Beemster een zelfstandige gemeente blijft. Zij vinden dat een zaak van Beemster en respecteren op voorhand de afwegingen die daar gemaakt worden.

Voor een aantal gesprekspartners uit Beemster is de bestuurskracht van de gemeente een zorg. Een aantal van hen vraagt zich af of en hoe lang Beemster financieel nog in staat is een zelfstandige gemeente te blijven. Ook maakt een aantal gesprekspartners zich grote zorgen over de democratische legitimiteit, nu een aantal politieke partijen moeite heeft met het vinden van nieuwe raadsleden. Dat roept de vraag op of er op termijn voldoende burgers te vinden zullen zijn die plaats willen nemen in de raad.

2.2. Profijt

2.2.1. Algemeen

Gesprekspartners uit Purmerend zien dat de samenwerking voor hun gemeente profijt oplevert. Voor de medewerkers van Purmerend biedt de samenwerking kansen om kennis op te doen van nieuwe beleidsterreinen. Verder is er sprake van meer afwisseling voor medewerkers omdat zij werken voor twee besturen. De samenwerking heeft ook geleid tot meer mogelijkheden voor efficiency, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van vergaderingen van samenwerkingsverbanden en de voorbereiding van (implementatie van) nieuw beleid. Een ander punt van profijt is dat de samenwerking ook goed is voor het (bestuurlijke) imago van Purmerend in de regio.

In Beemster ziet men dat de kwaliteit van dienstverlening is toegenomen als gevolg van de samenwerking. Deze toename geldt zowel voor de interne dienstverlening als de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Bestuurders zien bijvoorbeeld dat de ambtelijke organisatie nu meer in staat is om strategisch mee te denken. Ook is er meer aandacht voor beheer. Verder is de specialisatie van ambtenaren toegenomen.

Ten aanzien van dienstverlening aan burgers en bedrijven vinden gesprekspartners het lastiger om de toename van kwaliteit te kwalificeren. Door de samenwerking is de ambtelijke organisatie professioneler geworden en iets meer op afstand van burgers en bedrijven komen te staan. Bij burgers en bedrijven kan dat het gevoel creëren dat kwaliteit van dienstverlening juist zou zijn afgenomen in vergelijking met de oude situatie waarin je zaken één-op-één kon regelen met een ambtenaar van Beemster. Daar staat tegenover dat er maar weinig signalen vanuit burgers en bedrijven uit Beemster zijn dat de kwaliteit van dienstverlening zou zijn afgenomen.

Overigens neemt het voorgaande volgens gesprekspartners uit Beemster niet weg dat er zeker nog verbeterpunten zijn. Als voorbeelden noemen zij dat hun ervaring is dat de ambtelijke organisatie van Purmerend, zeker in vergelijking met de 'oude' generalistisch georiënteerde ambtelijke organisatie van Beemster, nogal eens als verkokerd over komt. Wethouders benoemen expliciet dat niet alle ambtenaren vanuit Purmerend uit zichzelf aandacht hebben voor de bestuurlijke prioriteiten van het Beemster bestuur en de manier van werken. Ook tijdigheid en maatwerk van de P&C-cyclus blijft een punt van aandacht.

2.2.2. Financieel

De bij aanvang beoogde besparingen voor Beemster zijn in de praktijk ten dele gerealiseerd:

- De beoogde besparing van € 175.000 als gevolg van efficiency is (vooraf) verrekend in interne doorbelastingen. Daardoor heeft Beemster in het eerste jaar € 175.000 minder betaald aan Purmerend.
- De extra besparing van € 100.000 is ten dele gerealiseerd. De beoogde besparing op ICT van € 40.000 is gerealiseerd, de beoogde besparing op huisvesting van € 60.000 nog niet. De beoogde besparing op huisvesting zou het gevolg zijn van (gedeeltelijke) verhuur van het gemeentehuis van Beemster. Het behalen van deze besparing ligt dan ook primair bij Beemster en is geen verantwoordelijkheid van Purmerend.

Naast deze besparingen zien gesprekspartners dat de samenwerking nog andere positieve effecten heeft gehad voor Beemster. Bij de start was op onderdelen sprake van achterstallig onderhoud en/of achterstanden bij Beemster. Deze zijn voor Purmerend in het kader van de transitie grotendeels zonder meerkosten opgelost. In het kader van dit onderzoek zijn onder meer de volgende voorbeelden genoemd:

- In de periode 2014-2016 is het vastgoed van Beemster, inclusief de daaromtrent gemaakte afspraken, in beeld gebracht om vervolgens een voorstel te maken voor het vastgoedbeheer.
- Purmerend heeft eenmalige en structurele inspanningen gedaan om ICT-systemen en data gelijk te schakelen en oude systemen overbodig te maken en “uit te kunnen zetten”. De kosten van de personele inzet vanuit Purmerend zijn niet doorberekend.
- Purmerend beheert zonder meerkosten systematisch contracten, overeenkomsten en SLA’s die door Beemster zijn gesloten (voorheen werden deze niet beheerd).
- Beemster wordt zonder meerkosten door Purmerend meegenomen in de zogenaamde Roadmap ICT Burgerzaken.

Het voorgaande wordt enigszins genuanceerd doordat er ook producten en/of diensten zijn die in de DVO zijn opgenomen, maar die niet of te laat door Purmerend zijn uitgevoerd. In het kader van dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre het “meerwerk” opweegt tegen het “minderwerk”. De meeste gesprekspartners van Purmerend én Beemster schatten in dat er meer meerwerk is geweest dan minderwerk.

Een tweede positief effect voor Beemster is dat er een discrepantie bestaat tussen de kosten per werkplek die Beemster betaalt aan Purmerend en de daadwerkelijke kosten, als gevolg van de toegenomen kosten voor ICT omdat Purmerend meer kwijt is aan licenties.

2.3. Tevredenheid burgers

De meest recente cijfers over de tevredenheid van burgers over de gemeentelijke dienstverlening zijn uit 2015, ruim een jaar nadat de samenwerking is gestart. Deze cijfers zijn opgenomen in de zogenaamde Omnibusenquête van Beemster. Hieronder zijn de cijfers van 2013 en 2015 opgenomen:

	2013	2015
Gemiddeld	7.1	6.8
Dienstverlening bezoek	7.3	7.6
Dienstverlening telefonisch	7.1	6.4
Dienstverlening overige (bijv. website)	5.2	5.2

De geconstateerde (negatieve en positieve) verschillen vallen volgens het onderzoeksbureau dat de enquête uitvoerde binnen de marge, waardoor het bureau geen conclusies kon trekken over verslechtering of verbetering van de dienstverlening. Desgevraagd geven de bestuurders en raadsleden van Beemster aan dat hun indruk is dat de burgers van Beemster overwegend tevreden zijn over de dienstverlening.

2.4. Governance

De samenwerking tussen Beemster en Purmerend is vanaf de start gebaseerd geweest op een samenwerkingsovereenkomst en dienstverleningsovereenkomsten. Volgens gesprekspartners was de samenwerking daarmee van de start af er één van zakelijke aard. De samenwerking heeft zich volgens diezelfde gesprekspartners geëvolueerd tot een samenwerking die meer is gebaseerd op de onderlinge relatie en vertrouwen. Daarmee lijkt de basis onder de samenwerking niet goed meer aan te sluiten op het veranderende karakter. In de praktijk lopen betrokkenen daardoor tegen verschillende vragen aan:

- Wat is bijvoorbeeld nog de status van de DVO's? Volgens een aantal gesprekspartners bestaan de DVO's nog alleen op papier, maar wordt er nooit naar gekeken.
- Welke procesafspraken gelden er voor toevoeging van nieuwe taken aan de samenwerking? Doet Purmerend nieuwe taken er gewoon bij of is sprake van meerwerk? In de praktijk is dit niet eenduidig, waardoor beide situaties zich voordoen, zonder dat een objectief criterium aan te wijzen is waarom soms wel en soms niet meerwerk wordt gefactureerd. Overigens wordt dit niet alleen in Purmerend als lastig ervaren, ook Beemster vindt het lastig hoe hier omgegaan mee moet worden.
- In het verlengde van het voorgaande ervaart men in Purmerend spanning tussen het ingebrachte budget en formatie en (extra) wensen of behoeften van Beemster. Voor Purmerend is continu sprake van een zoektocht naar een balans tussen zakelijkheid en vertrouwen. Uitgangspunt voor Purmerend is dat niet voor elke extra werk een factuur wordt gestuurd, maar het is lastig aan te geven waar de grens dan ligt.

Belangrijk onderdeel van de inrichting van de samenwerking zijn de beleidsregisseurs vanuit Beemster. Bijna alle gesprekspartners ervaren echter niet (meer) dat deze functie nog toegevoegde waarde heeft. Daarbij geldt dat Purmerend vanaf de start al sceptisch was over deze functie en het vooral als "iets" van Beemster heeft beschouwd. Dat betrokkenen geen toegevoegde waarde meer ervaren, heeft volgens hen een aantal redenen:

- Er is volgens gesprekspartners geen sprake van een eenduidige invulling van de rol van beleidsregisseur. In de praktijk is daardoor onduidelijk of de beleidsregisseur (vooraf) de regie neemt in bepaalde dossiers of (achteraf) controleert hoe bepaalde dossiers zijn verlopen.

- De beleidsregisseurs worden in het proces zowel door bestuurders van Beemster als door betrokkenen bij Purmerend ervaren als “zandlopers”. In de praktijk leidt dit tot verstopping en/of verwarring. Het gevolg is dat de Beemster bestuurders in dossiers steeds vaker één-op-één contact zoeken met ambtenaren van Purmerend. Nut en noodzaak van beleidsregisseurs wordt door de bestuurders van Beemster daarom steeds minder ervaren.³

2.5. Personeel

Uit eerdere evaluaties komt een beeld naar voren dat de overgang van medewerkers van Beemster naar en vervolgens de integratie ervan in de organisatie van Purmerend in zijn algemeenheid goed is verlopen. Er is veel geïnvesteerd in de begeleiding en introductie van de medewerkers van Beemster. Ook onze gesprekspartners bevestigen dit beeld. Slechts een beperkt aantal medewerkers van Beemster is niet in staat geweest zich aan te passen aan de cultuur en/of organisatie van Purmerend. Volgens gesprekspartners is daar op een zorgvuldige wijze mee omgegaan.

Vanuit Beemster wordt nog wel aangegeven dat er destijds veel aandacht is geweest voor de ambtenaren die naar Purmerend over zijn gegaan. Ambtenaren die achter zijn gebleven ervaren dat letterlijk ook zo, omdat er in hun ogen weinig aandacht aan hun situatie is besteed. Dat gevoel wordt verder versterkt door de huidige werkplek in het gemeentehuis van Beemster, dat niet meer als een inspirerende werkplek wordt ervaren.

Een aandachtspunt dat uit de gesprekken naar voren komt is de mogelijke belangentegenstelling die medewerkers kunnen ervaren door het werken voor twee besturen. Als gemeenten op een bepaald dossier dat beide aangaat een ander belang te behartigen hebben, dan kan dat betekenen dat één ambtenaar beide standpunten moet onderbouwen. Een dergelijke situatie kan voor de betreffende ambtenaar leiden tot een loyaliteitsconflict. Op dit moment is nog geen procedure beschikbaar hoe hiermee om te gaan.

2.6. Oriëntatie

De huidige samenwerking speelt zich af in het spanningsveld tussen een “grote stad” als Purmerend en een “kleine gemeente” als Beemster. Dit spanningsveld heeft het volgens gesprekspartners uit Beemster en Purmerend in zich om beide gemeenten sterker te maken. Dat komt mede door het gegeven dat de inwoners van beide gemeente maatschappelijk, economisch en cultureel op elkaar georiënteerd zijn. Voor inwoners uit Beemster - en zeker uit Zuidoost Beemster - is het logisch om naar Purmerend te gaan voor bijvoorbeeld boodschappen. Andersom geldt voor inwoners van Purmerend dat het logisch is Beemster te zien als het groene en recreatieve ‘achterland’ van Purmerend.

³ Als tegengeluid hebben wij in de gesprekken ook wel de vraag gehoord of de huidige bestuurders van Beemster de filosofie achter de functie van beleidsregisseur begrijpen.

Voor Beemster is van belang dat de gemeente ook in de toekomst in staat blijft de huidige kenmerken van een agrarische en agrarisch-ondernemende cultuur te behouden. Deze kenmerken, samen met het feit dat Beemster een waterstaatkundig en civieltechnisch monument van uitzonderlijke cultuurhistorische betekenis is, maken dat Beemster de huidige status heeft van werelderfgoed. Beemster wil zowel het karakter van het gebied als deze status ook in de toekomst behouden. Purmerend ziet dit belang ook.

Op gebied van regionale samenwerkingsverbanden is sprake van veel congruentie tussen Beemster en Purmerend. Beide gemeenten maken onderdeel uit van veel dezelfde samenwerkingsverbanden, onder meer de Metropoolregio Amsterdam, de Veiligheidsregio, de GGD, de Omgevingsdienst en de regio's rondom de drie decentralisaties (Wmo, Jeugdzorg, Arbeidsmarktregio).

In de praktijk brengt deze congruentie mee dat Beemster en Purmerend steeds vaker proberen de voorbereiding van bijeenkomsten van de verschillende gremia van regionale samenwerkingsverbanden gezamenlijk op te pakken. Uitgangspunt is nog wel dat portefeuillehouder van Beemster en Purmerend hun gemeenten vertegenwoordigen. In de praktijk vervangen portefeuillehouders elkaar in bestuurlijke gremia, als dat nodig is.

3. Onze conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat in paragraaf 3.1. onze conclusies ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag - hoe moet de samenwerking tussen Beemster en Purmerend worden voortgezet?. In paragraaf 3.2 zijn vervolgens de aanbevelingen opgenomen over de wijze waarop de samenwerking er volgens ons over vijf jaar uit zou moeten zien en welke stappen gezet zouden moeten worden.

3.1. Conclusies

Op basis van de bevindingen komen wij tot de conclusie dat continuering van de samenwerking tussen Beemster en Purmerend onvermijdelijk en profijtelijk is voor beide gemeenten:

- Volgens ons is de samenwerking voor Beemster onvermijdelijk, vanwege de kwetsbaarheid van deze gemeente. Deze kwetsbaarheid ziet niet alleen op de toekomst - het adequaat kunnen oppakken van nieuwe taken zoals de Omgevingswet - maar ook op noodzakelijke verzakelijking en professionalisering van de dienstverlening, wat om een bepaalde schaal van uitvoering vraagt. Ook financieel ervaren de betrokkenen de gemeente als kwetsbaar.
- Wij constateren verder dat beide gemeenten voordeel hebben van de samenwerking. De kwaliteit van dienstverlening neemt toe, net als de kansen voor medewerkers, terwijl de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie afneemt. Ook hebben beide gemeenten financieel voordeel van de samenwerking. Samenwerking vergemakkelijkt het gezamenlijk kunnen optrekken in de regio. Voor Purmerend speelt verder dat de samenwerking een positieve impact heeft op het (bestuurlijke) imago in de regio.

Wij zijn, mede gelet op onze ervaringen bij vergelijkbare samenwerkingen, van oordeel dat Beemster en Purmerend de samenwerking in het kader van toekomstbestendigheid op een duidelijkere filosofie moeten funderen. Op dit moment zien wij dat de samenwerking zich tussen twee filosofieën in bevindt: oorspronkelijk is de samenwerking gebaseerd op het zuivere concept van dienstverlening. In de praktijk heeft de huidige samenwerking ook kenmerken van een gezamenlijke ambtelijke organisatie.

Deze ‘tussenpositie’ betekent volgens ons dat de samenwerking op dit moment op twee gedachten hinkt. Die situatie leidt tot spanning over bijvoorbeeld het budget en formatie en het als ambtelijke organisatie kunnen werken voor twee besturen. Tegelijkertijd ontbreekt het het college van Beemster aan inzicht in de kosten van de dienstverlening, wat niet goed is voor de legitimiteit onder de samenwerking. Dit leidt tot discussies over de vraag of een taak onderdeel is van de DVO-afspraken of niet en op niet altijd even duidelijke gronden wordt soms meerwerk in rekening gebracht en vaak ook niet. Het college van Beemster wordt verder niet betrokken bij de strategische beslissingen over de ambtelijke organisatie, zoals bijvoorbeeld het reorganisatieplan, terwijl dat wel gevolgen heeft voor de dienstverlening aan Beemster.

Deze spanning herkennen wij van andere vergelijkbare samenwerkingen. Onze ervaring is dat een dergelijke spanning op termijn - ook binnen vijf jaar - tot een discussie kan leiden over de legitimiteit van de samenwerking, wat de samenwerking in relationele zin vaak onder druk zet. Wat ons betreft is daarom op korte termijn een hernieuwde oriëntatie op de filosofie onder de samenwerking noodzakelijk, om de samenwerking verder te verstevigen en de legitimiteit ervan beter te borgen.

In het verlengde hiervan concluderen wij ook dat meer transparantie nodig is over de financiële aspecten van de samenwerking. Gevolg van de huidige tussenpositie is namelijk ook dat hierover verschillende beelden kunnen ontstaan.

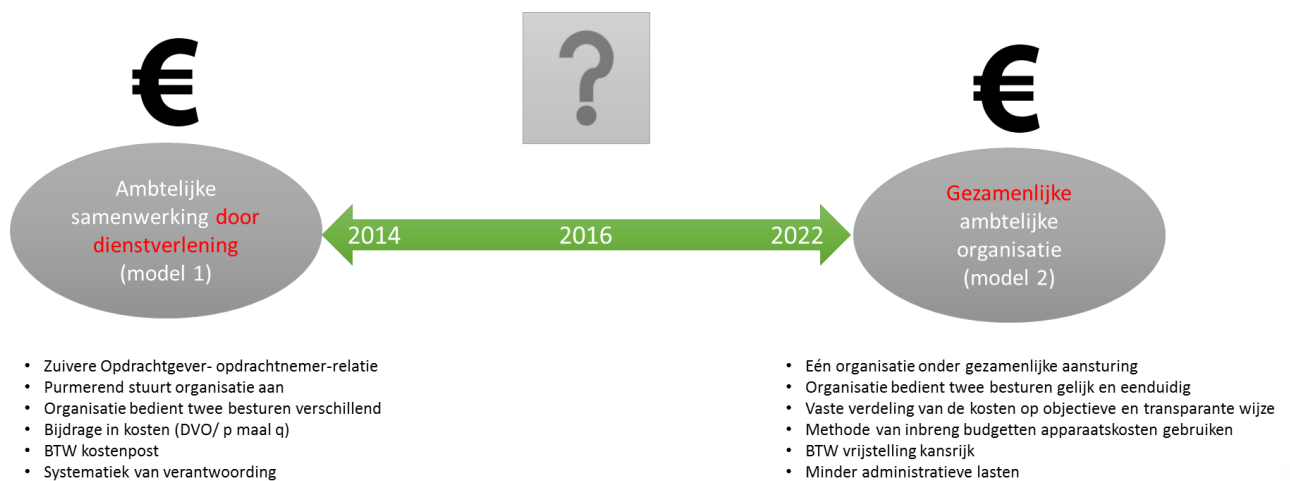
3.2. Aanbevelingen

Op basis van het door ons uitgevoerde onderzoek en de daaruit volgende conclusies komen wij tot drie aanbevelingen over de inrichting van de samenwerking in de komende jaren, waarbij we de derde aanbeveling hebben geconcretiseerd in de vorm van 14 te nemen maatregelen.

Onze aanbevelingen en maatregelen dragen bij aan het realiseren van de geconstateerde verbeterpunten in het huidige samenwerkingsmodel en werken toe naar het samenwerkingsmodel zoals dat er naar onze verwachting over vijf jaar uit zal zien.

3.2.1. Aanbeveling 1: kies een andere filosofie onder de samenwerking

In intergemeentelijke samenwerking komen we in de praktijk verschillende vormen tegen die rechtstreeks volgen uit de filosofie die gemeenten kiezen als fundament onder de samenwerking. De twee uitersten op het spectrum zijn de zuivere dienstverleningsrelatie aan de ene kant en de variant van de gezamenlijke ambtelijke organisatie aan de andere kant. Hieronder hebben we dat schematisch weergegeven:

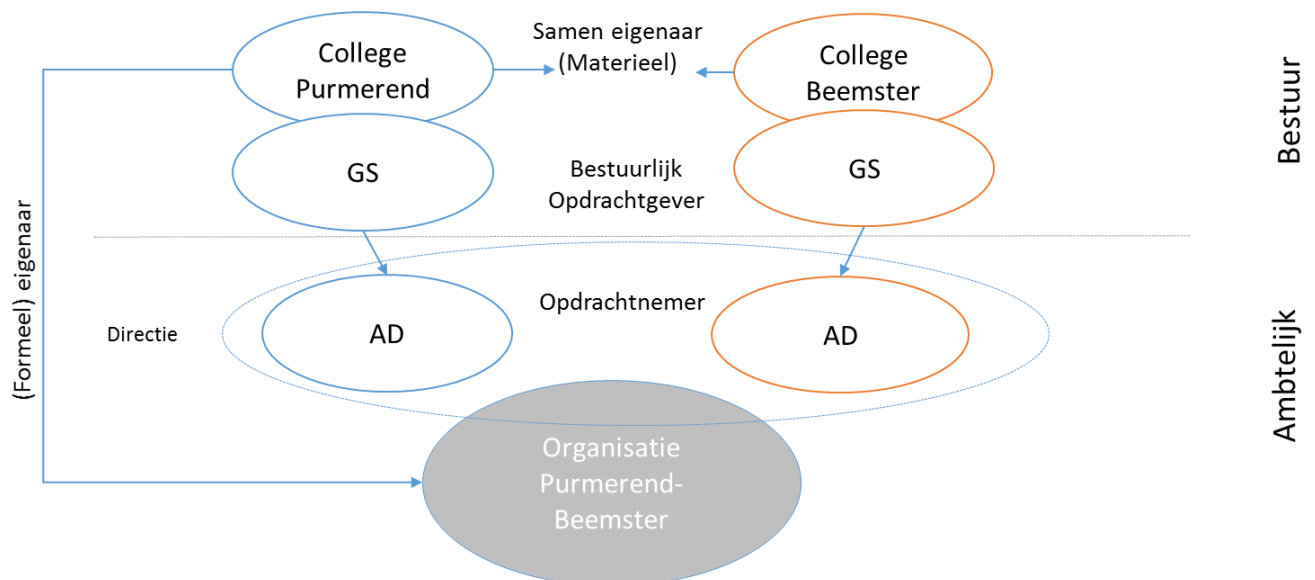


In de samenwerking tussen Beemster en Purmerend is een beweging van de zuivere dienstverleningsrelatie (model 1) naar het andere uiterste van het spectrum (model 2) in gang gezet, volgens ons overigens meer incrementeel dan bewust gekozen. Dat speelt vooral op de meer zakelijke kant van de samenwerking, die meer naar de achtergrond lijkt te geraken ten faveure van de relationele kant. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling vanuit de conclusie dat de samenwerking onvermijdelijk én profijtelijk is. Ook is het een positieve ontwikkeling vanuit het feit dat er de afgelopen paar jaar door de manier van omgaan met elkaar blijkbaar zoveel vertrouwen is gegroeid dat dit mogelijk is geworden. Dat is de verdienste van beide gemeenten, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Wij bevelen aan op de in de praktijk ‘van onderop’ ontstane ontwikkeling door te pakken en de samenwerking eenduidig te gaan stoelen op de variant van de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Dit is een trendbreuk ten opzichte van de startsituatie, omdat deze variant verschillende minder of meer verstrekkende consequenties heeft die we in de hierna volgende twee aanbevelingen uitwerken. We zetten deze aanbevelingen ook in een tijdsperspectief.

3.2.2. Aanbeveling 2: bereik het andere samenwerkingsmodel uiterlijk per 2022

Wij bevelen aan de samenwerkingsvariant van de gezamenlijke ambtelijke organisatie uiterlijk per 2022 integraal te hanteren - of, als de ervaringen met de maatregelen voor de komende jaren uit aanbeveling 3 daartoe aanleiding geven mogelijk al vanaf een eerder moment. Wat ons betreft zou de te hanteren samenwerkingsvariant ingericht moeten worden volgens onderstaand model en de daarna beschreven uitwerking.



Uitgangspunt is dat de ambtelijke organisatie in formele zin onderdeel blijft van de hiërarchie van de gemeente Purmerend. Voor het onderbrengen ervan in een aparte entiteit zien wij geen aanleiding. Het creëert afstand, leidt tot extra coördinatielast en -kosten en bestuurlijke drukte en levert geen toegevoegde waarde op. Bovendien; het beoogde gezamenlijke eigenaarschap in materiële zin kan ook met andere maatregelen bereikt worden.

De aldus gevormde gezamenlijke ambtelijke organisatie bedient de raden en colleges van twee bestuurlijk zelfstandige gemeenten. De manier waarop dat gebeurt, is voor beide gemeenten gelijk en gaat uit van gelijkwaardige aandacht en personele inzet. Deze aandacht en inzet wordt afgestemd op de vastgestelde jaarwerkplannen van beide gemeenten, die weer gebaseerd zijn op de collegeprogramma's.

De kosten van de gezamenlijke ambtelijke organisatie en de daaruit volgende risico's worden door beide gemeenten gezamenlijk gedragen, in een nader te bepalen verhouding. De programmabudgetten van beide gemeenten blijven gescheiden, inclusief de beschikkingsbevoegdheid over deze budgetten. Het beheer en de verantwoording van de programmabudgetten van beide gemeenten vindt wel plaats in de gezamenlijke ambtelijke organisatie.

Een in te stellen burgemeestersoverleg bespreekt twee maal per jaar -en zo nodig in een hogere frequentie- de strategische kwesties rondom de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Verder fungeert het overleg als escalatielader voor de ambtelijke leiding. Er is sprake van gezamenlijke directievoering vanuit Purmerend en Beemster. De vorm waarin dat gegoten wordt en de rol die de gemeentesecretaris/algemeen directeur van Beemster daarin heeft is punt van nadere uitwerking.

Het college en de raad van Beemster houdt ook na integrale invoering van het nieuwe samenwerkingsmodel de beschikking over de wettelijk vereiste eigen gemeentesecretaris respectievelijk griffier.⁴ Het college en raad gaan zelf over benoeming of ontslag van genoemde functionarissen. De functie van loco gemeentesecretaris Beemster die de gemeentesecretaris vervangt bij afwezigheid wordt ingevuld vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie. De raad van Beemster houdt haar kaderstellende en toezichhoudende rol tegenover het college, niet tegenover de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Al hetgeen in deze alinea is gezegd geldt uiteraard ook voor Purmerend.

⁴ Het werkgeverschap voor de gemeentesecretaris en/of griffier kan via verschillende manieren worden vormgegeven. Van belang is dat er een zuivere relatie - bijvoorbeeld t.a.v. benoeming en ontslag - tussen college en gemeentesecretaris respectievelijk gemeenteraad en griffier.

3.2.3. Aanbeveling 3: neem op korte termijn maatregelen om de huidige samenwerking sterker te maken

Aanbeveling 3 vloeit rechtstreeks voort uit de aanbevelingen 1 en 2 en bestaat uit meerdere, nauw met elkaar samenhangende elementen. We bevelen concreet aan 14 maatregelen te treffen om al op korte termijn de diverse geconstateerde onvolkomenheden in de samenwerking op te heffen en deze zo steviger te maken. Het nemen van deze maatregelen zijn tegelijkertijd de eerste stappen op weg naar het uiterlijk per 2022 integraal functionerende samenwerkingsmodel van een gezamenlijke ambtelijke organisatie, die werkt voor twee zelfstandige besturen.

De maatregelen behelzen puntsgewijs het volgende.

1. Versterk vanaf nu de verbinding tussen de collegeleden van Beemster en de ambtelijke organisatie.

Maatregel 1 is het creëren van rechtstreekse contact- en overleglijnen tussen bestuurders van Beemster en de ambtelijke organisatie, gelijk deze er in Purmerend zijn. Verder is onderdeel van deze maatregel het creëren van een werkplek voor bestuurders van Beemster in het gemeentehuis van Purmerend, zodat persoonlijke contacten gemakkelijker tot stand komen.

Maatregel 2 vloeit wat ons betreft automatisch vooruit uit de eerste en behelst het opheffen van de functie van beleidsregisseur. Deze functie voegt inmiddels, anders dan in de eerste jaren van de samenwerking, geen waarde meer toe en begint zelfs belemmerend te werken in het versterken van de verbinding tussen de collegeleden van Beemster en de ambtelijke organisatie.

Maatregel 3 is het beëindigen van de situatie waarin Beemster zelf een controller in dienst. Wij bevelen aan deze functie onder te brengen in de ambtelijke organisatie en deze van daaruit ook te bemensen. Daarbij moet de strikte afspraak gelden dat deze invulling zo gebeurt dat sprake is van de juiste functiescheiding. Ook moet de onafhankelijke rapportagelijn naar het college van Beemster onder alle omstandigheden gewaarborgd zijn. Concreet betekent dit dat de functie controller Beemster niet ingevuld kan worden door de persoon die de functie controller Purmerend invult.

Maatregelen 2 en 3 vragen vanuit sociale overwegingen dat de betrokken personeelsleden wiens functie in Beemster wordt opgeheven een plek krijgen in de ambtelijke organisatie.

2. Regel de governance ten aanzien van de ambtelijke organisatie vanaf nu veel meer vanuit de gezamenlijkheid in

Maatregel 4 houdt in dat het college van Purmerend strategische kwesties rondom de ambtelijke organisatie die (gaan) spelen en gevolgen hebben voor de dienstverlening voor Beemster, ook deelt met het college van Beemster. Voorwaarde is dat dit op een zodanig moment gebeurt dat de uitkomst van het gesprek daarover door het college van Purmerend mee gewogen kan worden in de besluitvorming.

Maatregel 5 is de verhouding tussen de gemeentesecretaris in de rol van algemeen directeur van Beemster en de leiding van ambtelijke organisatie uit te klaren. De lopende reorganisatie biedt volgens ons een uitgelezen kans dit versnelt op te pakken. Daarbij hoort ook het treffen van een voorziening voor de vervanging van de gemeentesecretaris van Beemster in de vorm van een loco secretarisschap.

Maatregel 6 is dat medewerkers in de ambtelijke organisatie die in hun werk geconfronteerd worden met tegengestelde belangen tussen beide besturen in staat worden gesteld in de functionele lijn te handelen zoals de betreffende besturen dat vragen. Daar mogen deze medewerkers langs de hiërarchische lijn geen hinder, laat staan nadelen van ondervinden. Hier ligt een taak voor de beide gemeentesecretarissen en zo nodig de beide portefeuillehouders, waarbij de beide burgemeester kunnen dienen als escalatieladder.

3. Vergroot de doelmatigheid en transparantie van de samenwerking

Maatregel 7 houdt in dat 2017 aangemerkt wordt als overgangsjaar waarin toegewerkt wordt naar een ander bekostigingsmodel en een moratorium op bestaande afspraken geldt. Vanuit dat perspectief worden de huidige afspraken over de bekostiging voor 2017 ongewijzigd gecontinueerd, blijven de al afgesloten DVO's in stand en worden er geen nieuwe DVO's afgesloten.

Maatregel 8 behelst dat met ingang van het begrotingsjaar 2018 een bekostigingsmodel wordt ingevoerd waarin de beschikbare budgetten voor apparaatskosten van beide gemeenten bijeen worden gevoegd. Vanaf dan geldt een vaste verdeelsleutel voor de kosten van de ambtelijke organisatie en eventuele overschotten of tekorten. Zo ontstaat maximale transparantie over de financiën, wordt de administratieve last die volgt uit de samenwerking verlicht en kan zo goed als zeker een beroep worden gedaan op de vrijstellingsoptie 'kosten voor gemene rekening' in het kader van de btw-heffing. Deze maatregel brengt geen verandering de situatie dat de programmabudgetten en de beschikking daarover voor beide gemeenten gescheiden blijft.

Maatregel 9 is dat in 2017 één generieke samenwerkingsovereenkomst wordt opgesteld die op 1 januari 2018 in werking treedt en per die datum alle nu lopende overeenkomsten vervangt. In deze samenwerkingsovereenkomst worden het nieuwe bekostigingsmodel en procesafspraken over eventuele extra kosten ten gevolge van taakuitbreidingen vastgelegd. Dit leidt tot een verlichting van de administratieve last die volgt uit de samenwerking.

4. Trek vanaf nu meer samen op in regionale verbanden

Maatregel 10 is dat de voorbereiding van de standpuntbepaling over voorstellen die aan de orde komen in ambtelijke of bestuurlijke gremia van regionale verbanden consequent gezamenlijk wordt gedaan. Daarbij zijn het de individuele colleges of raden die het standpunt uiteindelijk bepalen. Daar moet bij de ambtelijke voorbereiding rekening worden gehouden.

Maatregel 11 is richting 2022 te monitoren op welk moment er voor welke regionale verbanden gekozen kan worden voor één vertegenwoordiging namens beide gemeenten. Dit kan bijdragen aan vermindering van de bestuurlijke drukte en de samenwerking sterker maken.

Maatregel 12 houdt in dat beslissingen van beide colleges en raden over beëindiging van bestaande of toetreding tot nieuwe samenwerkingsverbanden gezamenlijk worden voorbereid. Streven daarbij is hierover consensus te bereiken, gegeven het feit dat deze beslissingen van invloed zullen zijn op de taken van de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Daarmee zijn deze beslissingen ook van invloed op de dienstverlening vanuit die organisatie aan zowel Purmerend als Beemster.

5. Borg de bestuurlijke zelfstandigheid en zoek elkaar juist daarom vaker op

Maatregel 13 houdt in dat de colleges elkaar vanuit relationele overwegingen periodiek ontmoeten en elkaar daarnaast in dossiers waarin tegengestelde belangen spelen tussentijds opzoeken voordat tot standpuntbepaling of besluitvorming wordt overgegaan. Hierbij wordt het principe van ‘no surprises’ gehanteerd.

Maatregel 14 behelst dat er enkele keren per jaar gezamenlijke themabijeenkomsten voor de beide raden gehouden worden. Deze bijeenkomsten kunnen dienen als ontmoetingsmoment en als moment om inhoudelijke thema's die in beide gemeenten spelen met elkaar te bediscussiëren.