

**NOTA GEMEENTELIJKE SAMENWERKING**

**Gemeente Haarlemmerliede c.a.**

**20 november 2012**

## INLEIDING

In zijn vergadering van 28 februari 2012 heeft de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude een motie aangenomen, waarin het college wordt opgedragen in 2012 met een strategische analyse en voorstel te komen over de beste samenwerkingsrelatie voor deze gemeente, waarin het belang van de inwoners optimaal wordt gediend.

Daartoe heeft de raad onder meer overwogen, dat

- de rijksoverheid steeds meer taken aan gemeenten delegeert;
- de omvang van het gemeentelijk apparaat bepalend is voor het strategisch en tactisch denkvermogen van de organisatie;
- de gemeente een kleine ambtelijke organisatie heeft;
- delegatie van taken door het rijk zal resulteren in een tekort schietende gemeentelijke capaciteit;
- een optimale samenwerking met een buurgemeente hier het beste antwoord op kan zijn.

Bij dit alles gaf de raad duidelijk te kennen uit te gaan van behoud van zelfstandigheid van deze gemeente.

Het college beoogt met het navolgende te voldoen aan de opdracht van de gemeenteraad. Daarbij realiseert het college zich, dat hiermee niet een finaal antwoord wordt gegeven. Het is de analyse van het college, die in discussie wordt gegeven bij de raad. Dit kan uiteraard resulteren in aanvullingen en/of wijzigingen. Hierna gaat het college aan de slag om het ingezette beleid uit te voeren.

De opbouw is als volgt:

- 1 Welke uitgangspunten gelden bij de analyse en het zoeken van een samenwerkingsvorm?
- 2 Welke uitdagingen staan ons te wachten de komende decennia? De raad neemt al een voorschot in zijn motie: decentralisatie van taken naar de gemeente.
- 3 Wat zijn de nu al bestaande manieren om samen te werken in de regio?
- 4 Welke werkvelden komen in aanmerking om de samenwerking te zoeken of te intensiveren?
- 5 Welke taken moet gemeente Haarlemmerliede zelf (blijven) uitvoeren? (Kerntaken).
- 6 Op welke wijze kan samenwerking worden vorm gegeven: een overzicht van mogelijkheden, zowel privaat- als publiekrechtelijk.
- 7 Wat zijn de overwegingen om een bepaalde keuze te maken wat betreft samenwerkingsvorm en welke keuze ligt voor de hand? Daarbij spelen de onder 1 vermelde uitgangspunten uiteraard een cruciale rol.
- 8 Tot welke concrete voornemens en conclusies leidt het voorgaande?

## 1 UITGANGSPUNTEN

Volgens de Strategische Toekomstvisie 2010-2035 wil de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de toekomst een zelfstandige gemeente blijven. Daarbij wil de gemeente voldoende bestuurskracht bezitten om maatschappelijke opgaven waar de gemeente mee geconfronteerd wordt het hoofd te bieden én de eigen ambities waar te maken. Voor het realiseren daarvan is een nauwe samenwerking met buurgemeenten van belang, aldus de toekomstvisie.

Wat betreft dit laatste zegt het collegeprogramma 2010-2014, dat samenwerking met regiogemeenten bij beleidsuitvoering als doel heeft de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden en de personele kwetsbaarheid te beperken.

Met inachtneming van de Toekomstvisie en het collegeprogramma kunnen de volgende centrale uitgangspunten voor samenwerking worden geformuleerd:

- samenwerking leidt tot het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, advisering en bedrijfsvoering. Dit laatste omvat ook zo mogelijk kostenverlaging;
- samenwerking draagt bij aan de vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie;
- de omvang en intensiteit van de samenwerking kan variëren al naar gelang de behoefte;
- de front-office is met het oog op de belangen van de burger een groot goed en dient waar mogelijk in de nabijheid van de inwoners te zijn;
- de politieke aansturing en verantwoordelijkheid blijft bij de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

## 2 UITDAGINGEN

Er komen verschillende uitdagingen op gemeenten af. Een bloemlezing:

- De decentralisatie van Rijkstaken gaat door. De omvang en complexiteit van de nieuwe taken is zo groot dat het moeilijk zal zijn die vanuit een kleinere gemeente bedrijfsmatig (met waarborgen voor de continuïteit, effectief en efficiënt) te organiseren. Daarnaast is duidelijk dat het Rijk meteen een bezuiniging doorvoert. Zo worden in 2015 alle onderdelen van de jeugdzorg gedecentraliseerd naar de gemeenten. Dit omvat: jeugdzorg, zoals die nu onder beheer is van de provincie, de gesloten jeugdzorg onder regie van het ministerie, de jeugd-ggz ingevolge de Zorgverzekeringswet, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten ingevolge de AWBZ, de jeugdbescherming en jeugdreclassering. AWBZ functies begeleiding en verzorging worden in 2015 gedecentraliseerd met een bezuiniging van 25%. Per 1 januari 2014 worden de Wet Werk en Bijstand, de Wet op de Sociale Werkvoorziening en de WAJONG samengevoegd tot één nieuwe Participatiewet. Ook hier geldt een forse korting.
- Het kabinet haalt de vermeende kostenbesparingen als gevolg van het voornemen om gemeenten grootschalig samen te voegen al vast uit het Gemeentefonds

- De bezuinigingen die door de gemeenteraad zijn opgelegd, nopen de organisatie tot het zo goed mogelijk organiseren van het werk. Telkenmale wordt hier gekeken naar de 3 criteria – continuïteit, effectiviteit en efficiëntie.
- Beheer op bovenlokale issues (bijvoorbeeld ruimtelijk beleid, incl. verkeer, criminaliteit).
- Een steeds dynamischer en complexer wordende samenleving.
- Continuïteit en kwaliteit van de lokale crisisorganisatie.
- Verdergaande digitalisering van de maatschappij. De steeds complexer wordende wereld van ICT, zowel in omvang als in ontwikkelingssnelheid.
- Een naar verwachting krimpende arbeidsmarkt en de behoefte aan hoogwaardig(er) opgeleid personeel.
- Steeds mondiger wordende burgers, die hun weg in de rechtsgang weten te vinden en hoge verwachtingen stellen aan transparante dienstverlening.
- Aantrekkelijk werkgeverschap. In een kleinere organisatie zijn er beperkingen aan carrièremogelijkheden en taakspecialisatie.

Dit levert (o.a.) zoektochten op naar:

- de juiste schaal van organiseren
- versterken van bestaande en vormen van nieuwe ketens in (overheids)dienstverlening
- herschikken van taken tussen organisaties (zie o.a. de decentralisaties van rijksoverheid en provinciale overheid naar lokale overheid en de vorming van de RUD's)
- innovatie van dienstverlening
- nieuwe vormen van samenwerking.

Vanuit bovenstaande punten is behoefte om vanuit de volgende vier punten naar de organisatie van morgen te kijken:

- Effectiviteit: Complexe maatschappelijke opgaven kunnen organiseren, kwaliteit dienstverlening verbeteren.
- Continuïteit. Kwetsbaarheid organisatie verminderen, eigen identiteit behouden.
- Efficiëntie. Kosten reduceren, efficiëntie verhogen (minder meerkosten), zie ook bezuinigingsambities bij verschillende gemeenten.
- Er is de behoefte om aansluiting bij de belanghebbenden (lokale burgers en bedrijven) goed te houden. De afstand bestuur – bestuurden is van groot (democratisch) belang.

### **3 BESTAANDE SAMENWERKINGSVORMEN**

Reeds werkt de gemeente Haarlemmerliede al samen in verschillende constructies. Deze zijn verschillend qua omvang aard. Sommige zijn wettelijk opgelegd, zoals de Veiligheidsregio. De in dit verband beheerde taken zijn wettelijk vastgelegd. De plannen tot decentralisatie van de Jeugdzorg (zie hiervoor onder 2) nopen tot een grote schaal. Ook hier is in wezen weinig keuzevrijheid van de deelnemers. Andere constructies bewegen zich op een veel kleiner niveau, zoals de ICT samenwerking met gemeente Bloemendaal.

Een indicatieve opsomming:

- Gemeenschappelijke regelingen
  - o Belastingen: Binnen GBKZ wordt er door de vier kleinere gemeenten samengewerkt op dit onderwerp.
  - o Intergemeentelijke afdeling Sociale Zaken (IASZ) voor de uitvoering van de sociale wetgeving en deel van de WMO

- o VRK. Wettelijk opgelegde samenwerking voor de openbare veiligheid, gezondheid en crisisbeheersing.
- o WSW PAS-werk voor de sociale werkvoorziening
- o Schadeschap Schiphol voor de afwikkeling van schadeclaims als gevolg van Schiphol
- o Recreatieschap Spaarnwoude
- Stichtingen:
  - o Inkoop. RIJK: Een samenwerkingsverband tussen gemeenten in Midden- en Zuid Kennemerland en Amstelland.
  - o Openbaar en Primair onderwijs Zuid Kennemerland (STOPOZ)
  - o HALT Kennemerland
- Uitbesteding:
  - o Milieudienst IJmond.
  - o Afvalinzameling aan de Meerlanden
  - o ICT samenwerking met gemeente Bloemendaal
- Overig:
  - o RES: regionaal economisch stimuleringsprogramma: samenwerking met enkele buurgemeenten, provincie en Kamer van Koophandel op het gebied van toerisme en economie
  - o Platform Noordzeekanaalgebied: samenwerking met het oog op een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling van het NZ kanaalgebied
  - o Stuurgroep NZ kanaal gebied: portefeuillehoudersoverleg van gemeentes in NZ kanaal gebied
  - o CROS: samenwerking van gemeenten die belang hebben bij een goed milieu rond Schiphol;
  - o Portefeuillehoudersoverleggen in regio (Zuid)-Kennemerland. Deze bestaan op diverse beleidsterreinen, zoals onderwijs, ruimtelijke ontwikkeling, welzijn;
  - o Polanenpark: gemeente werkt met provincie en private partijen samen in een BV/CV en is als zodanig één van de aandeelhouders.

#### **4 MOGELIJKE NIEUWE WERKVELDEN VOOR SAMENWERKING**

Werkvelden, die in principe in aanmerking komen voor samenwerking zijn de volgende.

##### **Personeel en organisatie**

Dit werkveld leent zich goed voor regionale samenwerking. Denkbaar is een centrale eenheid van waaruit P. en O adviseurs werkzaam zijn voor aangesloten gemeentes, vergelijkbaar met het huidige inkoopbureau. Beleid kan centraal worden ontwikkeld met de kanttekening, dat er ruimte moet zijn voor lokale inkleuring. In de praktijk wordt veelal het voorstel van de VNG gevolgd. Voorts wordt het arbeidsvoorwaardenoverleg gevoerd via het College voor Arbeidszaken. Ook dit volgen de gemeenten.

Te denken valt in dit verband aan een regionale functiewaarderingscommissie, aan een regionaal mobiliteitsbureau, een regionale commissie voor de behandeling van bezwaren tegen functiewaarderingen. De begeleiding van de selectie en werving van personeel en uitvoering van de Arbo wetgeving kan door deze centrale eenheid.

##### **Gebouwenbeheer**

In dit verband valt te denken aan een regionaal team voor de inrichting en het beheer van gemeentelijke gebouwen.

### **Onderhoud wegen, openbare verlichting**

Dit kan worden uitbesteed aan een andere gemeente of samenwerkingsvorm

### **Telefonie en bodedienst**

Er kan een call center komen voor aangesloten gemeenten.

Ook een centrale bodedienst verkleint de kwetsbaarheid in dit opzicht. Niet alleen valt te denken aan uitval bij ziekte en vakantie, maar ook aan continuïteit van de bezetting bij pieken, zoals bij groot aantal avondvergaderingen achtereen.

### **Voorlichting en communicatie**

Een centrale eenheid voor voorlichting en communicatie van waaruit decentraal adviseurs werkzaam zijn. Het beleid op het gebied van voorlichting kan centraal worden ontwikkeld. Vervanging bij ziekte en vakantie vermindert de kwetsbaarheid. Denk ook bijvoorbeeld aan de noodzaak van een continu beheer van de web-site en van de redactie van de gemeentekrant.

### **Juridische Zaken**

Een centrale eenheid van waaruit decentrale adviseurs werkzaam zijn ten behoeve van de aangesloten gemeenten. Er is een bepaalde mate van specialisatie mogelijk, zoals bijvoorbeeld op privaatrechtelijk respectievelijk publiekrechtelijk terrein. Binnen deze eenheid kan er een pool van secretarissen commissie voor de bezwaarschriften functioneren.

### **Handhaving**

Met name valt te denken aan de BOA taken.

### **Financiën**

Opstellen begroting, jaarrekening e.d. alsmede voeren van de boekhouding en financiële administratie kunnen in centrale eenheid worden ondergebracht.

### **Onderwijs**

Beleidsvoorbereiding en uitvoering kunnen bij centrale eenheid worden ondergebracht.

## **5 KERNTAKEN GEMEENTE HAARLEMMERLIEDE C.A.**

De Strategische Toekomstvisie van de gemeente maakt onderscheid tussen beleidsvorming en uitvoering (pagina 12).

Beleidsvorming op strategische onderwerpen zal volgens de Strategische Toekomstvisie binnen de gemeente zelf uitgevoerd moeten blijven worden.

Als voorbeelden worden genoemd: Verkeer en Vervoer, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Welzijn.

Uitvoering kan in beginsel worden uitbesteed, tenzij deze heel nadrukkelijk verband houdt met burgercontacten, zoals de afgifte van paspoorten/rijbewijzen en de verlening van vergunningen.

De gemeente Haarlemmerliede rekent deze onderwerpen tot de zogenaamde Kerntaken van de gemeente. Dit zijn de taken, waarvan elke individuele gemeente vindt, dat deze door haarzelf moeten worden uitgevoerd en behartigd.

Een andere benadering van het begrip “Kerntaken” is via de vraag welke taken verplicht zijn en welke niet. Het volgende kan dienen als toelichting.

De bemoeienis van de gemeente kent in beginsel geen grenzen, behalve strijd met de wet en met de privé sfeer. We spreken in dat verband van een “open” huishouding”. Dit betekent ook in de praktijk, dat gemeentes zich met veel beleidsterreinen bezig houden.

Dit zijn: Verkeer en Vervoer, Ruimtelijke Ordening, Milieu, Welzijn, Openbare Orde en Veiligheid, Openbare gezondheid, Brandveiligheid, Burgerzaken, Economie, Volkshuisvesting, Cultuur, Recreatie, Onderwijs, Sociale Voorzieningen, Ouderenbeleid en Jongerenbeleid.

Binnen elk van deze beleidsterreinen is een deel van de bemoeienis verplicht en een deel onverplicht. Deze verplichting vloeit altijd voort uit wetgeving van andere overheden, zoals het Rijk. Bestemmingsplannen, bijstandsuitkeringen, paspoorten komen voort uit verplichtingen door het Rijk opgelegd. Het verlenen van starterleningen of subsidies aan sportverenigingen is onverplicht.

De verplichte taken kunnen we rekenen tot de zogenaamde kerntaken, de onverplichte niet. Op dit moment is er een trend waarneembaar onder gemeentes om onverplichte taken af te stoten en terug te keren naar de kerntaken. Sommige gaan daar zeer ver in en laten het meeste onverplichte over aan de inwoners. De overheid gaat er dan vanuit, dat inwoners zelf voor elkaar zorgen, het nabuurschap (in de Achterhoek bijvoorbeeld)

In het Raadsprogramma 2010-2014 wordt handhaving van het voorzieningenniveau vooropgesteld (par. 2.6).

De Strategische Toekomstvisie heeft als belangrijk uitgangspunt, dat de uitvoering van beleidsvorming op strategische onderwerpen binnen onze gemeente zelf gebeurt (zie begin van dit hoofdstuk).

De vraag is echter of dit soort uitgangspunten nog wel realistisch zijn, gelet op de druk van de vermindering van de Algemene Uitkering.

Op dit moment willen wij daar geen uitspraak over doen. We vinden echter wél, dat de mogelijkheid van heroverweging van deze uitgangspunten bespreekbaar moet zijn. Aan het slot van hoofdstuk 8 van deze notitie zullen wij hier nog een meer concrete aanbeveling op doen.

## **6 VORMGEVING; MOGELIJK JURIDISCHE SAMENWERKINGSVORMEN**

## JURIDISCH: TWEE HOOFDVORMEN. PUBLIEK- EN PRIVAATRECHTELIJK

### Publiekrechtelijk

Op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen kunnen gemeenten (en andere overheden) een gemeenschappelijke regeling sluiten ter behartiging van een bepaald belang. Er zijn zware en lichtere constructies mogelijk.

De zwaarste is de vorming van een *openbaar lichaam*. Een voorbeeld is de VRK of het recreatieschap Spaarnwoude. Dit lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kan dus zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen, dwz overeenkomsten sluiten, personeel in dienst nemen, onroerend goed bezitten e.d.

Er is dan ook een apart bestuur, waarin de deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd.

Een lichtere vorm is het *gemeenschappelijk orgaan*, dat wel bestuursbevoegdheden heeft, maar geen rechtspersoonlijkheid bezit. Voorbeelden zijn de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken en de Gemeenschappelijk Belastingdienst Kennemerland Zuid.

Een op zich staande vorm van publiekrechtelijke samenwerking is de *centrumgemeente*, waarbij deelnemende gemeenten aan één hunner bevoegdheden overdraagt. Onze gemeente maakt geen gebruik van deze constructie.

### Privaatrechtelijk

Gemeenten kunnen een *privaatrechtelijke overeenkomst sluiten of een covenant* sluiten.

Daarnaast is samenwerking mogelijk binnen bijvoorbeeld een *stichting*. De gemeenten, die deze samenwerking wensen, zijn dan vertegenwoordigd in het bestuur van de stichting.

Gemeente kunnen ook een taak overdragen aan een bestaande of speciaal op te richten *Besloten of Naamloze Vennootschap*. Via de aandeelhoudersvergadering en/of de raad van Commissarissen hebben deelnemende gemeenten invloed/zeggenschap. Voorbeelden zijn: het Polanenpark, Eneco, de BNG.

## ORGANISATORISCH. VIER HOOFDVORMEN

Het spectrum aan mogelijkheden / opties op het gebied van intergemeentelijke organisatieontwikkeling kan worden getypeerd aan de hand van de volgende vier vormen:

1. **Compleet autonoom en zelfstandig.** De gemeente blijft compleet autonoom en verantwoordelijk voor beheer en ontwikkeling. De bestaande samenwerkingsverbanden blijven hier in tact. De organisatiestructuur zal hier niet veranderd worden. Mogelijk kunnen er vormen van samenwerking gevonden worden, zonder structuuraanpassingen en zonder formele afspraken. Er zijn organisaties die vanuit de mogelijkheden, die "Het Nieuwe Werken" biedt virtuele samenwerkingsverbanden mogelijk zien. samenwerking die ontstaat van onderaf. Deze samenwerking zal dan vanuit de werkvloer (medewerkers) ontstaan. Mensen gaan elkaar vinden vanuit behoeften, en niet omdat de structuur dat voorschrijft of omdat de top van de organisatie dat wil. In deze variant hoeven geen afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop wordt samengewerkt. Er hoeven geen overeenkomsten te

worden gesloten. Samenwerking ontstaat als er een meerwaarde in beeld komt of het ontstaat niet. Management kan hooguit faciliteiten ter beschikking stellen, maar moet vooral niet te veel “duwen”.

Er zitten ook valkuilen of nadelen aan deze benadering. Samenwerking is niet geformaliseerd; er is geen structuur; er is geen ijkpunt. Vanuit de theorie wordt betoogd dat dit vaak ook leidt tot vage afspraken. Er gaat geen trekkende werking van uit. De toegevoegde waarde (effectiviteit, efficiëntie en continuïteit) worden niet (meetbaar) bediend.

Voorbeelden bij onze organisatie doen zich voor op het gebied van ambtelijk samenwerking. Gemeentesecretarissen uit de regio, maar ook ambtenaren financiën, personeelszaken, welzijn bereiden met elkaar voorstellen voor ten behoeve van hun eigen gemeentebesturen.

**2. In samenwerking met anderen, op één of enkele terreinen.** Er wordt in een gelijkwaardige positie met elkaar samengewerkt. Dit vanuit de gedachte dat de partijen waarmee wordt samengewerkt min of meer voor dezelfde taak/opdracht staan. Indien de gemeenten hiertoe besluiten kan worden aangevangen met samenwerking op gebied van bedrijfsvoering en kan later worden verder gegaan met uitvoering van beleid. Dit kan worden gezien als een Shared Service Center. Dat kan leiden tot de 4<sup>e</sup> variant (BEL-gemeenten).

Een goed voorbeeld is de stichting RIJK, waar gemeentes uit onze wijde omgeving samenwerken op het gebied van inkoop.

**3. Een gemeente sluit zich aan als “klant” van een andere gemeente.** Deze gemeente heeft de gewenste producten en structuren al gereed. Het heeft voordelen omdat dan aangesloten wordt bij daar waar de gastgemeente beter in is dan de gemeente die klant wordt. Ook dit kan op onderdelen (bijvoorbeeld starten met bedrijfsvoering) en kan ook groeien naar een totaal concept (model Ten Boer of Drechtsteden).

Het klant worden is vaak bij een grotere gemeente. Dat kan op een of enkele beleidsterreinen of voor het gehele spectrum. Het beroemde voorbeeld is de relatie tussen de kleinere gemeente Ten Boer en de grote stad Groningen. Deze variant wijkt af van de voorgaande in die zin dat bij de BEL-variant er sprake is van min of meer gelijke organisaties en het feit dat er één nieuwe organisatie ontstaat. In deze variant is dat niet het geval en wordt er dus niet sec samengewerkt, maar is er een “klant – leverancier verhouding”. Vaak is de grotere broer verder met de ontwikkeling van zaken, is efficiënter / professioneler in de dienstverlening. Zaken hoeven dan ook niet meer ontwikkeld te worden (wiel uitvinden), maar er kan “meegelift” worden op hun product- en dienstontwikkeling. Het kleinere apparaat wordt opgenomen in het grotere apparaat. Er blijft nog wel een regiegroep (en mogelijk ook een fysieke Front office) achter in de kleinere gemeente.

Een voorbeeld in onze gemeente is de samenwerking met Bloemendaal op het gebied van de ICT: wij nemen diensten af van Bloemendaal.

**4. Het ambtelijk apparaat van de gemeenten gaan op in een nieuwe organisatie – de ambtelijke apparaten fuseren.** Dat kan geleidelijk (bijvoorbeeld eerst bedrijfsvoering) en dat kan ineens. Een optie daartoe zou kunnen zijn om het bestaande samenwerkingsverband GBKZ (gemeentebelastingen Zuid-Kennemerland) verder te laten groeien met andere taken (denk hierbij aan beheer (en verdere ontwikkeling) van basisadministraties, financiële administratie, personeelsadministratie, etc.).

Dit model is bekend onder de vorm die ontstaan is in de samenwerking tussen Blaricum, Eemnes en Laren (BEL). De drie ambtelijke apparaten zijn grotendeels samengevoegd en de

gemeenten nemen hun dienstverlening af van de nieuwe ambtelijke organisatie. In het kort kan gezegd worden dat samenwerking op één thema, zoals GBKZ, hier vervolg heeft gekregen op alle beleidsterreinen. Schaalvergroting door alle organisaties bij elkaar te brengen, zodat schaalvoordelen ontstaan (taakverdeling en dus specialisatie, omlaag brengen van de kwetsbaarheid (vaak zijn er nu eenmansfuncties), efficiëntere aanwending van de middelen, hogere arbeidssatisfactie).

Deze variant doet zich in beperkte mate bij ons voor. Onze ambtenaren van sociale zaken en belastingen zijn ondergebracht bij Heemstede respectievelijk Bloemendaal. Van een volledige fusie is geen sprake, alleen op een specifiek gebied.

## 7 OVERWEGINGEN

In de aanvang van deze notitie is behoud van een zelfstandige gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude als uitgangspunt genoemd conform de wens van dit gemeentebestuur.

Wat houdt zelfstandigheid in? Is een gemeente die al zijn ambtelijke taken overdraagt aan een buurgemeente, zoals Ten Boer grotendeels heeft gedaan, nog wel een materieel zelfstandige gemeente? Het formele criterium “zelfstandigheid” moet dus materieel worden ingekleurd. Dit geldt ook voor het onder I genoemde uitgangspunt: politieke sturing en verantwoordelijkheid blijven bij de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. De gemeente Ten Boer zal wellicht van mening zijn, dat dit uitgangspunt recht wordt gedaan met de gekozen samenwerking met Groningen.

Als criteria voor materiële zelfstandigheid kunnen mogelijk de volgende dienen.

- 1 de gemeente levert zich niet uit aan één partij of één bepaalde constructie. Per beleidsveld wordt bekeken welke samenwerkingsvorm de beste is. Bij de overgang van een taak naar de gemeente ligt de uitslag dus niet bij voorbaat vast. Een actueel voorbeeld in het kader van de drie Transities is de AWBZ. De gemeente bereidt deze overgang voor in samenwerking met Heemstede. Ook Bloemendaal doet mee. Niet automatisch wordt de nieuwe taak ondergebracht bij de IASZ;
- 2 de gemeente houdt via bijvoorbeeld een gemeenschappelijk vast te stellen begroting voor de betreffende samenwerking greep op de middelen, dat wil zeggen financieel en personeel. Dit kan bijvoorbeeld door de mogelijkheid een zienswijze te geven of door het laten vast stellen door een portefeuillehouderskring. De eerste optie is overigens erg mager;
- 3 samenwerkingsvormen zijn in principe voor bepaalde tijd. Zo niet, dan is de samenwerking in ieder geval opzegbaar tegen minimale kosten. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking voor inkoop, die telkens voor vier jaar wordt aangegaan. Dit is overigens een privaatrechtelijk vorm (stichting). Ingeval van publiekrechtelijke vormen moet met het oog op de ambtelijk rechtspositie van de medewerkers bij het aangaan/toetreding goed duidelijk zijn wat een eventuele uittreding financieel betekent. Hierover moeten afspraken worden gemaakt. De toetredende gemeente kan dan tevoren de risico's in kaart brengen en voor- en nadelen van toetreding in kaart brengen;
- 4 de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen en beleid wordt niet overgedragen. De samenwerking betreft dus alleen de beleidsvoorbereiding en – uitvoering. Een regeling zoals die voor het recreatieschap, dat ook een Algemene Verordening heeft vastgesteld, is dan niet meer aan de orde;

- 5 bij uitbreiding van een nu al bestaand samenwerkingsverband met deelnemers of taken, hebben de deelnemers alle ruimte om de afspraken, die gemaakt zijn over het bestaande samenwerkingsverband opnieuw ter discussie te stellen. Zo kan bijvoorbeeld worden gekeken of de kostenverdeling, die is afgesproken nog wel redelijk is. Zo niet, dan kan een deelnemer besluiten de samenwerking te beëindigen.

## 8 VOORNEMENS/CONCLUSIES

Voorgaande leidt tot de conclusie, dat keuze voor een model Ten Boer of BEL gemeenten bij ons op dit moment niet voor de hand ligt, omdat dan geen recht wordt gedaan aan met name het eerste criterium van het vorige hoofdstuk (gemeente levert zich niet geheel uit aan één partij of constructie)

Onze gemeente zou wél de samenwerking binnen bestaande samenwerkingsvormen kunnen uitbreiden/intensiveren. Een voorbeeld daarvan is de mogelijke uitbouw van de gemeenschappelijke dienst voor de belastingen (GBKZ) in een meer algemene en meer omvattende dienst, mits:

- aan het criterium 3 (bepaalde tijd) kan worden voldaan;
- samenwerking alleen beheersmatige onderwerpen betreft (zie criterium 4).

Zaken die zich daarvoor lenen (op kortere termijn) zijn personeelsadministratie, gebouwenbeheer, onderwijs en juridische zaken. Op de langere termijn behoren een call center, bodedienst en financiën tot de mogelijkheden.

Vanwege de beleidsgevoeligheid ligt overgang van de communicatie niet voor de hand. Denk bijvoorbeeld aan de situatie van een crisis of grote calamiteit, waarbij de gemeente geen eigen voorlichter meer zou hebben!

Hiervoor werd al gesproken over korte en langere termijn. Wat stellen we ons daarbij voor?

### 1 Decentralisatie Jeugdzorg en Participatiewet

Vanwege de omvang van dit onderwerp en de urgentie moet deze decentralisaties als eerste goed op de rails staan.

### 2 mutaties binnen het personeel

Er zijn veranderingen door natuurlijk verloop binnen het personeel aan de gang en op komst. Het college heeft al als vaste maatregel besloten om bij elke vacature afzonderlijk te beslissen of vervulling plaats vindt. Daaraan kan worden toegevoegd: in het zicht van een vacature door bijvoorbeeld pensionering onderzoeken of overheveling van de betreffende taak naar een samenwerkingsverband mogelijk is. Dit kan zich afspelen in een periode van 1 á 3 jaar.

### 3 onderzoek op voorhand naar bereidheid tot regionale samenwerking

Het onder 2 gestelde heeft een ad hoc karakter. Deze aanpak zal vaak niet tot resultaat leiden, omdat de behoefte of vraag in onze organisatie niet parallel zal lopen met die in buurgemeentes. Daarom wordt aanbevolen om de al bestaande contacten met gemeentes in

Midden- en Zuid Kennemerland te benutten voor verkenning van verdergaande samenwerking.

#### 4 bereidheid tot ijking belangrijke uitgangspunten

In hoofdstuk 5 van deze notitie hebben wij aangekondigd met een aanbeveling te komen.

Wij bevelen aan om in dit stadium vast te houden aan materiële zelfstandigheid van de gemeente Haarlemmerliede c.a. en dus te handelen overeenkomstig de vijf criteria, verwoord in hoofdstuk 7 (géén uitlevering aan één partij of constructie; invloed op de financiën van het samenwerkingsverband; samenwerking voor bepaalde tijd; geen overdracht bevoegdheid tot vaststellen verordeningen/beleid; bij uitbreiding samenwerking: kostenverdeling opnieuw bezien).

Voorts kan voor de kortere termijn van één à twee jaar volstaan worden met de voornemens 1 tot en met 3 van hoofdstuk 8 (Zorg voor decentralisatie Jeugdzorg en invoering Participatiewet; bij mutaties personeel bezien of invulling regionaal kan; bereidheid tot samenwerking bij andere gemeentes nagaan).

Deze eerste fase (2013-2015) heeft als doel de vermindering van de kwetsbaarheid van de gemeente, verbetering van de efficiency en tevens opvang van de gevolgen van belangrijke wettelijke maatregelen: decentralisatie Jeugdzorg en de Participatiewet (Bijstand, Sociale Werkvoorzieningen Wajong). Dit kan uitbreiding van de bestaande samenwerkingsvormen meebrengen, bijvoorbeeld door de GBKZ qua taken uit te breiden.

Dit soort uitbreiding mag op geen enkele wijze de materiële zelfstandigheid van de gemeente aantasten. Voorts zijn de afspraken gelimiteerd in de tijd, mede met het oog op later eventueel verdergaande afspraken. De onderpen van samenwerking zijn min of meer beheersmatig van aard, bijvoorbeeld personeelszaken of gebouwenbeheer.

Het lijkt ons goed om in die eerste fase (2013) onder onze inwoners te peilen in hoeverre nog steeds eensgezindheid bestaat over de uitgangspunten van de Toekomstvisie van onze gemeente. Deze uitgangspunten betreffen: behoud van zelfstandigheid van deze gemeente, bereidheid tot samenwerking, maar tevens behoud van uitvoering van een aantal Strategische kerntaken en van taken verband houdende met directe burgercontacten in eigen beheer.

In die fase kunnen we ons ook een beter beeld vormen van de gevolgen van de verdergaande decentralisaties en van andere plannen van deze regering voor wat betreft de omvang van gemeentes.

Het resultaat van beide – polsen van de inwoners en informatie over de regeringsplannen – zijn belangrijke bouwstenen voor de besluitvorming door de gemeenteraad over de mate en vorm van samenwerking (fase 2).

Dit besluit kan verdergaande vormen van samenwerking meebrengen. Het is aan de dan zittende raad om de concrete vorm hiervan te bepalen. Gelet op de gevoerde discussie naar aanleiding van de motie in februari jl geeft de huidige raad aan zijn opvolger als uitgangspunt mee: een samenwerking in westelijke richting (in ruime zin).

Als gevolg van de bezuinigingen van het Rijk moet het kostenbewustzijn van deze gemeente bij uitvoering van taken nog sterker worden. Het is niet uit te sluiten, dat een vergaande vorm van samenwerking, zoals een shared service center in welke vorm dan ook, de uitkomst is van onderzoek naar de beste vorm van taakbeartiging. Het gaat er immers om te kunnen beschikken over een goed gekwalificeerd ambtelijk apparaat, dat niet kwetsbaar is. Evenmin is uit te sluiten, dat ondanks zo'n efficiënte aanpak toch handhaving van het huidige voorzieningenniveau niet haalbaar is en dat de gemeente een stapje terug doet op het gebied van de omvang van haar taken.

De nieuwe burgemeester kan in dit proces bestuurlijk het voortouw nemen.

Tot slot nog een overzicht van de hiervoor genoemd fases.

FASE I, SPOOR 1	FASE I, SPOOR 2	FASE II
<p><b>Inhoud:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitbreiding bestaande samenwerkingsvormen;</li> <li>- mogelijk uitbreiding taken GBKZ;</li> <li>- Decentralisatie Jeugdzorg;</li> <li>- Participatiewet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderzoek doen onder inwoners gemeente</li> </ul>	<p>afhankelijk van ijking en plannen rijk: keuze model</p>
<p><b>Termijn:</b> 2013-2015</p>	<p>2013/2014</p>	<p>2015 e.v.</p>
<p><b>Doel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vermindering kwetsbaarheid;</li> <li>- verbetering efficiency</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IJking uitgangspunten Strategische Toekomstvisie</li> </ul>	<p>kwaliteit gemeente</p>
<p><b>Mits:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bepaalde tijd;</li> <li>- alleen beheerstaken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- krediet raad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- westelijke richting;</li> <li>- zelfstandig H'liede</li> </ul>

Halfweg, 20 november 2012

Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude