

INTERGEMEENTEELIJKE
SAMENWERKING
WADDENEILANDEN:

“MET BEHOUD VAN
IDENTITEIT SAMEN STERK!”

EINDRAPPORT

Utrecht, 17 september 2007

Ing. H.J.R. van der Werff
B.J.P. Kokx
Drs. M.M. ter Hedde MMC
Mr. drs. L.C.L. Huntjens
Drs. T. Pots

INTERGEMEENTELIJKE
SAMENWERKING WADDENEILANDEN:

“MET BEHOUD VAN IDENTITEIT
SAMEN STERK!”

CONCEPT RAPPORT

	INHOUD	Blz.
I.	INLEIDING	4
I.1	AANLEIDING	4
I.2	UW VRAAG.....	4
I.3	ONZE ERVARING.....	5
I.4	LEESWIJZER	6
2.	VORMEN VAN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	7
2.1	INHOUD EN REIKWIJDTE VAN DE SAMENWERKING.....	7
2.2	PROJECTMATIG BUNDELEN VAN KRACHTEN.....	7
2.2.1	Gezamenlijk inkopen	8
2.2.2	Uitwisseling en professionalisering	8
2.2.3	Samenwerken op beleidsvraagstukken en -ontwikkeling	8
2.3	STANDAARDISEREN EN UNIFORMEREN.....	9
2.3.1	Uniformeren van werkprocessen.....	10
2.3.2	Standaardiseren infrastructuur	10
2.4	GEZAMENLIJK ORGANISEREN VAN SECUNDAIRE PROCESSEN.....	11
2.5	GEZAMENLIJK ORGANISEREN VAN PRIMAIRE PROCESSEN	11
2.6	EFFECT EN INTEGRALITEIT SAMENWERKINGSVORMEN	11
2.7	RECHTSVORMEN.....	12
3.	INVULLING VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND	13
3.1	AUTONOMIE VERSUS SYNERGIE	13
3.2	SAMENWERKINGSSCENARIO'S	13
4.	BEOORDELING SAMENWERKINGSSCENARIO'S.....	15
4.1	INLEIDING	15
4.2	DE WIL TOT SAMENWERKING.....	16
4.2.1	Van initiatief.....	16
4.2.2	Naar perspectief.....	17
4.3	NUT & NOODZAAK VAN DE SAMENWERKING	19
4.3.1	PIOFACH-functies	20
4.4	GELOOFWAARDIGHEID VAN DE SAMENWERKING	21
4.4.1	Functie/niveau-matrix	22
4.5	VERTROUWEN, BEREIDHEID EN COMMITMENT.....	25

5.	ADVIES BERENSCHOT EN VERVOLGSTAPPEN.....	27
5.1	AANPAK OM TE KOMEN TOT GEWENSTE OPLOSSINGSRICHTING.....	27
5.2	BESTUURLIJK-JURIDISCHE VORMGEVING VAN DE SAMENWERKING	29
5.3	BESCHRIJVING OPLOSSINGSRICHTING.....	30
5.3.1	Voorstel van Eilander College aan Eilander Raad	30
5.3.2	Uitwerking samenwerking secundaire werkprocessen.....	33
5.4	WAARBORGEN REALISATIE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	36
5.5	PROCESAANPAK KOMENDE WEKEN EN MAANDEN.....	39
5.5.1	Stappenplan communicatie en besluitvorming	40

I. INLEIDING

I.1 AANLEIDING

In 2005 hebben de eilandgemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog unaniem de noodzaak tot intensivering van de samenwerking onderschreven. Behoud van de gemeentelijke zelfstandigheid, versterking van de lokale dienstverlening aan de burger en versterking van de ambtelijke slagkracht op het gebied van bedrijfsvoering zijn belangrijke uitgangspunten. Alleen een intensieve en vruchtbare samenwerking maakt het in de toekomst mogelijk om te kunnen opereren als een volwaardig gemeentelijke speler. Sinds die tijd zijn de gemeenten doende de samenwerking te realiseren. De juridische structuur voor samenwerking, het openbaar lichaam 'De Waddeneilanden' staat inmiddels.

Sinds het uitspreken van de wil tot samenwerken en het oprichten van de gemeenschappelijke regeling hebben partijen pogingen ondernomen de samenwerking naast structuur ook inhoud te geven. Ondanks de wil en het geloof in het uiteindelijk realiseren van de samenwerking is tot op heden geen verdergaande samenwerking tot stand gekomen.

Vertrouwen, slagvaardigheid en commitment, maar ook bestuurlijke moed en samenhangigheid blijken in het proces niet zo vanzelfsprekend. De eilanden hebben elk binding met het eigen eiland. Echter, naast de sterke verbondenheid met het eigen eiland is er ook het "eilandgevoel" dat de Waddeneilanden onherroepelijk met elkaar verbindt. Het leven van eilandbewoners wordt bepaald door "de wind, het tij en aankomst en vertrek van de boot." Het eilandgevoel wordt gevoed door rust, ruimte en verbondenheid met de natuur, maar ook door de rijke historie van de eilanden. Het vrijheidsgevoel karakteriseert de eilanden en hun bewoners. Door de jaren heen hebben de eilanden het altijd zelf moeten rooien, "hun eigen broek op moeten houden" en nu moeten ze het gezamenlijk gaan doen. Dat zijn de eilanden vanuit hun geschiedenis niet gewend en dat vergt een andere manier van denken en handelen.

Intensivering van de intergemeentelijke samenwerking is met het oog op de uitdagingen die er liggen voor de (nabije) toekomst logisch en verstandig, maar tegelijkertijd vanuit de eigenheid en historie van de eilanden complex. Voor de realisatie van een succesvolle intergemeentelijke samenwerking tussen vijf mooie eilanden lijken er nu serieuze kansen te liggen, maar het is zaak die nu kansen nu snel te verzilveren.

I.2 UW VRAAG

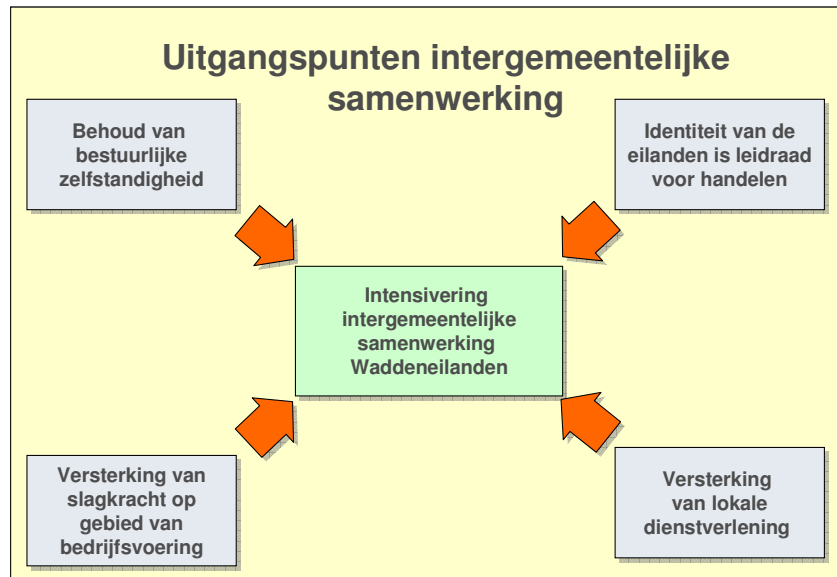
Om te onderzoeken welke gebieden van samenwerking gewenst, nuttig en noodzakelijk zijn en tevens te onderzoeken op welke wijze dit kan worden vormgegeven luidt de onderzoeksopdracht als volgt:

Voer een (onafhankelijk) onderzoek uit naar een gefaseerde implementatie van samenwerkingstaken te beginnen met ICT taken in 2007, gevolgd door P&O en Middelen in 2008 en een verkenning van de mogelijkheden van integratie van beleidsmatige taken. De onderzoeksvragen richten zich op de vorm en inrichting van de backoffice. Hierbij wordt in het onderzoek een onderbouwde keuze gemaakt tussen een gedeconcentreerde en een centrale vorm van samenwerking. Daarnaast wordt geadviseerd over de vestigingsplaats van de (centrale) backoffice.

Berenschot is gestart met het uitvoerig analyseren van de ICT-functie en het globaal bestuderen van de overige bedrijfsvoeringsfuncties. De onderzoeksopdracht is na het symposium voor raadsleden van 12 april 2007 uitgebreid. Niet alleen de ICT-functie, maar het totaalpakket aan

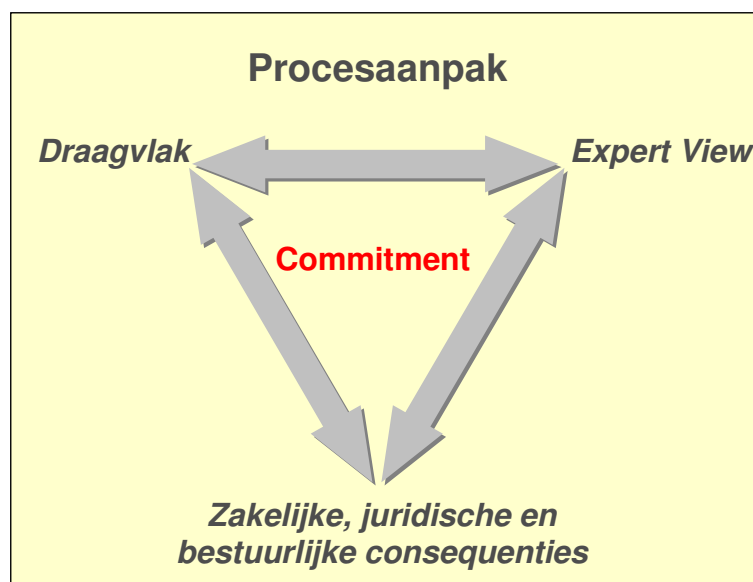
bedrijfsvoeringsfuncties (PIOFACH) wordt uitvoerig geanalyseerd, waarbij de keuze om de intergemeentelijke samenwerking te beginnen met de ICT-functie niet vastligt.

De uitgangspunten van het onderzoek zijn hieronder gevisualiseerd:



1.3 ONZE ERVARING

Onze ervaring leert dat de realisatie van een intergemeentelijk samenwerkingsverband een complex en ingrijpend proces is waarbij met veel factoren rekening gehouden moet worden. Dit stelt hoge eisen aan het commitment van alle betrokkenen. Met commitment wordt niet alleen betrokkenheid bedoeld, maar ook een actieve bijdrage die wederzijdse verplichtingen met zich meebrengt. Je moet het met elkaar wel echt willen!



Om commitment tot stand te brengen zijn werken aan draagvlak, geven van een expertview en het in kaart brengen van de consequenties de belangrijkste factoren. Dat is in het bovenstaande figuur gevisualiseerd.

In de eerste plaats is gewerkt aan draagvlak bij de bestuurders. De succesansen van het intergemeentelijk samenwerkingsverband nemen zienderogen toe naarmate het draagvlak onder bestuurders toeneemt. Tijdens stuurgroepsessies en gesprekken met de bestuurders is hier veel aandacht aan besteed.

Ten tweede is het belangrijk voor het realiseren van een intergemeentelijk samenwerkingsverband om inzicht te krijgen in de consequenties die de samenwerking heeft. Daarbij gaat het onder andere om financieel/fiscale consequenties, consequenties voor politieke en ambtelijke sturing en consequenties op het gebied van organisatie en personeel. De zakelijke, juridische en bestuurlijke consequenties zijn in kaart gebracht.

Ten derde is naar de bedrijfsvoeringsfuncties van eilandgemeenten gekeken. Een onderdeel van deze “expert view” is de zogenaamde “Groene Weide-methode”. Op basis van deze methode zijn de PIOFACH-functies geanalyseerd. Berenschot geeft een expertview door eventuele “best practices” van de bedrijfsvoeringsfuncties van de ambtelijke organisaties in beeld te brengen. De beste “prijs/kwaliteit”-verhouding kan als voorbeeld en basis dienen voor intergemeentelijk samenwerkingsverband.

Commitment is een kritische succesfactor bij het intensiveren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De volgende factoren zijn tevens van groot belang:

- moed en onvoorwaardelijke steun vanuit de bestuurlijke en ambtelijke top;
- voldoende vertrouwen en saamenhorigheid tussen de bestuurders;
- bewust gezamenlijk kiezen voor een samenwerkingsvorm en die gezamenlijk inrichten;
- loskomen van eigenbelang zonder het uit het oog te verliezen;
- passende rol per eilandgemeente realiseren op basis van daarbij passende positie;
- eenduidige en consequente communicatie met ambtelijke organisaties, gemeenteraden en Eilanden Raad.

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk twee worden de zeven vormen van intergemeentelijke samenwerking weergegeven. In hoofdstuk drie worden deze samenwerkingsvormen (vier niveaus) die in hoofdstuk twee omschreven zijn in vier concrete samenwerkingsscenario's vertaald. In hoofdstuk vier worden de verschillende samenwerkingsvarianten op een viertal hoofdcriteria beoordeeld en getoetst. In hoofdstuk vijf wordt het advies van Berenschot rond intergemeentelijke samenwerking beschreven en de vervolgstappen worden uiteengezet.

2. VORMEN VAN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

2.1 INHOUD EN REIKWIJDTE VAN DE SAMENWERKING

De Waddeneilanden hebben de bereidheid uitgesproken de intergemeentelijke samenwerking te intensiveren. Om te kunnen kiezen voor een bepaalde vorm van samenwerking is het belangrijker welke mogelijke verschijningsvormen en niveaus de intergemeentelijke samenwerking kan hebben en wat daaronder wordt verstaan. Geanalyseerd is of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die elders succesvol zijn gebleken, passen bij de ambities die uitgesproken zijn door de Eilander Raad en het Eilander College. Onze ervaring leert dat het maken van een bewuste keuze voor een samenwerkingsvorm, die gezamenlijk wordt ingericht, de kans op succes aanzienlijk verhoogt.

Wij onderscheiden zeven relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking, die op vier niveaus geclusterd zijn. Deze niveaus geven de mate van samenwerking, behoud van autonomie en te behalen synergie weer. De zeven relevante vormen zijn:

1. projectmatig bundelen van krachten:
 - a. gezamenlijk inkopen
 - b. uitwisseling en professionalisering
 - c. samenwerken op incidentele beleidsvraagstukken (invoering nieuwe regelgeving bijvoorbeeld) en beleidsontwikkeling
2. standaardiseren en uniformeren:
 - a. standaardiseren van de infrastructuur
 - b. uniformering werkprocessen
3. gezamenlijk organiseren van secundaire processen
4. gezamenlijk organiseren van primaire processen

De volgende paragrafen gaan nader in op de samenwerkingsvormen.

2.2 PROJECTMATIG BUNDELEN VAN KRACHTEN

Het projectmatig bundelen van krachten is een lichte vorm van samenwerking. Het gaat uit van vijf onafhankelijke organisaties, die per keer beschouwen hoe deze samenwerking tot stand moet worden gebracht. Steeds als de mogelijkheid tot samenwerking zich voordoet, bezien de organisaties of en op welke wijze zij gaan samenwerken.

Het projectmatig bundelen van krachten kan op diverse terreinen en vraagstukken plaatsvinden. Drie voor de handliggende vormen om de intergemeentelijke samenwerking tussen de eilandgemeenten te intensiveren zijn:

- gezamenlijk inkopen
- uitwisseling- en professionalisering
- samenwerken op incidentele beleidsvraagstukken en –ontwikkeling.

2.2.1 Gezamenlijk inkopen

Er komt in de komende jaren steeds meer op de gemeente af. Een mogelijkheid om deze nieuwe ontwikkelingen het hoofd te bieden is het bundelen van kennis en vaardigheden waar nodig. Recente ontwikkelingen als digitale dienstverlening, vraaggericht werken, nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, en de verdere invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de komst van de Basisregistratie stellen andere eisen aan de dienstverlening en de bedrijfsvoering en daarmee aan de medewerkers en aan de gemeentelijke organisatie. Vooral voor kleine gemeenten kan het lastig zijn deze ontwikkelingen bij te benen. Vaak kiezen gemeenten voor samenwerking met andere gemeenten om aan de nieuwe eisen te voldoen. De kans is immers aanwezig dat de benodigde kennis en competenties in de gemeentelijke organisatie niet voorhanden zijn. Dit kunnen gemeenten ondervangen door de specialistische kennis in te kopen. Voor een efficiënte en effectieve realisatie hiervan biedt samenwerking tussen gemeenten kansen.

Het samen organiseren en inkopen van specialistische kennis heeft zowel voordelen voor het proces als voor het contract dat met de aanbieder van deze kennis wordt gesloten. Door de bundeling van de vraag kunnen financiële voordelen worden behaald, omdat de eilanden een grotere speler worden. Bovendien hoeft niet ieder eiland afzonderlijk de vraag te formuleren. Gezamenlijke vraagformulering kan zorgen voor een kwalitatief beter onderbouwde vraag. Daarnaast hoeft niet iedere eilandgemeente afzonderlijk iemand verantwoordelijk te maken voor de inkoop. Ten slotte kan het een extra stimulans geven aan het samenwerkingsproces. Het gezamenlijk optrekken om de vele ontwikkelingen aan te pakken versterkt de band en relatie tussen de eilandgemeenten en bewijst dat samenwerking loont. De voordelen van deze vorm van samenwerking bekrachtigen de overtuiging dat de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking nuttig en noodzakelijk is, terwijl het niet meteen dwingend van karakter is.

2.2.2 Uitwisseling en professionalisering

Om de samenwerkingsverbanden steviger te maken zijn gemeenschappelijke uitwisselings- en professionaliseringstrajecten uitermate geschikt. Voorbeelden hiervan zijn:

- gemeenschappelijke opleidings- en trainingsprogramma's;
- gemeenschappelijke seminars;
- gemeenschappelijk oriënterend overleg met provincies en Rijk over bijvoorbeeld toekomstige wet- en regelgeving;
- werkbezoeken tussen de eilanden;
- plaatsing (voor enkele maanden) van ambtenaren bij een collega-gemeente.

De eilandgemeenten en hun bestuurders en medewerkers worden door deze trajecten in staat gesteld kennis, nieuwe ontwikkelingen en inzichten te delen, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening kan verbeteren. Daarnaast worden de relatie en banden tussen de eilanden aangehaald, waardoor intensievere samenwerking logisch en vanzelfsprekend wordt. Dit initiatief is een uitstekende basis voor een meer veeleisende vorm van samenwerking, namelijk niveau 2: "standaardisatie en uniformering".

2.2.3 Samenwerken op beleidsvraagstukken en -ontwikkeling

Projectmatig samenwerken op beleidsterreinen, oftewel het bundelen van krachten op specifieke terreinen is logisch en verstandig. In gemeentenland worden veel nieuwe ontwikkelingen geïntroduceerd die de eilandgemeenten afzonderlijk raken, maar heel goed gezamenlijk kan

worden opgepakt. Een goed voorbeeld hiervan is de invoering van de omgevingsvergunning. Alle Nederlandse gemeenten (en provincies) moeten per 1 januari 2008 gereed zijn voor de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning zou een uitermate geschikt onderwerp zijn om gezamenlijk op te pakken. Zo zijn er nog legio onderwerpen die zich voor samenwerking in projectvorm lenen. Door deze samenwerking worden kennis en vaardigheden gebundeld om steeds groter wordende opgaven het hoofd te bieden. Projectmatige samenwerking valt of staat met de volgende uitgangspunten:

- Projectmatig samenwerken heeft een duidelijke en expliciete plek, waarbij gedacht kan worden aan een projectbureau onder gezamenlijke aansturing.
- De opdrachtgever heeft veel aandacht voor de projecten. Een goed samenspel tussen bestuurlijk of ambtelijk opdrachtgever en projectleider bij het beheersen van risico's en benutten van kansen in de Waddenomgeving zal de effectiviteit ten goede komen.
- Er is oog voor de taakdruk. Het meten en beheersen van de taakdruk is belangrijk: capaciteitsknelpunten en prioriteitstelvragen zijn vaak terugkerende thema's. Spreiding van de taaklast over de vijf eilandgemeenten kan bijdragen aan een oplossing.
- Het realiseren van een adequaat mandaat. Risico's beheersen én kansen benutten staan of vallen bij goede mandatering. Dit behelst mandaat om te ondertekenen, onderhandelingsmandaat en besluitvormingsmandaat.

Naast voorwaarden voor projectmatig, zijn er ook processen die als stimulans voor projectmatig samenwerken kunnen dienen. Voorbeelden daarvan zijn:

- Jaarlijks bepalen van één agenda voor projectmatige samenwerking. De onderwerpen zijn te karakteriseren als "meer met minder". Met andere woorden, de Waddeneilanden kunnen kwaliteit realiseren op een efficiënte wijze door samenwerking.
- Voor de onderwerpen en/of categorieën worden bestuurlijke en ambtelijke portefeuillehouders aangesteld (niveau B&W en niveau gemeentesecretaris). De portefeuillehouders geven sturing aan de projecten op basis van uitgewerkte plannen en richten zich op het tijdig behalen van het afgesproken resultaat;
- Bottom-up processen, die spontaan tot stand komen en ook het karakter hebben van "meer met minder" worden publiekelijk én gezamenlijk in het zonnetje gezet. Regelmatig wordt hier speciaal aandacht aan gegeven.

2.3 STANDAARDISEREN EN UNIFORMEREN

Het uniformeren van werkprocessen en het standaardiseren van de infrastructuur tussen de vijf eilandgemeenten kan een concrete bijdrage leveren in de verbetering van de bedrijfsvoering van eilandgemeenten. Het doel hiervan is:

- het vergroten van bestuurskracht en operationalisatiekracht;
- het verminderen van operationele kwetsbaarheid;
- het reduceren van kosten;
- het verbeteren van de dienstverlening aan de burger en het bedrijfsleven.
- het bevorderen van de mogelijkheden genoemd onder niveau één; meer terreinen van gezamenlijke inkoop, eenvoudigere onderlinge vervangbaarheid, verbeteren van de bereikbaarheid en mogelijkheden tot gegevensbeheer en uitwisseling, enz.

Bovendien is het de basis van en op onderdelen zelfs een randvoorwaarde voor een succesvolle intergemeentelijke samenwerking op niveau drie en vier: het gezamenlijk organiseren van de

secundaire en primaire processen. Hiertoe hoeft niet per se een gezamenlijke organisatie opgetuigd te worden. Sterker nog: na standaardisatie en uniformering kunnen de systemen en infrastructuur ook gemeenschappelijk ingekocht worden. Een belangrijk deel van het denken bij GovUnited is hier op gebaseerd, evenals de gedachten rond NORA.

2.3.1 Uniformeren van werkprocessen

Het uniformeren van secundaire en primaire werkprocessen is een uitgelezen mogelijkheid om de intergemeentelijke samenwerking te intensiveren. Het slanker en uniform organiseren over beleidsterreinen heen van werkprocessen in de uitvoering is een randvoorwaarde om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen en meetbaar te maken. Doelmatig ontworpen werkprocessen kunnen eenvoudiger ondersteund worden door geautomatiseerde systemen, die uiteindelijk niet alleen het proces ondersteunen, maar ook voorschrijvend functioneren voor het handelen van de medewerkers. Dit leidt tot eenvoud in besturing en monitoring, vergroting van continuïteit, geringere afhankelijkheid van specifieke medewerkers en een (sterke) vergroting van de efficiency. Voorbeelden zijn het stroomlijnen en automatiseren van vergunningverlenings- en subsidiewerkprocessen.

Het is verstandig om te starten met de secundaire processen en daarna de primaire processen te uniformeren. Om werkprocessen te kunnen uniformeren (en in het verlengde daarvan te stroomlijnen en te digitaliseren) moeten ze vaak eerst opnieuw worden ontworpen. Dit biedt mogelijkheden om de werkprocessen van de eilandgemeenten op elkaar af te stemmen. De werkprocessen van de eilandgemeenten zijn tot op heden niet of nauwelijks op elkaar afgestemd. Het stroomlijnen van de werkprocessen tussen de eilandgemeenten is een goede gelegenheid om processen door te lichten en te toetsen op efficiency, effectiviteit, transparantie en eenduidigheid. Een gestroomlijnde gezamenlijke procesinrichting kan een drijvende kracht zijn achter intergemeentelijke samenwerking.

2.3.2 Standaardiseren infrastructuur

De technische infrastructuur waarop werkprocessen draaien is waarschijnlijk bestuurlijk geen interessant item. Immers, het is niet zichtbaar. Het bevindt zich “onder de motorkap”. En toch hebben veel gemeenten hier zorgen over, met alle nieuwe ontwikkelingen. Immers, de eisen die door het Rijk gesteld worden aan de dienstverlening (bijvoorbeeld DigiD, Burger Service Nummer, Bedrijven- en Instellingen Nummer), aan de administratieve lastenverlichting (door bijvoorbeeld eenmalige gegevensverstrekking) en aan de transparantie, die betracht moet gaan worden aan burgers en bedrijfsleven (bijvoorbeeld het volgen van de status van een vergunning) zijn voor de komende jaren immens. Een gestandaardiseerde infrastructuur is de basis waarop deze ontwikkelingen gestoeld zullen zijn. Een basis, die door geen enkele gemeente uiteindelijk zelfstandig kan worden gerealiseerd. Een basis ook, die steeds meer zal worden voorgeschreven, maar waar gelukkig ook steeds meer (nu nog voorzichtig) op wordt samengewerkt (e-overheid, Gemeenschappelijke Beheer Organisatie, GovUnited, D!mpact).

Ook voor de Waddeneilanden is het gezamenlijk oppakken (lees standaardiseren) van deze infrastructuur een belangrijke bijdrage om een succesvolle maar ook doelmatige samenwerking te realiseren. Het belang van een betrouwbare, altijd beschikbare, infrastructuur behoeft geen betoog. Infrastructuur is op weg een utility te worden, zoals water, licht, gas en telefonie. Met andere woorden: het moet er gewoon zijn. In veel gemeenten heeft het uniformeren van werkprocessen nu reeds hoge prioriteit. Een gestandaardiseerde infrastructuur is daarbij een belangrijke voorwaarde. Voor gezamenlijk organiseren van de primaire en secundaire processen is een gestandaardiseerde infrastructuur, die centraal beheerd kan worden, noodzakelijk.

2.4 GEZAMENLIJK ORGANISEREN VAN SECUNDAIRE PROCESSEN

Er zijn vele mogelijkheden om verbetering in kwaliteit en doelmatigheid te bereiken van de PIOFACH-functies. Om beter zicht te krijgen op de organisatorische mogelijkheden, die leiden tot optimalisatie van de bedrijfsvoering is het “ontpellen” van PIOFACH-functies belangrijk. Ieder functioneel onderdeel bestaat in wezen uit een product-, een capaciteits- en een beleidsfunctie. De organisatorische vorm en de daarmee verband houdende besturing kan per functie vormgegeven worden. Onduidelijkheid over de uit te voeren functies, dan wel het niet op elkaar afstemmen van functie en organisatie leidt tot beperkingen in kwaliteit en doelmatigheid.

Van nature lenen PIOFACH-functies zich bijzonder goed voor samenwerking tussen gemeenten. In de eerste plaats heeft samenwerking op het gebied van bedrijfsvoeringsfuncties nauwelijks effect op het beeld dat de eilandgemeenten naar buiten toe uitdragen. Bovendien zijn de bedrijfsvoeringsfuncties bij alle gemeenten in hoofdlijnen hetzelfde ingericht en vervullen dezelfde kerntaken. Tegelijkertijd zijn er schaalvoordelen te verwachten bij samenwerking in secundaire processen. In het huidige onderzoek (“groene weide-methode”) ligt de focus op deze samenwerkingsmogelijkheid.

2.5 GEZAMENLIJK ORGANISEREN VAN PRIMAIRE PROCESSEN

Binnen een kleine organisatie is het moeilijk om op alle deelterreinen voldoende kwaliteit in huis te halen. Het loongebouw is vaak beperkt en de omvang noopt tot de vorming van brede taakpakketten, die weinig ruimte laten voor specialisatie en verdieping. Continuïteit is bovendien moeilijk te waarborgen omdat vaak maar één medewerker een bepaald aandachtsgebied in portefeuille heeft. De kwetsbaarheid is daardoor groot. Het schaalvoordeel van ‘delen’ biedt een oplossing voor deze beperkingen van de kleine gemeente.

Voor de eilandgemeenten liggen hier kansen. De eilandgemeenten bieden grotendeels dezelfde diensten en producten aan en hebben dezelfde wettelijke taken, waardoor een groot gedeelte van de uitvoerende – veelal administratieve – primaire processen zeer geschikt is om gezamenlijk in te vullen. Voorbeelden zijn:

- Gemeentelijke belastingen
- Sociale zaken (WWB, WMO).

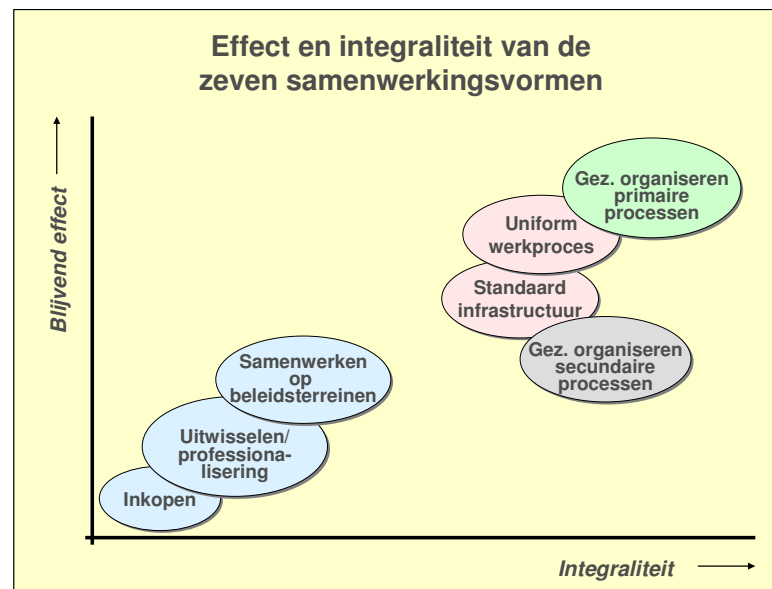
Nu lopen veel primaire processen parallel, terwijl deze heel goed geïntegreerd zouden kunnen worden. De gerealiseerde synergie- en schaalvoordelen kunnen bovendien de samenwerking een krachtige stimulans geven. Bewoners en bedrijven ervaren primair de autonomie van de gemeente in de aandacht voor specifieke en onderscheidende situaties, kansen en problematiek in hun gemeente én in het gezicht en bereikbaarheid van de gemeentelijke dienstverlening. Hoe of waar het werkproces wordt uitgevoerd maakt niet uit, mits het maar goed gebeurt. Nu worden veel dezelfde zaken op verschillende eilanden dubbel uitgevoerd, waarbij een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen de beleids- en uitvoeringskant van de primaire processen. De eilandgemeenten kunnen integraal maar ook partieel samenwerken. Het onderscheid is dat bij integraal samenwerken de eilandgemeenten ook bevoegdheden overdragen en bij partieel samenwerken niet. Bovendien wordt partiële samenwerking vaak als minder bedreigend ervaren door de betrokken gemeenten.

2.6 EFFECT EN INTEGRALITEIT SAMENWERKINGSVORMEN

In dit hoofdstuk is een zevental mogelijke samenwerkingsvormen geschetst. Verbanden, die opgezet kunnen worden vanuit de visie dat de Eilandgemeenten bestuurlijk autonoom willen

blijven en tegelijkertijd de veeleisende agenda voor de komende jaren met vertrouwen kunnen aangaan bij gelijkblijvende of verbeterende dienstverlening aan burgers en bedrijven. Ieder samenwerkingsverband heeft zijn eigen meerwaarde. In de opsomming is sprake van een oplopende integraliteit van opereren.

Het blijvende effect van de verschillende samenwerkingsvormen is een andere dimensie. Deze dimensie geeft aan in welke mate terugval naar de oude situatie open ligt. Deze maat geeft dus zicht op de as, die loopt van redelijke vrijblijvendheid tot permanent samenwerken. In onderstaande figuur is dit gevisualiseerd.



2.7 RECHTSVORMEN

Er zijn juridisch veel mogelijkheden om samen te werken. Deze mogelijkheden kunnen publiekrechtelijk of privaatrechtelijk van aard zijn. Of je kiest voor een publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijke vorm hangt af van de aard van de taak (publieke/ wettelijk verplicht/ beleid versus uitvoering) die gezamenlijk uitgevoerd wordt, de motieven (om welke redenen gaan partijen samenwerken?) en de waarden (wordt deze taak als een kerntaak gezien?).

Privaatrechtelijke vormen zijn groot in aantal. Er is natuurlijk de mogelijkheid om gezamenlijk een rechtspersoon in het leven te roepen (b.v., n.v., stichting, vereniging). Daarnaast kunnen partijen een overeenkomst sluiten. Dit is een lichte vorm van samenwerking. Deze overeenkomst heet in de praktijk vaak bestuursovereenkomst of convenant.

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (vanaf hier WGR) biedt het wettelijk kader voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Deze wet kent verschillende varianten. Het betreft de centrumgemeente, het gemeenschappelijk orgaan en samenwerking middels een openbaar lichaam, daarbij oplopend van de 'lichtste' vorm van samenwerking tot de 'zwaarste', te weten het openbaar lichaam. Een andere mogelijkheid, die uit de WGR afgeleid mag worden is de regeling zonder meer. Deze regeling is de lichtste vorm en heeft de status van een bestuursovereenkomst. Indien de Waddeneilanden besluiten intensiever samen te gaan werken, ligt het voor de hand dit te doen in het reeds bestaande openbaar lichaam "De Waddeneilanden".

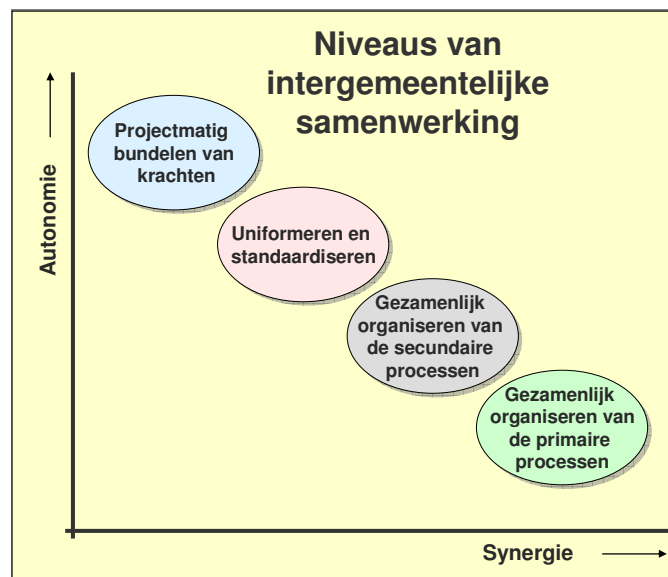
3. INVULLING VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND

In dit hoofdstuk worden de zeven samenwerkingsvormen (vier niveaus) die in hoofdstuk twee omschreven zijn in vier concrete samenwerkingsscenario's vertaald. Deze scenario's worden op dit moment op basis van het onderzoek haalbaar en realistisch geacht voor de Waddeneilanden. Hierbij richten we ons op de PIOFACH-functies conform de opdracht. Verder kijken we terzijde ook naar de samenwerkingsmogelijkheden op bepaalde primaire taken.

3.1 AUTONOMIE VERSUS SYNERGIE

Bij het kiezen van de vorm van het intergemeentelijke samenwerkingsverband bestaat vaak spanning tussen behoud van autonomie enerzijds en het creëren van synergie anderzijds. Het is van belang te onderkennen dat intergemeentelijke samenwerking onvermijdelijk impliceert dat zeggenschap wordt gedeeld. De deelnemende gemeenten leveren hun directe zeggenschap in en willen daar "invloed" en "voordeel" voor terug zien.

Daarnaast is het belangrijk om te beseffen dat intergemeentelijke samenwerking vaak voor elke gemeente een andere betekenis heeft. Bovendien kunnen de doelstellingen en belangen achter de samenwerking per gemeente verschillen. Om deze reden is het van doorslaggevend belang hierover goede afspraken te maken. Intergemeentelijke samenwerking kan alleen goed tot zijn recht komen als alle gemeenten ook willen blijven samenwerken. Naar gelang de intergemeentelijke samenwerking in de toekomst bevredigender gaat verlopen, komt het accent steeds te liggen op het verkennen, creëren en exploiteren van de (mogelijkheden tot) synergie en innovatie. De vier mogelijke niveaus van intergemeentelijke samenwerking zijn in onderstaande figuur gevisualiseerd:



3.2 SAMENWERKINGSSCENARIO'S

Op basis van het onderzoek onderscheiden wij de volgende samenwerkingsscenario's:

- A) Projectmatig samenwerken op zowel het primaire als secundaire proces
- B) A + Uniformering en standaardisering
- C) B + Partiële samenwerking op onderdelen van bepaalde PIOFACH-functies
- D) B + Integrale samenwerking op alle PIOFACH-functies.

Scenario A: Projectmatig samenwerken op zowel het primaire als secundaire proces

Het projectmatig samenwerken van de eilandgemeenten is op zowel het primaire als secundaire proces verstandig en voor de hand liggend. Het projectmatig bundelen van krachten is een lichte vorm van samenwerking. Het gaat uit van vijf onafhankelijke organisaties, die per keer beschouwen hoe deze samenwerking tot stand moet worden gebracht. Steeds als de mogelijkheid tot samenwerking zich voordoet, bezien de organisaties of en op welke wijze zij gaan samenwerken.

Scenario B: A + Uniformering en standaardisering

Naast projectmatig samenwerken is het uniformeren en standaardiseren een interessante mogelijkheid om intergemeentelijke samenwerking te intensiveren. Standaardisatie en uniformering van werkprocessen en infrastructuur is de basis van en op onderdelen zelfs een randvoorwaarde voor samenwerkingsscenario's C en D. Hiertoe hoeft niet perse een gezamenlijke organisatie opgetuigd te worden. Sterker nog: na standaardisatie en uniformering kunnen de systemen en infrastructuur ook gemeenschappelijk ingekocht worden. Een belangrijk deel van het denken bij D!mpact en GovUnited zijn hier op gebaseerd, evenals de gedachten rond NO-RA.

Scenario C: B + Partiële samenwerking op onderdelen van bepaalde PIOFACH-functies

Naast de voorgaande samenwerkingsvormen biedt partieel samenwerken op onderdelen van bepaalde PIOFACH-functies een kans. Partieel samenwerken onderscheidt beleid en advies, en beheer en uitvoering. Het onderscheid is dat bij integraal samenwerken de eilandgemeenten ook bevoegdheden overdragen en bij partieel samenwerken niet. Bestuursgevoelige onderwerpen blijven op deze manier bij de eilandgemeenten. Partiële samenwerking wordt vaak als effectief en minder bedreigend ervaren door de betrokken gemeenten.

Scenario D: B + Integrale samenwerking op alle PIOFACH-functies

Het meest intensieve samenwerkingsscenario combineert projectmatig samenwerken, uniformeren en standaardiseren en integraal samenwerken op alle PIOFACH-functies. Voor de eilandgemeenten liggen hier kansen. De keuze voor dit scenario als eerste functiegebied waar de samenwerking wordt versterkt is logisch en ook ambitieus. Enerzijds kan bij succes een enorme versnellings- en professionaliseringsslag gemaakt worden. Tegelijkertijd stelt het zeer hoge eisen aan draagvlak, besturing, kadering en een kwalitatief hoogwaardige invulling van de gezamenlijke backoffice. Een gevaar is dat de verschillende PIOFACH-functies inhoudelijk en qua problematiek als gelijksoortig worden beschouwd en er geen onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsgevoelige en meer uitvoerende processen. Met andere woorden: met de keuze voor een integrale samenwerking op alle PIOFACH-functies wordt gekozen voor een ambitieuze route, waarbij de oogst rijk zal zijn, maar niet voor alle functies even hoog. Het totstandkomingsproces is te kenmerken als hoogwaardig en complex.

4. BEOORDELING SAMENWERKINGSSCENARIO'S

4.1 INLEIDING

Intergemeentelijk samenwerken tot een succes maken vergt veel aandacht en daadkracht. Het is niet iets dat op een presenteerblaadje wordt aangereikt. Intergemeentelijk samenwerken vergt de moed om los te komen van het eigen belang. De uitdaging is de eilandgemeenten onder één vlag samen te brengen in een succesvol en duurzaam samenwerkingsverband waarbij de gezamenlijke doelstellingen worden behaald. De eilandgemeenten hebben de afgelopen jaren meerdere malen nut en noodzaak van samenwerking onderkend en in 2005 zelfs unaniem onderschreven. Desondanks is het niet gelukt de samenwerking ook daadwerkelijk van de grond te krijgen. De kunst van intergemeentelijke samenwerking is niet alleen het onderschrijven van nut en noodzaak of een intentieverklaring, maar vooral om het georganiseerd én gerealiseerd te krijgen.

Zoals in voorgaand hoofdstuk geschetst zijn er verschillende vormen en niveaus waarop intergemeentelijke samenwerking kan plaatsvinden. Dit hoofdstuk beoordeelt en toetst de verschillende samenwerkingsvarianten op een viertal hoofdcriteria. Deze criteria zijn:



Het gaat bij de toetsing dus om een combinatie van "zachte" elementen als wil, bereidheid en commitment en "harde" elementen als zakelijke noodzaak, kwantiteit en kwaliteit en synergie-effecten (zoals schaalgrootte).

Deelnemen aan de intergemeentelijke samenwerking is van belang voor de eilandgemeenten, maar niet ten koste van alles. Duurzame intergemeentelijke samenwerking kan de basis zijn voor het behoud van de bestuurlijke zelfstandigheid en het versterken van de kwaliteit van de

dienstverlening van de eilandgemeenten. Het is echter alleen interessant als de eilandgemeenten een passende rol in de samenwerking spelen op basis van daarbij passende posities. Het is voor de eilandgemeenten in deze samenwerking van belang een juiste balans te vinden tussen autonomie en synergie: samenwerken is geven en nemen oftewel water bij de wijn doen om daardoor gestelde doelstellingen te kunnen realiseren. De combinatie van een krachtige eigen identiteit en bestuurlijke autonomie van iedere eilandgemeente met een krachtige synergie voortkomend uit samenwerking bepalen de kracht, duurzaamheid en het uiteindelijke succes van het intergemeentelijk samenwerkingsverband.

4.2 DE WIL TOT SAMENWERKING

De wil tot samenwerking omschrijft het vermogen bewust te streven naar de intergemeentelijke samenwerking. Wij onderscheiden twee fasen: van initiatief... naar perspectief. De gemeenten willen samenwerken vanwege

- het waarborgen van blijvende bestuurlijke autonomie;
- het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven;
- het eenvoudiger adopteren van nieuwe taken en verantwoordelijkheden, voldoen aan nieuwe wetgeving en eisen aan de dienstverlening;
- het regisseur zijn en de leiding hebben in de samenwerking en gemeentelijke herindelingen.

Deze beweegredenen worden ingekleurd door het besef dat de omvang van de eilandgemeenten afzonderlijk mogelijk te beperkt is, dan wel dat de kwaliteit van de taakinfilling onvoldoende is gewaarborgd.

4.2.1 Van initiatief...

De eilandgemeenten herkennen gezamenlijk eerder genoemde beweegredenen en onderschrijven dit ook. Er is een breed gevoelde oplossingsrichting aangegeven, namelijk intergemeentelijke samenwerking tussen de eilandgemeenten. Juist in deze richting onderschrijven de gemeenten dat zij zich in collega-gemeenten meer herkennen dan bijvoorbeeld in “walgemeenten”. De initiatieffase gaat over het maken van de keuze tot samenwerken door raden, B&W's en gemeentesecretarissen. Het uitspreken van wil en intentie tot samenwerking wordt in het onderstaande nogmaals benadrukt:

- In 2005 hebben de eilandgemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog unaniem de noodzaak tot intensivering van de samenwerking onderschreven.
- Het rapport “De Wadden vooruit” beschrijft mogelijke samenwerkingsscenario's.
- Na eerdere pogingen de samenwerking te intensiveren wordt aan Berenschot de opdracht verstrekt de intergemeentelijke samenwerking op het terrein van secundaire processen nader te onderzoeken.

De eilandgemeenten hebben onderschreven dat het de hoogste tijd is om de krachten daadwerkelijk te gaan bundelen. Wil het intergemeentelijke samenwerkingsverband een eerlijke kans krijgen dan is het uitspreken van de wil tot samenwerking door burgemeesters en gemeentesecretarissen een eerste vereiste. In formele zin, maar ook in persoonlijke zin. Immers, zakelijke samenwerking staat of valt bij de persoonlijke wil en intentie van de hoofdrolspelers om de handen in één te slaan. Het is niet primair de structuur van de samenwerking die bepaalt of er succes wordt behaald, maar de wil van mensen om samen te werken. In dit onder-

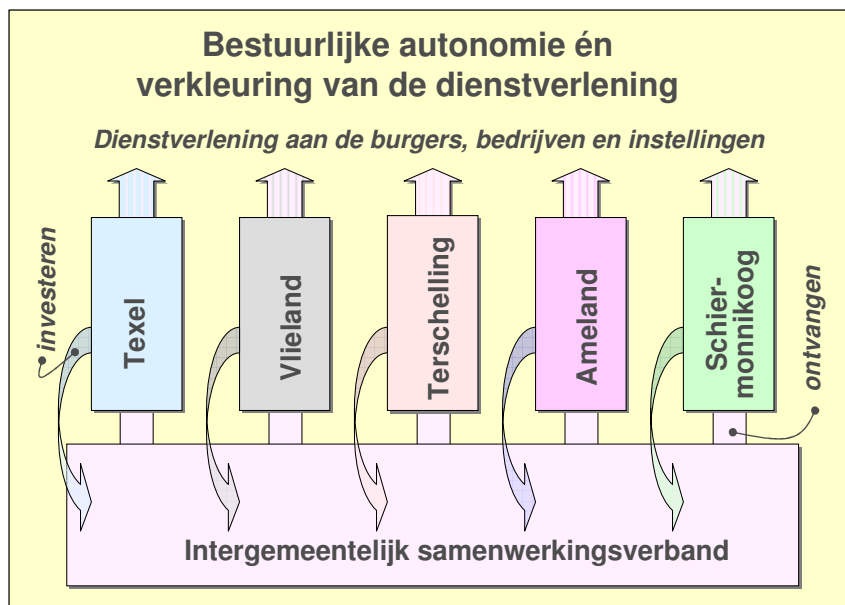
zoek is aan dit element, gericht op het toetsen van de zakelijke en de persoonlijke wil en intentie de nodige aandacht besteed. Voorbeelden hiervan zijn:

- Stuurgroepsessies
- Individuele gesprekken met burgemeesters en gemeentesecretarissen
- Workshop MT's
- Bijeenkomst delegatie OR-en
- “Rondje langs de velden”

Tijdens de individuele gesprekken met burgemeesters en gemeentesecretarissen, maar ook tijdens de stuurgroepsessies is unaniem de wil tot intergemeentelijke samenwerking uitgesproken, waarbij de bestuurders van de eilandgemeenten een gedifferentieerd perspectief bleken te hebben op de vorm van het samenwerkingsverband en het tijdsbestek waarin het gerealiseerd wordt. De burgemeesters en gemeentesecretarissen van Texel, Vlieland, Terschelling en Schiermonnikoog willen een breed en intensief samenwerkingsverband. De burgemeester en gemeentesecretaris van Ameland kiezen voor de “weg der geleidelijkheid” en willen voorlopig alleen samenwerken op specifieke Waddenproblematiek.

4.2.2 Naar perspectief

Na het maken van de keuze tot intergemeentelijke samenwerking door de bestuurders van de eilandgemeenten wordt in deze fase de gezamenlijke richting bepaald. Deze fase blijkt moeilijker dan het lijkt: de menselijke maat is van invloed op het succes. De spanning tussen behoud van autonomie en creëren van synergie is in theorie eenvoudig te overbruggen, maar kent ook een belangrijke gevoelscomponent. Het gaat erom te zien en te geloven dat samenwerking een extra ondersteuning kan geven juist op het vlak van autonomie en er dus niet haaks op staat. Hoewel de wil aanwezig moet zijn om extra te investeren in gezamenlijkheid, moet er tegelijkertijd het perspectief zijn van een uiteindelijk positief beeld voor de eigen gemeente. Een beeld dat de dienstverlening zich krachtiger ontwikkelt (weliswaar “eigen”, maar met een tintje gemeenschappelijkheid) en de autonomie beter gewaarborgd is door samenwerking.



De kwestie van autonomie is voor de eilandgemeenten een kostbaar en zwaarbevochten zaak. Autonomie is voor de eilandgemeenschap zichtbaar in de inhoud, vormgeving en “kleur” van het beleid en in de relatie, die de gemeente op alle vlakken onderhoudt met die gemeenschap. De samenwerking richt zich echter –net als bij andere gemeenten– op bedrijfsvoeringsaspecten en wellicht op het vlak van het gezamenlijk voorbereiden van nieuw beleid. Toch voelt ook samenwerking op het terrein van bedrijfsvoering binnen een gemeentelijke organisatie als inleveren van autonomie. Het is ‘onzichtbaar’ voor de Waddengemeenschap, waardoor die verantwoordelijkheid uitstekend gedeeld kan worden. In onderstaande figuur is dit gevisualiseerd.



Naar gelang de intergemeentelijke samenwerking in de toekomst bevredigender gaat verlopen, komt het accent steeds te liggen op het verkennen, creëren en exploiteren van de (mogelijkheden tot) synergie. Tot op heden zijn de eilandgemeenten onvoldoende in staat gebleken een gezamenlijk lonkend perspectief te creëren. De eilandgemeenten moeten blijkbaar wennen aan de gedachte van het verliezen van een deel van de autonomie als gevolg van de intergemeentelijke samenwerking. Los van de vraag of het nu om werkelijke autonomie gaat. Samenwerken lijkt te betekenen: water bij de wijn doen. Tijdens stuurgroepsessies en gesprekken met de bestuurders is hier veel aandacht aan besteed. De bestuurders beseffen dat de intergemeentelijke samenwerking een kwestie is van geven om later beter te nemen. De vorm van het samenwerkingsverband en het tijdsbestek waarin het gerealiseerd wordt ervaren zij als zijnde van doorslaggevend belang. Bij het creëren van perspectief is gewerkt conform het “trechter-model”. Dit heeft er in geresulteerd dat er partijen naar elkaar toegegroeid zijn, resulterend in een gemeenschappelijke visie over intergemeentelijke samenwerking.

Concluderend:

- tijdens “het rondje langs de velden” werd duidelijk dat alle respondenten uit de ambtelijke organisaties van de eilandgemeenten positief tegen de intensivering

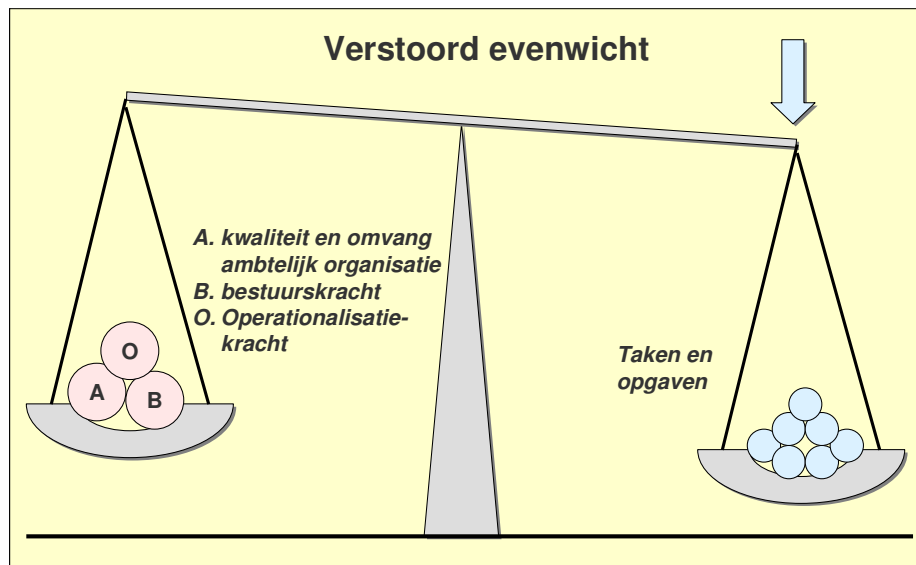
van de intergemeentelijke samenwerking aankijken, mits het op onderwerpen gebeurt die vanuit de dagelijkse praktijk nuttig en noodzakelijk zijn;

- tot op heden zijn de ambtelijke organisaties het met elkaar eens dat de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking teveel een 'bestuurlijk speeltje' is dat door onvoldoende communicatie beperkt leeft op de werkvloer. Leiderschap en een goede en actieve communicatie onderbouwen en vitaliseren de wil tot samenwerken in de ambtelijke organisatie;
- er is één visie op de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking gerealiseerd (zie hoofdstuk 5). Dit is een groot winstpunt van het gerealiseerde traject en tevens voorwaarde voor verder succes;
- de wil om conform deze visie de samenwerking te operationaliseren en succesvol te laten zijn wordt herhaaldelijk onderschreven door het college van burgemeesters en het college van gemeentesecretarissen. bestuurlijke en ambtelijke leiding;
- voor een succesvol organiseren van intergemeentelijke samenwerking dient op individueel niveau de persoonlijke ambitie en operationalisatiekracht van verschillende burgemeesters en secretarissen versterkt te worden. Immers, het is essentieel dat de bestuurlijke en ambtelijke leiding krachtig, overtuigend en enthousiasmerend voor gaat en leiding geeft aan dit samenwerkingsproces.

4.3 NUT & NOODZAAK VAN DE SAMENWERKING

Deze paragraaf gaat over "nut" (hebben de eilandgemeenten voordeel bij samenwerking) en "noodzaak" (zijn er dringende redenen, die samenwerking essentieel maken voor een gezonde toekomst).

Welke ontwikkelingen hebben het de afgelopen jaren wenselijk gemaakt over te gaan tot samenwerking en waarom wordt deze wens noodzaak? Het antwoord ligt in het natuurlijke evenwicht tussen de omvang en kwaliteit van de ambtelijke organisatie versus de omvang en de complexiteit van het takenpakket van de gemeente. Dit is in onderstaande figuur gevisualiseerd:



De eilandgemeenten zijn kleine tot zeer kleine gemeenten. Schiermonnikoog behoort tot de allerkleinste gemeenten van Nederland. De gemeenten kunnen zich een beperkt aantal ambtenaren veroorloven. Specialistische afdelingen en salaristechisch hooggewaardeerde specialisten of (project-)managers komen in het bestand niet of nauwelijks voor. Dit kan gestaafd worden uit het onderzoek dat wij voor de ondersteunende functies hebben gedaan en is aannemelijk te maken, indien gekeken wordt naar de functieopbouw van de rest van de organisaties. Voor de eilandgemeenten is het niet of nauwelijks haalbaar om alle wettelijke taken zelfstandig uit te voeren. Veel zaken lopen het (toenemend) risico te blijven liggen of de aandacht of de kwalitatieve invulling niet te krijgen die zij verdienen. Tegelijkertijd hebben de eilandgemeenten slechts beperkt de mogelijkheden om gekwalificeerd personeel aan te nemen of vrij te maken om hun verantwoordelijkheid (ook op het terrein van samenwerking) vorm te geven.

Het takenpakket en de opgaven voor de gemeenten zijn de afgelopen jaren toegenomen en zullen verder toenemen. Enkele voorbeelden zijn:

- gemeenten worden voor burgers eerste aanspreekpunt voor overheidsdiensten;
- de dienstverlening leidend tot minder administratieve druk voor burgers en bedrijven wordt sterk verbeterd (waaronder eenmalige gegevensverstrekking, DigiD, Basisregistraties, BSN, BIN);
- de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) wordt verder ingevuld, waardoor een samenhangend lokaal beleid mogelijk is op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning en op aanpalende terreinen;
- de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) moet de slagkracht van het openbaar bestuur vergroten

Kijkend naar de agenda voor de komende decennia is zelfstandig blijven opereren in de (nabije) toekomst geen optie meer. Een te vrijblijvende houding van bestuurders en ambtelijke leiding is daarbij niet verantwoord. Er zijn twee hoofdwegen, die bewandeld kunnen worden, namelijk:

- gemeentelijke herindeling met een (grote) walgemeente;
- samenwerking op zowel het primaire als het secundaire proces met andere gemeenten.

Alle eilandgemeenten hebben de overtuiging en de diepgewortelde wens niet te kiezen voor de eerste hoofdweg, dus moet er gekozen worden voor intergemeentelijke samenwerking met de Waddengemeenten.

4.3.1 PIOFACH-functies

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag of de intergemeentelijke samenwerking tussen de Waddeneilanden op het gebied van de PIOFACH-functies de genoemde voordelen oplevert. Uit de kwantitatieve analyse concluderen wij het volgende:

- De vervulling van de PIOFACH-functies is op belangrijke onderdelen kwetsbaar, met name op kleinste eilanden, waar een groot deel van de deelprocessen met minder dan één formatieplaats wordt vervuld.
- het vrijspelen van programmamanagers-kwaliteit om samenwerkingsvormen te onderzoeken en vooral te implementeren is zeer beperkt mogelijk. Dat maakt het realiseren van ambities uiterst kwetsbaar;

- de kwaliteit van het beheer van de huidige ICT-infrastructuur lijkt afdoende, maar wel kwetsbaar in omvang. Kijkend naar grootschalige wijzigingen en standaardisatietrajecten in architectuur en infrastructuur is zowel op kwantitatief als kwalitatief niveau ieder Waddeneiland onderbemenst;
- De concern- en interne communicatie (primair de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement) dient kwalitatief hoogwaardiger te worden ingevuld;
- Vermindering van kwetsbaarheid en kosten, en verbetering van de interne dienstverlening is te bereiken door het uniformeren, stroomlijnen en digitaliseren van de uitvoerende werkprocessen van de financiële administratie, de personeelsadministratie en de salarisadministratie;

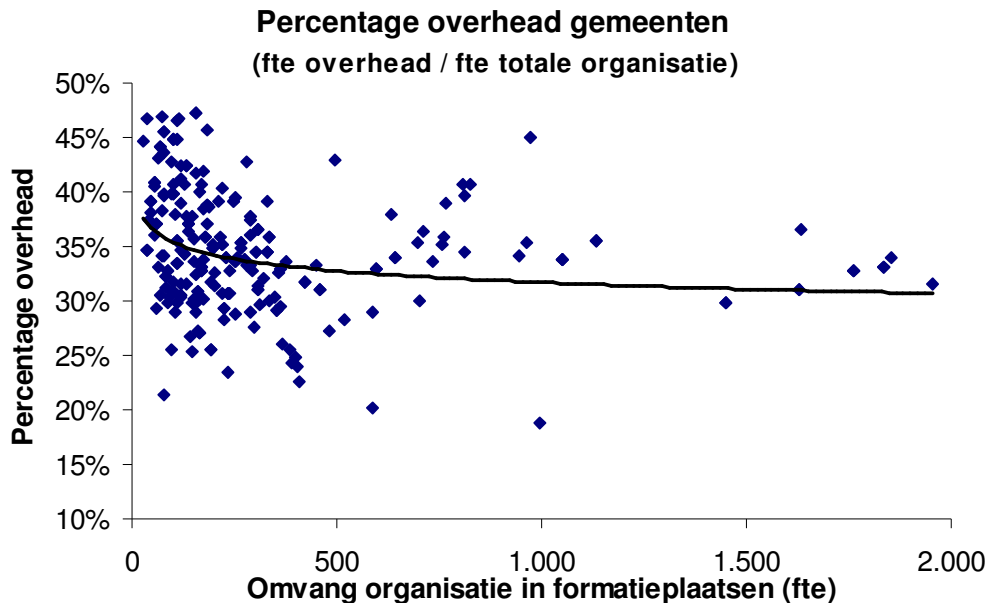
De noodzaak van samenwerking op het gebied van de PIOFACH-functies verschilt derhalve per eiland, maar op regioniveau is deze er zeker. Zowel integraal als partieel kunnen voordelen worden behaald op verschillende PIOFACH-functies. De ondersteuning is nu kwetsbaar, net aan de maat, soms eronder en beperkt doelmatig. Wij denken dat doelmatigheids- en kwaliteitsvoordelen zowel op verschillende beleids- en adviestaken als beheer- en uitvoeringstaken te behalen zijn.

Voor de PIOFACH-functies is het uitvoeren van scenario C (projectmatig samenwerken, standaardisatie van de infrastructuur, uniformering van de werkprocessen en het (partieel) gezamenlijk organiseren van de PIOFACH-functies noodzakelijk.

4.4 GELOOFWAARDIGHEID VAN DE SAMENWERKING

In het voorgaande is meerdere malen aangegeven dat voordelen te behalen zijn op het gebied van intergemeentelijke samenwerking. In deze paragraaf werken wij deze opmerkingen iets verder uit en voegen wij geloofwaardigheid toe. De ervaring leert dat vooral kleine gemeentes schaalvoordelen kunnen behalen door samen te gaan werken. Dit heeft te maken met het feit dat meer personen gezamenlijk kunnen worden ingezet op hetzelfde takenpakket. Dit leidt tot meer specialisatie en minder versnippering van werkzaamheden.

Dit effect doet zich echter alleen voor bij kleine gemeenten. Gemeenten met meer dan 300 fte die gaan samenwerken zullen geen schaalvoordelen meer behalen, behalve wanneer de werkprocessen inefficiënt zijn georganiseerd. Onderstaande figuur geeft weer in hoeverre samenwerking leidt tot schaalvoordelen:



Onze ervaring leert dat de schaalvoordelen zich bij dit soort gemeenten niet alleen voordoen ten aanzien van het aantal fte dat kan worden ingezet op vraagstukken. Ook de robuustheid van de organisatie neemt toe, en daarmee de geloofwaardigheid als partner. Wij zien vooral dat afspraken die gemeenten maken met externe partijen ook daadwerkelijk een vervolg krijgen, dat contracten op orde zijn, dat het personeelsbeleid gestalte krijgt etc. Kortom, als gevolg van de gemeentelijke samenwerking ontstaat een meer volwassen taakopvatting en taakuitvoering.

4.4.1 Functie/niveau-matrix

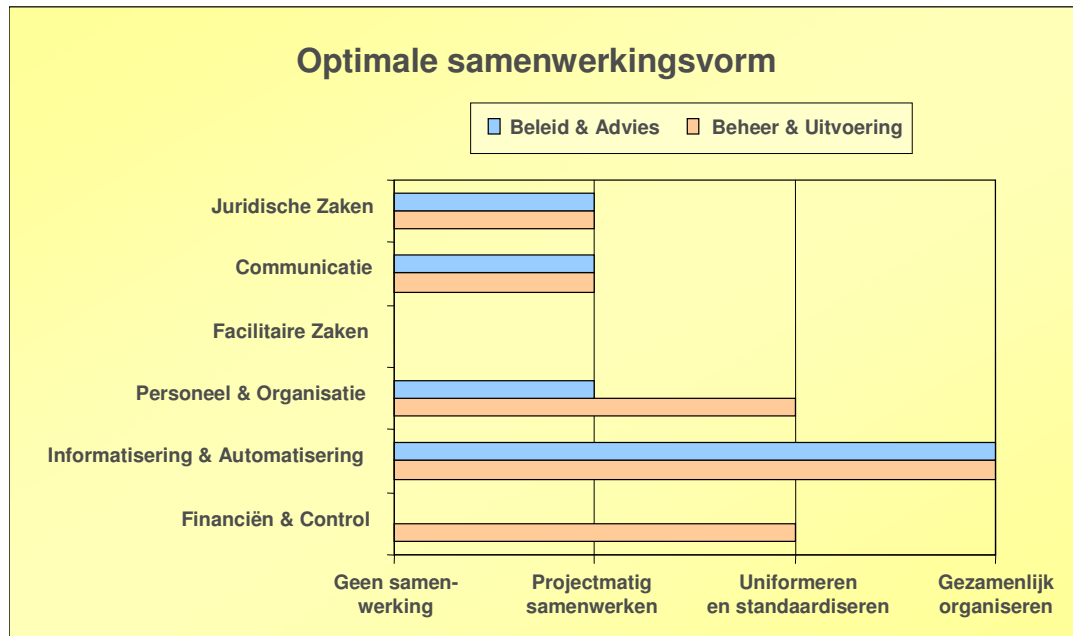
Onderstaande functie/niveau-matrix dient om de drie potentiële samenwerkingsniveaus (conform de opdrachtformulering) van de PIOFACH-functies scherp en duidelijk in beeld te krijgen. De input voor de matrix komt uit het feitenonderzoek. Middels het feitenonderzoek inclusief de besprekingen is alle informatie verzameld die nodig is om de functie/niveau-matrix in te kunnen vullen.

Op basis van het feitenonderzoek is per onderdeel van de verschillende PIOFACH-functies aangegeven welk niveau van intergemeentelijke samenwerking wij op dit moment als haalbaar zien voor de eilanden. In de matrix worden de PIOFACH-functies en de tweedeling “beleid & advies” en “beheer & uitvoering” onderscheiden.

Functie	Niveaus		Projectmatig (niveau 1)	Uniformeren en standaardiseren (niveau 2)	Gez. org. van secundaire processen (niveau 3)
	Beleid & Advies	Beheer & Uitvoering			
P&O	Beleid & Advies		X		
	Beheer & Uitvoering			X	
I&A	Beleid & Advies				X
	Beheer & Uitvoering				X
Facilitaire Zaken	Beleid & Advies				
	Beheer & Uitvoering				
Financiën &	Beleid & Advies		X		

Control	Beheer & Uitvoering		X	
Communicatie	Beleid & Advies	X		
	Beheer & Uitvoering	X		
Juridische Zaken	Beleid & Advies	X		
	Beheer & Uitvoering	X		

De functie/niveau-matrix representeert het volgende:



Personeel & organisatie

Voor de functie Personeel & Organisatie geldt voor de uitvoerende component (personeelsbeheer en administratie) hetzelfde als voor de financiële administratie. Het zou voordelen opleveren om met name van deze component de werkprocessen en informatievoorziening te uniformeren. De salarisadministratie leent zich goed om gezamenlijk in te kopen (volwassen markt met betrouwbare producten).

Voor de ontwikkeling van een gezamenlijk personeelsbeleid lijkt het nu nog te vroeg, hoewel uniformering van de arbeidsvoorwaarden wel de uitwisselbaarheid en de mobiliteit zou vergemakkelijken.

Rond de advieskant moet terdege rekening worden gehouden met de lokale situatie van de eilanden. Deze is en blijft altijd specifiek. Lokale leiding dient altijd te beschikken over deskundig advies; een goed personeelsadviseur is objectief maar kent zijn of haar klant goed. Bundeling van de capaciteit op het gebied van personeelsadvies zou veel (inhoudelijke) toegevoegde waarde op kunnen leveren, mits rekening wordt gehouden met de lokale situatie en logistieke (reisafstanden versus nabijheid voor lokaal management) problematiek.

Informatisering en automatisering

Op het gebied van Informatisering en Automatisering wordt de meeste toegevoegde waarde gecreëerd wanneer dit in de volle breedte gezamenlijk wordt georganiseerd. Deze functie is in het licht van de enorme wijzigingen in infrastructuur en werkprocessen te beperkt, te licht en uitermate kwetsbaar. Vanuit de wetenschap dat vanuit deze functie de voorbereiding en operationalisatie plaats moet vinden voor het nader kunnen uitlijnen en uniformeren/standaardiseren van de werkprocessen op andere gebieden en de beleidsprocessen is een krachtige impuls op dit terrein noodzakelijk. Het bundelen van de bestaande capaciteiten leidt niet tot een geloofwaardige oplossing. Samenwerking en aansluiting bij landelijke initiatieven (D!mpact, GovUnited, NORA), het gebruikmaken van e-teams en het samen met de provincies bezien of er extra projectmanagementkwaliteit beschikbaar gesteld kan worden moet leiden tot een aanvaardbare en geloofwaardige oplossing

Facilitaire Zaken

Voor de functie Facilitaire Zaken heeft samenwerking en bundeling onvoldoende toegevoegde waarde. Enerzijds zijn enkele deelprocessen van deze functie beschikbaarheidsfuncties (telefoon, receptie), anderzijds gaat het hierbij om diensten die lokaal moeten worden aangeboden en aangestuurd.

Financiën en Control

Op het gebied van Financiën en Control brengt samenwerking op het gebied van financieel beleid en advies onvoldoende toegevoegde waarde. De programmabegrotingen en verantwoordingen zijn dermate afhankelijk van de eigen bestuurlijke context en afwegingen, dat onderbrengen in een backoffice of zelfs op projectbasis samenwerken te weinig voordelen zou opleveren. Bovendien heeft juist deze functie meer dan voldoende aandacht van het lokale management en kan bovendien geconstateerd worden dat de functie adequaat is ingevuld.

Anders ligt dit bij de inrichting en het voeren van de financiële administratie en AO/IC. Deze processen zijn minder beleidsrijk. Het zou voordelen opleveren om van deze onderdelen de werkprocessen en rekeningschema's op elkaar af te stemmen. Om uniforme financiële informatie te verkrijgen (en daarmee sturing mogelijk te maken) op de processen die in samenwerking worden uitgevoerd, is uitlijning van de financiële administratie (tot en met eventueel de beheersbegroting- en rekening) zelfs een noodzakelijke voorwaarde.

Communicatie en juridische functie

De communicatiefunctie en juridische functie zijn specialistisch van aard. Deze functies kunnen worden gezien als een transactieproces. Hierbij geldt hetzelfde als voor personeelsadviesdiensten. Bundeling van de capaciteit op deze gebieden zou toegevoegde waarde op kunnen leveren. De beschikbare capaciteit kan doelmatiger worden ingezet en er kan relatief betere kwaliteit worden gegenereerd, doordat deze functies nu versnipperd worden aangeboden. Maar het volledig onderbrengen van deze functies in een backoffice voert nu een stap te ver. Met name de bestuurscommunicatie en representatie ligt weer te dicht tegen de "eigenheid" van de lokale bestuursorganisatie aan, terwijl de concerncommunicatie en interne communicatie juist weer als adviesfunctie beter geschikt is voor gebundelde uitvoering. Door de beperkte omvang van de apparaten zijn deze verschillende onderdelen van de communicatiefunctie moeilijk te scheiden. Op dit moment moet het blijven bij het functioneel verbinden van de

functionarissen en anderzijds het in de nabijheid van leidinggevend organiseren van deze functie.

4.5 VERTROUWEN, BEREIDHEID EN COMMITMENT

Hoofdstuk drie beschrijft de mogelijke samenwerkingsscenario's. Er worden "lichte" en "zwaardere" samenwerkingsscenario's beschreven. Uit de vorige paragrafen is gebleken dat het met de wil tot samenwerking en het nut en de noodzaak van de samenwerking qua intentie wel goed zit. Tegelijkertijd zijn er vraagtekens bij het vermogen om de wil om te zetten naar daden.

Daarnaast zijn in hoofdstuk drie meerdere geloofwaardige samenwerkingsscenario's geformuleerd. Partijen zijn bereid om samen te werken en de mogelijkheden zijn aanwezig. Met alleen de wil en het inzien van nut en noodzaak wordt een intergemeentelijk samenwerkingsverband echter niet gerealiseerd. Om een solide basis voor intergemeentelijke samenwerking te hebben moeten partijen elkaar vertrouwen en zich committeren aan de intergemeentelijke samenwerking.

Vertrouwen

De eilandgemeenten moeten erop kunnen vertrouwen dat er gedeelde belangen zijn zodat de eilandgemeenten niet tegengesteld handelen. De belangen van de ene eilandgemeente moeten niet strijdig zijn met die van de andere eilandgemeenten. Enerzijds kunnen we constateren dat er de afgelopen jaren geïnvesteerd is in dit vertrouwen. Een gemeenschappelijk regeling, een Eilander College- en Raad, een college van gemeentesecretarissen. Goede voorbeelden en initiatieven, die de vertrouwensbasis aanwakkeren. Onlangs zijn de burgemeesters ook ontspannen samengekomen om samen op Ameland te werken aan verdere versteviging van de vertrouwensbasis. Uit de gesprekken met burgemeesters en gemeentesecretarissen en uit het 'rondje langs de velden' bleek evenwel ook dat vertrouwen een delicaat onderwerp was. Door de vele wisselingen in het college van gemeentesecretarissen is de "chemie" tussen de betrokkenen afgenomen. In het Eilander College is het vertrouwen afgenomen na het mislukken van de vorige poging tot intensivering van de intergemeentelijke samenwerking. Om de intergemeentelijke samenwerking in de toekomst alsnog te realiseren is een krachtige impuls noodzakelijk om het vertrouwen tussen de bestuurders te versterken. De eilanden zien op verschillende gebieden in elkaar de beste partner voor samenwerking. Daaruit spreekt al veel vertrouwen. Dat vertrouwen moet verder worden uitgebouwd om de intergemeentelijke samenwerking te verwezenlijken. Niet als uitspraak of leuze (dat is namelijk de wil), maar door verstandige stappen in de samenwerking te maken (zodat naar elkaar toegegroeid kan worden) en overtuigende maatregelen te nemen, die het te doorlopen proces waarborgen.

Commitment

Een belangrijk begrip binnen intergemeentelijke samenwerking is "commitment". In hoeverre zijn de eilandgemeenten in staat en van plan om een "verbintenis" met elkaar aan te gaan. De mate waarin de eilandgemeenten wel of niet verbonden zijn met elkaar is een sterke voorspeller voor het realiseren én voortbestaan van het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Weinig verbonden zijn met elkaar vergroot de kans op het afbreken van de samenwerking. Een hoge mate van verbondenheid daarentegen biedt een grote kans op een succesvol intergemeentelijk samenwerkingsverband.

Met commitment wordt niet alleen betrokkenheid bedoeld, maar ook een actieve bijdrage die wederzijdse verplichtingen met zich meebrengt. Dat betekent starten met samenwerking (en

ophouden met er over praten) en de consequenties onderkennen en onderschrijven. De Waddengemeenten moeten zien, voelen en ervaren dat het ernst is met de samenwerking. De bestuurlijke en ambtelijke top stralen uit en laten geloofwaardig zien dat het speelkwartier over is. De Waddeneilanden gaan vanaf nu samenwerken!

Concluderend:

Er is voldoende wil aanwezig om het proces te starten en nut en noodzaak zijn overduidelijk aanwezig. Het commitment is nog broos.

De geloofwaardige vorm van samenwerking is vastgelegd in een viertal scenario's. Kijkend naar de toets, zoals uitgevoerd in dit hoofdstuk is de volgende aanpak logisch en gewenst (een tussenform van scenario B en C):

- start met krachtig projectmatig samen te werken. Hoewel niet een samenwerkingsvorm met een sterk blijvend effect, levert het op tal van terreinen een overtuigende meerwaarde op. Er is vanuit schaarste meer te doen met beperkte middelen en dit helpt het broze commitment vanuit daadwerkelijk samenwerken te verstevigen;
- start met de standaardisatie van de infrastructuur en de uniformering van werkprocessen. Een ingrijpend en vergaand traject. Een krachtig programmamanagement is strikt noodzakelijk. Deze vorm van samenwerking is een randvoorwaarde om succesvol gezamenlijke organisatievormen van het secundaire en primaire werkprocessen in de toekomst mogelijk te maken.
- bereid samenwerking op een beperkt aantal secundaire processen voor.
- integrale organisatie en bundeling van alle PIOFACH-functies wordt op korte en middellange termijn afgeraden.

5. ADVIES BERENSCHOT EN VERVOLGSTAPPEN

Het advies van Berenschot rond de te zetten stappen in intergemeentelijke samenwerking wordt in dit hoofdstuk beschreven. Het advies bestaat uit:

- a) beschrijving van de oplossingsrichting;
- b) bestuurlijk-juridische vormgeving van de samenwerking
- c) waarborgen realisatie intergemeentelijke samenwerking;
- d) beschrijving van de processtappen voor de komende weken en maanden.

5.1 AANPAK OM TE KOMEN TOT GEWENSTE OPLOSSINGSRICHTING

In deze paragraaf refereren we aan de samenwerkingsmogelijkheden, zoals deze in hoofdstuk twee uitgebreid beschreven staan. Deze samenwerkingsvormen zijn:

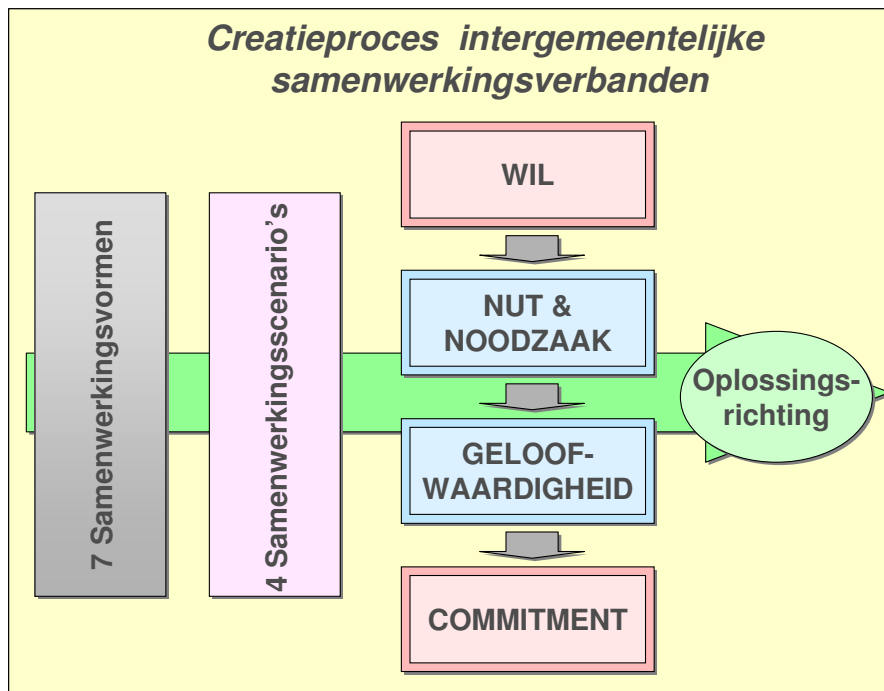
- 1) Projectmatig bundelen van krachten:
 - a. gezamenlijk inkopen
 - b. uitwisseling en professionalisering
 - c. samenwerken op incidentele beleidsvraagstukken (invoering nieuwe regelgeving bijvoorbeeld) en beleidsontwikkeling
- 2) Standaardiseren en uniformeren:
 - a. standaardiseren van de infrastructuur
 - b. uniformering werkprocessen
- 3) Gezamenlijk organiseren van secundaire processen
- 4) Gezamenlijk organiseren van primaire processen

Deze vier clusters van samenwerking zijn ondergebracht in een viertal scenario's, die oplopen in complexiteit van samenwerking en in te behalen synergie.

De samenwerkingsscenario's zijn:

- A) Projectmatig samenwerken op zowel het primaire als secundaire proces
- B) A + Uniformering en standaardisering
- C) B + Partiële samenwerking op onderdelen van bepaalde PIOFACH-functies
- D) B + Integrale samenwerking op alle PIOFACH-functies

Deze scenario's zijn getoetst op een viertal aspecten, die samen een goed zicht geven op de mate waarin succesvolle samenwerking enerzijds realistisch is en anderzijds kan rekenen op onderbouwde bestuurlijke en ambtelijke steun. Deze vier aspecten, waarop getoetst is, zijn gevisualiseerd in de volgende figuur:



Kijkend naar de toetsing van de vier scenario's, zoals deze in hoofdstuk vier heeft plaatsgevonden van wil tot commitment, dan valt ons op hoofdlijnen de volgende zaken op:

- Eilanders hechten aan bestuurlijke autonomie, gerichtheid op de eigenheid, bereikbaarheid en een goede dienstverlening. Hoe dit achter de schermen georganiseerd wordt is minder relevant.
- Texel, Vlieland, Terschelling en Schiermonnikoog hebben de wil om op korte termijn een breed en intensief intergemeentelijk samenwerkingsverband te organiseren. Ameland wil ook samenwerking, maar dan via de "weg der geleidelijkheid" en op specifieke Waddenproblematiek. Het hanteren van verschillende snelheden voor de eilandgemeenten is een verstandige keuze, waarbij het einddoel door alle eilandgemeenten wordt onderschreven.
- Uit het onderzoek is gebleken dat er voldoende nut en noodzaak is om intergemeentelijk te gaan samenwerken op niveau één (projectmatig samenwerken), niveau twee (uniformeren en standaardiseren) en niveau 3 (partiële samenwerking op onderdelen en integrale samenwerking op alle PIOFACH-functies).
- Op basis van het onderzoek hebben wij vier geloofwaardige samenwerkingsscenario's opgesteld.
- Er is voldoende wil, aanleiding, nut en commitment voor projectmatig samenwerken en het voorbereiden van standaardisatie en uniformering (scenario A en B).
- Er is op dit moment (nog) onvoldoende commitment voor het gezamenlijk organiseren van secundaire en primaire processen (scenario C en D).

5.2 BESTUURLIJK-JURIDISCHE VORMGEVING VAN DE SAMENWERKING

Belangrijke vraag is hoe de samenwerking straks bestuurlijk-juridisch wordt vormgegeven. We behandelen dit vraagstuk eerst omdat het gevolgen heeft voor de aanbevolen oplossingsrichting. Niet zozeer voor de inhoudelijke kant ervan, maar wel als het gaat om het aanwijzen van de katalysator, de coördinator en de uitvoerder van de samenwerkingsplannen en als het gaat om de vraag wie de contractpartij bij de samenwerking is en hoe de verantwoordelijkheden terzake worden verdeeld.

Interessant is dat de opdracht om een onderzoek naar de haalbaarheid van een intensivering van de samenwerking tussen de vijf eilanden op de PIOFACH-taken niet door de vijf gemeenten, maar door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is gegeven. Blijkbaar wil het samenwerkingsverband hiermee krachtig inhoud geven aan één van haar doelstellingen, zoals die opgenomen zijn in artikel 3 van de regeling¹. Op zich is dat een nobel streven, maar feit is dat uiteindelijk de vijf gemeenten zelf het besluit om de voorgestelde oplossingsrichting te volgen om zodoende te komen tot krachtenbundeling op onderdelen van de PIOFACH-taken. Zij zijn vervolgens ook verantwoordelijk en blijven dat ook voor de effectuering ervan. Noch een besluit van het Eilander College, noch een besluit van de Eilander Raad kan de gemeenten hier binden en deze bestuursorganen kunnen in de besluitvorming en de uitvoering nadien ook niet in de plaats treden van de bestuursorganen van de vijf gemeenten. Wanneer dat wel wordt beoogd is een wijziging van de gemeenschappelijke regeling nodig, waarbij de (autonome) PIOFACH-taken in de regeling worden overgedragen, maar voor een dergelijke ingrijpende stap lijkt het ons nu te vroeg. Deze kan pas zinvol overwogen worden als het vierde niveau van samenwerking aan de orde komt.

Dit gezegd zijnde is heel wel denkbaar dat de gemeenschappelijke regeling, na ommekomst van de besluitvorming in de vijf gemeenten, een krachtige rol gaat spelen in de uitvoering van de samenwerkingsplannen. Eigenlijk is zo'n rol ook logisch gezien de historie van de gemeenschappelijke regeling en de belangrijke wijzigingen die er juist met het oog op die rol in 2005 zijn doorgevoerd. De huidige tekst van de gemeenschappelijke regeling biedt sindsdien voldoende aanknopingspunten om een prominente rol in de samenwerking te spelen. We noemen de volgende:

- om te beginnen kan de gemeenschappelijke regeling als zodanig contractpartij worden bij het convenant dat wij adviseren om het als vijf gemeenten aan te gaan; de basis hiervoor ligt in artikel 4, lid 3 van de regeling. In dat convenant kan vastgelegd worden welke rol de GR exact speelt in het effectueren van de samenwerkingsplannen; de rol van katalysator en coördinator lijkt voor de hand liggend; de uitvoering moet toch vooral door de gemeenten zelf gebeuren.
- in het verlengde van het vorige punt lijkt het ons belangrijk die rol van de GR zowel bestuurlijk als ambtelijk in te vullen.
- voor het bestuurlijke niveau adviseren we gebruik te maken van de mogelijkheid die de regeling biedt² en een portefeuillehoudersoverleg Samenwerking in te stellen. Kijkend naar de bevoegdheden van het Eilandercollege³ ligt het niet voor de hand dit orgaan een rol te geven in de coördinatie van het effectueren van de samenwerkingsplannen. Die samenwerkingsplannen worden immers niet door of binnen de GR geëffectueerd maar door en tussen de vijf gemeenten. In dit portefeuillehoudersoverleg participeert vanuit ieder college

¹ Zie in dit verband lid 2 sub k van artikel 3 van de regeling

² Zie in dit verband artikel 24 van de regeling

³ Zie in dit kader artikel 20 van de regeling

de wethouder (niet de burgemeester, want die heeft een andere verantwoordelijkheid als lid van het Eilander College) die de samenwerking in portefeuille heeft (of krijgt). Deze oplossing draagt bij aan het dwingend maken van de uitvoering van de samenwerkingsafspraken en committeert het democratisch gelegitimeerde deel van de vijf eilandbesturen vanaf het begin, wat zeker zal bijdragen aan de slaagkans en het draagvlak voor de samenwerking op de eilanden.

- voor het ambtelijk niveau adviseren we het college van gemeentesecretarissen een belangrijke rol in het effectueren van de samenwerkingsafspraken te geven. In artikel 25 van de regeling is deze functie expliciet benoemd en het is niet meer dan logisch daar dan gebruik van te maken. Belangrijk is wel dat de gemeentesecretarissen zich realiseren dat participatie in dit college vereist dat goed omgegaan kan worden met belangentegenstellingen. Soms zal de deelname voelen als een spagaat, omdat de opvattingen en belangen die lokaal spelen op regionaal niveau niet altijd gehonoreerd zullen kunnen worden. Het primaat dient vanaf het moment van besluitvorming te liggen bij het gezamenlijke belang en dat is het effectueren van de samenwerkingsafspraken. Het hiervoor genoemde artikel biedt ook een kapstok om een hulpstructuur in te richten ter ondersteuning van dit college. Gesproken wordt over coördinatoren, maar werkgroepen zouden ook een effectief instrument kunnen blijken, omdat zo meer medewerkers bij het proces betrokken raken wat bijdraagt aan het draagvlak.
- tenslotte adviseren we de secretaris van de regeling (met zijn secretariaat) een belangrijke rol in de coördinatie van de uitvoering van de samenwerkingsafspraken te geven. Doordat de secretaris op grond van de betreffende artikelen uit de regeling⁴ zowel participeert in het portefeuillehoudersoverleg als lid is van het college van secretarissen kan hij de linking pin vormen tussen het bestuurlijk en het ambtelijk niveau dat belast wordt met het uitvoeren van de samenwerkingsafspraken. De exacte uitwerking hiervan kan een plek krijgen in het af te sluiten convenant.

5.3 BESCHRIJVING OPLOSSINGSRICHTING

In deze paragraaf wordt de oplossingsrichting voor intensivering van intergemeentelijke samenwerking beschreven dat het Eilander College aan de Eilander Raad en vervolgens de vijf gemeenten wil voorleggen, zoals dit in een gezamenlijke vergadering van het college van burgemeesters en het college van gemeentesecretarissen op 6 september 2007 is besproken. Bovendien wordt een nadere uitwerking gepresenteerd van de samenwerkingsvorm, die van toepassing zou kunnen zijn voor het intergemeentelijk organiseren van de secundaire processen. Ten slotte wordt het waarborgen van de intergemeentelijke samenwerking nader uitgewerkt. Bij het intensiveren van intergemeentelijke samenwerking is het waarborgen van de daadwerkelijke realisering van het samenwerkingsverband even verstandig als noodzakelijk.

5.3.1 Voorstel van Eilander College aan Eilander Raad

De beschreven stappen en de gemaakte analyse leiden tot het volgende advies:

a) *Convenant*

De colleges van de vijf Waddengemeenten en het Eilander College zullen in oktober, nadat zij daarvoor groen licht hebben gekregen van de gemeenteraden resp. de Eilander Raad, een convenant tekenen, waarin de samenwerking tussen de gemeenten en de rol die de gemeenschappelijke regeling daarin gaat spelen, publiekelijk wordt bekendgemaakt en be-

⁴ Zie in dit kader de artikelen 24 en 25.

krachtig. Dit convenant is én een krachtig signaal van de vijf colleges en het Eilander College én een onderbouwing en commitment aan de wens en wil van de vijf gemeenten om bestuurlijke autonomie te koppelen aan verantwoord en verstandig bestuur. Het convenant bevat inhoudelijk de punten, zoals hieronder onder de punten b tot en met e vermeld staan en gaat in op de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling als het gaat om uitvoering

b) *Projectmatig samenwerken*

De vijf Waddengemeenten besluiten georganiseerd projectmatig te gaan samenwerken met ingang van 1 januari 2008 en de coördinatie ervan binnen het verband van de gemeenschappelijke regeling te organiseren.

Om dit besluit krachtig te ondersteunen wordt een hygiënemaatregel afgesproken, stelt het college van gemeentesecretarissen een coördinator voor dit onderdeel van de samenwerking aan, die zich ter uitvoering van de samenwerkingsafspraken, kan laten ondersteunen door een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers vanuit de vijf gemeenten.

Dit betekent het volgende:

- *hygiëneafpraak:*

Indien een gemeente niet op eigen kracht een vraagstuk kan oplossen en de wens heeft met een andere partij samen te werken dan worden de vier collegagemeenten hiervan op de hoogte gebracht. Vanuit deze consultatie wordt bekeken of er projectmatig met de vier collega-Waddengemeenten kan worden samengewerkt. Indien dit niet mogelijk en/of zinvol is kan de gemeente contact zoeken met andere partijen.

- *gezamenlijk inkopen:*

In oktober en november zal een ambtelijke werkgroep, waarin de vijf gemeenten vertegenwoordigd zijn, onder leiding van een aangewezen coördinator en aangestuurd door het College van Gemeentesecretarissen een inventarisatie maken van aanbestedingen en omvangrijke inkooptrajecten, die voor 2008 gepland staan. Deze inventarisatie leidt tot een door de vijf colleges vast te stellen agenda voor onderwerpen en projecten waar gezamenlijk ingekocht gaat worden in 2008. Een dergelijke inventarisatie wordt ieder najaar voor het daarop volgende kalenderjaar opnieuw opgesteld.

Daarboven wordt door de vijf colleges een assortiment van artikelen, producten en diensten vastgesteld, waarop gezamenlijk wordt ingekocht voor onbepaalde duur vanaf 1 januari 2008.

- *projectmatig samenwerken op beleidsvraagstukken:*

De coördinator analyseert met hulp van een ambtelijke werkgroep de bestuursakkoorden en jaarplannen, teneinde te komen tot een lijst van beleidsvraagstukken, die kunnen gelden als agenda voor 2008. Deze agenda behoeft de goedkeuring van de colleges en raden van de vijf gemeenten. Regulier overleg tussen de ambtenaren van de eilanden wordt ingesteld.

- *uitwisseling en professionalisering:*

De coördinator stelt met hulp van een ambtelijke werkgroep een concreet programma samen waarin enerzijds voor 2008 een drietal gemeenschappelijke professionaliseringstrajecten staan benoemd en waarin anderzijds een uitwisselingsprogramma voor ambtenaren concreet is uitgewerkt. Een dergelijk programma

wordt ieder najaar voor het daarop volgende kalenderjaar opnieuw opgesteld en vastgesteld door de colleges van B&W.

c) *Standaardisatie en uniformering*

- Standaardisatie van de infrastructuur

De colleges spreken uit te gaan standaardiseren op de infrastructuur van de verschillende Waddeneilanden. De start van deze standaardisatie is gepland op 1 november 2008.

Voorafgaand aan verwezenlijking van deze standaardisatie worden de volgende stappen genomen:

- ◆ De gemeenten voeren in gezamenlijkheid een vooronderzoek uit naar de verschillende mogelijkheden voor standaardisatie; de coördinatie en begeleiding hiervan ligt bij de gemeenschappelijke regeling (college van gemeentesecretarissen en portefeuillehoudersoverleg)
- ◆ Deel van het vooronderzoek is (laten) bekijken op welke wijze de Waddeneilanden zich aan kunnen sluiten bij NORA, D!mpact en/of GovUnited en effectief gebruik kunnen maken van initiatieven van het e-overheid programma (waaronder de e-teams).
- ◆ Op basis van deze resultaten stelt het college van gemeentesecretarissen een plan van aanpak vast voor de standaardisatie. Dit plan wordt via het portefeuillehoudersoverleg en de colleges in september 2008 voorgelegd aan gemeenteraden ter vaststelling.

- Uniformering van de werkprocessen

De colleges spreken uit de uitvoerende/administratieve werkprocessen van de verschillende Waddeneilanden te stroomlijnen, te uniformeren en te digitaliseren. Deze start van deze uniformering staat gepland op 1 januari 2009.

Voorafgaand aan verwezenlijking van deze uniformering worden de volgende stappen genomen:

- ◆ De gemeenten voeren in gezamenlijkheid een vooronderzoek uit naar de verschillende mogelijkheden voor uniformering; de coördinatie en begeleiding hiervan ligt bij de gemeenschappelijke regeling (college van gemeentesecretarissen en portefeuillehoudersoverleg).
- ◆ Deel van het vooronderzoek is (laten) bekijken op welke wijze de Waddeneilanden zich aan kunnen sluiten bij reeds gestroomlijnde processen bij "voorloopgemeenten", standaard beschikbare systeemoplossingen, D!mpact en/of GovUnited.
- ◆ In deze uniformering worden ook begrepen de werkprocessen voor persoonsmanagement, Informatisering & Automatisering en Financiën, zoals beschreven in paragraaf 5.3.2.
- ◆ Op basis van deze resultaten stelt het college van gemeentesecretarissen een plan van aanpak op voor de standaardisatie. Dit plan wordt via het portefeuillehoudersoverleg en de colleges in november 2008 voorgelegd aan gemeenteraden ter vaststelling.

d) *Samenwerking op secundaire processen*

De colleges spreken uit toe te werken naar krachtige samenwerking op het vlak van Financiën, Informatisering & Automatisering en Personeelsmanagement, zoals beschreven is in paragraaf 5.3.2. Deze samenwerking zal gestalte kunnen krijgen vanaf 1 september 2008. Hiertoe worden de volgende stappen ondernomen:

- ◆ Door het college van gemeentesecretarissen en het portefeuillehoudersoverleg Samenwerking wordt een programma uitgezet dat een forse impuls levert aan onderling vertrouwen enerzijds en gemeenschappelijke visie anderzijds. Dit programma wordt in de periode oktober 2007 tot en met april 2008 uitgevoerd.
- ◆ Een coördinator werkt samen met een ambtelijke werkgroep het in voorliggend rapport (zie paragraaf 5.3) beschreven plan rond samenwerking op secundaire processen nader uit en vertaalt dit naar een operationalisatieplan. Dit plan is in april 2008 gereed.
- ◆ In mei 2008 zal tijdens een speciale gezamenlijke conferentie van het Eilander College, het college van gemeentesecretarissen, het portefeuillehoudersoverleg Samenwerking en de colleges van de vijf gemeenten bepaald worden of er voldoende commitment is om deze belangrijke stap te nemen en op welke wijze de operationalisatie per 1 september 2008 gaat plaatsvinden. Wanneer hierover overeenstemming wordt bereikt, wordt een eensluidend voorstel aan de vijf gemeenteraden uitgebracht.

e) *Samenwerking op primaire processen*

De colleges en raden van de Waddengemeenten spreken uit samenwerking op primaire processen nader te willen onderzoeken. Om dit onderzoek om te buigen naar een intentie worden de volgende stappen ondernomen:

- ◆ Een ambtelijke werkgroep bereidt onder leiding van een door de GR aangegeven coördinator een agenda voor waar burgemeesters, gemeentesecretarissen en provincies zich in een gezamenlijke conferentie over kunnen buigen. Deze agenda is in april 2008 gereed.
- ◆ In mei 2008 zal tijdens een speciale gezamenlijke conferentie van het Eilander College, het college van gemeentesecretarissen, het portefeuillehoudersoverleg Samenwerking en de colleges van de vijf gemeenten bepaald worden of een nader onderzoek naar samenwerking op primaire processen wenselijk is én gaat plaatsvinden. Wanneer hierover overeenstemming wordt bereikt, wordt een eensluidend voorstel aan de vijf gemeenteraden uitgebracht.

5.3.2 Uitwerking samenwerking secundaire werkprocessen

Bij de start van het onderzoek is specifiek aandacht gevraagd voor het intergemeentelijk organiseren van de secundaire –ondersteunende– processen. In deze paragraaf willen we graag aandacht geven aan een aantal aspecten, die deze samenwerking inkleuren.

– *Plaatsen in de tijd*

Bij het intensiveren van intergemeentelijke samenwerking heeft het organiseren van de secundaire processen niet de hoogste prioriteit. De onderbouwing hiervoor is:

- ◆ In het versterken van het commitment is een eerste –meer logische en natuurlijke– stap gelegen in het versterken en bekrachtigen van intergemeentelijk samenwerken op basis van projecten;
- ◆ Uniformering en standaardisering is niet alleen een logische tweede stap, maar kan tevens gezien worden als randvoorwaardelijk om effectief organiseren van functies mogelijk te maken. Immers, een organisatie die de vijf eilanden moet ondersteunen, maar dat doet op verschillende infrastructuren en werkprocessen zal niet effectief zijn en tevens de theoretische synergie niet innen;
- ◆ De impact van deze verandering is groot (personele consequenties, besturing, huisvesting), terwijl het effect (op dit moment) gering is;
- ◆ Nadere beschouwing leert dat slechts op deelterreinen winst (kwaliteitsvoordeel of efficiency) te behalen is en dan ook veelal niet door het bundelen van zittend personeel.

– *Nabijheid versus op afstand*

Bij het samenstellen van een samenwerkingsverband is het belangrijk om te onderscheiden welke functies in nabijheid moeten blijven en welke op afstand geplaatst kunnen worden. Met “in nabijheid” wordt bedoeld dat er hoge mate van interactief verkeer is tussen de manager en de ondersteunende functie. Hierbij is vanuit de manager behoefte aan een hoogwaardige adviseur waar in vertrouwen goed mee gespard kan worden, die gevoel heeft voor de plaatselijke politiek, die bestuurs- en organisatie-sensitief is en de onderlinge relatie tussen ondersteuning, organisatie én primair proces goed en scherp ziet.

Onze ervaring leert dat het zeer verstandig is om de drie vitale ondersteunende functies in de nabijheid van het lokale management te houden: advisering over beleid en uitvoering van respectievelijk personeel, communicatie en financiën. De P-, C-, en F-functie moeten toegankelijk zijn voor de gemeentesecretaris en het overige management, waarbij het logisch is om de P- en C-functie te integreren met een gescheiden F-functie. Naast de drie vitale functies moet ook een keuze worden gemaakt over de beleidsfunctie. Deze zou lokaal georganiseerd kunnen zijn, maar kan wel door middel van projectmatige samenwerking voor de vijf eilanden ontwikkeld of bijgesteld worden. Beleid en advies zijn bestuursgevoelig. Daarom willen de eilandgemeenten de B&A functie in de nabijheid houden. De overige bedrijfsvoeringsfuncties zijn meer geschikt om op afstand te worden geplaatst. Het gaat hier immers om continuïteit, een foutloze productie, klantgerichtheid en een goede prijs/kwaliteitverhouding. Hoewel eilandgemeenten zeer hechten aan hun autonome positie is het op afstand plaatsen van beheer en uitvoering voor de inwoners van eilandgemeenten bespreekbaar.

– *Rol en functie Gemeenschappelijke Dienst*

De toetsing op een geloofwaardige invulling van ondersteunende functies laat zien dat er slechts een viertal functies zijn waar nut en noodzaak evident zijn en synergie aantoonbaar valt te behalen. Deze vier functies zijn:

- ◆ Geïntegreerd beleid & advies op het terrein van Personeel en Communicatie en beleid & advies op Financiën. Zie de voorgaande alinea;

- ◆ Beheer en uitvoering op het terrein van Personeel & Organisatie. Het gaat hierbij om het gezamenlijk organiseren (en standaardiseren) van de personeelsadministratie en het gezamenlijk inkopen van de salarisadministratie;
- ◆ Beleid & advies, alsmede beheer & uitvoering van Informatisering en Automatisering. Het gaat hierbij om gezamenlijk optimaal aan te sluiten bij NORA en initiatieven als D!mpact en GovUnited en te profiteren van ondersteuning, die de e-overheid biedt in de vorm van o.a. e-teams. Voor de gezamenlijke organisatie is het goed –vanwege schaalgrootte– te onderzoeken of samenwerking mogelijk is met bijvoorbeeld het intergemeentelijk samenwerkingsverband Zuid-West Friesland;
- ◆ Beheer & uitvoering op het terrein van Financiën en Control. Het gaat hierbij om het gezamenlijk standaardiseren, digitaliseren en organiseren van de financiële processen (werkprocessen, rekeningschema's, financiële administratie en AO/IC). Om uniforme financiële informatie te verkrijgen (en daarmee sturing mogelijk te maken) op de processen die in samenwerking worden uitgevoerd, is uitlijning van de financiële administratie (tot en met eventueel de beheersbegroting- en rekening) zelfs een noodzakelijke voorwaarde.

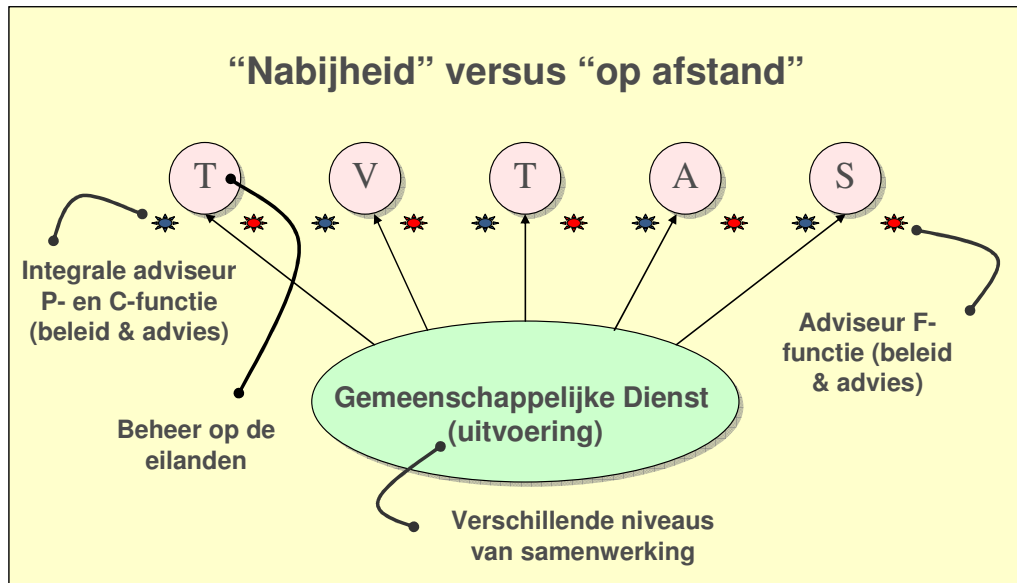
– *Regisseur of uitvoerder*

Het ligt voor de hand om het gezamenlijk organiseren van de ondersteunende functies te laten bestaan uit het fysiek samenvoegen van de medewerkers, die momenteel deze functies uitvoeren. Toch leidt deze oplossingsrichting veelal niet tot het beoogde resultaat, namelijk betere kwaliteit, een beperking van het risico, en een efficiëntere operatie. In de beschreven situatie zijn vaak zakelijk interessante opties buiten de vijf gemeenten te vinden (bijvoorbeeld de salarisadministratie) of levert de optelsom van gelijksoortige kwaliteiten niet een organisatie op, die met verve de toekomstige problemen te lijf kan gaan (bijvoorbeeld op het vlak van informatisering en automatisering). Het is daarom een betere weg om de krachten bij Beheer & Uitvoering te bundelen in een regiefunctie namens de vijf Waddeneilanden. Deze regiefunctie adviseert de gemeenten, bewaakt de integraliteit en koopt namens de gemeenten in.

– *Verschillende snelheden*

De samenwerking wordt gekenmerkt door verschillende snelheden. Texel, Vlieland, Terschelling en Schiermonnikoog willen een breed en intensief samenwerkingsverband, waarbij opgemerkt dient te worden dat Schiermonnikoog momenteel samenwerkt met de gemeente Dongeradeel. Ameland is behoudender en kiest voor de weg der geleidelijkheid. Zij zullen daarom een langzamer tempo inzetten. De aanpak, zoals voorzien in de geschetste oplossingsrichting en zoals openbaar gemaakt in het convenant creëert echter tijd om naar deze samenwerking toe te groeien. Daarenboven is er ook in de toekomst ruimte om –werkend vanuit één toekomstperspectief– verschillende snelheden toe te staan.

Een mogelijkheid tot het organiseren van de ondersteunende functie is hieronder gevisualiseerd:

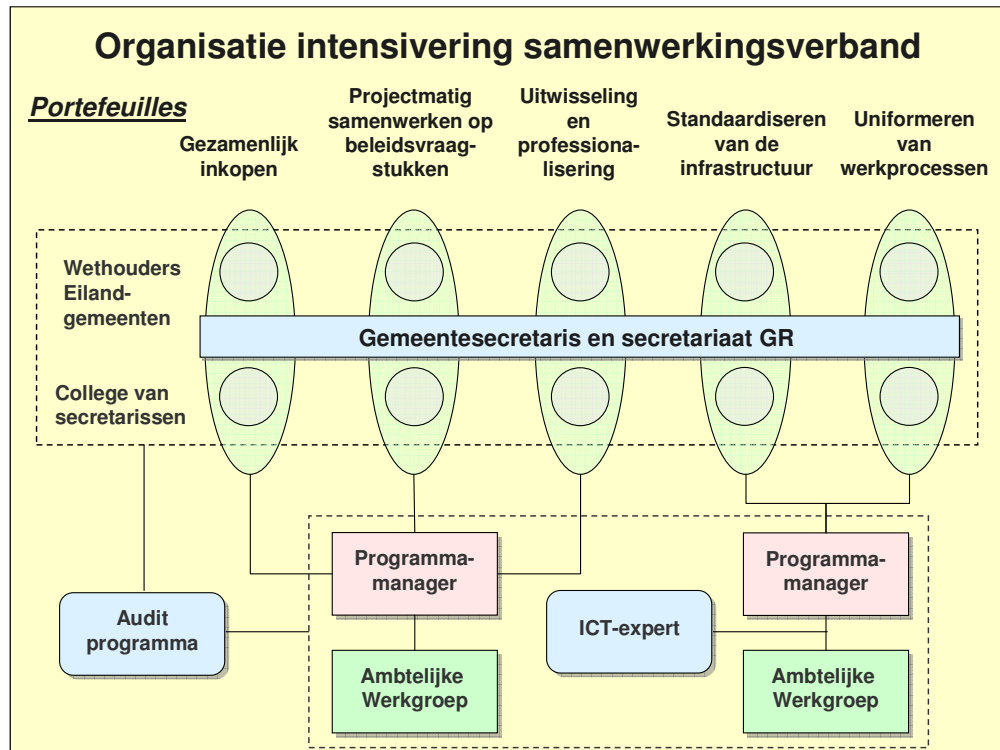


5.4 WAARBORGEN REALISATIE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

In het convenant is concreet beschreven wat op korte termijn de eerste stappen zijn om de intergemeentelijke samenwerking tussen de eilandgemeenten te intensiveren. Er wordt gestart met projectmatig bundelen van krachten en standaardiseren en uniformeren. Dit vraagt veel van bestuurders en ambtelijke organisaties. Bij burgemeesters en vooral gemeentesecretarissen leeft de zorg hoe de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking gewaarborgd kan worden. Het waarborgen van de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking valt uiteen in acht aspecten:

- a) Portefeuilles en capaciteit
- b) Programmamanagers
- c) Rol van provincies
- d) ICT-expert
- e) Coach
- f) Auditprogramma
- g) Boegbeeld
- h) Rol van gemeentesecretarissen
- i) Inbedding in de structuur van de gemeenschappelijke regeling

Om de eerste stappen van het convenant verder te operationaliseren hebben wij de organisatie in onderstaande figuur gevisualiseerd:



a) Portefeuilles en capaciteit

Direct na het tekenen van het convenant in oktober worden portefeuilles samengesteld en verdeeld. In dit portefeuillehoudersoverleg participeert vanuit ieder college de wethouder (niet de burgemeester, want die heeft een andere verantwoordelijkheid als lid van het Eilander College). Voor het ambtelijk niveau adviseren we het college van gemeentesecretarissen een belangrijke rol in het effectueren van de samenwerkingsafspraken te geven. Het is aan te bevelen dat de bestuurlijke en ambtelijke portefeuillehouders niet uit dezelfde gemeente afkomstig zijn.

Na het samenstellen en verdelen van de portefeuilles worden twee ambtelijke werkgroepen geformeerd. Het is van belang dat vóóraf de capaciteit bekend is van de werkgroepen. Capaciteit slaat op de randvoorwaarden tijd, geld, menskracht en de aanwezige expertise. Dat wil dus zeggen dat duidelijk is hoeveel tijd en geld beschikbaar is, maar ook dat de invulling van de werkgroepen bekend is. De beschikbare randvoorwaarden bepalen de haalbaarheid van de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking.

b) Programmamanagers

Het vrijspelen van programmamanagers-kwaliteit om het projectmatig bundelen van krachten en standaardiseren en uniformeren ook daadwerkelijk van de grond te krijgen gebeurt zeer beperkt binnen de huidige organisaties. Het aantrekken en behouden van hoogwaardig personeel is voor de Waddengemeenten al jaren een zorgelijk onderwerp. Het is daarom verstandig om de provincies bij de intergemeentelijke samenwerking te betrekken. Zij kunnen twee programmamanagers leveren die zorgdragen voor de portefeuilles binnen het projectmatig bundelen van krachten en het standaardiseren en uniformeren. De programmamanagers zijn in staat om doelen, inspanningen en middelen samenhangend te besturen en op elkaar af te stemmen. De programmamanagers zijn verant-

woordelijk voor het leiden van de programma's. Zij coördineren en organiseren meerdere projecten en zijn in staat om 'over' projecten heen te kijken en verbindingen te maken met de ambtelijke organisaties. De programmamanagers zijn in staat om complexe veranderingige vraagstukken te operationaliseren en implementeren. De kosten van het inhuren van een programmamanager zullen rond de € 225.000 per jaar bedragen. Op het moment dat de provincies of gemeenten zelf een programmamanager kunnen vrijspelen zullen de kosten rond de € 125.000 per jaar bedragen (functieschaal 13/14).

c) Rol van de provincies

De provincies worden gevraagd een ondersteunende, begeleidende en toetsende rol te spelen bij de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking tussen de Waddengemeenten. Dit betekent het volgende:

- financiering van de programmamanagers en de ICT-expert;
- gezamenlijke conferenties van burgemeesters, gemeentesecretarissen én provincies onder leiding van een onafhankelijk voorzitter;
- begeleiding en toetsing bij het realiseren van de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking.

d) ICT-expert

Bij het standaardiseren van de infrastructuur en het uniformeren van werkprocessen is het verstandig om ter ondersteuning van de programmamanagers een ICT-expert in te schakelen. De I&A-kennis die gevraagd wordt is in de huidige organisaties niet voor handen, waardoor het inhuren van aanvullende deskundigheid gewenst is. De kosten van een ICT-expert zullen rond de € 175.000 per jaar bedragen.

e) Coach

Het is wenselijk om tijdens de besprekingen van het Eilander College en college van gemeentesecretarissen een coach aan te stellen. De coach is gespecialiseerd in begeleiding en helpt en ondersteunt de colleges bij het behalen van het gezamenlijke doel: intensivering van de intergemeentelijke samenwerking. De coaching is zowel inhoudelijk als procesmatig en levert onder meer de volgende resultaten op:

- de onderlinge communicatie loopt soepeler;
- het onderlinge vertrouwen, begrip en openheid groeien;
- de colleges zijn beter toegerust om taken effectief en doelgericht uit te voeren.

De kosten van een coach zullen rond de € 30.000 per jaar bedragen

f) Auditprogramma

Vier keer per jaar worden audits uitgevoerd door een onafhankelijke partij. Een audit beoordeelt de voortgang van het proces op de mate van overeenstemming met de vooropgestelde criteria. Het is een belangrijk instrument om de kwaliteit van de projecten te toetsen en te verbeteren. Door het auditprogramma zijn de eilandgemeenten beter in staat een succesvolle uitkomst te waarborgen. De kosten van het auditprogramma zullen rond de € 40.000 per jaar bedragen.

g) Boegbeeld

Het boegbeeld is iemand die figuurlijk het beeld van de intergemeentelijke samenwerking draagt. Tijdens de individuele gesprekken met burgemeesters en gemeentesecretarissen werd meerdere malen aangegeven dat een boegbeeld, trekker, aanjager, gezichtsbepaler op dit moment ontbreekt en node gemist wordt. Er gaat op dit moment te weinig dynamiek

en kracht uit van de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking. Vier belangrijke kenmerken zijn van essentieel belang voor het boegbeeld:

- macht verbonden aan de positie;
- deskundigheid;
- geloofwaardigheid;
- leiderschap.

Een boegbeeld die motiveert, inspireert, richting geeft en in staat is om mensen (en eilandgemeenten) op één lijn te brengen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking. De Waddengemeenten doen er goed aan om een boegbeeld aan te stellen. Het is logisch dat de voorzitter van of het Eilander College of het college van gemeentesecretarissen het boegbeeld wordt van de intergemeentelijke samenwerking. Ook de overige burgemeesters en gemeentesecretarissen zouden die rol krachtig kunnen vervullen. Het is van belang dat het boegbeeld de ambitie, energie en status heeft om de samenwerking een stapje dichterbij te brengen.

h) Rol van gemeentesecretarissen

De intensivering van de intergemeentelijke samenwerking zal veel vragen van de ambtelijke organisaties. Als hoofd van de ambtelijke organisatie is een belangrijke rol weggelegd voor de individuele gemeentesecretarissen en het gezamenlijke college van gemeentesecretarissen. Zij moeten een “stuwende kracht” zijn achter de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking. Van de gemeentesecretarissen mag verwacht worden dat ze leidinggeven aan de veranderingen voor de ambtelijke organisaties die het intergemeentelijk samenwerkingsverband met zich meebrengt. Leiderschap bij verandering vraagt echter andere kwaliteiten dan het managen van de bestaande toestand. De gemeentesecretarissen zijn erop gericht om de pro-activiteit en veranderingsbereidheid van medewerkers in de ambtelijke organisaties te bevorderen, waarbij goede interne communicatie essentieel is. Medewerkers moeten weten welke veranderingen er komen, wat de redenen daarvoor zijn en hoe de toekomst eruit ziet. Dit kan niet vaak genoeg gecommuniceerd worden! Interne communicatie moet het gat dichtmaken tussen enerzijds de plannen en ideeën van de bestuurders en anderzijds de uitvoering door de medewerkers. Daarnaast zorgt interne communicatie voor commitment en vertrouwen. De neuzen moeten in dezelfde richting wijzen en veelvuldig de visie communiceren maakt het realiseren van het intergemeentelijk samenwerkingsverband een stuk makkelijker.

i) Inbedding in de structuur van de GR

Gegeven de doelstellingen van de GR ligt het voor de hand de initiatieven en activiteiten die de komende maanden en jaren op het terrein van de samenwerking worden ondernomen in te bedden in de structuur en bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de GR. Met zo'n inbedding is het effectueren van gemaakte afspraken beter gewaarborgd; er is een “onafhankelijke” partij die toeziet op de uitvoering en die ook een belangrijke katalyserende en coördinerende rol kan vervullen. Dat vereist wel een nauwkeurige afbakening van verantwoordelijkheden tussen het regionale en het lokale niveau en het vereist dat eenieder zijn rol zuiver weet te spelen. Onze aanbevelingen hieromtrent staan in paragraaf 5.2.

5.5 PROCESAANPAK KOMENDE WEKEN EN MAANDEN

Behandeling van het eindrapport van Berenschot stelt eisen aan de volgorde en communicatie. Het is belangrijk om evenwicht te vinden tussen de formele posities van de betrok-

ken organen en het belang om het eindrapport zo snel mogelijk vrij te geven, dit om ruis en geruchten over de inhoud te voorkomen.

Wij adviseren in dat kader het volgende stappenplan te hanteren:

- a. Rapport Berenschot
- b. Pre-advies Eilander College
- c. Behandeling rapport + pre-advies
- d. Informatieronde
- e. Besluitvorming

5.5.1 Stappenplan communicatie en besluitvorming

- a. Het Eilander College behandelt als eerste het definitieve eindrapport van Berenschot. In een gezamenlijk bericht maakt het Eilander College vervolgens het rapport openbaar en geeft het aan hoe de verdere besluitvorming gaat verlopen (zie hieronder voor een nader voorstel dienaangaande). In dit communiqué wordt zo nodig specifiek ingegaan op de verschillen in posities van de vijf eilandgemeenten, desgewenst voorzien van een nadere motivatie in neutrale bewoordingen. Als dat mogelijk is stelt het Eilander College ook een pre-advies bij het rapport op. Dat veronderstelt wel dat er in het Eilander College consensus bestaat over de conclusies die aan het rapport verbonden worden. Daarbij zou de scope moeten zijn het gezamenlijke belang van de vijf eilandgemeenten, niet het individuele belang van elke eilandgemeente afzonderlijk.
- b. Vervolgens wordt het rapport met het pre-advies van het Eilander College (als dat is opgesteld) in elk van de vijf eilandgemeenten in de colleges besproken (waarschijnlijk op basis van een eigen ambtelijk advies). Wenselijk is dat alle vijf de eilandgemeenten dit in dezelfde periode doen en dat het Eilander College hier de regie over voert. Zo niet, dan is in bovengenoemd communiqué duidelijk aangegeven hoe de (verschillende) planning er in de vijf eilandgemeenten uitziet.
- c. Nadat een eerste bespreking van de rapportage en de opties voor de toekomst in de vijf colleges heeft plaatsgevonden, volgt er een bestuurlijk beraad van de vijf voltallige colleges met als doel:
 - Uitkomsten beraad in de individuele colleges aan elkaar toe te lichten; het zou mooi zijn als er dan nog ruimte is voor afwegen en overtuigen.
 - Consequenties hiervan voor de samenwerking gezamenlijk af te concluderen.
 - Gezamenlijke procesafspraken voor het vervolg te maken.Wij raden u dringend aan om voor deze bijeenkomst gebruik te maken van een externe voorzitter/ begeleider.
- d. Na de bijeenkomst van de vijf colleges worden achtereenvolgens de Eilander Raad (door het Eilander College), de medewerkers, de Ondernemingsraden en de gemeenteraden (door de respectievelijke Colleges) geïnformeerd. Dit weer op basis van een gezamenlijk communiqué, waarin beschreven wordt waarover consensus is bereikt qua samenwerkingsmodel, de standpunten van elk van de vijf eilandgemeenten op een genuanceerde, reële manier worden belicht, en de gezamenlijk te nemen vervolgstappen worden geschetst. Uiteraard staat het daarnaast elke eilandgemeente vrij om – in aanvulling op de gezamen-

lijke berichtgeving – meer specifiek op de eigen situatie in te gaan richting de eigen medewerkers, raad en bevolking.

- e. Vervolgens start het besluitvormingstraject. De Ondernemingsraden worden om advies gevraagd en aan de gemeenteraden en Eilander Raad worden de noodzakelijke besluiten voorgelegd.

In onderstaande tabel worden de processtappen geconcretiseerd:

Datum	Actie	Resultaat	Wie
17-9-2007	Beschikbaar stellen van eindrapport Berenschot	Inzicht in definitieve resultaten	Berenschot
17-9-2007	Versturen reactie Eilander College	Standpuntbepaling Eilander College	Eilander College
17-9-2007 tot 24-9-2007	Peilen standpunten lokale colleges, organisatie, OR, provincies, raden	Beelden bij (eventuele) weerstand en knelpunten	Afzonderlijke secretarissen
4-10-2007	Behandeling advies secretarissen en rapport Berenschot	Pre-advies	Eilander College
4-10-2007	Tekenen samenwerkingsconvenant	Commitment intensivering intergemeentelijke samenwerking	Eilander College en Colleges eilandgemeenten
5-10-2007	Gezamenlijk Communiqué	Rapport openbaar, positie eilandgemeenten en proces besluitvorming	Eilander College
10-10-2007 tot 17-10-2007	Behandeling pre-advies in Colleges van de eilanden	Positiebepaling colleges	Colleges eilandgemeenten (regie Eilander College)
19-10-2007	Gezamenlijke behandeling pre-advies vijf voltallige colleges	Uitkomsten colleges bespreken, consequenties in kaart brengen en gezamenlijk procesafspraken maken	Bestuurlijk be raad van de vijf voltallige colleges onder leiding van externe voorzitter/begeleider
1-11-2007	Starten ambtelijke werkgroepen projectmatig samenwerken en vooronderzoek standaardiseren en uniformeren en gez. org. van de secundaire processen	Operationalisatieplannen	Aansturing door secretarissen met externe begeleiding
1-11-2007	Start programma met Eilander college en college van gemeentesecretarissen	Werken aan onderling vertrouwen enerzijds en gemeenschappelijke visie anderzijds	Externe begeleiding
29-11-2007	Bespreking pre-advies in	Keuze voor samenwerkings-scenario, standpunten en ver-	Eilander College

Datum	Actie	Resultaat	Wie
	Eilander Raad	volgstappen	
30-11-2007	Informereren medewerkers, de OR-en en raden door middel van gezamenlijk Communiqué	Keuze voor samenwerkings-scenario, standpunten en vervolgstappen	Colleges eilandgemeenten
1-12-2007 tot 7-12-2007	Besluit voorleggen aan gemeenteraden en Eilander Raad	Besluitvorming	Colleges eilandgemeenten en Eilander College
1-12-2007 tot 7-12-2007	Raadpleging OR-en	Besluitvorming	Colleges eilandgemeenten
Januari 2008	Positiebepaling Colleges eilandgemeenten	Besluitvorming	Colleges eilandgemeenten
Februari 2008	Officiële advies / instemmingsaanvraag lokale OR-en	Besluitvorming	Gemeenteraden
Maart 2008	Afrondende besluitvorming in de lokale raden	Besluitvorming	Gemeenteraden
Mei 2008	Gezamenlijke conferentie	Bespreken uitkomsten onderzoek samenwerking secundaire en primaire processen	Eilander College en college van secretarissen
November 2008	Start standaardisatie infrastructuur	Intensiveren intergemeentelijke samenwerking	Aansturing door secretarissen
Januari 2009	Start uniformeren werkprocessen	Intensiveren intergemeentelijke samenwerking	Aansturing door secretarissen