

OP WEG NAAR EEN GEZAMENLIJKE NETWERKORGANISATIE IN DE BAR-GEMEENTEN

Een oriëntatie op een verdieping van de regionale samenwerking in de BAR-gemeenten

1. Inleiding

De drie BAR-directies hebben zich in 2009 in een tweetal gezamenlijke sessies gebogen over de vraag op welke wijzen de huidige samenwerking in de komende jaren uitgebouwd kan worden. Uitgangspunt hierbij was het BAR-Koersdocument 'BAR-Goed' uit 2007, waarin de missie en visie van de samenwerking zijn verwoord. Sinds 2007 wordt tussen de drie gemeenten nauw samengewerkt op diverse terreinen, variërend van inkoop, ICT, de nieuwe Wet op de Omgevingsvergunning (WABO) tot gezamenlijke aanbesteding van WMO, een regionaal arbeidsmarktbeleid en enkele stadsregionale projecten (o.a. oprichting CJG, mantelzorg & vrijwilligersbeleid). Na twee jaar samenwerking is de tijd rijp om de balans op te maken en de uitgezette koers specifiekere invulling te geven.

2. Integrale gezamenlijke koers vanuit drie verschillende invalshoeken

Voordat een gezamenlijke koers kon worden uitgezet hebben de directies zich allereerst uitgesproken over hun eigen zienswijzen op de samenwerking. Deze zienswijzen hadden ieder een eigen accent. De Albrandswaardse directie heeft de behoefte uitgesproken voor een duidelijk toekomstperspectief. Achtergrond hiervan is de perceptie dat het steeds lastiger wordt om grote en steeds complexer wordende maatschappelijke opgaven als gemeente zelfstandig te kunnen uitvoeren. Daarentegen wil men wel degelijk vanuit kracht en gelijkwaardigheid een interessante samenwerkingspartner zijn voor de andere gemeenten. De Barendrechtse directie heeft zich uitgesproken voor de uitbouw van de samenwerking in een netwerkorganisatie. Achtergrond hiervan is de behoefte aan flexibiliteit (met voor elke opgave andere partners) en een zo licht mogelijke structuur. De Ridderkerkse directie heeft gepleit voor een ontwikkelingsgerichte benadering van de samenwerking. Bij voorbaat hoeft niet duidelijk te zijn langs welke wegen de samenwerking gestalte krijgt, zolang het eindperspectief maar in zicht blijft. In de Ridderkerkse benadering wordt de samenwerking dan ook gezien als een reis, waarbij alleen het einddoel bekend is, maar het precieze programma pas gedurende de tocht nadere invulling krijgt.

3. Verkenning: vormen van regionale samenwerking

In bestuurlijk Nederland bestaat een grote variëteit aan samenwerkingsmogelijkheden voor gemeenten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een juridisch en een organisatorisch perspectief. Voor deze notitie is het organisatorische perspectief met name interessant, omdat vanuit dit perspectief het doel van de samenwerking centraal kan worden gezet. In deze denklijn is de vorm van de samenwerking afhankelijk van de strategie en wordt niet eerst een structuurdiscussie gevoerd. Gemeenten stellen steeds vaker het doel van de samenwerking op de voorgrond en ontwerpen op basis hiervan een organisatiekundig concept om hiermee (doelmatigheids-)doelstellingen te bereiken.

De in Nederland meest voorkomende organisatorische samenwerkingsconcepten zijn het Shared Service Centrum, het netwerk, de matrix en het centrum. Uiteraard zijn er tal van mengvormen, variërend van lichte tot zwaardere samenwerking. De genoemde vier concepten zijn in figuur 1 nader toegelicht.¹

¹ Korsten e.a. (2006), *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Open Universiteit Nederland i.s.m. Eiffel, SDU, Heerlen/Arnhem.

Figuur 1: Vormen van intergemeentelijke samenwerking

Vorm:	Toelichting:	Voordelen:	Nadelen:
Shared Service Centrum (SSC)	In het shared service centrum concept voegen de samenwerkende gemeenten bepaalde afdelingen samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de moederorganisaties. De medewerkers uit de moederorganisatie worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daarheen gedetacheerd. Deze ambtenaren werken vervolgens voor verschillende opdrachtgevers.	+ schaalgrootte; hierdoor vermindering van kwetsbaarheid, kostenbesparing, professionalisering, verbetering dienstverlening + heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden + onderbrenging in één afzonderlijke organisatie + eenduidige relatie tussen samenwerkende gemeenten, SSC en tussen gemeenten onderling + gemakkelijk uit te breiden met andere taakvelden	- ambtelijke organisatie komt meer op afstand te staan van besturen. Besturen kunnen niet zelf meer beslissen over prioriteitsstelling medewerkers - Extra kosten (hoger loonniveau SSC, professionaliseringsslag, coördinatiekosten i.v.m. afstemming over opdrachten, kwaliteit en prijsniveau) - Veel energieverlies / personele onrust in het bouwproces van de SSC-organisatie - voordelen pas echt van toepassing als alle gemeenten ook hetzelfde beleid hebben
Netwerkoncept	Het netwerkconcept is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken structureel samen om schaalvoordelen te behalen. Zij werken in werkgroepen, maar doen dat niet vrijblijvend. Bestuurlijke legitimatie en idem dito aftrap staan hier garant voor. Het netwerkarakter staat echter centraal en dus moet het echte samenwerken van onderop vorm krijgen. Werkgroepen formuleren voorstellen om tot een betere bedrijfsvoering van de partners te komen.	+ goede formule als partners de tijd hebben om naar elkaar toe te groeien + flexibel concept, biedt mogelijkheden om kansen te verkennen + daar waar kansen zich voordoen, kan samenwerking worden geïntensiveerd + sterke punten van de eigen organisatie blijven behouden, kwetsbare punten worden met behulp van andere gemeenten aangepakt	- beperkte voordelen van opschaling (o.a. kostenbesparing, immers geen nieuwe organisatorische structuur) - Samenwerking kost tijd en de terugverdieneffecten zijn voor betrokken ambtenaren niet direct zichtbaar
Matrixconcept	Bij het matrixconcept nemen de samenwerkende gemeenten elk één of meerdere taken of beleidsterreinen voor hun rekening. Medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise treden in dienst van een bepaalde gemeente, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm in de leveringscontracten die zij afsluiten. Feitelijk vervullen alle gemeenten afzonderlijk steeds een centrumfunctie voor de andere deelnemers.	+ gemeente hoeft zich slechts te concentreren op beperkt aantal taken; overige taken worden geheel uitgevoerd door andere gemeenten + hoge graad van professionalisering mogelijk + sterke punten van de eigen organisatie blijven behouden, kwetsbare punten worden met behulp van andere gemeenten aangepakt	- grote onderlinge afhankelijkheid omdat elke gemeente een gezamenlijke taak op zich neemt - door de fysieke en organisatorische scheiding neemt de verkoking van de ambtelijke organisaties toe - dubbele cultuurbreuk: door specialisaties en positionering in verschillende organisaties met eigen bedrijfsculturen
centrumconcept	Gemeenten nemen diensten af bij één centrumgemeente. Diensten worden vervolgens verleend op basis van 'service level agreements'. Samenwerking wordt gezocht met die gemeente die al over een behoorlijk ambtelijk apparaat beschikt. Een echt nieuwe uitvoeringsorganisatie hoeft niet te worden opgericht.	+ gebruik maken van specifieke sterke punten van de grootste partner; geen energie nodig voor oprichten nieuwe organisatie + hoge graad van professionalisering ligt binnen handbereik + deelnemende gemeenten kunnen zonder veel moeite instappen	- dominante visie en cultuur van organisatie waarbij taken worden ondergebracht - bedrijfsrisico voor grote gemeente bij uitstappen kleinere gemeenten

Korsten e.a. (2006), *Samenwerking beproefd*, pp. 35-40.

De vraag is welke samenwerkingsvorm het beste past bij de doelstellingen van de BAR-samenwerking en de fase waarin de samenwerking zich op dit moment bevindt.

4. Doelstellingen BAR-Koersdocument

In het BAR-Koersdocument uit 2007, dat door alle BAR-colleges en raden is vastgesteld, zijn de volgende zeven doelstellingen van de samenwerking verwoord:

1. Het vergroten van de kracht van de drie gemeenten; krachtig en proactief inspelen op (landelijke en regionale) ontwikkelingen in de samenleving; uitvoering beheerstaken
2. Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening; sneller en beter ontwikkelingen volgen
3. Het beperken van de kwetsbaarheid; vergroten aantal specialisten, inspelen op onvoorzienbare omstandigheden
4. Het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid (verbreden kennis, beperken externe specialisten)
5. Het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen (o.a. stevigere positie in Stadsregio en naar provincie Zuid-Holland)
6. Het vergroten van efficiency; sneller en beter inspelen op de vraag, meer voor minder bieden, behalen inkoopvoordelen, beheren & innoveren)
7. Het beter inspelen op arbeidsmarktproblemen (invulling vacatures, binden en boeien van medewerkers)

5. Valkuilen en leerpunten

Op basis van leerervaringen in het verleden van andere regionale samenwerkingsverbanden is een aantal valkuilen benoemd, dat te allen tijde vermeden moet worden:

1. Zware en logge bestuurdersconstructies;
2. Gevechten op elk niveau (politiek, ambtelijk) om functies en zeggenschap;
3. 'Polderen' als uitkomst van elk proces;
4. Te weinig meerwaarde voor alle partijen;
5. Te hoge verwachtingen over de opbrengst(en) van de samenwerking;
6. Verlies van lokale kennis, 'op maat' bediening van de klant.

Vanuit deze valkuilen is voor de BAR-gemeenten een aantal leerpunten opgesteld:

1. De onderlinge samenwerking tussen de BAR-gemeenten moet vooral gericht worden op die punten, die meerwaarde opleveren voor de BAR-gemeenten gezamenlijk.
2. Verspilling van bestuurlijke/ambtelijke tijd en energie moet worden vermeden; kosten en baten van de samenwerking moeten vooraf zo duidelijk mogelijk in beeld worden gebracht;
3. Men moet beseffen dat samenwerking in eerste instantie extra inzet en middelen kost;
4. De focus van de samenwerking moet met name gericht zijn op de samenleving, niet op de samenwerking alleen;
5. Het opvangen van kwetsbaarheid kan een belangrijke reden zijn voor samenwerking, maar vereist wel volledige onderlinge openheid en transparantie;
6. Het vasthouden van lokale kennis en binding met de lokale woongemeenschap(pen) is en blijft essentieel.
7. Gezamenlijk in BAR-verband kan een krachtigere belangenbehartiging worden gerealiseerd van de BAR-gemeenten naar de Stadsregio, provincie Zuid-Holland en het Rijk.

6. Voorgenomen koers: netwerkorganisatie

Op basis van:

- de genoemde uitgangspunten en doelstellingen van het BAR-Koersdocument;
- de genoemde drie accenten van de drie gemeenten;
- de fase waarin de huidige samenwerking zich bevindt;

is een gezamenlijke voorgenomen koers uitgezet, die er – op hoofdlijnen – als volgt uitziet:

1. De BAR-gemeenten koersen de komende jaren aan op de ontwikkeling van een netwerkgroep. De drie bestaande lijnorganisaties worden gecontinueerd voor de bediening van lokale opgaven, daarnaast wordt een BAR-netwerkgroep opgericht voor de regionale opgaven (of lokale opgaven die we gezamenlijk willen uitvoeren).
2. De netwerkgroep bestaat uit diverse samenwerkende eenheden vanuit de drie gemeenten, maar ook van externe partijen, afhankelijk van het beleidsterrein waarop wordt samengewerkt (bijv. VRR, DCMR, ondernemersverenigingen, Werkbedrijf, etc.).
3. De netwerkgroep kent verschillende modaliteiten, wederom afhankelijk van het beleidsterrein waarop samengewerkt wordt:
 - a. medewerkers van de drie BAR-gemeenten werken gezamenlijk aan een activiteit of product, de taken worden verdeeld op basis van aanwezige expertise, workload en/of ervaring.
 - b. bij de aansturing van medewerkers in de netwerkgroep kan worden gekozen voor een scheiding tussen het eigenaarschap over het proces en het HRM-eigenaarschap. In de gemeente Ridderkerk wordt deze scheiding al met goede ervaringen toegepast. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor het gehele proces integraal bij een (leidinggevende) medewerker te leggen, waardoor telkens één persoon aanspreekbaar is op een (samenwerkings-)dossier. Deze eenduidige wijze van aansturing sluit ook aan op de manier van werken die zich op dit moment al in diverse BAR-projecten aan het ontwikkelen is.
 - c. er kan ook worden gekozen voor het gedeeltelijk of geheel onderbrengen van een activiteit of product bij één van de drie gemeenten.
4. Voorwaarden voor een gemeenschappelijke netwerkgroep zijn:
 - a. elke partij in de netwerkgroep moet zich goed realiseren welke voordelen hij uit de samenwerking wilt halen (*“what’s in it for me?”*) en tevens welke input hij kan leveren aan de andere partners (*“what can I share ?”*); elke partner in het netwerk streeft ernaar een evenwichtige balans te realiseren in het ‘geven en nemen’.
 - b. in de netwerkgroep moet continu aandacht zijn voor de noodzaak relevante spelers te betrekken in het netwerk, de behoefte hieraan kan in de tijd variëren. Hieruit volgt dat op bepaalde beleidsterreinen ook samenwerking gerealiseerd kan worden met gemeenten buiten de BAR-grenzen. Tevens moet men ook alert zijn op de aanwezige mogelijkheden om bestaande netwerken (bijv. van bestuurders, medewerkers) met elkaar te verbinden.
 - c. het bestuurlijk opdrachtgeverschap moet goed worden uitgelijnd; elk BAR-project kent slechts één verantwoordelijk bestuurder namens de drie gemeenten.
 - d. de bestuurlijke en ambtelijke aansturing en coördinatie van de netwerkgroep vindt plaats binnen de huidige BAR-besluitvormingsstructuur (zie bijlage); een succesvolle netwerk-samenwerking valt of staat met een duidelijke structuur en de hierin te hanteren processen.
 - e. een niet-hiërarchische relatie tussen de netwerkpartners (BAR-gemeenten vs. derde

- partijen).
- f. een gezamenlijke ICT-infrastructuur (ter bevordering van de onderlinge informatievoorziening) en een laagdrempelig contact tussen bestuurders en medewerkers.
 - g. competenties binnen de gemeenten om in een netwerkorganisatie succesvol te opereren:
 - * algemeen: verbinden, samenwerken en ondernemen
 - * specifiek: onderhandelen, beïnvloeden en netwerken

7. Partners in een netwerkorganisatie

In een netwerkorganisatie zijn de deelnemers zelf verantwoordelijk om aantrekkelijk te zijn én te blijven voor de andere netwerkpartners. Dit uitgangspunt sluit goed aan op een van de belangrijkste kenmerken van netwerkorganisatie: vrije wil, goed zicht op eigen competenties én oog voor de toegevoegde waarde van het netwerk voor de eigen doelstellingen. De partners investeren ieder voor zich en tezamen in het netwerk (in termen van kennis, tijd, geld, inbreng van relaties). Dat doen zij overigens niet belangeloos. Zij gaan ervan uit dat deze investering op zeker moment ook rendement oplevert. Tevens mogen zij erop vertrouwen dat alle deelnemers in het netwerk zorgvuldig met de investeringen zullen omgaan. Indien dat niet het geval is, ontstaat het risico dat de deelnemers het netwerk verlaten. Daarmee neemt de aantrekkelijkheid van het netwerk snel af en komt het voortbestaan van de netwerkorganisatie in gevaar. Dit wordt voorkomen door het aanbrengen van een evenwichtige balans tussen geven en nemen in de netwerkorganisatie.

8. Voor- en nadelen netwerkorganisatie

Het in BAR-verband samenwerken met behulp van een netwerkorganisatie heeft de volgende voordelen:

1. het vergt geen grootschalig reorganisatieproces binnen de drie gemeenten, waardoor wordt voorkomen dat onnodig veel energie wegvloeit voor interne processen;
2. lokaal maatwerk leveren aan de inwoners blijft heel goed mogelijk, omdat lokale kennis behouden blijft; in alle gemeenten blijft een front-office aanwezig voor alle gemeentelijke diensten;
3. het vergt geen formele inbedding en structuur, bijv. in een gemeenschappelijke regeling, zodat overhead wordt voorkomen, evenals een toename van bestuurlijke en ambtelijke 'drukke';
4. de medewerkers van de BAR-gemeenten kunnen vasthouden aan de kracht van de eigen organisatie (als thuisbasis) en aan bestaande collega's; tegelijkertijd ontstaan er voor hen nieuwe kansen voor verbreding van kennis en ervaring, het leren kennen van nieuwe collega's en van hen leren c.q. hen helpen.

De nadelen van een netwerkorganisatie zijn:

1. Het is de meest complexe vorm van samenwerking vanuit organisatorisch, juridisch en HRM-perspectief. Er is immers geen sprake van één sturende, separate organisatie, waarin alle taken en verantwoordelijkheden helder en overzichtelijk zijn ondergebracht. Dit betekent dat over aspecten als sturing, taken en verantwoordelijkheden vooraf duidelijke onderlinge afspraken moeten worden gemaakt. Ook de besluitvormingsprocessen kunnen tijdrovend zijn, omdat besluiten moeten worden voorgelegd aan en afgestemd met de gemeentebesturen van drie gemeenten.
2. Het is moeilijk om overzicht te houden op alle vormen van samenwerking. De besluit- en

bevoegdheidsverdelingsprocessen kunnen complex worden. Hier zal een sterke regierol nodig zijn voor de Stuurgroep BAR en de BAR-directies.

3. Implementatietrajecten van samenwerkingsconstructies (in welke vorm dan ook) kunnen tijdrovend zijn, met extra benodigde capaciteit voor met name juridische, personele en organisatorische zaken. Voor iedere vorm en besluitvormingstraject moeten immers aparte constructies worden opgezet en zullen bevoegdheden gemandateerd moeten worden.

9. Juridische consequenties netwerkorganisatie

Autonomie individuele gemeenten

In een netwerkorganisatie blijven de deelnemende gemeenten in principe volledig zelfstandig en behouden hun eigen lokale autonomie. Noch de Stuurgroep BAR, de BAR-directies, de projectportefeuillehouder, de ambtelijke projectleider van de BAR projecten hebben in een andere gemeente een juridische status. Zij hebben geen bevoegdheden en kunnen ook geen rechtsgeldige besluiten nemen voor een andere gemeente. Alle besluiten die in het kader van de BAR-samenwerking nodig zijn, moeten in een netwerkorganisatie worden voorgelegd aan de drie colleges van B&W en – bij een bevoegdheid van de raad – aan de drie raden. De colleges kunnen er wel voor kiezen om bepaalde bevoegdheden aan overlegorganen of functionarissen te mandateren. Mandaat houdt in dat het bestuursorgaan dat een bevoegdheid heeft gemandateerd, zelf de bevoegdheid kan blijven uitvoeren en een beslissing van de gemandateerde in principe kan terugdraaien. Zonder mandaat heeft een bestuurder of medewerker in een andere gemeente geen bevoegdheden en kunnen ze dus ook geen werkzaamheden met een juridische status voor de andere gemeente verrichten.

Besluit- en bevoegdheidsverdeling op maat; mandaat en delegatie

Per samenwerkingsvorm kunnen de gemeentebesturen de besluit- en bevoegdheidsverdeling naar wens nader uitwerken. Aangezien hiermee lokale besluitvormingstrajecten kunnen worden doorkruist, is hierin terughoudendheid geboden. Zeker in de beginsituatie, omdat een directeur/ projectleider/ portefeuillehouder weinig zicht heeft op eventuele consequenties van besluiten voor de andere gemeenten. Dit geldt ook voor zaken die op het eerste gezicht eenvoudig lijken, zoals de crisisorganisatie. Bovendien doorkruist een dergelijke mandatering de bevoegdheden van het reguliere management bij de afzonderlijke gemeenten, terwijl zij wel met de uitvoering worden belast en middelen/ personeel moeten inzetten.

Mandatering ligt wel voor de hand indien de projectleider/ portefeuillehouder een door alle gemeentebesturen gegeven specifieke en afgebakende opdracht uitvoert. Dit zou het geval kunnen zijn bij het uitvoeren van een collectieve aanbestedingsprocedure, nadat de aanbestedingsdocumenten door de gemeentebesturen zijn vastgesteld. Dit doet zich eveneens voor als een specialistisch medewerker tijdelijk bij een andere gemeente wordt geplaatst in geval van capaciteitsproblemen.

De afzonderlijke gemeentebesturen kunnen bevoegdheden ook delegeren aan een samenwerkingsvorm als deze een bestuursrechtelijk orgaan is (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling). Op dit moment is daar al sprake van, o.a. in de gemeenschappelijke regeling Ommij (Albrandswaard, Barendrecht), de gemeenschappelijke regeling Samenwerking Sociale Zaken Ridderkerk-Albrandswaard en de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW, Albrandswaard, Barendrecht). Bij delegatie kan het gemeentebestuur de bevoegdheid echter niet meer zelfstandig uitvoeren. Wel kan het gemeentebestuur te allen tijde het delegatiebesluit intrekken. Het gemeentebestuur bepaalt zelf wat er gedelegeerd wordt.

Verantwoording

Een projectleider/ portefeuillehouder/ medewerker is geen verantwoording schuldig aan de gemeentebesturen van de andere gemeenten en kan – in formele zin - niet door hen ter verantwoording worden geroepen, terwijl het gemeentebestuur wel verantwoordelijk kan zijn voor eventuele voldongen feiten of (in BAR-verband) gewekte verwachtingen. Het staat elk college natuurlijk vrij om een projectleider/ portefeuillehouder/ medewerker van een andere gemeente uit te nodigen om informatie uit te wisselen. De gemeentebesturen kunnen hen hiertoe niet dwingen, tenzij er een arbeidsrechtelijk inleenkader is gecreëerd. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor deze informatie blijft liggen bij de directies van de eigen organisatie.

Netwerkorganisatie en separate rechtspersonen

Binnen een netwerkorganisatie zijn diverse samenwerkingsvormen denkbaar. Het BAR-Koersdocument houdt zelfs de mogelijkheid open om voor een specifieke samenwerkingsvorm de gemeenschappelijke regeling als hulpmiddel te gebruiken. Het oprichten van een publiekrechtelijk rechtspersoon is overigens geen doel op zich. Er zijn echter situaties denkbaar, o.a. op het gebied van aanbestedingen, waarin (efficiency)doelstellingen alleen kunnen worden gerealiseerd met behulp van een gemeenschappelijke regeling. Hiervan zou sprake kunnen zijn bij samenwerking op het gebied van ICT en Toezicht & Handhaving. Het toebedelen en/of overdragen van taken op deze gebieden aan één gemeente is wettelijk niet mogelijk. Een dergelijke gemeenschappelijke regeling is louter een hulpmiddel om de beoogde samenwerking juridisch correct te effectueren waardoor de gemeenten de beoogde efficiencydoelstellingen kunnen realiseren. Mocht in een bepaalde situatie gekozen worden voor een gemeenschappelijke regeling, dan is het aanbevelenswaardig om alleen de uitvoeringszaken onder te brengen in de regeling. De gemeentebesturen behouden zodoende hun eigen bevoegdheid om beleid, budgettaire c.q. financiële kaders op te stellen en de gemeenschappelijke regeling aan te sturen, te controleren en te beëindigen.

Samenwerkingsconvenant

De netwerkorganisatie heeft geen juridische status. Desondanks gaan de afzonderlijke gemeenten investeren in de samenwerking. Indien de gemeenteraden behoefte hebben aan een zekere continuïteit, dan kunnen zij er voor kiezen om een BAR-samenwerkingsconvenant met elkaar te sluiten. Dit convenant zou afspraken kunnen bevatten over de wijze en voorwaarden waaronder in een BAR-netwerkorganisatie (afzonderlijke) samenwerkingsverbanden kunnen worden opgestart, georganiseerd, opgezegd en kosten en inzet kunnen worden verdeeld. De vrijblijvendheid wordt daarmee beperkt tot het door de gemeenteraden gewenste niveau. Bij complexe samenwerkingsvormen is het aanbevelenswaardig om al deze zaken goed vast te leggen.

Arbeidsrechtelijke aspecten

Vanzelfsprekend heeft de keuze voor een netwerkorganisatie ook arbeidsrechtelijke consequenties. Te noemen zijn o.a.:

- benodigde reorganisaties bij overplaatsing/samenvoeging van personeel uit de drie gemeenten;
- opstellen arbeidsrechtelijke kaders voor over en weer detacheren van personeel;
- afstemming of unifomering van arbeidsvoorwaarden;
- wenselijkheid van een gemeenschappelijk overlegorgaan (GO) met werknemersorganisaties op BAR-niveau.

Deze consequenties, die in een afzonderlijke notitie nader uitgewerkt zijn, moeten goed in het oog worden gehouden en tevens - in goede samenspraak met de Ondernemingsraden - worden gebruikt bij de uitbouw van verdere regionale samenwerking in de BAR-gemeenten.

10. Netwerkorganisatie: goede match met BAR-Koersdocument

Het voornemen om de BAR-samenwerking in een netwerkorganisatie vorm te gaan geven, verhoudt zich goed met de belangrijkste uitgangspunten van het BAR-Koersdocument die door de drie gemeentebesturen eind 2007 zijn vastgesteld, o.a.:

- de uitdrukkelijke wens om de baliefuncties (*frontoffices*) zo dicht mogelijk op de inwoners te blijven positioneren (centrum-, matrix- en SSC-model staan hiermee op gespannen voet);
- de gewenste flexibiliteit per samenwerkingsinitiatief (verhoudt zich lastig met matrix-model);
- het streven om te werken vanuit de eigen eigenheid en kracht, te creëren door juist ruimte te geven aan de eigen identiteit van gemeenten (verhoudt zich lastig met centrum- en SSC-model)
- de uitgesproken wens om samen te werken via een groeiproces. Op deze wijze kan ook echt lokaal maatwerk worden geleverd, waardoor zowel bestuurders, medewerkers en inwoners kunnen meegroeien in het (samenwerkings-)proces.

11. Netwerkorganisatie in de praktijk

Om de voorgestelde structuur beter inzichtelijk te maken hebben de BAR-directies aan de hand van drie concrete casuïstieken invulling gegeven aan de netwerkorganisatie. Deze casuïstieken zijn:

1. samenwerking op P&O-gebied
2. samenwerking bij de invoering van de Wet op de Omgevingsvergunning (WABO)
3. samenwerking op gebied van structuurvisies

Vooraf dient benadrukt te worden dat de invulling van deze casuïstieken slechts als illustratie dient van een mogelijke netwerkorganisatie en niet als opgelegd blauwdruk van de directies voor de uitbouw van de samenwerking.

ad 1) Samenwerking op het gebied van P&O

Op het gebied van P&O vond tot 2009 nauwelijks samenwerking plaats tussen de drie BAR-gemeenten. Wel is in het BAR-Koersdocument een project benoemd, waarin de samenwerkingskansen op diverse P&O-gebieden zullen worden verkend: instroom, doorstroom, ontwikkeling medewerkers, back-office. Dit project is in het tweede kwartaal 2009 van start gegaan onder projectleiderschap van Albrandswaard.

De BAR-directies hebben bij de uitwerking van de netwerkorganisatie P&O het volgende voor ogen (zie ook figuur 2):

Sheet verkenning P&O–netwerkorganisatie

Opgave t.a.v. BAR-samenwerking

Verbeteren van de dienstverlening in brede zin aan de diverse P&O-klantgroepen: de drie besturen en organisaties.

Wie zijn de belangrijkste partners ?

Universiteiten, hogescholen, voortgezet onderwijs (stages & trainees), reïntegratie- en SW-bedrijven (t.b.v. detacheringen in eigen gemeentelijke organisaties), *preferred suppliers* op het gebied van werving, selectie, personal & management development.

Wat kunnen de gemeenten aan de andere partijen geven ?

Tijdelijke werkervaringsplekken voor studenten, werkzoekenden en gehandicapten. Gemeenten kunnen tevens een gezamenlijke arbeidspoule opzetten met medewerkers, die op projectbasis in alle drie gemeenten inzetbaar

zijn. Tevens is een uniformering gewenst van rechtspositieregelingen om onderlinge uitwisseling van personeel te vergemakkelijken.

Wat kunnen de gemeenten van andere partijen krijgen ?

Geschoolde arbeidskrachten op tijdelijke basis, inzet van medewerkers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ("maatschappelijk verantwoord ondernemen"), middelen ter ontwikkeling eigen personeel (schaalvoordelen bij gezamenlijk afnemen van producten/dienstverlening externe partners).

Wat kunnen de gemeenten aan elkaar geven ?

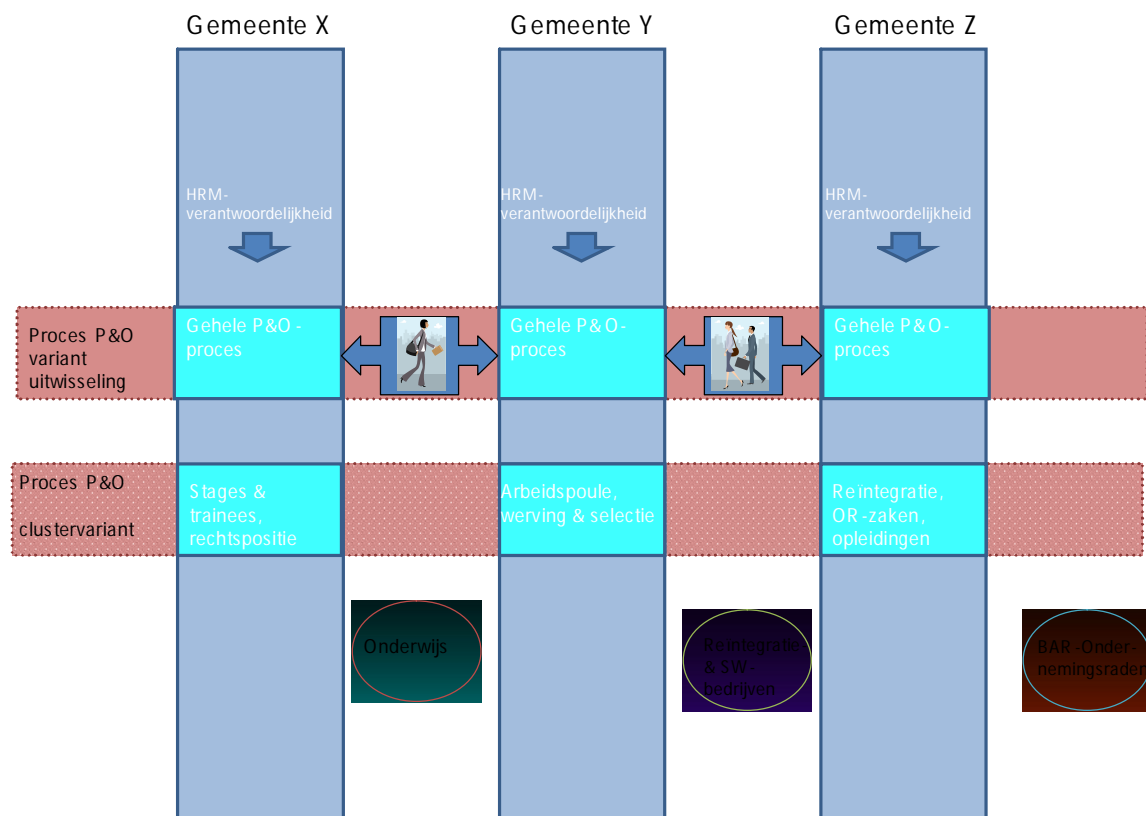
- flexibel inzetbare medewerkers o.b.v. arbeidspoule & openstelling voor interne vacatures
- uitwisseling van tijdelijke medewerkers (o.a. inhuur)
- kennis- en informatieuitwisseling

Hoe zou de structuur van de netwerkorganisatie eruit kunnen zien ?

Afhankelijk van de reikwijdte van toekomstige samenwerking en daarin te maken keuzes. Te denken valt o.a. aan de oprichting van een gezamenlijk P&O-team en arbeidspoule, waarin een deel van de nieuwe medewerkers wordt opgenomen. Het dienstverband wordt aangegaan met gemeente X, maar de werkzaamheden binnen dat dienstverband kunnen ook plaatsvinden in gemeenten Y en Z.

In de netwerkorganisatie is een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever voor de regionale activiteiten. Het gezamenlijke P&O-team voor de bovenlokale taken wordt aangestuurd door één BAR-manager. De HRM-verantwoordelijkheid voor de medewerkers in het P&O-team vindt in de drie lijnorganisaties plaats.

Figuur 2: virtuele P&O- netwerkorganisatie



ad 2) Samenwerking bij de invoering WABO

Bij de invoering van de nieuwe wet op de Omgevingsvergunning (WABO) werken de drie BAR-gemeenten al geruime tijd samen. Gezamenlijk zijn de processen van de WABO in kaart gebracht (incl. digitalisering van processen en software), worden samen met de partners VRR en DCMR opleidingen verzorgd en wordt ook op beleidsmatig gebied samengewerkt. Een nieuw initiatief is de vraag welke mogelijkheden er zijn om op termijn te komen tot verdergaande vormen van samenwerking, met name in de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De BAR-directies hebben bij de uitwerking van de netwerkorganisatie WABO het volgende voor ogen (zie ook figuur 3):

Sheet verkenning WABO–netwerkorganisatie

Opgave t.a.v. BAR-samenwerking

Betere bediening van de inwoners bij uitvoering WABO (snellere procedures, integraliteit en uniformering van processen en activiteiten, kwalitatief betere advisering en besluitvorming).

Randvoorwaarde voor samenwerking

Inwoners BAR-gemeenten kunnen in hun eigen woongemeente WABO-aanvragen indienen/ advies vragen t.a.v. WABO-zaken; hier kunnen de relatief eenvoudige aanvragen direct aan de balie worden afgedaan. Complexere aanvragen worden doorgeleid naar een gezamenlijke back-office.

Wie zijn de belangrijkste partners ?

Direct: VRR, DCMR, welstandscommissies. Op afstand: provincie Zuid-Holland, Waterschap

Wat kunnen de gemeenten aan de andere partijen geven ?

- kennisuitwisseling op het gebied van de WABO (mogelijk: verdeling processen op aanwezige competenties)
- verbinding met (vraag van) inwoners
- uniformering van processen (bijv. één aanspreekpunt BAR, één vaste locatie t.b.v. afgifte WABO-adviezen)
- voordelen netwerken van bestuurders en ambtenaren

Wat kunnen de gemeenten van andere partijen krijgen ?

- kennisuitwisseling op het gebied van de WABO (mogelijk: verdeling processen op aanwezige competenties)
- commitment over procedures
- (formele) adviezen t.a.v. WABO-aanvragen
- integratie van welstandscommissies

Wat kunnen de gemeenten aan elkaar geven ?

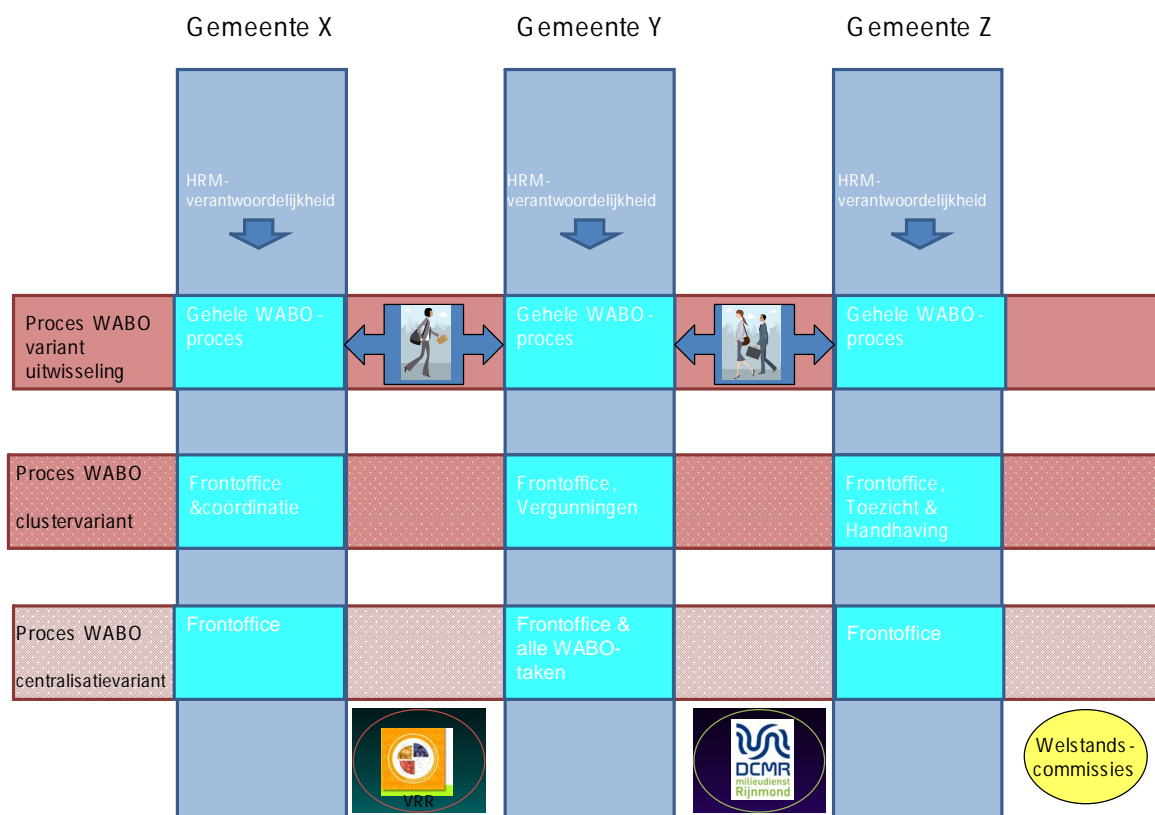
- gezamenlijk projecten uitvoeren (o.a. handhavingsacties)
- gezamenlijke opleidingen & voorlichtingsacties (-campagnes)
- kennisuitwisseling
- gezamenlijk beleid
- gezamenlijke werkprocessen
- uitruil van werk / personele uitwisseling
- gezamenlijke juridische ondersteuning / optimaler gebruik van specialisten
- gezamenlijke administratie
- gezamenlijke vertegenwoordiging in regionale en landelijke overlegverbanden, vakwerkgroepen
- gezamenlijke huisvesting / samenvoeging personeel

Hoe zou de structuur van de netwerkorganisatie eruit kunnen zien ?

- 3 raden en colleges met politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de WABO
- 1 portefeuillehouder /bestuurlijk opdrachtgever namens de BAR-gemeenten; periodieke bestuurlijke afstemming met verantwoordelijke collegeleden in andere BAR-gemeenten
- 1 ambtelijk opdrachtgever: directielid van een van de BAR-gemeenten

- werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers BAR-gemeenten, DCMR, VRR; doorgroei naar gezamenlijk WABO-team met scheiding tussen HRM-aansturing door eigen gemeente en procesaansturing door WABO-teamleider
- vakinhoudelijke samenwerkingsvarianten:
 1. alleen WABO-vergunningen
 2. alle vergunningen (WABO, APV & overige)
 3. toezicht & handhaving op de WABO
 4. toezicht & handhaving op alle vergunningen
 5. combinaties van varianten 1 t/m 4
- organisatorische samenwerkingsvariant: ontwikkeling in groeiproces, waarbij elke gemeente haar eigen WABO-frontoffice in eigen gemeentehuis behoudt:
 - fase 1: personele uitwisseling naar personeelspoule o.b.v. een diensverleningsovereenkomst, oprichting van werkgroepen, in tact laten van huidige organisaties
 - fase 2: clustering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in één gemeentehuis, deel van de klantcontacten wordt centraal ontsloten ("digitale loket")
- periodieke informatie-uitwisseling (ambtelijk) met provincie Zuid-Holland en Waterschap, zo nodig ook op bestuurlijk niveau

Figuur 3: virtuele WABO-netwerkorganisatie



ad 3) Samenwerking op gebied van (structuur-)visies

Door het verbinden van de structuurvisies van de BAR-gemeenten ontstaat de unieke mogelijkheid om een kader te ontwikkelen, waarin de gemeenschappelijke subregionale ambities zijn bijeengebracht. De BAR-directies hebben bij de uitwerking van de netwerkorganisatie het volgende voor ogen (zie ook figuur 4):

Sheet verkenning netwerkorganisatie gezamenlijke structuurvisie

Opgave t.a.v. BAR-samenwerking

In een structuurvisie ordent de gemeente haar maatschappelijke en fysieke vraagstukken in een kaderstellend document. Er zijn zowel maatschappelijke (economie, milieu, recreatie) als ruimtelijke vraagstukken die de gemeentegrenzen overstijgen. Een eerste stap om hierin verbetering aan te brengen is een analyse op welke regionale vraagstukken (die een ruimtelijke impact kunnen hebben) meerwaarde aanwezig is om een gezamenlijke visie op de aanpak hiervan in BAR-verband te formuleren. Hiertoe zal een lijst van ruimtelijke onderwerpen worden opgesteld.

In Barendrecht is in 2008 een strategische visie ontwikkeld, eind 2009 zal ook een structuurvisie worden opgesteld. Ridderkerk heeft haar structuurvisie inmiddels afgerond. In Albrandswaard zal eind 2009 ook een structuurvisie worden opgesteld. Dit is hét moment om de genoemde documenten te onderzoeken op raakvlakken en de vraag te beantwoorden welke kansen er liggen voor nadere samenwerking.

Wie zijn de belangrijkste partners ?

Provincie Zuid-Holland, Stadsregio Rotterdam, gemeenten Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam, regiogemeenten, waterschap, woningbouwcorporaties, werkgeversverenigingen, milieuverenigingen.

Wat kunnen de gemeenten aan elkaar en aan de andere partijen geven ?

Voordelen van netwerken van bestuurders en ambtenaren, kennis van lokale ontwikkelingen die invloed (kunnen) hebben op andere gemeenten en partijen en – in een verdergaande fase – een gemeenschappelijke BAR-structuurvisie, waarin de gemeenschappelijke ambities en voornemens van de BAR-gemeentebesturen zijn gecompileerd. Directe aanspreekpunten namens de gemeenten op het gebied van structuurvisies, vergroten van kennis over ontwikkelingen in andere gemeenten.

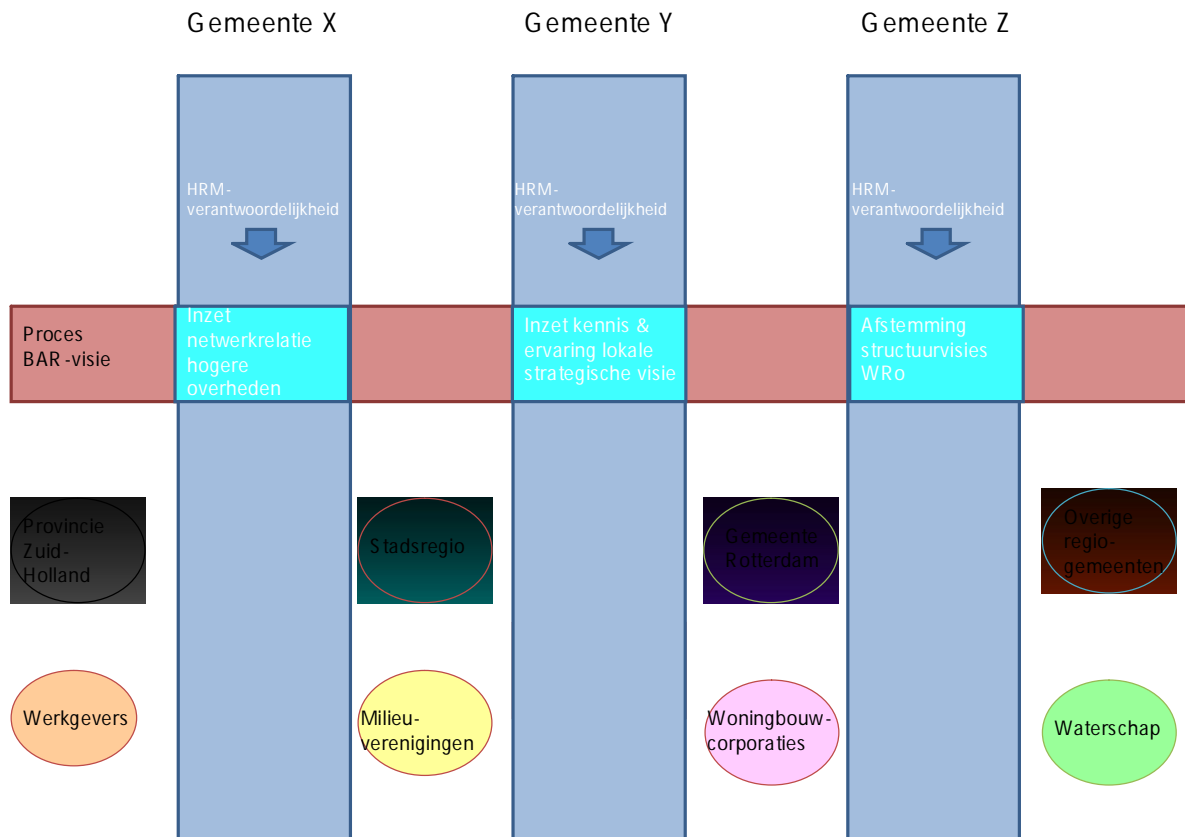
Wat kunnen de gemeenten van andere partijen krijgen ?

Directe aanspreekpunten en betere onderlinge afstemming bij partijen t.b.v. de realisatie van gemeenschappelijke doelstellingen van de BAR-gemeenten.

Hoe zou de structuur van de netwerkorganisatie eruit kunnen zien ?

- 3 raden en colleges met politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid
- regiegroep, onder leiding van burgemeester gemeente X. Overige deelnemers: portefeuillehouders Groen (gemeente X), infrastructuur (gemeente Y) en Economische Zaken (gemeente Z). Ambtelijk opdrachtgever: directeur (gemeente Z).
- netwerk-groep: medewerkers uit de drie BAR-gemeenten, onder leiding van de ambtelijk opdrachtgever (gemeente Z). In te vormen team Structuurvisies scheiding toepassen tussen HRM- en procesverantwoordelijkheid

Figuur 4: virtuele netwerkorganisatie gezamenlijke structuurvisies



12. Conclusies

De gezamenlijke BAR-directies adviseren de Stuurgroep BAR, Colleges van burgemeester en wethouders en de raden om de huidige intergemeentelijke samenwerking uit te bouwen conform de uitgangspunten en doelstellingen van het vastgestelde BAR-Koersdocument. Hierin wordt gekozen voor een netwerkconcept, binnen het stramien van de huidige drie lijnorganisaties, omdat dit concept zich het beste verhoudt met de genoemde doelstellingen en uitgangspunten van het BAR-Koersdocument. Binnen dit concept kan toegewerkt worden naar een vermindering van de kwetsbaarheid van de individuele BAR-gemeente, door veel meer dan nu het geval is een beroep te doen op de twee andere BAR-gemeenten bij de uitvoering van diverse gemeentelijke taken. Daarnaast kan de focus gericht blijven op individueel maatwerk voor de klant, binnen het kader van de eigen lokale wensen en behoeften.

De netwerkorganisatie biedt een groeimodel van simpele informatieoverdracht tot een gemeenschappelijke regeling als hulpmiddel. Per taak kan er een verschillend tempo worden gekozen. Bij de complexere samenwerkingsvormen is het aanbevelenswaardig om vooraf goed de gewenste doelstellingen en resultaten in beeld te brengen, waarna de meest geschikte vorm kan worden gekozen. Voor de complexere samenwerkingsvormen waarbij aanbestedings- en reorganisatieaspecten een rol spelen is een groeimodel niet wenselijk. In deze situaties kan beter vanuit de gewenste eindsituatie een samenwerkingsvorm worden gekozen ter voorkoming van problemen.

In de BAR-netwerkorganisatie kunnen vele verrijkende of simpele organisatievormen naast elkaar bestaan. Daardoor is het een aandachtspunt om overzicht te houden op de vele wijzen van samenwerking, de complexe besluitvormingsprocessen en de bevoegdheidsverdelingen. Deze processen zullen inzichtelijk moeten worden gemaakt voor alle medewerkers. Terughoudendheid is geboden bij het toekennen van gemandateerde en vooral gedelegeerde bevoegdheden aan een samenwerkingsvorm. Medewerkers kunnen alleen rechtsgeldige handelingen verrichten als ze gemandateerd zijn.

Aanbevelenswaardig is het om per samenwerkingsvorm in ieder geval de volgende zaken vast te leggen: doelstelling, beoogde resultaten, vorm van samenwerking, inzet van personeel en financiële middelen, verrekening, juridische status medewerkers, mandatering, bevoegdheids-, verantwoordelijkheids- en verantwoordelijkheidsverdeling. Op basis van deze beschrijving kan de gewenste samenwerkingsvorm worden gekozen.

Voorgesteld wordt om – ná besluitvorming in colleges en raden – het jaar 2010 te benutten om de netwerkorganisatie op te bouwen en invulling te geven op een aantal nader vast te stellen beleidsvelden. Per 1 januari 2011 kan dan worden geëvalueerd of de gekozen structuur en werkwijze beantwoordt aan de BAR-samenwerkingsdoelstellingen, danwel een andere structuur nodig is.

13. *Besluitvormingsprocedure*

- 4 juni 2010: bespreking in BAR-directies
- ? augustus 2010: bespreking in Stuurgroep BAR

Barendrecht & Ridderkerk*:

- september 2010: behandeling in Colleges van B&W
- eind september 2010: aanbieden aan gezamenlijke BAR-Ondernemingsraden ter advisering
- oktober 2010: behandeling én finale besluitvorming in raden

* In Albrandswaard heeft de raad eind 2009 al ingestemd met de koers richting netwerkorganisatie

14. *Communicatie*

Ná de besluitvorming in de raden zal in de BAR-Nieuwsbrief alsmede via Intranet aandacht worden besteed aan de nieuwe BAR-koers. Voor de inwoners van de BAR-gemeenten zal ná de besluitvorming in de raden een gezamenlijk persbericht worden voorbereid.

15. *Beslispunten*

1. Instemmen met de notitie ‘Op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR-gemeenten’, met als voornaamste doelstelling om de BAR-samenwerking in de komende jaren uit te bouwen naar een netwerkorganisatie (*Stuurgroep BAR, colleges en raden*);
2. Instemmen met de voorgenomen besluitvormings- en communicatieprocedure (*Stuurgroep BAR, colleges, raden*).

Bijlage: Besluitvormingsstructuur BAR

