



Handreiking
Implementatie
intergemeentelijk
samenwerkingsverband

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	4
2. DOELSTELLING HANDREIKING	4
3. BELANG VOOR RAADSLEDEN EN BESTUURDERS	5
4. LEESWIJZER.....	5
5. FASEN.....	6
6. DE VOORBEREIDINGSFASE	8
6.1 Van Verkenning naar Voorbereiding	8
6.2 Proces en resultaten	9
6.3 Bestuurlijke rollen in de voorbereidingsfase	11
7. DE IMPLEMENTATIEFASE	15
7.1 Inleiding.....	15
7.2 De rol van het bestuur in de implementatiefase	16
7.3 De rol van het management in de implementatiefase	29
7.4 De rol van de medewerkers in de implementatiefase.....	31
8. DE UITVOERING VAN HET IMPLEMENTATIEPLAN	32
8.1 Vertrekpunt.....	32
8.2 Beleid.....	33
8.3 Samenwerkingsvorm.....	36
8.4 Personeel en organisatie	37
8.5 Cultuur.....	44
8.6 Werkprocessen.....	45
8.7 Automatisering.....	46
8.8 De begroting	48
8.9 Huisvesting	52
8.10 Archief	55
8.11 Huisstijl.....	56
8.12 Communicatie	56
8.13 Ondernemingsraden	57
8.14 Georganiseerd Overleg.....	57
8.15 Cliëntenraden.....	58
8.16 Overige aandachtspunten	58
8.17 Voorbereidingen van het nieuwe bestuur	59
8.18 Overdracht projectorganisatie	60
9. EVALUATIE EN NAZORG	61
10. BIJLAGEN	62
10.1 Checklisten en voorbeelden.....	62
10.2 Over de schrijver.....	73
10.3 Lijst afkortingen.....	74
10.3 Adressen	75
10.4 Geraadpleegde literatuur en publicaties.....	76

Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft StimulanSZ de uitvoering verzorgd van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Samenwerking Abw (Tssa). Naast andere publicaties rondom samenwerking tussen gemeenten is ons gebleken dat er bij de gemeenten behoefte was aan een aanvullende publicatie over het implementeren van een samenwerkingsverband, toegespitst op het terrein van sociale zaken en de uitvoering van de Wet werk en bijstand. De uitwerking is dan ook gebaseerd op het eerder door StimulanSZ uitgebrachte “Stappenplan samenwerkingsverband WWB”.

Het implementeren van een samenwerkingsverband is vaak een complex project. Niet alleen omdat er meerdere partijen bij betrokken zijn, maar vooral vanwege de veelheid van onderwerpen die geregeld moeten worden. Deze handreiking beoogt een bijdrage te leveren aan een efficiënter proces, waardoor de implementatie ook in een kortere doorlooptijd kan worden gerealiseerd. Op de vele aspecten van de samenwerking worden ideeën, suggesties en valkuilen aangegeven. Het beoogt in ieder geval een overzicht te geven waar de aandachtspunten liggen.

In deze publicatie is als uitgangspunt genomen de gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, in de wandelgangen de “zwaarste vorm”. Hierbij komen alle aspecten van samenwerking aan de orde. Extra aandacht is gegeven aan de personele aangelegenheden. De overgang van medewerkers naar een openbaar lichaam dient uiteraard zeer zorgvuldig te gebeuren, maar de praktijk leert dat juist hier nogal eens iets mis gaat.

In andere juridische constructies spelen veel van de behandelde onderwerpen, knelpunten en discussies een vergelijkbare rol. Door de focus te leggen op het openbaar lichaam zal deze handreiking ook bij andere vormen van pas komen. De samenwerkingsverbanden die inmiddels zijn gestart kunnen deze handreiking gebruiken als toetssteen om te beoordelen of alle onderwerpen naar behoren zijn afgehandeld.

In de tekst treft u kaders aan waarin respectievelijk praktijkvoorbeelden worden gegeven (cursief gedrukt) dan wel aandachtspunten (normaal gedrukt), die verzameld zijn op basis van opgedane ervaringen. In de bijlagen zijn checklisten opgenomen die in de praktijk nuttig zijn gebleken bij de implementatie.

Graag zouden wij van de lezers en gebruikers van deze handreiking reacties ontvangen. We willen weten of de handreiking bruikbaar is en voldoet aan de verwachtingen. Mocht u van bepaalde onderwerpen meer informatie willen dan kunt u daarvoor uiteraard met ons contact opnemen.

Gerrit Jan Schep
Directeur StimulanSZ

1. Inleiding

Veel gemeenten werken inmiddels samen bij de uitvoering van sociale zaken of zijn in een voorbereidend stadium van samenwerking. De Tijdelijke Stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw/WWB van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft aan de samenwerking een belangrijke impuls gegeven. Ter ondersteuning van de gemeenten heeft de Stichting Stimulansz een aantal publicaties uitgebracht, die als handreiking kunnen worden gebruikt bij de opzet en inrichting van een samenwerkingsverband¹.

In de praktijk blijkt dat zittend management over het algemeen weinig ervaring heeft met het projectmatig werken en implementeren van nieuwe organisaties. Onder implementatie wordt niet door alle gemeenten hetzelfde verstaan. We zien dan ook dat er stappen worden overgeslagen, onvolledig of dubbel worden uitgevoerd.

Als mogelijke problemen/ risico's van onvolledige implementatie zien wij dat door het ontbreken van bepaalde stappen, op enig moment stappen terug moeten worden gezet in het proces. Dat heeft gevolgen voor het tempo en de voortgang in het proces. Belangrijker nog is het risico van een verminderd draagvlak voor de samenwerking bij het bestuur én de medewerkers in de organisaties.

Ook bestaat er het risico van het uit elkaar vallen van verbanden. Gemeenten moeten in de periode voorafgaand aan de realisering ook nadenken over hoe om te gaan met vragen/ conflicten en risico's in de toekomstige samenwerking, daarover moet van tevoren worden nagedacht.

Er is (inmiddels) weliswaar zeer veel ondersteunend materiaal, en er zijn voorbeelden en plannen beschikbaar voor gemeenten die (beginnen met) samenwerken, er zijn daarentegen nauwelijks goede praktijkvoorbeelden van implementatieplannen. Wat er wel is? Vooral actiepuntenlijsten. Deze richten zich echter vnl. op operationele aspecten en zijn daardoor onvolledig.

Een organisatorisch veranderproces kent een drietal te onderscheiden niveaus, nl. een strategisch, tactisch én een operationeel niveau. Vooral op strategisch en tactisch niveau zien we in de bestaande implementatieplannen nauwelijks uitwerking. Dat is wel van wezenlijk belang voor een succesvolle implementatie. Daarbij is vooral ook van belang dat duidelijk is op welk moment welke besluiten moeten zijn genomen alvorens tot de uitvoeringsfase kan worden overgegaan.

2. Doelstelling handreiking

Doelstelling is dat de samenwerkingsinitiatieven, die in gang zijn gezet, worden gefaciliteerd in hun implementatieproces door middel van een handreiking implementatie. De ondersteuning (in de vorm van een handreiking) is bedoeld voor zowel bestaande verbanden, als de nog tot stand te brengen verbanden.

Voor bestaande verbanden biedt de handreiking een toets om te beoordelen of het implementatieplan volledig was, of dat onderdelen nog niet aan de orde zijn geweest en deze alsnog moeten worden opgepakt.

Voor de verbanden die nog moeten implementeren, biedt de handreiking een methodisch antwoord op een aantal problemen die zich bij het implementeren in de in de praktijk kunnen voordoen zodat hierop tijdig kan worden geanticipeerd.

3. Belang voor raadsleden en bestuurders

Implementeren heeft doorgaans het karakter van organisatorische maatregelen. Het bestuur lijkt daarbij, soms ver, op afstand te staan. Toch is ook in deze fase de bijdrage van gemeenteraden, colleges en wethouders / portefeuillehouders van groot belang voor het welslagen van de samenwerking.

In deze handreiking wordt aandacht besteed aan de rollen van de bestuurders. Om het hun makkelijker te maken kennis te nemen van de bestuurlijk relevante delen volgt hier een opsomming van de belangrijkste stukken uit de handreiking voor bestuurders:

- Hoofdstuk 6.3 Bestuurlijke rollen in de voorbereidingsfase
- Hoofdstuk 7.2 De rol van het bestuur in de implementatiefase
- Hoofdstuk 8.17 Voorbereidingen van het nieuwe bestuur

Uiteraard kan het voor de direct betrokken bestuurders nuttig zijn ook de organisatorische onderwerpen te bekijken. Daarbij is vooral gedacht aan bestuurders, die in het Algemeen en Dagelijks bestuur verantwoordelijkheid gaan dragen voor de aansturing van het samenwerkingsverband. Hetzelfde geldt voor bestuurders van gemeenten die samenwerken op basis van een (bestuurs)overeenkomst of een van de andere samenwerkingsvormen.

4. Leeswijzer

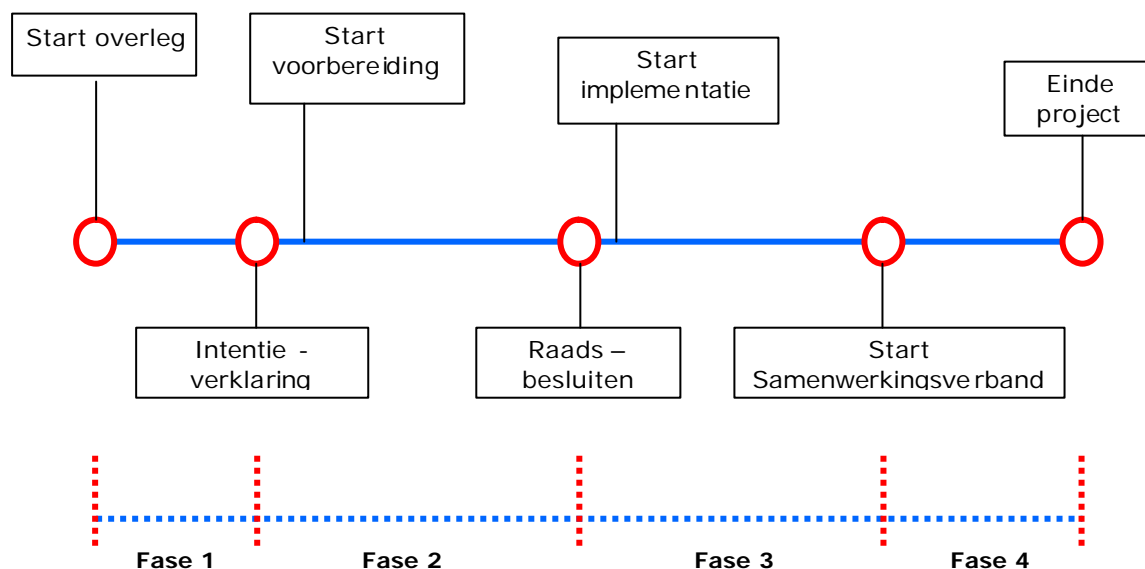
- Hoofdstuk 5: geeft inzicht in de fasenverdeling en beschrijft welke stappen in de betreffende fase worden gezet;
- Hoofdstuk 6: geeft aan welke resultaten gerealiseerd moeten zijn in de voorbereiding, alvorens de stap naar de realisatie kan worden gezet;
- Hoofdstuk 7: handelt over de verschillende rollen van bestuurders, management en medewerkers in de implementatiefase
- Hoofdstuk 8: is de beschrijving van de implementatie, waarbij apart aandacht wordt gegeven aan zowel de bestuurlijke als de organisatorische aspecten;
- Hoofdstuk 9: geeft een beschrijving van de vierde fase, waarin het samenwerkingsverband is gestart en de afrondende werkzaamheden worden uitgevoerd en de evaluatie en nazorg van het project plaatsvindt;
- Hoofdstuk 10: hierin zijn een aantal checklisten opgenomen die in het project gebruikt kunnen worden;
- Hoofdstuk 11: informatie over de schrijver, een literatuurverwijzing, de eindnoten en de colofon.

5. Fasen

Het traject om tot een samenwerkingsverband te komen is een complexe aangelegenheid. Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor een projectmatige aanpak:

- de werkzaamheden vallen buiten het reguliere werk (eenmalig);
- er is een duidelijke begin- en eindsituatie (beoogd resultaat);
- er zijn veel (interne) mensen bij betrokken met specifieke deskundigheid;
- uitvoering kan het best in een matrixstructuur onder aansturing van een projectleider;
- er zijn beperkte mensen, middelen en tijd beschikbaar (randvoorwaarden);
- er is een stuurgroep die, namens de deelnemende gemeenten, optreedt als verantwoordelijk opdrachtgever.

Om zicht te houden op de voortgang en planning is een projectaanpak dan ook onontbeerlijk. Praktijk heeft geleerd dat verdeling van het project in vier fasen een praktische en doelmatige werkwijze biedt. Elke fase wordt afgerond met besluitvorming, respectievelijk met afgeronde producten en resultaten. Ook kent elke fase een eigen planning en deelplannen.



Fasen:	Voornaamste resultaat:
1. Verkenning	Intentieverklaring deelnemende gemeenten
2. Voorbereiding	Besluit raden tot aangaan samenwerkingsverband
3. Realisatie/ implementatie	Vorbereidingen uitgevoerd voor de start van het samenwerkingsverband
4. Evaluatie en nazorg	Afronding van implementatie na de start van het samenwerkingsverband

Korte toelichting per fase

Fase 1: Op initiatief van (een van) de gemeenten vindt afstemming tussen colleges / portefeuillehouders plaats over de wens om tot (verdergaande) samenwerking te komen. Afstemming gebeurt op basis van ambtelijke notities over de stand van zaken, inschatting van voor- en nadelen van samenwerking, de beoogde doelen e.d.. Per deelnemend college wordt het besluit genomen, waarin:

- de intentie om tot samenwerking te komen wordt uitgesproken;
- het voorstel tot uitvoering van een onderzoek om tot samenwerking te komen aan de raad wordt voorgelegd;
- het raadsvoorstel houdt tevens in dat - na goedkeuring door de raad - het college opdracht krijgt een onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking te starten, waarvoor de benodigde middelen beschikbaar worden gesteld. In een dergelijke 'startnotitie' kan een kostenraming van het uit te voeren onderzoek worden opgenomen.

Fase 2: Na bestuurlijke besluitvorming wordt het onderzoek opgestart:

- aanstellen van een (externe) projectleider;
- evt. aanbestedingsprocedure;
- de projectleider zorgt voor uitwerking van het projectplan;
- na opdrachtverlening: starten met inrichting projectstructuur en met de uitvoering van het onderzoek;
- oplevering van een raadsvoorstel waarin een uitwerking van de samenwerking, inclusief de consequenties voor de deelnemende gemeenten wordt gegeven.

Fase 3: Op basis van goedkeuring door de gemeenteraden van het ingediende raadsvoorstel wordt de implementatie gestart van het samenwerkingsverband.

Fase 4: Overdracht van de projectorganisatie naar de staande organisatie en afronding van de "losse eindjes" uit het project. Verder wordt ondersteuning geboden bij het "op gang brengen" van het nieuwe management.

Uitvoeren evaluaties:

- evaluatie van het project;
- beoordeling van het functioneren van het samenwerkingsverband na het 1^e jaar in relatie tot de bij de start genoemde doelstellingen en beoogde resultaten;
- evt. plan van aanpak verbeterpunten.

Fase-overgangen

Aan het eind van elke fase wordt beoordeeld of alle gewenste resultaten zijn opgeleverd. Niet afgeronde onderdelen worden opgenomen in de volgende fase. Ook wordt beoordeeld of de betreffende fase volledig en juist is afgerond (kwalitatief).

In deze handreiking worden alleen fase 3 (realisatie/ implementatie) en 4 (evaluatie/ nazorg) nader uitgediept. Wel worden de minimaal vereiste besluiten en resultaten (producten) benoemd uit fasen 1 en 2, omdat deze een voorspellende waarde hebben voor een succesvolle implementatie en aangeven welke voorwaarden ingevuld moeten zijn voor de start van de volgende fasen².

6. De Voorbereidingsfase

6.1 Van Verkenning naar Voorbereiding

Sluitstuk van de fase 1 (Verkenning) is de besluitvorming van colleges en raden over de wens om met andere gemeenten tot samenwerking te willen komen. De intentieverklaring wordt in alle deelnemende gemeenten vastgesteld. Het heeft de voorkeur om door de gemeenteraden tevens te laten vaststellen:

- De doelen die de gemeenten met samenwerking willen bereiken;
- De verwachtingen die de gemeenten van elkaar hebben over de samenwerking;
- De voorwaarden die voor de gemeenten van belang zijn;
- De reikwijdte en omvang van het onderzoek, waarbij van belang is vast te stellen:
 - o welke mogelijke samenwerkingsvormen in het onderzoek worden betrokken;
 - o op welke terreinen de mogelijke samenwerking betrekking heeft;
- Het beschikbaar stellen van de middelen (financieel en personeel) om de opdracht uit te voeren;
- De planning, waarin wordt aangegeven wanneer het onderzoek afgerond dient te zijn;
- Goedkeuring om het onderzoek naar samenwerking uit te laten voeren.

Bestuursopdracht

Door het nemen van de besluiten door de gemeenteraden worden de colleges belast met de opdracht om het onderzoek uit te voeren. De colleges zullen de betreffende portefeuillehouder aanwijzen als lid van de stuurgroep³, die namens de colleges bestuurlijk verantwoordelijk is voor de feitelijke uitvoering.

In de voorbereidingsfase zal bestuurlijk – en politiek – veel discussie worden gevoerd. Waarschijnlijk over alle onderwerpen die in deze fase aan de orde komen. Als voor alles wat in de stuurgroep aan de orde komt ook afstemming nodig is in de deelnemende colleges, kan dat voor veel vertraging zorgen. Om slagvaardiger te kunnen werken is het aan te bevelen in de colleges van de deelnemende partijen een bestuursopdracht vast te stellen, waarin aan de (leden van de) stuurgroep opdracht wordt gegeven het onderzoek namens de colleges uit te voeren. De portefeuillehouder krijgt hiermee een mandaat om namens het eigen college afspraken te maken met de andere gemeentelijke vertegenwoordigers.

Uiteraard is hiermee nog geen besluitvorming tot stand gekomen over het al dan niet over gaan tot samenwerking. Wel wordt een gezamenlijke lijn uitgezet, waarin de samenwerking vorm krijgt en uitmondt in het uiteindelijke raadsvoorstel.

Voorkeur verdient het om voor de deelnemende partijen een gelijkkluidende bestuursopdracht vast te stellen, zodat de portefeuillehouders kunnen werken met eenzelfde mandaat. Desgewenst kunnen in de bestuursopdracht afspraken worden vastgelegd over welke onderwerpen (vooraf) in het college besproken dienen te worden. Voor alle betrokkenen zou het ook verstandig zijn als wordt vastgelegd op welke momenten en op welke manier de betrokken portefeuillehouder de voortgang bespreekt in het college.

6.2 Proces en resultaten

Wat gebeurt er in de Voorbereidingsfase ?

De voorbereidingsfase is sterk politiek / bestuurlijk van aard. De bestuurders zullen, als vertegenwoordigers van de eigen gemeente, het met elkaar eens moeten worden over de gewenste vorm van samenwerking. Daarbij zullen zij, ieder voor zich, rekening moeten houden met het gevoel van het college en de raad. Beoogd wordt uiteindelijk een voorstel te doen aan de raden waar draagvlak voor is en dus tot een goedkeurend besluit leidt.

Samenwerking blijkt mensenwerk te zijn. De persoonlijke verhoudingen tussen de bestuurders is een belangrijke succesfactor om tot een gemeenschappelijk standpunt en eindpunt te komen. Afhankelijk van de onderlinge relaties zal in deze fase dus veel aandacht uitgaan naar 'de proceskant'. Er wordt geïnvesteerd in persoonlijke verhoudingen. Het respect en vertrouwen moet er zijn. Ook moet doorgaans een zekere mate van gelijkwaardigheid blijken. Zolang het nog schort aan deze kernwaarden zal 'de wil om er uit te komen' onder druk staan. De gemeenten moeten dus naar elkaar toe groeien. In deze fase is soms de belangrijkste functie van de projectleider de rol van procesmanager. Hier blijkt een externe projectleider een voordeel te hebben. Hij kan als objectieve buitenstaander, zonder belangen bij één van de gemeenten, partijen bij elkaar brengen. Soms als 'postillion d'amour' en soms als 'sturende baas' om impasses te doorbreken en de voortgang er in te houden. Het hangt in belangrijke mate af van zijn of haar kwaliteiten of er een goed resultaat uitkomt ondanks de onderlinge meningsverschillen en persoonlijke verhoudingen.

Wat wordt er opgeleverd in de Voorbereidingsfase ?

Het uiteindelijke resultaat van de voorbereidingsfase is het voorstel aan de betrokken gemeenteraden met betrekking tot het al dan niet aangaan van een vorm van samenwerking. Duidelijk is, dat lichtere vormen van samenwerking makkelijker de eindstreep halen dan de zwaardere vormen, waarbij bestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen.

Om tot een weloverwogen besluit van de raden te kunnen komen dient in geval van een fusie het raadsvoorstel uitsluitend te geven over:

Onderwerp	Resultaat/product:
1. Uitgangspunten	Notitie Uitgangspunten Visie en missie samenwerking
2. Juridische vormgeving	Gemotiveerd voorstel juridisch / bestuurlijke vorm, inclusief - De overdracht van bevoegdheden De betrokkenheid van de raden
3. Beleid	Vergelijking beleid gemeenten Voorstel uniform beleid (afhankelijk van de samenwerkingsvorm en de wensen van de gemeenten) Afbakening werkterrein Producten en diensten

4. Dienstverleningsconcept	Uitgewerkt concept, bij voorkeur op niveau BVG, afgestemd met ketenpartners Overzicht effecten voor de klanten
5. Besturingsfilosofie	Orderings- en inrichtingsprincipes van de organisatie, competenties, stijl van leidinggeven, communicatiestructuur e.d.
6. Financiën	Concept begroting Vergelijking uitvoeringskosten Aanloopkosten investeringen Desintegratie-effecten Verdeelsleutel Meerjarenraming BTW-constructie
7. Personeel	Het overzicht van het betrokken personeel (naam, functie, omvang fte, loonkosten) De streefformatie en functieverdeling Het sociaal plan Het voorstel m.b.t. de arbeidsvoorwaarden De rechtspositie van het personeel
8. De organisatie	De besturingsfilosofie Het organogram, hoofd- en detailstructuur Het functieboek
9. Automatisering	Voorstel met keuzes voor hardware, software en verbindingen Idem voor verdergaande digitale dienstverlening Financiële en organisatorische consequenties Implementatieplan (hoofdpijnen)
10. Archief (DIV)	Voorstel m.b.t. samenvoeging archieven Idem m.b.t. elektronisch klantdossier Implementatieplan (hoofdpijnen)
11. Werkprocessen	Voorstel uniforme werkprocessen, inclusief bevoegdheidsverdeling en risico-inventarisatie
12. Huisvesting	Voorstel huisvesting samenwerkingsverband en het programma van eisen Inrichting front- en backoffice Eventuele tussenoplossingen Contractuele afspraken (keten)partners Financiële consequenties
13. Bijlagen	OR-adviezen Adviezen Cliëntenraden Communicatieplan van het project

6.3 Bestuurlijke rollen in de voorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase wordt de basis gelegd voor de samenwerking, dan wel het samenwerkingsverband, tussen de deelnemende gemeenten. Elke partij zal op basis van de eigen situatie, de wensen voor de toekomst en strategische keuzes (bijvoorbeeld in geval van mogelijke herindeling) bepalen onder welke voorwaarden tot samenwerking kan worden gekomen. Het gaat dan per definitie om bestuurlijk/politieke afwegingen. Er is dus een belangrijke rol weggelegd voor de raden, de colleges en de portefeuillehouders.

Rol van de raad

De raad zal uiteindelijk het orgaan zijn dat beslist over de samenwerking met andere gemeenten. Indien gekozen wordt voor het aangaan van een bestuursovereenkomst – of een “regeling zonder meer⁴” – kan in beginsel het college hiertoe besluiten, omdat de samenwerking dan uitsluitend betrekking heeft op de uitvoering van taken. Doorgaans zal dit ook ter kennisname, dan wel ter goedkeuring aan de raden worden voorgelegd.

Als een gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan, waarbij bevoegdheden van de raad worden overgedragen, vraagt dit goedkeuring van de raad. In de voorbereidingsfase wordt nog onderzocht welke samenwerkingsvorm voor de deelnemende partijen het meest geschikt is om de gewenste doelen te realiseren. Als doelstellingen voor samenwerking worden genoemd:

- ♦ Minder kwetsbaarheid bij de uitvoering.
- ♦ Een grotere slagkracht bij het ontwikkelen van beleid.
- ♦ Een sterkere partner bij onderhandelingen met externe partners.
- ♦ Een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening.
- ♦ Een verbetering van de efficiency en de effectiviteit van de bedrijfsvoering.

Een andere doelstelling kan zijn het voorkomen van een herindeling. Reden hiervoor kan zijn dat de gemeente onvoldoende bestuurskracht heeft om alle taken naar behoren uit te voeren. Als in plaats van een herindeling wordt gekozen voor het opzetten van een samenwerkingsverband, is het raadzaam ook te beoordelen of de bestuurskracht hierdoor is toegenomen. Een enkele gemeente is van mening dat de bestuurskracht van de betreffende gemeente juist (verder) afneemt als tot een samenwerkingsverband wordt overgegaan.

Een ander aspect dat bij raden zwaar kan wegen is het behoud van de autonomie en de identiteit van de eigen gemeente. Het onderling vertrouwen en de mate van gelijkwaardigheid spelen ook een belangrijke rol.

Voorafgaand aan de voorbereidingsfase maakt de raad de afweging of een onderzoek naar samenwerking al dan niet wenselijk is. De intentieverklaring van het college, met de onderliggende stukken, dienen hiervoor als uitgangspunt.

De raad kan bepalen op welke onderdelen van gemeentelijk beleid, resp. de uitvoering daarvan, samenwerking voordelen kan opleveren. De raad kan tevens de kaders en grenzen aangeven waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Dat geeft meer duidelijkheid vooraf en bevordert zo de uitvoering van het onderzoek.

Voorbeeld:

- 1. De raad kan aangeven welke grenzen worden gelegd als het gaat om overdracht van bevoegdheden. Dit hangt samen met de te kiezen juridische samenwerkingsvorm. Als de raad kan aangeven welke opties onderzocht dienen te worden, en tot op welk niveau, zal dat een efficiënter onderzoek opleveren.*
- 2. De raad kan aangeven welk publiek belang gediend moet worden met het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Ook kunnen hierbij de grenzen worden aangegeven over welke taken wel en welke niet een samenwerkingsverband gebracht zullen worden.*

Aandachtspunt is dat de raad opties voor samenwerking zou moeten openlaten en keuzes moet maken op basis van een heldere analyse en de conclusies uit het onderzoek. In de raad spelen opgedane ervaringen met andere samenwerkingsverbanden een rol. Vaak bestaan er weerstanden tegen de vormen, waarbij bevoegdheden worden overgedragen. Dat is met name het geval bij een openbaar lichaam⁵. Ontstane problemen worden veelal toegeschreven aan de regeling. Praktijk leert dat er meer aandacht gegeven zou moeten worden aan de (bestuurlijke) aansturing, de controle, het toezicht en de risicobeheersing.

Anderzijds is het van belang dat de raad in de opdracht aan het college richting geeft aan het uit te voeren onderzoek en de gewenste en verwachte resultaten. Een opdracht die voor meerdere uitleg vatbaar is kan leiden tot ontevredenheid over het resultaat. Een opdracht om meerdere samenwerkingsvormen (volledig) uit te werken vraagt veel voorbereidingstijd en kan een groot tijdsbeslag leggen op de organisatie. Dat zou een erg dure oplossing zijn. Bovendien zal het voor de raad erg lastig zijn te kiezen uit een groot aantal varianten, die onderling moeilijk vergelijkbaar zijn op de uiteindelijke effecten.

Samengevat is de rol van de raad bij de start van de voorbereidingsfase:

1. Kaderstelling⁶ en richting geven aan de wensen tot samenwerking;
2. Opdracht formuleren voor de colleges met betrekking tot uitvoering van het onderzoek;
3. Aangeven wanneer en hoe de raad geïnformeerd wil worden over de voortgang en tussenresultaten van het onderzoek;
4. Aangeven over welke onderwerpen de raad tussentijds besluiten wenst te nemen;
5. Beschikbaar stellen van benodigde middelen ter uitvoering van het onderzoek.

Advies is om tussentijds met de gezamenlijke raden, of commissies, informatieve bijeenkomsten te houden. Hierin worden de voor- en nadelen van verschillende scenario's en samenwerkingsvormen besproken. Tegelijkertijd kan gewerkt worden aan "het samen op weg zijn" bij de raden. Ook voor hun is het onderling vertrouwen van belang voor het uiteindelijke succes.

Rol van het college

Het college is – na goedkeuring van de raad – verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek naar samenwerking. Zoals hierboven aangegeven zal het college de betreffende portefeuillehouder mandateren om namens het college het overleg te voeren in de stuurgroep⁷. Het college is uiteraard vrij om de portefeuillehouder te kiezen. Doorgaans zal dit de portefeuillehouder Sociale Zaken zijn.

Aandachtspunt:

In de praktijk komt het voor dat een andere portefeuillehouder wordt aangewezen als lid van de stuurgroep, bijvoorbeeld een wethouder “intergemeentelijke samenwerking” of “economische zaken”. Het is dan van belang om in het college een regelmatige afstemming te hebben met de andere, belanghebbende portefeuillehouders, die met de inhoudelijke onderwerpen zijn belast en daarvoor verantwoordelijkheid dragen.

Het college zal periodiek de voortgang, de ontwikkelingen en de knel- en discussiepunten bespreken die zich bij de uitwerking van het onderzoek voordoen. Op het niveau van de stuurgroep zullen lijnen worden uitgezet en keuzes worden gemaakt, die in later stadium in het raadsvoorstel worden opgenomen. Waar sprake is van een compromis zal duidelijk moeten zijn of het gehele college de voorstellen van de stuurgroep steunt.

In het college kan dan ook afstemming plaatsvinden over de consequenties van de samenwerking voor de andere beleidsterreinen. Samenwerking van sociale diensten zal ook effecten hebben op welzijn, economische zaken en onderwijs. Als hiervoor andere wethouders verantwoordelijk zijn zullen ook zij de plannen voor samenwerking sociale zaken moeten steunen. Ook de afbakening van het werkkterrein binnen de samenwerking is hier belangrijk.

Aandachtspunten:

1. Praktijk leert, dat in de colleges competentiekwesties aan de orde kunnen zijn. De discussie gaat dan om de vraag of onderdelen die door sociale zaken wordt uitgevoerd, zoals Kinderopvang, Zorgverlening, arbeidsmarktbeleid, Nieuwkomers en Inburgering e.d., al dan niet worden opgenomen in het samenwerkingsverband. De keuzes zullen ook effecten hebben op de organisatorische vormgeving van de samenwerking. De projectorganisatie dient de keuzes van de deelnemende colleges dus te kennen en daarover te adviseren.
2. Het is van groot belang voor een succesvolle afhandeling in de raden tussentijds te beoordelen of de voorstellen die uitgewerkt worden ook de steun hebben van de (voltallige) colleges.
3. Verder wordt met tussentijdse gezamenlijke bijeenkomsten van de colleges ook gewerkt aan het krijgen of versterken van het onderling vertrouwen. Dat is een randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking. Vaak wordt verondersteld dat de (leden van de) colleges elkaar kennen. Geconstateerd moet worden dat dit lang niet altijd het geval is!

Besluiten van het college

De stuurgroep kan behoefte hebben tussentijds besluiten te laten nemen door de colleges. Enerzijds als toets voor het gezamenlijke draagvlak, anderzijds kan er behoefte zijn aan formaliseren van een gekozen lijn.

Voorbeelden van dit laatste zijn:

- Hoe wordt omgegaan met vacatures die ontstaan in de afdelingen sociale zaken, dit met het vooruitzicht van een samenwerkingsverband. Hiervoor zijn mogelijk besluiten nodig die afwijkend zijn van het reguliere werving- en selectiebeleid. Ook de Ondernemingsraden dienen hier dan advies over uit te brengen.
- Welke uitgangspunten worden gehanteerd bij de uitvoering van het onderzoek. Hierin worden kaders gegeven, die moeten sporen met de wensen van de raden. Het is verstandig te vergewissen of hierover bij de deelnemende colleges geen misverstanden bestaan.
- Het kan wenselijk zijn om door de colleges periodiek de terugkoppeling van de portefeuillehouder over de uitvoering van het onderzoek vast te leggen. Zo kan bijvoorbeeld een voortgangsrapportage voorgelegd worden en voor kennisgeving aangenomen worden.

Aan het einde van de voorbereidingsfase zal het college zich moeten uitspreken over het raadsvoorstel. De projectorganisatie maakt doorgaans één uniform raadsvoorstel, dat bij alle deelnemende gemeenten wordt voorgelegd. Mogelijk wil het college, afhankelijk van eigen, lokale bijzonderheden hierop nog aanvullingen doen. Het spreekt voor zich dat alle colleges in dit stadium het eens moeten zijn over de voorgestelde aanpak van de samenwerking en de consequenties daarvan.

Rol van de portefeuillehouder

De portefeuillehouder is namens het eigen college afgevaardigd in de stuurgroep en behartigt daarin de belangen van de eigen gemeente. In de bestuursopdracht wordt het mandaat aangegeven dat door het college is gegeven. De portefeuillehouder is belast met de uitvoering van de bestuursopdracht en daarmee bestuurlijk/politiek verantwoordelijk.

Namens de eigen gemeente brengt de portefeuillehouder de standpunten in, die overeenkomen met de wensen van de raad en het college. In het overleg van de stuurgroep zal gezocht worden naar consensus. Als dit tot knelpunten leidt zal de portefeuillehouder terugkoppelen in het college. Dit zal dan van invloed zijn op de te voeren onderhandelingen in de stuurgroep en het uiteindelijke voorstel aan de raden.

De portefeuillehouder is tevens verantwoordelijk voor de communicatie op bestuurlijk niveau en deels op organisatorisch niveau. Normaal gesproken zal een terugkoppeling van de stand van zaken plaatsvinden in de (informele, opiniërende) raadsbijeenkomsten waar getoetst kan worden of de raad zich kan vinden in de ingezette lijn.

Ook zal informatie gegeven kunnen worden aan de Cliëntenraad, die een belangrijke adviesfunctie vervult voor het gemeentebestuur bij de uitwerking van de plannen tot samenwerking. Op organisatieniveau zal de portefeuillehouder afstemmen met de afdelingshoofden/directeur en de gemeentesecretaris.

7. De implementatiefase

7.1 Inleiding

De voorbereidingsfase eindigt met de besluitvorming door de raden over het al dan niet aangaan van een samenwerkingsverband. Na goedkeuring kan begonnen worden met de implementatiefase. Deze is gericht op het daadwerkelijk invoeren van het samenwerkingsverband en zal daarom overwegend organisatorisch van aard zijn. Politiek / bestuurlijke kwesties zijn in de voorbereidingen aan de orde geweest en afgehandeld.

Het raadsdossier is de basis voor de implementatie. Het bevat alle informatie die nodig is om het samenwerkingsverband op te zetten en in te richten. De bestuurlijke rollen zijn in deze fase dan ook beperkt in vergelijking met de voorbereidingsfase. Uitzonderingen bevestigen ook hier de regel. Om binnen de gestelde planning te blijven wordt het raadsdossier voorgelegd met een aantal onzekerheden, die in later stadium worden uitgewerkt. De raad dient bij de besluitvorming helderheid te hebben over de mogelijke risico's die daaraan verbonden zijn. De raad kan zo voorwaarden stellen die in de implementatiefase ingevuld dienen te worden. Mocht dat niet lukken dan zal een tweede raadsbehandeling – op onderdelen – noodzakelijk zijn.

Voorbeelden:

- 1. in het raadsvoorstel is de huisvesting in een Bedrijfsverzamelgebouw opgenomen. Over de inrichting, maar mogelijk over het te bouwen BVG, is nog geen overeenstemming met de ketenpartners.*
- 2. er kunnen zich wijzigingen voordoen in wetgeving, waardoor inhoudelijk de plannen bijgesteld moeten worden. Een actueel thema, dat van invloed kan zijn op de inrichting van een samenwerkingsverband is de evaluatie van de Wet Suwi.*
- 3. tussentijdse veranderingen in het bestuur: wisseling van portefeuillehouders / colleges, verkiezingen e.d. Andere mensen aan het roer kan ook wijziging van strategie inhouden met consequenties voor de samenwerking.*
- 4. het besluit tot samenwerking gaat vooraf aan de behandeling van de programmabegroting in de raad. Mogelijk komen dan andere financiële consequenties aan de orde.*

7.2 De rol van het bestuur in de implementatiefase

De gemeenteraad

De raad opereert op het strategisch niveau. Vanuit dat perspectief zal de raad de uitgewerkte stukken beoordelen op haalbaarheid en consequenties voor de eigen gemeente. Andere afwegingen van de raad kunnen zijn:

- De samenhang met andere beleidsterreinen als armoedebelief, bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, handhaving, inburgering, WSW etc.
 - o Wmo
 - o Economische zaken
 - o Onderwijs
 - o Arbeidmarktbeleid
- De ketensamenwerking
- De regiefunctie van de gemeente

Het dossier dat in de voorbereidingsfase wordt voorgelegd zal (nog) niet op alle aspecten duidelijkheid geven. Er wordt doorgaans gekozen voor een dossier waarin de belangrijkste zaken zijn uitgewerkt om de consequenties van samenwerking te kunnen beoordelen. Dit heeft als voordeel, dat de voorbereidingen niet teveel tijd kosten en dus niet te duur uitvallen. Mocht de raad niet instemmen, of het advies krijgen geen samenwerking aan te gaan, dan zou een intensievere voorbereiding een desinvestering kunnen zijn. Bij alle gemeenten die in een dergelijk proces zitten zal de afweging tot hoever de uitwerking zal gaan vooraf gemaakt moeten worden. Een voorbeeld van de inhoud van een raadsdossier treft u aan in de bijlagen.

In het onderstaande zal een aantal tips en adviezen worden gegeven voor de raaden. Deels zullen die in de implementatiefase aan de orde komen. Afhankelijk van de gemaakte keuzes kunnen onderdelen hiervan ook in de voorbereidingsfase zijn uitgewerkt.

1. Kaderstelling door de raad (dual systeem)

In het duale systeem is de raad het orgaan dat de kaders stelt en toezicht houdt, de controlerende taak. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en heeft daarmee als kerntaken besturen en beheersen en zal verantwoording afleggen aan de raad.

In de kaderstellende rol wordt van de raad verwacht dat een helder geformuleerde doelstelling wordt gegeven voor het samenwerkingsverband. Bij voorkeur SMART⁸ – geformuleerd, zodat de controle op de resultaten en prestaties eenvoudiger wordt.

Voorkeur verdient het als de raad voorafgaand aan de voorbereidingsfase bepaalt welke kwantificeerbare doelen zij met de samenwerking wenst te bereiken.

In de implementatiefase zal, in geval van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, het bedrijfs/beleidsplan en de begroting van het samenwerkingsverband worden opgesteld. De kaderstelling van de raad kan geldt hierbij als uitgangspunt.

2. Nota Verbonden Partijen

Verplicht onderdeel⁹ van de beleidsbegroting is de paragraaf “verbonden partijen”. Een verbonden partij is een instelling buiten de eigen organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Verbonden partijen zijn in elk geval alle gemeenschappelijke regelingen, NV's en BV's. We kunnen een verbonden partij zien als één van de drie vormen waarmee gemeenten hun taken (laten) uitvoeren: door een eigen dienst, een commerciële partij of door een verbonden partij.

Gemeenten die middels een bestuursovereenkomst taken overdragen (uitbesteden / inkopen) bij een andere gemeente hebben geen (directe) rol in de bestuurlijke aansturing. Zij maken immers geen deel uit van de uitvoerende partij. Wel is er dan sprake van een indirect belang omdat de uitvoerende gemeente voor de aanbestedende partij wettelijke taken uitvoert of zorg draagt voor publieke dienstverlening. Te overwegen is om ook in deze situatie een vergelijkbare handelwijze vast te stellen.

In de paragraaf ‘verbonden partijen’ worden de uitgangspunten gegeven hoe omgegaan wordt met verbonden partijen. Gedachte hierachter is, dat de raad inzicht krijgt in de partijen waarmee de gemeente verbonden is en de risico's die hiermee eventueel worden gelopen. In de nota wordt opgenomen:

Paragraaf Verbonden Partijen
1. Visie in relatie tot de doelstellingen in de begroting
2. De beleidsvoornemens per verbonden partij
3. Het publiek belang per verbonden partij
4. Het financieel belang per verbonden partij
5. Het bestuurlijk belang per verbonden partij
6. De relatie tussen de verbonden partij en het publiek belang zoals geconcretiseerd in de programma's, per verbonden partij

De raad kan aanvullende eisen opnemen als behoefte is aan meer informatie van een verbonden partij. Ook kunnen uitgangspunten worden vastgelegd zoals:

- de kaders voor het beleid met betrekking tot (het aangaan) van participaties (waaronder samenwerkingsverbanden);
- het publiek belang dat is gediend met de participatie in en/of samenwerking met de verbonden partijen;
- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële verhouding tot de gemeente.

Verder kan worden bepaald en vastgelegd:

- dat jaarlijks in paragrafen bij de begroting aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;
- dat in het jaarverslag jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt aangegeven.

Advies aan de raden is om gebruik te maken van de mogelijkheden die in dit verband geboden worden. Hoe duidelijker de raad is ten aanzien van de verbonden partijen, hoe beter de controle kan plaatsvinden.

3. Overdracht bevoegdheden

De raad kan bij het aangaan van een samenwerkingsverband bepalen of en zo ja welke bevoegdheden van de raad worden overgedragen. Deze discussie doet zich met name voor bij gemeenschappelijke regelingen. Vooral de overdracht van bestuurlijke bevoegdheden aan het bestuur van een openbaar lichaam kan veel discussie opleveren. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt overigens de mogelijkheid bevoegdheden te beperken van een openbaar lichaam om deel te nemen aan het rechtsverkeer.

De Wgr biedt de mogelijkheid om aan een openbaar lichaam bevoegdheden van "regeling en bestuur" over te dragen. Onder de beide begrippen wordt verstaan:

"Regeling":

Het overdragen van algemeen verbindende voorschriften. De raad kan dus de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, het beleidsplan, de begroting en de jaarrekening overdragen aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam.

"Bestuur":

Hieronder wordt begrepen de bevoegdheid tot het uitvoeren van regelingen en beleid, dat door de deelnemende gemeenten is vastgesteld. Voor deze overdracht zou strikt genomen een regeling aangegaan door de colleges kunnen volstaan.

Naast het opnemen van algemene regels ten aanzien van de bevoegdheden kan een bepaling worden opgenomen dat het openbaar lichaam op incidentele basis opdrachten uitvoert voor (een van) de deelnemende gemeenten. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van afwijkend beleid van een van de partijen. Ook daarvoor kan aan een openbaar lichaam opdracht worden gegeven. Wel zal dit mogelijk ten koste gaan van de efficiency en kwaliteit in de uitvoeringsorganisatie¹⁰.

4. Aanwijzing leden Algemeen Bestuur

De raden wijzen de leden aan van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Ook hiermee heeft de raad een instrument in handen om 'met vertrouwen' bevoegdheden over te dragen. Leden die door de raad zijn aangewezen kunnen overigens ook weer door de raad worden ontslagen als lid van het bestuur.

De raden kunnen tevens besluiten of in het algemeen bestuur hetzij raadsleden dan wel collegeleden, of een combinatie van beiden worden opgenomen. Ook kunnen de raden vaststellen hoeveel stemrecht de leden zullen hebben.

5. Zienswijze van de raden

Als het bestuur van een openbaar lichaam de bevoegdheid heeft om het beleid, de verordeningen en de begroting vast te stellen blijven de raden bevoegd hun zienswijze daarover te geven alvorens het definitief wordt vastgesteld. Om de betrokkenheid van de raden hierbij te versterken kan in de regeling worden opgenomen dat de voorstellen twee keer worden behandeld: een eerste concept en een definitief voorstel waarin de opmerkingen van de raden zijn verwerkt. Uiteraard kleeft hieraan het nadeel dat de procedure een langere tijd in beslag gaat nemen. Meestal is die tijd er niet.

6. Controle door de raad

De raad heeft de controlerende taak binnen de gemeente. Dat geldt ook ten aanzien van samenwerkingsverbanden en verbonden partijen. In gemeenschappelijke regelingen zijn bepalingen opgenomen op welke wijze informatie wordt verstrekt en door wie. Hetzelfde geldt voor het afleggen van verantwoording. De bepalingen zijn gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De controle door de raad wordt makkelijker naarmate de kaderstelling van de raad duidelijker is geformuleerd. In de regeling kan verder worden opgenomen wat, hoe en wanneer wordt gerapporteerd aan de raad. Mocht na verloop van tijd blijken dat er andere behoeften leven bij de raad, dan kan de regeling daarop worden aangepast.

Van belang is wel, dat de betrokken bestuurders (raden, raadsleden, colleges, collegeleden, besturen en bestuursleden van gemeenschappelijke regelingen) elkaar houden aan de gemaakte afspraken. Het vastleggen ervan in de regeling is een belangrijke stap, maar dan ben je er nog niet. Papier is geduldig en de praktijk weerbarstig.

7. Informatieplicht

In de wet en in de regeling staan bepalingen rondom de informatieplicht. Deze zijn op zich toereikend voor een adequate controle door de raad. Naar behoefte kan de raad deze uiteraard aanscherpen en aanvullen.

8. Verantwoording

Hiervoor geldt hetzelfde als hierboven genoemd onder informatieplicht. Wel is het advies goed te verdiepen in informatie- en verantwoordingsbepalingen. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam is gehouden de raad te informeren en verantwoording af te leggen. De Wgr is echter geen duaal systeem, maar "verlengd lokaal bestuur". Dat houdt onder meer in, dat de verantwoording (ook) zal dienen plaats te vinden tussen het college en de raad. In de regeling worden bepalingen over de verantwoording opgenomen. De raden kunnen hieraan bepalingen toevoegen, waarin meer specifiek eisen worden gesteld aan de onderwerpen waarover verantwoording wordt afgelegd, op welk detailniveau en met welke frequentie. Hierbij kan aansluiting gemaakt worden bij de kaderstelling die de raden eerder hebben opgesteld.

9. Risicobeheersing¹¹

In de discussie rondom de bevoegdheidsoverdracht speelt het te lopen risico een grote rol. Raden / raadsleden hebben vaak het gevoel onvoldoende te kunnen "sturen" en/of "ingrijpen" voor het geval zaken niet lopen zoals gewenst. Los van de vraag of het aan de raad is om in die gevallen te moeten 'bijsturen en ingrijpen' is het wel aan te bevelen in de regeling bepalingen op te nemen ten aanzien van de risico-inventarisatie en de beheersing van risico's. Het gaat daarbij vooral om een tijdige en adequate informatievoorziening, de financiële ontwikkelingen, de sturingsmogelijkheden en de bewaking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

10. Communicatie

Los van de formele informatieplicht en verantwoording kunnen afspraken worden gemaakt over de 'informele' communicatie tussen het bestuur van een regeling en de raden / colleges. Periodiek kunnen de ontwikkelingen en verwachtingen voor de toekomst worden besproken in informatieve en opiniërende raadsbijeenkomsten.

Dit kan de betrokkenheid van de raden bij hetgeen zich voordoet in een gemeenschappelijke regeling vergroten.

Aandachtspunt:

Het stimuleren van de betrokkenheid van de raden is een veel besproken thema. Om de betrokkenheid te versterken gaat per 1 januari 2007 een wetswijziging in, waarmee wordt geregeld dat de financiering van de Wwb via de individuele gemeenten zal verlopen.

Er zijn voorbeelden bekend, zoals de regionale sociale dienst Alblasserwaard Oost-Vijfheerenlanden en de Regio Achterhoek, waar veel inspanningen worden gedaan om de raden meer te betrekken bij de ontwikkelingen in de gemeenschappelijke regelingen. De ervaringen zijn niet altijd positief. Citaat uit: "Democratische legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden" (Ministerie BZK):

Uit de enquête valt op te maken dat veel raadsleden niet weten wat er in de onderzochte gemeenschappelijke regelingen gebeurt. Ze vinden de regelingen onzichtbaar en ondemocratisch. Opmerkelijk is echter dat de raadsleden die deze mening uitdragen nauwelijks gebruik maken van de democratische controle-instrumenten die de wet hen biedt. Ze vragen geen informatie, roepen nooit een AB-lid ter verantwoording en ze controleren de begroting niet. Een andere constatering is, dat verschillende raadsleden over dezelfde gemeenschappelijke regeling precies tegenovergestelde beelden hebben. Slechts enkele raadsleden zijn positief over de democratische controle die ze kunnen uitoefenen op gemeenschappelijke regelingen.

11. Rekenkameronderzoek

Inmiddels beschikken de gemeenten over een lokale rekenkamer die onafhankelijk onderzoek kan doen naar het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Impliciet omvat dit de samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert. De raad kan ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen en de andere vormen van samenwerking om extra aandacht vragen van de rekenkamer.

Het college

In de implementatiefase is de focus meer gericht op de organisatorische vormgeving van het samenwerkingsverband. Het vraagt op een aantal onderdelen besluitvorming en (intensieve) betrokkenheid van de colleges.

De meest voorkomende onderwerpen worden hieronder nader toegelicht. Een algemene opzet dus. Afhankelijk van de volgorde waarin de voorbereidingen zijn gedaan en afgerond, kan dit afwijkend zijn van de eigen situatie.

1. Voorbereiden en uitvoeren van de plaatsingsprocedure van het personeel

Als gekozen is voor een openbaar lichaam, waarbij het personeel overgaat naar een nieuwe rechtspersoon, is ook overeenstemming nodig met het Bijzonder Georganiseerd Overleg. Hierin wordt overeenstemming bereikt over het sociaal plan, de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden. Ook bij andere juridische vormen zal een keuze gemaakt zijn over de positie van het personeel. Het gaat dan om eventuele overname van personeel (bijv. door de uitvoerende gemeente of de centrumgemeente) of dat het personeel werkt op basis van detachering.

In geval van overgang van personeel zal doorgaans een plaatsingsprocedure worden overeengekomen in het sociaal plan¹². In de plaatsingscommissie, die het advies over de plaatsingen zal doen aan de colleges, neemt een bestuurlijke vertegenwoordiging van de colleges deel. Dit kan de portefeuillehouder P&O zijn, of een ander door het college aangewezen wethouder en/of burgemeester.

2. Werving en selectie van de directeur

Als er sprake is van een sociaal plan en een plaatsingsprocedure zal bepaald zijn of de functie van directeur hiervan deel uitmaakt. Geadviseerd wordt hiervoor een aparte werving- en selectieprocedure voor te volgen.

Overwegingen daarbij zijn:

- de neiging om het hoofd van de grootste afdeling (direct) te willen benoemen heeft als nadeel dat de andere gemeenten dit ervaren als een te grote stempel van de grootste gemeente op het geheel;
- de rol van de directeur is in de eerste periode meer gericht op "bouwen" en "implementeren". Dat vraagt andere competenties van de leidinggevende dan in de aansturing van de normale, reguliere bedrijfsvoering;
- de rol van de directeur verandert ook omdat hij, in geval van een openbaar lichaam, rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en hiermee regelmatig overleg zal voeren;
- de directeur moet ook in staat zijn de culturele verschillen tussen de groepen medewerkers te overbruggen en een nieuwe bedrijfscultuur te vestigen.

Aanbeveling is om de benodigde competenties vooraf te laten onderzoeken. Voor het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is het van groot belang het risico in de leiding van de organisatie te kennen en vooraf zoveel mogelijk te beperken.

3. Procedure aanwijzing bestuursleden

Gemeenten die gekozen hebben voor een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam zullen moeten zorgen voor de aanwijzing van bestuursleden. De raad wijst op grond van de Wgr de leden aan van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur zal zodra dit feitelijk start uit de eigen kring de leden aanwijzen van het dagelijks bestuur en de voorzitter.

De procedure in de raad zal door de colleges worden voorbereid. Ook zullen de colleges aangeven welke leden van het college beschikbaar zijn voor het vervullen van een bestuursfunctie.

4. Aanbestedingsprocedure voor automatisering

Los van de gekozen samenwerkingsvorm zal in de meeste gevallen aanpassingen in de automatisering noodzakelijk zijn. Het komt voor dat samenwerkende partijen al van eenzelfde systeem gebruik maken. Als dat niet het geval is, zullen systeemaanpassingen nodig zijn, of zelfs het overgaan op een ander (uitkerings)pakket. Waarschijnlijk zal een investering noodzakelijk zijn in (onderdelen van de) hardware, software en verbindingen.

De colleges zullen als bevoegd gezag zorg dragen en verantwoordelijk zijn voor een eventuele aanbestedingsprocedure.

5. Contracten voorbereiden

Tussen de samenwerkende gemeenten en een intergemeentelijke sociale dienst zullen gedetailleerde overeenkomsten worden gesloten over de te leveren diensten. Het gaat hierbij niet om de uitvoering van het beleid, maar om de diensten die gevraagd worden om het samenwerkingsverband te kunnen laten functioneren. De opdracht voor het uitvoeren van de dienstverlening aan de klanten is onderdeel van het beleid/bedrijfsplan en de begroting.

Een intergemeentelijke sociale dienst in een openbaar lichaam is een rechtspersoon, die zelfstandig aan het rechtsverkeer kan deelnemen. In die hoedanigheid kan de dienst een aantal functies inkopen bij de deelnemende gemeenten in plaats van zelf te organiseren. Dat heeft als voordeel:

- Goedkopere oplossing dan zelf organiseren;
- Gebruik maken van bestaande expertise en faciliteiten;
- Door de inkoop zullen gemeenten inkomsten krijgen uit levering van diensten aan de dienst, waarmee een deel van de desintegratie-effecten gecompenseerd kunnen worden.

In aanmerking voor inkoop van diensten komen onder meer:

- P&O – diensten
Personeelsadvies
Personeelsbeleid
Toepassing regelingen
Salarisadministratie
Beheer P-dossiers
Ondersteuning bij OR-zaken
- Automatisering¹³
Gebruik systeem (hardware, software, verbindingen)
(Digitale) telefonie
Innovatie, verbeteringen, onderhoud

Systeembeheer
Helpdesk
Applicatiebeheer in eigen beheer

- Backofficediensten
Uitvoering administraties
archiefdiensten
- Facilitaire diensten
Bewaking
Schoonmaakdiensten
Catering
Onderhoudsdiensten
- Huisvesting
Huur / gebruik kantoorruimten
Receptie / baliefunctie
Telefonie
Inrichting
Bouwkundige voorzieningen
Bekabeling

6. Financiering aanloopkosten

In de implementatiefase zullen door de gemeenten aanloopkosten worden gemaakt, die door de deelnemende partijen worden gedeeld. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld:

- de kosten van externe projectleiding
- kosten voor gezamenlijke bijeenkomsten van medewerkers
- inhuur van derden bij:
 - ontwikkeling huisstijl
 - advieskosten automatisering
 - advieskosten bij de ontwikkeling van de huisvesting

Naast de kosten voor de uitvoering van deze fase van het project zullen ook kosten gemaakt worden die samenhangen met de opzet en inrichting van het samenwerkingsverband zelf. Deze kunnen ook gezien worden als investeringen en deels als exploitatiekosten van het samenwerkingsverband. In de begroting van het eerste jaar zal duidelijk gemaakt moeten zijn welke kosten van de voorbereiding ten laste van het samenwerkingsverband komen, respectievelijk welke kosten vooraf door de deelnemende gemeenten separaat worden gefinancierd.

In ieder geval zal een afspraak gemaakt moeten worden hoe en door wie de rekeningen worden betaald zolang het samenwerkingsverband nog niet operationeel is. Handig is bij een van de deelnemende gemeenten een aparte kostenplaats te openen. Deze gemeente "schiet de betalingen voor" en zal in later stadium de kosten verrekenen met de andere partijen.

Op het punt van de verdeling van de kosten dient een afspraak gemaakt te worden of de aanloopkosten gelijkelijk worden verdeeld, of op basis van de verdeelsleutel zoals die gehanteerd zal worden in het samenwerkingsverband.

7. Keuze van accountant

Een openbaar lichaam voert een eigen administratie en zal controles moeten laten uitvoeren door een accountant. Bij de keuze voor een accountant spelen twee vragen:

- a. Wanneer heeft het samenwerkingsverband een accountant nodig?
Sommigen zijn van mening dat een samenwerkingsverband pas na het eerste kwartaal een accountant nodig heeft, om de eerste controles uit te voeren en adviezen te geven bij inmiddels gerezen vraagstukken. In dat geval kan het bestuur van het openbaar lichaam – zodra het in functie is - de keuze voor een accountant doen.
Voorkeur heeft het om de accountantskeuze eerder te doen. De accountant kan dan meedenken en adviseren bij de opzet van de administratie en bij de inbreng van de deelnemende gemeenten en de voorbereiding van de opningsbalans. In dat geval zullen de colleges de offerteprocedures (laten) voorbereiden en de keuze bepalen. Het feitelijk sluiten van het contract met de accountant kan mogelijk worden uitgesteld totdat het bestuur van het openbaar lichaam in functie is. Hiermee wordt voorkomen dat een contractsovername achteraf moet plaatsvinden.
- b. Gaat de voorkeur uit naar dezelfde accountant als die van (een van) de gemeenten of juist niet?
De accountant van de eigen gemeente kan voorkeur verdienen omdat hiermee al een (vertrouwens)relatie bestaat en hij op de hoogte is van het reilen en zeilen van de gemeente. Het komt overigens vaak voor dat de deelnemende gemeenten verschillende accountants hebben en er dus sowieso een keuze gemaakt zal moeten worden.
Anderzijds kan het juist de voorkeur hebben een andere accountant te kiezen, omdat deze neutraler staat ten opzichte van de gemeenten als belanghebbenden. Dit veronderstelt dat hij de belangen van het samenwerkingsverband beter kan behartigen en objectiever kan (be)oordelen.

8. Aansluiting bij Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)

Voor de financiële transacties zal het openbaar lichaam gebruik maken van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Dat geldt zowel voor de verstrekking van uitkeringen als voor de uitvoeringskosten. Om vanaf de start gebruik te kunnen maken van minmaal een betaalrekening is het advies om tijdig te beginnen met de aanvraagprocedure. Praktijk leert dat dit een behoorlijke doorlooptijd vraagt (zeker zes tot acht weken). Het gaat gepaard met de nodige formulieren, die ondertekend moeten worden door het 'bevoegd gezag' en degene die het openbaar lichaam zal vertegenwoordigen.

De deelnemende colleges zijn het bevoegd gezag, zolang het nieuwe bestuur nog niet feitelijk is gestart. De ondertekening van stukken zal door één van de colleges worden geregeld, waarbij de anderen partijen daarvoor toestemming moeten geven (mandaat). Advies is om de portefeuillehouder in de stuurgroep, die naar alle waarschijnlijkheid de voorzitter van het bestuur wordt, te laten ondertekenen namens de colleges.
Hetzelfde geldt voor het tekenen als "vertegenwoordiger", waarmee wordt bedoeld de directeur, die bevoegd is betalingen te doen. Mogelijk is op het moment van aanvraag nog niet definitief bekend wie de directeur zal worden¹⁴.

Met de BNG zullen ook tijdig de voorbereidingen gedaan moet worden om het elektronisch betalingsverkeer te regelen. Hiervoor zijn technische hulpmiddelen nodig (hardware en software), die op tijd geïnstalleerd moeten zijn.

Wat niet vergeten moet worden is het zorgen voor een betaalfaciliteit (via Interpay) die separaat geregeld moet worden. Een rekeningnummer en de hulpmiddelen van de BNG alleen is dus niet voldoende om elektronisch betalingen te kunnen doen!

9. Aansluiting Belastingdienst en ABP

De medewerkers die overgaan naar het samenwerkingsverband zullen het op prijs stellen als ze aan het eind van de eerste maand het juiste salaris ontvangen van de nieuwe werkgever. Hiervoor zijn aansluitnummers vereist met de Belastingdienst (voorheen ook apart van het UWV) en het ABP. Afhankelijk van de afspraken hierover geldt dit ook voor de zorgverzekeraar. De juiste afdrachten van belastingen en premies moet in de eerste weken van het samenwerkingsverband in de salarisadministratie worden opgenomen.

Het regelen van de aansluitnummers neemt ook de nodige doorlooptijd in beslag. Het is dus zaak hiermee tijdig te beginnen. Hiervoor is nodig dat bekend is wie de nieuwe medewerkers zijn. Soms zijn de benoemingen op basis van de plaatsingsprocedure pas laat bekend. Het advies is dan ook om vooraf al afstemming te hebben met de Belastingdienst en het ABP over de op handen zijnde overgang van medewerkers¹⁵. Zij kunnen dan ook anticiperen op een tijdige afhandeling in de administraties.

10. Aansluiting op Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)

De sociale diensten maken gebruik van de Gemeentelijke Basis Administratie, of wel de Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) om de opgegeven persoonsgegevens van klanten te verifiëren op juistheid. Een intergemeentelijke sociale dienst wordt als buitengemeentelijke afnemer van het GBA beschouwd indien de taken binnen de gemeenschappelijke regeling zijn gedelegeerd oftewel overgedragen aan de gemeenschappelijke organisatie.

Indien er sprake is van mandaat wordt de dienst aangemerkt als binnengemeentelijke afnemer.

Artikel 90 Wet GBA regelt dat aan een buitengemeentelijke afnemer geen rechtstreekse toegang kan worden verleend tot de gemeentelijke basisadministratie. Om als buitengemeentelijke afnemer in aanmerking te komen voor systematische gegevensverstrekking uit de GBA, moet een aanvraag worden ingediend om autorisatie en aansluiting te laten plaats vinden op het GBA-netwerk.

Als een ISD een aanvraag heeft ingediend voor aansluiting op het GBA-netwerk, wordt tijdens het aansluittraject de binnengemeentelijke verstrekking aan de ISD gedoogd, mits de ISD alles in het werk stelt om aansluiting op de geplande datum te realiseren. De voorwaarde die aan het gedogen gekoppeld dient te worden, is dat het gedogen voor een bepaalde periode geldt en derhalve een tijdelijke situatie betreft. Aan de gedoogsituatie komt direct een einde op het moment dat de ISD over een netwerkaansluiting beschikt of besluit de aanvraag voor aansluiting in te trekken. BPR zal contact opnemen met de GBA-auditoren om ze van deze gedoogsituatie op de hoogte te brengen. Het aanvragen van een aansluiting kan dan gestart worden¹⁶.

Advies is in de gemeentelijke GBA - verordeningen de tijdelijke gedoogsituatie voor de intergemeentelijke sociale dienst op te nemen, zodat een en ander is bekrachtigd middelen een collegebesluit.

De toegang tot de gemeentelijke administraties biedt overigens maar beperkte mogelijkheden. Voor wat betreft het feitelijke woonadres van een klant zijn alleen de gegevens van de deelnemende gemeenten te raadplegen. Zodra de intergemeentelijke dienst een eigen aansluiting heeft op het netwerk kan ook gebruik gemaakt worden van de "Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling" (LDR) zodat ook de informatie van andere gemeenten kan worden benut.

De gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris kan zowel bestuurlijk, als adviseur van het college, maar ook organisatorisch, als eindverantwoordelijke van de organisatie, een belangrijke bijdrage leveren. In onderling overleg zal per fase zijn rol en bijdrage worden bepaald. Daarbij is een goede afstemming tussen projectleider en gemeentesecretaris van belang.

In de voorbereidingsfase zal de gemeentesecretaris doorgaans niet deelnemen in de stuurgroep. Hierin zijn afdelingshoofden/directeuren opgenomen, die rechtstreeks leiding geven aan de medewerkers sociale zaken. In de implementatiefase kan de rol van de gemeentesecretaris groter zijn. Het accent ligt dan op het veranderen van de organisatie, waarvoor hij eindverantwoordelijk is.

Voorbeeld:

Bij een samenvoeging van sociale diensten is in de implementatiefase de samenstelling van de stuurgroep gewijzigd. De drie portefeuillehouders sociale zaken zijn vervangen door de drie gemeentesecretarissen. Het bestuurlijk/politieke deel was immers afgerond en de focus lag dus op het doorvoeren van de organisatieverandering.

Periodiek vond wel gezamenlijk overleg plaats met de bestuurders waarin de informatie werd uitgewisseld over de stand van zaken, knelpunten enz.

De rollen en bijdrage van de gemeentesecretaris:

1. Overleg Ondernemingsraad

De gemeentesecretaris is bestuurder in het kader van de Wet op de Ondernemingsraden en zal derhalve in de formele overlegvergadering met de OR de samenwerking en de consequenties daarvan voor het personeel en de organisatie bespreken. In deze overlegvergadering worden de advies- en instemmingsaanvragen behandeld die in dit kader aan de OR worden voorgelegd.

De projectleider zal een gezamenlijk, informeel overleg hebben met de betrokken Ondernemingsraden. Hierin ligt het accent op de informatievoorziening. De projectleider zal tevens zorgen voor gelijklopende advies- en instemmingsaanvragen, die formeel aan de Ondernemingsraden worden voorgelegd door de gemeentesecretaris in de rol van WOR-bestuurder.

Voor de verschillende opties ten aanzien van het overleg met de Ondernemingsraden (zie ook onder 8.13).

2. Afstemming met interne organisatieveranderingen

De gemeentesecretaris zal de plannen voor de intergemeentelijke samenwerking afstemmen op de overige interne organisatieveranderingen. Gemeentelijke organisaties zijn voortdurend in verandering. Het zou dus louter toeval zijn als het plan tot samenwerking de enige organisatieverandering zou zijn. In de afstemming kunnen bijvoorbeeld een rol spelen:

- gemeentebrede veranderingen,
 - o afbouw van de formatie (bezuinigingsoperaties);
 - o structuurverandering (invoeren of afschaffen directiemodel, samenvoegen of splitsen van afdelingen, invoering nieuwe wetgeving enz.);
- invoering nieuwe automatisering, digitalisering;
- veranderingen in dienstverlening (front- en backoffice).

Voor de interne veranderingen zal een sociaal statuut, dan wel een leidraad organisatieveranderingen, van toepassing zijn. Dit geeft de procedures aan, die bij de voorbereidingen en de invoering van de gewenste verandering gehanteerd moeten worden. De Ondernemingsraad zal de gemeentesecretaris willen houden aan de hierin gemaakte afspraken.

Bij de voorbereiding van intergemeentelijke samenwerking zal eveneens een afsprakenkader worden opgesteld, specifiek gericht op het aangaan van een samenwerkingsverband. Dit geldt voor alle samenwerkingsvormen. In geval van een openbaar lichaam zal een sociaal plan worden opgesteld, waarin de overgang van personeel wordt geregeld (rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en te hanteren procedures). De gemeentesecretaris zal (laten) beoordelen of de interne afspraken overeenkomen met de afspraken die worden gemaakt in het kader van de samenwerking.

3. Interne communicatie

Perioden waarin organisatieveranderingen spelen zijn soms turbulente en veelal onzekere tijden voor het personeel. De gemeentesecretaris zal, als hoogste baas en eindverantwoordelijke manager, de communicatie met de medewerkers onderhouden. Hij zal in elk geval moeten toezien op een goede schriftelijke en mondelinge informatievoorziening.

Verder zal hij het personeel gelegenheid geven te reageren op plannen en voorstellen, mede gericht op het verwerven of versterken van het draagvlak voor de op handen zijnde veranderingen. Deels zal dit gebeuren in het normale werkoverleg.

4. Bestuurlijke afstemming

De gemeentesecretaris kan als deelnemer aan de collegevergaderingen zorgen voor een adequate informatievoorziening in het college. Zo kan hij de portefeuillehouder, belast met de samenwerking, terzijde staan in de bespreking van voorstellen in het college.

Voorbeelden:

- ondersteuning bij meningsvorming/besluitvorming in het college als conflictpunten zijn gerezen in de samenwerking;
- inbrengen adviezen in het college over de (organisatorische) gevolgen van de samenwerking;
- toetsing van voorstellen op de eigen visie van de gemeente.

Voorbeeld 1:

Een wethouder deed toezeggingen in de stuurgroep, die politiek niet haalbaar waren of in ieder geval niet spoorden met het eigen collegestandpunt. "Off the record" nam de projectleider aansluitend contact op met de gemeentesecretaris om – vaak met spoed – overleg te hebben met andere collegeleden over de gedane uitspraken in de stuurgroep. Om allerlei ruis in het eigen college, maar vooral ook tussen de colleges, te voorkomen werd zo'n issue besproken voorafgaand aan de collegevergadering. Met de steun van de gemeentesecretaris kon zo gezichtsverlies van de wethouder zowel in het college als in de stuurgroep worden voorkomen.

Voorbeeld 2:

Bij een samenvoeging hadden twee van de gemeenten voortdurend onderlinge strijd, waarbij het vooral ging om het primaat, de positie en de zeggenschap. Om daar uiting aan te geven werden vaak door de colleges brieven naar elkaar geschreven waarin de standpunten "nog eens duidelijk werden onderstreept". Een dergelijke aanpak kan een grote druk leggen op de samenwerking in de stuurgroep. In zo'n situatie kan de gemeentesecretaris een belangrijke rol spelen door de verantwoordelijkheid weer te leggen bij de portefeuillehouder in de stuurgroep en het college te bewegen elkaar niet te bestoken met bestuurlijke standpunten. Op dit punt kan overigens een heldere bestuursopdracht (met mandaat) voor de stuurgroep ook een uitkomst bieden.

5. Gezamenlijk overleg gemeentesecretarissen

Het is verstandig als, zowel in de voorbereidingsfase als in de implementatiefase, de gemeentesecretaris periodiek overleg heeft met zijn collega's van de andere betrokken gemeenten. Ondanks alle drukke agenda's moet overleg eens in de zes weken ook voor de secretarissen haalbaar zijn. In de implementatiefase kunnen zij zorgen voor een stevige aanpak met draagvlak van de deelnemende organisaties. Ook kunnen de belangen van de eigen gemeente worden bewaakt en kunnen afspraken worden gemaakt over het omgaan met het personeel, het overleg met de Ondernemingsraden en de interne communicatie.

6. Periodiek overleg met de projectleider

De betrokkenheid van de gemeentesecretarissen, en vooral het uiting geven daaraan, kan een enorme steun zijn voor de projectleider. De gemeentesecretaris kan zowel bestuurlijk als organisatorisch een stimulerende en enthousiasmerende rol vervullen. Praktijk leert overigens dat ook het tegendeel het geval kan zijn en de gemeentesecretaris een opponent wordt van de samenwerking. Voor de projectleider is het dus van belang geregeld af te stemmen met de gemeentesecretarissen, zodat steun vanuit die hoek wordt gewaarborgd.

7.3 De rol van het management in de implementatiefase

Tactisch niveau

In de implementatiefase is de rol van het management gericht op het daadwerkelijk inrichten van het samenwerkingsverband. Leidraad daarbij is het besluit van de deelnemende raden en de onderliggende stukken. Voor de raden zal – in later stadium – controleerbaar moeten zijn of het samenwerkingsverband voldoet aan de goedgekeurde plannen.

De (beoogd) directeur

Vaak wordt de voorkeur gegeven zo spoedig mogelijk na de raadsbesluiten te starten met de werving- en selectieprocedure voor de directeur van het samenwerkingsverband. Hij / zij kan dan een belangrijkere rol spelen in de implementatie, waarmee de projectorganisatie wordt ontlast. Het snel inzetten van de beoogd directeur heeft echter voor- en nadelen.

- Voordelen:
 - Vroegtijdig starten met inwerkperiode;
 - Betrokkenheid bij de implementatie is groter;
 - Afstemming met bestuur kan eerder starten (relatie ontwikkelen);
 - Kennismaking met medewerkers en organisatie(s);
 - Snel optreden als 'boegbeeld' van de nieuwe organisatie
- Nadelen:
 - Rol- en competentieverwarring tussen projectleiding en beoogd directeur;
 - Wens/ behoefte van de beoogd directeur om een stempel te drukken op inhoudelijke aspecten van de implementatie, die mogelijk afwijken van eerdere besluiten;
 - Behoefte van de beoogd directeur om zelf keuze voor bepaalde medewerkers te maken.

Voorbeeld:

Het kan een voordeel zijn voor de directeur om ook met "een schone lei" te beginnen, net zoals alle andere medewerkers. Een (beoogd) directeur van een intergemeentelijke sociale dienst (openbaar lichaam) was bewust pas benoemd vlak na de plaatsingsprocedure. Hij kon daarom geen invloed uitoefenen op de uitkomsten daarvan. Hij had gepleit voor de sturing op een kwalitatieve invulling en had daar ook een duidelijke mening over. De plaatsingsprocedure is overigens afgehandeld op basis van "mens volgt werk", waardoor voor een groot deel van het personeel de uitkomst vast stond. Met name bij plaatsingen op een passende of geschikte functie zou de directeur mede willen bepalen wie in welke functie zou worden benoemd.

Na een periode gefunctioneerd te hebben als directeur vond hij de keuze om hem buiten deze procedure te houden achteraf gezien juist goed. In gesprekken met medewerkers (onder andere functionerings- en beoordelingsgesprekken) werd hij niet geconfronteerd met het verwijt "dat hij de betreffende medewerker in die positie / functie had gebracht". Daardoor zou hij mede verantwoordelijk zijn voor de knelpunten die in de aansturing van de organisatie waren ontstaan.

Het is dus belangrijk vooraf goed te af te wegen op welk moment de (beoogd) directeur wordt ingezet en met welke rol.

Zittend management

In de periode vanaf het raadsbesluit tot aan de feitelijke start van het samenwerkingsverband zal de projectorganisatie nog actief zijn. De plaatsingsprocedure is nog niet gepasseerd en het nieuwe management is nog niet bekend. Bij de implementatie zal de aansturing worden gedaan door de projectorganisatie in samenwerking met het zittend management.

Daarbij moet oog zijn voor de positie van het zittend management. Enerzijds wordt een groot appèl gedaan op hun inzet. Naast het reguliere werk wordt extra inzet gevraagd voor de implementatie. Anderzijds is hun positie in het nieuwe samenwerkingsverband niet bekend. Voor sommigen zal dat een onzekere situatie zijn, die ten koste kan gaan van de motivatie.

Nieuw management

Na afloop van de plaatsingsprocedure is bekend welke medewerkers de managementfuncties gaan bekleden. Vanaf dat moment kan een grotere betrokkenheid verwacht worden. Zij moeten dan (mede) verantwoordelijkheid nemen voor de inrichting van nieuwe afdelingen, waaraan zij na de start leiding zullen geven. Ook de medewerkers, die in de nieuwe afdelingen zijn benoemd kunnen voorbereidende activiteiten uitvoeren. Afhankelijk van het moment waarop de benoemingen bekend zijn kan de bijdrage in de implementatie groter of kleiner zijn.

Het nieuwe management kan onder leiding van de beoogd directeur voorbereidingen treffen voor de vorming van een nieuw managementteam. Zo kan tijdig stil gestaan worden bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en kan de stijl van leidinggeven worden besproken (opgenomen in de besturingsfilosofie). Vooral als leidinggevend worden benoemd die geen ervaring hebben in het functioneren in een – eindverantwoordelijk – managementteam, is extra aandacht nodig voor het eigen maken van de nieuwe rollen. Advies is om waar nodig tijdig coaching en ondersteuning te bieden.

Aandachtspunt:

Rol controller

Als gekozen is voor een openbaar lichaam dan zal wellicht een controller deel uitmaken van het managementteam. Dit kan een groter knelpunt opleveren. Als de controller zelf niet eerder een dergelijke functie heeft bekleed zal hij zich nog een duidelijke positie in het MT moeten verwerven. Welke rol en verantwoordelijkheid heeft de controller? Wat wordt van hem verwacht? Wat kan hij van zijn collega's verwachten?

Als zijn collega's niet bekend zijn met het fenomeen 'controller' kan de samenwerking in het MT erg lastig op gang komen. Ook hier dus het advies om in dat geval de controller tijdig coaching en ondersteuning te bieden.

Planning

Over de planning van de implementatiefase bestaan verschillende opvattingen. De een wil een zo lang mogelijke periode om alles gedetailleerd te kunnen uitwerken. De ander wil zo snel mogelijk met de nieuwe organisatie starten en de implementatie daarna afronden.

7.4 De rol van de medewerkers in de implementatiefase

Operationeel niveau

Succesvol zijn, betekenisvol, trots op de eigen organisatie en op het eigen werk, dat zijn belangrijke zaken voor de medewerkers. Daarvoor is betrokkenheid en draagvlak, maar vooral ook hun inbreng nodig. Als het gaat over de uitvoering dan kunnen medewerkers, op het eigen vakgebied, precies aangeven wat wel en wat niet goed werkt en kunnen verbeteringen aandragen. Dat mag best kritisch om tot een goed resultaat te komen, waarbij vanzelfsprekend niet iedereen precies kan krijgen wat hij of zij wil. De betrokkenheid en medewerking in de implementatiefase wordt bereikt door deelname in werkgroepen en door afstemming tussen de verschillende functiehouders. Advies is de medewerkers wel kaders mee te geven waarbinnen van hun een bijdrage wordt verwacht.

Werkgroepen (zie bijlage: projectorganisatie)

Zoals ook in de voorbereidingsfase zal de implementatie in de vorm van een project uitgevoerd worden. Het beoogde resultaat is een operationeel samenwerkingsverband. Voor het zover is moeten op alle onderdelen van de organisatie en bedrijfsvoering zaken worden geregeld. Er is expertise nodig en menskracht om het eindresultaat binnen de planning te kunnen opleveren. Advies is om werkgroepen in te richten, die op specifieke terreinen deelopdrachten uitvoeren.

Voor medewerkers van een afdeling sociale zaken is het wel eens frustrerend als ze niet kunnen participeren. Ze kunnen niet allemaal een rol spelen in werkgroepen, omdat daarvoor andere deskundigheid vereist is. De werkgroepen P&O, Financiën, Huisvesting, Automatisering e.d. worden vaak bemenst door medewerkers, die niet uit de afdeling sociale zaken komen. Van belang is dus met de medewerkers van sociale zaken periodiek (werkoverleg e.d.) de voortgang en ontwikkelingen te bespreken en ze te laten reageren. Suggesties en verbetervoorstellen moeten serieus en herkenbaar in de aanpak worden betrokken.

Afstemming functiehouders

Een belangrijke aanvulling op de werkgroepen is de afstemming tussen medewerkers van de verschillende afdelingen sociale zaken, die dezelfde functie uitoefenen (functiehouders). Voorafgaand aan de implementatie kunnen zij de plannen, die op hoofdlijnen zijn uitgewerkt in de voorbereiding, verder detailleren. Hierin komen de verschillende werkwijzen van de gemeenten aan de orde. Opdracht is om tot een uniforme werkwijze te komen. Vooral in de directe dienstverlening aan de klanten is overeenstemming over de manier waarop dat wordt uitgevoerd in het samenwerkingsverband van belang om een 'vliegende start' te kunnen maken en tevreden klanten te houden. Handig is natuurlijk als de goede dingen van elke organisatie worden behouden en de minder goede worden gewijzigd, verbeterd of afgeschaft.

Voorbeeld:

Klantmanagement:

Gemeenten hebben het klantmanagement verschillend vormgegeven. Meest voorkomend verschil is het specialisten- vs. het generalistenmodel. Grotere organisaties gebruiken vaak het specialistenmodel, waarbij een klant verschillende aanspreekpunten heeft voor zijn financiële zaken (rechtmatigheid uitkeringsverstrekking) en voor zijn reïntegratie (doelmatigheid, terugkeer naar de arbeidsmarkt). Kleine gemeenten hebben doorgaans het generalistenmodel, waarbij beide aspecten door dezelfde klantmanager wordt geregeld en de klant dus één contactpersoon heeft. Afhankelijk van het dienstverleningsconcept zal een van beide werkwijzen worden ingevoerd in het samenwerkingsverband. Eén contactpersoon, die andere deskundigen in het team inschakelt, is een mogelijke tussenvorm. De klantmanagers kunnen in onderling overleg de dienstverlening en het omgaan met klanten verder uitwerken. Andere elementen die hierbij kunnen worden betrokken zijn o.m.:

- *wel of geen inkomstenformulieren laten indienen;*
- *bejegening van de klanten;*
- *(her)verdeling / overname van huidige caseload;*
- *telefonische bereikbaarheid;*
- *correspondentie, standaardbrieven e.d.;*
- *uitwisseling van wijzigingen in beleid;*
- *voorlichting.*

8. De uitvoering van het implementatieplan

De voorbereidingsfase sluit af met de oplevering van het raadsvoorstel. Hierin zijn alle relevante stukken opgenomen, die voor de raden van belang zijn om een weloverwogen besluit te kunnen nemen. Op dat moment is nog niet alles tot op detailniveau uitgewerkt. Er wordt een balans gezocht tussen wat nodig is om tot een besluit te komen en anderzijds het beperken van de uitwerking om onnodig tijd en energie te verliezen in de voorbereiding. Dit voor het geval de raden mochten besluiten niet over te gaan tot de opzet van een samenwerkingsverband.

De implementatiefase begint met het maken van een projectplan, inclusief:

- de projectorganisatie;
- de bemensing van stuurgroep en projectteam en werkgroepen;
- het opnemen van niet-afgeronde delen uit de voorbereidingsfase;
- idem de opmerkingen van colleges en raden bij de besluitvorming
- het uitwerken van opdrachten voor de werkgroepen;
- het opstellen van een overall-planning met deadlines;
- idem van deelplanningen van de werkgroepen
- het opstellen van een communicatieplan.

8.1 Vertrekpunt

De stuurgroep kan na de goedkeuring door de raden het werk voortzetten met de implementatie. In eerder stadium is een bestuursopdracht verstrekt door de colleges, gericht op het uitvoeren van het onderzoek met als beoogd resultaat het raadsvoorstel. Afhankelijk van de inhoud van de opdracht kan het wenselijk zijn een nieuwe bestuursopdracht op te stellen, gericht op de opzet en inrichting van het samenwerkingsverband.

Daarmee kan opnieuw het mandaat van de leden van de stuurgroep worden bepaald, die namens de colleges belast zijn met de uitvoering. Vaak wordt dit als overbodig gezien, omdat de raden het besluit hebben genomen en er gewerkt kan worden op basis van het raadsbesluit.

De stuurgroep zal bij de aansturing primair gericht zijn op het raadsbesluit. Tijdens de implementatiefase zal de stuurgroep de uitgangspunten bewaken, die in verschillende onderdelen van het raadsbesluit zijn opgenomen, zoals de visie en missie, de gemeenschappelijke regeling, het dienstverleningsconcept en de besturingsfilosofie. Een eerste stap zal zijn te bepalen welke onderdelen het eerst aan de orden komen. Dat hangt af van de doorlooptijd die gemeoid is met de invoering. Dit wordt afgekaart door vaststelling van het projectplan voor de implementatiefase.

Aandachtspunten:

Aanschaf en invoering van automatiseringssystemen hebben een lange doorlooptijd. Zeker als er (Europese) aanbestedingsprocedures nodig zijn is het zaak hier zo spoedig mogelijk mee te beginnen.

Ook de uitwerking van het functieboek, de functiewaardering en de plaatsingsprocedure voor het personeel vraagt een doorlooptijd van twee tot drie maanden. Afhankelijk van de beschikbare tijd zal ook dit snel na de besluitvorming gestart moeten worden. Bovendien wordt hiermee de tijd van onze kerheid voor het personeel beperkt.

8.2 **Beleid**

Verordeningen Wwb

In de voorbereidingsfase is een vergelijking gemaakt tussen het vigerende beleid van de deelnemende gemeenten en is een voorstel gedaan om te komen tot een uniform beleid voor het samenwerkingsverband. Bij goedkeuring door de raden zal de werkgroep beleid zorgen voor het opstellen van de verordeningen voor het samenwerkingsverband, zoals door de Wet werk en bijstand is voorgeschreven.

In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd welk orgaan bevoegd is tot het vaststellen van de verordeningen. De raad kan de bevoegdheid behouden of overdragen aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam¹⁷. Uitgaand van het laatste heeft de raad de mogelijkheid om haar zienswijze te geven op de conceptverordening alvorens het algemeen bestuur de verordening vaststelt.

De hele goedkeuringsprocedure zal een lange doorlooptijd hebben en er zal rekening gehouden moeten worden met de planning van de raads- en commissievergaderingen in alle deelnemende gemeenten. Ook is afstemming nodig met de Cliëntenraden, die ten aanzien van het beleid en de verordeningen advies uitbrengen aan het college en de raad.

Voorkeur heeft het om bij de start van het samenwerkingsverband te beschikken over de juiste, uniforme verordeningen.

Aandachtspunten:

Advies is om de raden bij het geven van hun zienswijze ook te laten besluiten de eigen verordeningen te laten intrekken. Dat moet aansluiten op het moment dat het algemeen bestuur de nieuwe verordeningen heeft vastgesteld en aan de regels en procedures voor inwerkingtreding is voldaan.

Stel dat het samenwerkingsverband start op 1 januari. Het algemeen bestuur is voorafgaand daaraan nog niet in functie en niet bevoegd tot het vaststellen van de verordeningen. Feitelijk kunnen zij pas rechtsgeldige besluiten nemen ná 1 januari. De raden hebben de bevoegdheid voor het vaststellen van de verordeningen overgedragen. Consequentie is, dat in de eerste periode de situatie kan ontstaan dat de oude verordeningen van de deelnemende gemeenten nog van kracht zijn (mits ingetrokken per 1 januari) en er dus verschillend beleid van toepassing is voor de klanten van het samenwerkingsverband.

Oplossing:

Het algemeen bestuur i.o. stelt per 1 januari de verordeningen (voorlopig) vast, zodat de organisatie weet welke regels toegepast moeten worden vanaf 1 januari. Zo spoedig mogelijk na 1 januari stelt het algemeen bestuur de verordeningen definitief vast met terugwerkende kracht vanaf 1 januari. Deze werkwijze wordt opgenomen in het intrekkingbesluit van de raden.

Beleidsplan / bedrijfsplan

De werkgroep beleid kan na het raadsbesluit starten met het opstellen van het beleidsplan of bedrijfsplan van het samenwerkingsverband voor het komende boekjaar. Bedrijfsplan is in dit verband een betere titel, omdat niet alleen het inhoudelijke beleid wordt verwoord, maar ook de organisatorische ontwikkeling, personele zaken, de automatisering e.d. Delen van het plan zullen dus worden aangeleverd door andere werkgroepen, die ter zake specifieke deskundigheid kunnen inbrengen. Het bedrijfsplan zal een nauwe relatie hebben met de begroting. Plannen die op de rol gezet worden voor het komende boekjaar zullen een vertaling moeten krijgen in de programma- en productenbegroting.

Aandachtspunt:

In het raadsbesluit is een overzicht opgenomen van de producten en diensten die door het samenwerkingsverband zullen worden geleverd. Dit overzicht geeft duidelijkheid over de opdracht aan, en de bevoegdheden van het samenwerkingsverband. De raad zal de controlerende taak makkelijker kunnen uitoefenen als de productenbegroting hiermee in overeenstemming is. Voorbeelden:

- de raad kan controleren of het samenwerkingsverband 'buiten zijn boekje gaat' door activiteiten uit te voeren die niet overeengekomen zijn;
- per product kan een kostprijs bepaald worden (kengetallen), die makkelijk inzicht geeft in het financieel beleid en beheer van het samenwerkingsverband.

Er moet rekening gehouden worden met een behoorlijke doorlooptijd voor de behandeling in het bestuur, de raadsbehandeling en de goedkeuring door het algemeen bestuur. Een gedetailleerde planning van de werkzaamheden en de oplevering van het bedrijfsplan is dus noodzakelijk. Te laat inzicht in het bedrijfsplan geeft vertraging bij het opstellen en aanleveren van de begroting.

In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken vastgelegd wanneer de begroting wordt aangeleverd aan de raden en wanneer hij moet zijn ingediend bij de Provincie. Overigens zal bij de eerste keer afgeweken kunnen worden van de normale termijnen.

Inkoop reïntegratie

Het samenwerkingsverband zal de lopende contracten met reïntegratiebedrijven overnemen. Bij de start kan wel behoefte zijn aan nieuwe programma's waarvoor een openbare aanbesteding gehouden moet worden. De werkgroep beleid doet de voorbereidingen. Afhankelijk van het moment waarop de contracten worden gesloten zal de opdracht worden gegeven door het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband of door de colleges.

Samenhang andere beleidsterreinen

De gemeenten worden verantwoordelijk voor een breder terrein van maatschappelijke dienstverlening aan de burgers. De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is daar een voorbeeld van. De regiefunctie van de gemeente impliceert dat er goede verbindingen worden gelegd in de uitvoering van de wet- en regelgeving. Van de gemeenten wordt integraal beleid, of ook wel "inclusief-beleid", verwacht. Gerealiseerd moet worden dat de uitvoering van de Wwb niet los gezien kan worden van ander gemeentelijk beleid. Er is samenhang tussen de Wwb met o.m.:

- Het Minimabeleid en de Bijzondere Bijstand;
- De Wet maatschappelijke ondersteuning;
- De Wet kinderopvang;
- De Wet inburgering;
- De Wet sociale werkvoorziening;
- Het (sociaal) economisch beleid van de gemeente¹⁸;
- Het arbeidsmarktbeleid;
- Het onderwijsbeleid;
- Het 'Grote Steden' - beleid.

Wat veel voorkomt is dat het werkterrein van het samenwerkingsverband is beperkt tot "Werk en Inkomen". De raden willen voor de zwakkeren in de gemeente zelf de (inkomens)ondersteuning bepalen. De ene gemeente is daarin ruimhartiger dan de ander. Uniform beleid hierin ligt daarom minder voor de hand. Vaak wordt het Minimabeleid buiten de samenwerking gehouden en wordt uitgevoerd door de gemeente. Uiteraard is er wel een overlap tussen de groep klanten die hiervan gebruik maakt en de klanten van de sociale dienst. Voor de uitvoering zullen dan aanvullende afspraken gemaakt moeten worden tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband.

Ook kan de samenhang en de afstemming met het samenwerkingsverband knelpunten opleveren omdat de beleidsterreinen onder verantwoordelijkheid vallen van verschillende portefeuillehouders. Advies is om tijdig af te stemmen tussen de verschillende portefeuillehouders over de afbakening van het werkterrein en het leggen van de relaties tussen het gemeentelijk beleid en het samenwerkingsverband¹⁹.

Voorbeelden:

Afwijkende afspraken:

In de gemeenschappelijke regeling van een intergemeentelijke sociale dienst was opgenomen dat de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers door de ISD zou worden gedaan. In de formatie was hiermee rekening gehouden. Vlak voor de start wilde een portefeuillehouder van een van de gemeenten een deel daarvan in eigen beheer (en dus uitvoering) houden. Dat had weer gevolgen voor het personeel: een medewerker moest weer terug van de ISD naar de gemeente. Ook moesten de afspraken wat wel en niet door de ISD zou worden uitgevoerd worden aangepast. Met een van de deelnemende gemeenten zijn vervolgens afwijkende afspraken gemaakt. Advies is de afspraken met andere portefeuillehouders eerder precies vast te stellen, hoewel 'voortschrijdend inzicht' altijd roet in het eten kan gooien.

Arbeidsmarktbeleid:

In de voorbereidingen was bepaald dat het werkterrein van de ISD beperkt zou worden tot 'werk en inkomen', dus de uitvoering van de Wwb. Gelet op de kerntaak van de gemeente in de Wwb: toeleiding naar de arbeidsmarkt is een koppeling met het arbeidsmarktbeleid voor de hand liggend. Een van de portefeuillehouders in de stuurgroep legde al vroegtijdig de claim zelfstandig te willen opereren aangaande het arbeidsmarktbeleid. Afstemming hierover tussen de gemeenten is dan van belang voor een succesvolle operatie door de ISD.

Portefeuilleverdeling:

Het college heeft in de stuurgroep de portefeuillehouder voor intergemeentelijke samenwerking afgevaardigd. De portefeuille sociale zaken was bij een andere wethouder ondergebracht. Het spreekt voor zich dat ook deze wethouder zich moet scharen achter de plannen. Als er tussentijds (te) weinig wordt afgestemd zal het risico zich voordoen dat op een later moment bezwaren worden geopperd.

8.3 Samenwerkingsvorm

In de voorbereidingsfase is een keuze gemaakt voor de juridische samenwerkingsvorm. Hiervoor staat een scala aan mogelijkheden ter beschikking, van "lichte" tot "zware" vormen, ieder met eigen voor- en nadelen. Voor een nadere toelichting wordt hierbij verwezen naar andere publicaties op dit terrein²⁰.

De gemeenschappelijke regeling:

De gemeenschappelijke regeling maakt deel uit van het raadsbesluit. Nadat de raden het voorstel hebben goedgekeurd zal de definitieve versie worden ondertekend door de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. Sinds de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1 januari 2006²¹ is goedkeuring van de regeling door de provincie niet langer vereist. Wel wordt de regeling toegezonden aan de provincie. Nadat aan de vereisten voor inwerkingtreding is voldaan, waaronder publicatie en opname in het gemeentelijk register, kan de regeling op de daarin vermelde datum van kracht worden. Vanaf dat moment is het openbaar lichaam een feit en is het bestuur van het openbaar lichaam in functie.

8.4 Personeel en organisatie

Het personeel is gebaat bij zo min mogelijk onzekerheid en een zo kort mogelijke periode van onzekerheid. Vandaar het advies om in het raadsvoorstel de relevante zaken rondom de rechtspositie, de arbeidsvoorwaarden, het sociaal plan en de gewenste streefformatie op te nemen. In de voorbereidingsfase levert dit weliswaar meer werk op maar voor de raden zal duidelijkheid over de toekomst van het eigen personeel een belangrijk aspect zijn in de afwegingen. Uiteraard is het (mede) een rol van de P&O-adviseurs hierover te communiceren met de medewerkers en vragen op dit terrein te beantwoorden.

Positie van het personeel

Een openbaar lichaam wordt beschouwd als 'verlengd lokaal bestuur' van de deelnemende gemeenten. Het personeel, dat in dienst komt van het openbaar lichaam valt daarmee onder de CAO gemeentepersoneel (CAR). Bij andere samenwerkingsvormen wordt veelal gekozen om het personeel in eigen dienst te houden en te detacheren bij de uitvoerende gemeente. In de te sluiten overeenkomsten zullen afspraken gemaakt moeten worden over de aansturing van de medewerkers in verband met beoordelingen, bevorderingen e.d. en uiteraard kunnen hier ook verdringingsproblemen aan de orde komen. De Ondernemingsraad zal advies uitbrengen over het voorgenomen besluit. Per gemeente kan het verschillend zijn of ook het Georganiseerd Overleg hierin wordt betrokken. Een en ander hangt af van de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen OR en GO.

In het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO, zie ook 8.14) is overeenstemming bereikt tussen werkgevers en werknemers over de arbeidsvoorwaarden en het sociaal plan.

Arbeidsvoorwaarden

De vergelijking tussen de secundaire arbeidsvoorwaarden van de deelnemende gemeenten wordt opgesteld door de werkgroep P&O. Praktische werkwijze daarbij is dat een van de P&O-adviseurs de format invult met de arbeidsvoorwaarden zoals die voor de eigen gemeente van toepassing zijn. De anderen doen dit aansluitend en geven aan op welke punten verschillen bestaan. Gezamenlijk kunnen zij vervolgens het voorstel invullen voor het samenwerkingsverband.

Sociaal plan

Als de medewerkers overgaan naar een openbaar lichaam, of naar de gemeente waaraan de werkzaamheden worden uitbesteed, zullen waarborgen gegeven moeten worden omtrent hun rechtspositie bij de overgang. Dit geldt temeer als het totaal aantal arbeidsplaatsen afneemt. Binnen een gemeente is een sociaal statuut of leidraad organisatieveranderingen van toepassing. Dit zal veelal gericht zijn op interne organisatieveranderingen en niet op het overgaan van personeel naar een andere organisatie/werkgever. Hiervoor zal een sociaal plan opgesteld worden, specifiek voor de overgang van het personeel (fusie, samenvoeging van afdelingen van verschillende gemeenten). Het sociaal plan wordt vastgesteld in het Bijzonder Georganiseerd Overleg van werkgevers en werknemers en regelt onder meer de waarborgen van het personeel en de procedure die gevolgd zal worden bij de plaatsing op de beschikbare formatieplaatsen / vacatures. (zie 10.1 bijlage 5) Advies is om het sociaal plan op te nemen in het raadsvoorstel. Dat geeft meer duidelijkheid over de waarborgen van het personeel. Belangrijk is natuurlijk de wijze waarop de overgang wordt geregeld: moet iedereen op beschikbare functies solliciteren of is "mens volgt werk" van toepassing.

Eventueel worden de nadelige gevolgen voor de medewerkers gecompenseerd in het sociaal plan (bijv. overgangsregeling voor reiskosten). Afhankelijk van de afspraken kunnen de personeelskosten toenemen²². De kosten, voortvloeiend uit het arbeidsvoorwaardenpakket zullen deels voor rekening komen van de deelnemende gemeenten en deels ten laste komen van de exploitatierekening van het samenwerkingsverband.

Aandachtspunt:

In het samenwerkingsverband worden de uitvoeringskosten verdeeld op basis van de verdeelsleutel. De grootste gemeente zal het grootste percentage voor zijn rekening nemen. Het kan voor kleine gemeenten dus gunstig zijn om kosten van het sociaal plan, maar zeker van boventallig personeel, in te brengen in het samenwerkingsverband. Advies is te zorgen dat daarover vooraf helderheid en overeenstemming is. Aanbeveling is dat elke partij verantwoordelijk is voor de financiële gevolgen van het eigen personeel.

Niet voor iedereen is de tekst van een sociaal plan even toegankelijk en begrijpelijk. Er blijven op onderdelen meerder interpretaties mogelijk van bepaalde artikelen. Advies is dan ook om als bijlage een Memorie van Toelichting aan het sociaal plan toe te voegen, waarin per artikel de achtergrond, bedoeling en uitleg wordt gegeven.

Draaiboek personele invulling

De plaatsingsprocedure wordt in het sociaal plan opgenomen, evenals de samenstelling en taken van de plaatsingscommissie. Op zich lijkt dat voldoende om duidelijkheid te geven aan de betrokken medewerkers over de stappen die gezet gaan worden en welk afwegingen gemaakt worden.

Advies is in de implementatiefase aanvullend een draaiboek op te stellen, waarin gedetailleerd wordt opgenomen:

- de achtereenvolgens te zetten stappen en de exacte momenten (weken/dagen) waarop een en ander zal plaatsvinden;
- het moment waarop medewerkers belangstelling kunnen aangeven voor (meerdere) functies;
- de termijnen waarop medewerkers bedenkingen en bezwaarmogelijkheden hebben;
- de wijze waarop medewerkers informatie over de eigen kwaliteiten en achtergronden kunnen indienen bij de plaatsingscommissie;
- idem relevante beoordelingsformulieren;
- de besluitvorming door de colleges, inclusief de planning / data;
- het moment waarop de ontslag- en benoemingsbrieven zullen worden verspreid;
- informatie over relevante onderdelen van het personeelsdossier.

Het draaiboek wordt bij voorkeur in concept opgesteld in de voorbereidingsfase, maar in elk geval vlak na de besluitvorming door de raden, zodat de periode van onzekerheid voor medewerkers zo kort mogelijk wordt gehouden.

Functieboek

De uitwerking van het functieboek voor het samenwerkingsverband wordt aansluitend aan het raadsbesluit ter hand genomen. Vaak wordt wel geklaagd, dat het niet eerder beschikbaar is (onzekerheid van medewerkers), maar voor de besluitvorming is dat geen noodzakelijk onderdeel.

Als de raden zouden besluiten niet tot samenwerking over te gaan zou dit verspilde tijd en energie zijn. Nu is het opstellen van een functieboek geen eenvoudige zaak, zeker als er verschillende opvattingen leven in de gemeenten over welk systeem gehanteerd moet worden²³.

Advies kan zijn een externe deskundige in te huren om de functies / profielen te beschrijven. Deze kan aansluitend een objectief advies doen over de functiewaardering en te gebruiken conversietabel.

Gerekend mag worden met een planning van zes tot acht weken voor het opstellen van het functieboek en de functiewaardering.

Competentiemanagement

In de afgelopen jaren heeft het competentie management weliswaar een vlucht genomen, maar lang niet alle gemeenten werken daarmee. Bij het opstellen van een functieboek voor een samenwerkingsverband zal beoordeeld moeten worden of al direct met vastgestelde gedragscompetenties gewerkt gaat worden. Als dit voor een deel van de gemeenten nog onbekend terrein is kan afgesproken worden dat de ontwikkeling wel wordt ingezet, maar er nog geen rekening wordt gehouden met de competenties in de plaatsingsprocedure.

Aandachtspunt:

De beschrijving van de functies is van belang voor de beoordeling of voor een medewerker "mens volgt werk" van toepassing is. Veel voorkomende situatie is dat de functiebeschrijvingen van de grootste gemeente het meest overeenkomen met die van het samenwerkingsverband. Voor de betreffende medewerkers zal "mens volgt werk" dan eerder van toepassing zijn dan voor medewerkers van de andere, kleinere gemeenten. Valkuil is dat zo een ongelijke behandeling ontstaat in de plaatsingsprocedure.

Veel voorkomend voorbeeld is:

De klantmanagers van kleine gemeenten werken integraal en hebben meerdere componenten in de functiebeschrijving. De klantmanagers van grote gemeenten werken vaak volgens het specialistenmodel (aparte functie voor rechtmatigheid en doelmatigheid). Als in het samenwerkingsverband wordt gekozen voor een specialistenmodel kan de conclusie getrokken worden dat voor de klantmanagers van kleine gemeenten "mens volgt werk" niet van toepassing is, omdat de oude en nieuwe functiebeschrijving substantieel van elkaar afwijken. Zij zijn dan in een nadelige positie.

Advies:

Om een gelijke behandeling te garanderen zullen in het sociaal plan hiervoor heldere afspraken gemaakt moeten worden. De definitie van de "ongewijzigde functie" zal opgerecht moeten worden en bij de afweging of hiervan sprake is zal rekening gehouden moeten worden met de feitelijke werkzaamheden die door de medewerker worden uitaevoerd.

De plaatsingsprocedure

Om met het samenwerkingsverband een 'vliegende start' te kunnen maken is het raadzaam ervoor te zorgen dat de medewerkers vóór de start de benoeming op zak hebben. De planning van de plaatsingsprocedure moet zo gekozen worden, dat de procedure zelf, de termijn voor het afhandelen van de bedenkingen en de administratieve verwerking (ontslag- en benoemingsbrieven) voor de start kan zijn afgerond. De bezwaarprocedure heeft hierbij geen opschortende werking.

Tips:

- Start op tijd met het zoeken van een onafhankelijk voorzitter van de plaatsingscommissie. De potentiële voorzitters blijken in de praktijk vaak een drukke agenda te hebben. De voorzitter wordt voorgedragen door de colleges en de vertegenwoordigers van de vakorganisaties. Beiden moeten achter de kandidaat staan.
- Zorg voor een goede voorbereiding van de procedure. Stel een P&O-adviseur aan die hiermee wordt belast en biedt waar nodig administratieve ondersteuning voor het verzamelen van alle persoonsgegevens, de planning van de vergaderingen enz.
- Laat vooraf door de leidinggevenden en de P&O-adviseurs beoordelen welke medewerkers volgens "mens volgt werk" kunnen worden geplaatst en welke medewerkers op een passende functie kunnen worden geplaatst, waarbij rekening gehouden kan worden met de functies die zij hebben aangegeven in de belangstellingregistratie. Dit overzicht kan ingebracht worden in de plaatsingscommissie²⁴.
- Houdt voor het bepalen van de doorlooptijd er rekening mee dat de commissie kan besluiten om gesprekken aan te gaan met medewerkers die in aanmerking komen voor een passende functie. Dat kan behoorlijk extra tijd vergen.
- De samenstelling van de commissie is altijd een discussiepunt. Wel of geen portefeuillehouders, wel of geen beoogd directeur (zie 7.3), wel of geen leidinggevenden enz. Ook is er vaak zorg over de omvang van de commissie, en wie heeft stemrecht en wie neemt deel als adviseur. Advies is tijdig in onderling overleg de samenstelling te bepalen. Praktijk leert dat een grote commissie niet bezwaarlijk is, mits de voorbereidingen goed zijn gedaan. Een grote commissie kan zelfs een waarborg bieden voor een objectieve beoordeling en een gedragen plaatsingsadvies.

Functie directeur

Vooraf zal bepaald worden of de invulling van de functie van directeur onderdeel uitmaakt van de plaatsingsprocedure. Mogelijk wordt geclaimd dat voor een of meer van de zittende afdelingshoofden/directeuren ook "mens volgt werk" van toepassing kan zijn. Advies is om in de stuurgroep af te stemmen of een open werving niet de voorkeur verdient. Hierbij passen de volgende overwegingen:

- De directeur zal zeker in de eerste periode ook in staat moeten zijn een nieuwe organisatie op te bouwen. Dat vraagt andere competenties dan normaal van een leidinggevende wordt gevraagd bij de aansturing van de dagelijkse, routinematige werkzaamheden.
- De positie van een directeur van een openbaar lichaam is anders dan die van een afdeling sociale zaken. De directeur van een openbaar lichaam is eindverantwoordelijk voor de uitvoering(sorganisatie) en heeft geen andere leidinggevende boven zich, zoals doorgaans de gemeentesecretaris of een sectordirecteur.
- De directeur van een openbaar lichaam zal rechtstreeks te doen hebben met het dagelijks en algemeen bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van meerdere gemeenten. Dit vraagt ook politieke en bestuurlijke affiniteit en een goede antenne voor onderlinge verhoudingen.

- Het (toekomstig) bestuur zal de overtuiging moeten hebben dat de directeur in staat is de nieuwe organisatie op te bouwen en succesvol te maken. Het bestuur zal een afweging moeten kunnen maken of de eventuele risico's onder controle zullen zijn. In een plaatsingsprocedure zal deze afweging moeilijk te maken zijn.
- Gemeenten kunnen van mening zijn dat niet automatisch de grootste gemeente de directeur levert (via de plaatsingsprocedure). Dat kan een grote druk leggen op de culturele kant van het samenwerkingsverband. In kleinere gemeenten, of de gemeente die geen directeur kan leveren, ontstaat mogelijk het beeld dat het samenwerkingsverband feitelijk wordt geregeld door de grootste gemeente, en zij dus moeten 'invoegen'. Als ook de vestigingsplaats in de grootste gemeente is dat een extra element om weerstand te ontwikkelen tegen het automatisch overnemen van de directeur.
- Als de directeur van de grootste afdeling niet tot directeur wordt benoemd van de intergemeentelijke sociale dienst zal dat hoge kosten voor de betreffende gemeente met zich mee kunnen brengen als er boventalligheid ontstaat. Dat kan (mede) een reden zijn om de betreffende persoon toch te benoemen.

Advies is om de functie van directeur buiten de plaatsingsprocedure in te vullen, middels een normale werving- en selectieprocedure. Het toekomstig bestuur zal als sollicitatiecommissie gezamenlijk de juiste keuze kunnen maken.

Aandachtspunt:

Advies stuurgroep

De plaatsingscommissie zal adviezen uitbrengen aan de colleges over de voorgenomen benoemingen van de colleges. De colleges zullen de besluiten nemen tot ontslag en benoeming omdat het bestuur van het openbaar lichaam nog niet formeel in functie is. Juridisch gezien is het bestuur van het openbaar lichaam verantwoordelijk en bevoegd voor de benoeming van het eigen personeel, en is daarbij in beginsel niet gehouden aan de besluiten van de colleges. Om onzekerheid hieromtrent te vermijden kan de stuurgroep, die optreedt als toekomstig dagelijks bestuur, het advies van de plaatsingscommissie steunen. Zo kan de waarborg worden gegeven dat na de start van het samenwerkingsverband benoemingen niet ter discussie worden gesteld. Deze afspraken worden opgenomen in het sociaal plan.

Contingentverdeling formatie

De deelnemende gemeenten hebben doorgaans gezamenlijk minder formatieplaatsen ter beschikking dan de som van de bestaande formaties. Dat kan verdringingseffecten geven in de plaatsingsprocedure. Om dit te voorkomen wordt in het sociaal plan opgenomen dat ook de formatieruimte wordt verdeeld naar rato van de verdeelsleutel voor de uitvoeringskosten. Zo krijgt elke gemeente een bepaalde omvang van de formatie ter beschikking, uiteraard verdeeld over de verschillende functies.

Streefformatie²⁵

In de voorbereidingsfase is de streefformatie van het samenwerkingsverband bepaald. Hiermee wordt bedoeld de formatie waarmee de reguliere bedrijfsvoering onder gelijk gebleven omstandigheden kan worden uitgevoerd. In de eerste periode van het samenwerkingsverband zullen productieverliezen kunnen optreden.

Om de dienstverlening te borgen kan tijdelijke capaciteit worden toegevoegd voor een bepaalde periode. Deze capaciteit kan komen uit de bestaande formaties van de deelnemende gemeenten, die nog niet is afgebouwd. Knelpunt kan zijn dat deze medewerkers een vaste aanstelling hebben en dus niet kunnen overgaan op basis van een tijdelijke aanstelling. In die situatie zal de directeur van het samenwerkingsverband opdracht krijgen binnen een bepaalde periode formatieplaatsen af te bouwen. In nadere gevallen kunnen extra medewerkers worden ingezet op basis van detachering / inhuur (uitzendkrachten). Hiervoor zal dan wel het benodigde budget beschikbaar moeten zijn in de exploitatiebegroting.

Als het budget toereikend is kan een tijdelijke voorziening worden getroffen voor de ondersteuning bij de verdere implementatie van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld een adjunct-directeur of implementatiemanager. Eventueel ontbrekende kennis en ervaring (competenties) in de leiding van de organisatie kunnen zo worden aangevuld.

Overige personeelszaken

In de implementatiefase zal van de werkgroep P&O nog een aantal administratieve voorbereidingen worden gevraagd. Ook hier geldt dat sommige daarvan een lange doorlooptijd kunnen hebben en dus tijdig gestart moeten worden.

- Salarisadministratie
Het openbaar lichaam zal – mits de omvang niet te groot is – geen zelfstandige salarisadministratie voeren. Veelal wordt dit verzorgd door een van de deelnemende gemeenten of door een extern bureau. Na afloop van de plaatsingsprocedure is bekend welke medewerkers benoemd worden in het samenwerkingsverband en kan de voorbereiding gestart worden voor de salarisadministratie.

In de voorbereidingsfase zal bepaald zijn of en zo ja welke gemeente de P&O-diensten gaat leveren aan het samenwerkingsverband, waarvan de salarisadministratie een onderdeel vormt. Daarbij hoort vastgesteld te worden welk automatiseringspakket gebruikt wordt om de personeelsinformatie vast te leggen.

Advies:

Bepaal vroegtijdig welke personeelsinformatiesysteem gebruikt gaat worden en welke stappen gezet moeten worden om de informatie van het personeel hierin op te nemen²⁶.

- Aansluitnummers belastingdienst, ABP, zorgverzekeraar
Voor de salarisadministratie zijn aansluitnummers nodig van de Belastingdienst, het ABP en mogelijk van de zorgverzekeraar (bij collectieve verzekering). Het regelen hiervan kan, ondanks dat het relatief eenvoudig is, tot knelpunten leiden. Het is een belangrijk aandachtspunt voor de projectleider dat dit op tijd gebeurt.

Voorbeeld:

Bij de implementatie van een samenwerkingsverband zijn veel mensen betrokken. De taakverdeling in de werkgroepen (opdracht) is soms kennelijk niet gedetailleerd genoeg. Er ontstaat dan vooral op de details een discussie over de vraag "moest ik dat dan doen?" of "we hoeven ons toch niet met zulke details bezig te houden?" Daarin zit het risico dat details niet of niet op tijd worden uitgevoerd. Als de salarissen in de eerste maand niet goed kunnen worden uitbetaald blijkt een detail als dit ineens grote gevolgen te hebben, namelijk ontevreden personeel. Controleer dit na de eerste maand!

- Overname verlofdagen en andere rechten
Voor medewerkers is het overnemen van verlofdagen een punt van zorg en aandacht. In de gemeenten gelden afspraken over hoeveel dagen meegenomen kunnen worden naar het volgende jaar. Een gelijklopende afspraak zal ook gemaakt moeten worden voor het samenwerkingsverband. Iedereen wil natuurlijk liefst zoveel mogelijk dagen meenemen²⁷ of de dagen (deels) afkopen bij de eigen gemeente.

Hetzelfde geldt voor andere opgebouwde rechten, zoals kinderopvang, ouderschapsverlof, werktijden enz.

- Arbo-dienst
Het samenwerkingsverband is verplicht zich te houden aan de Arbo-wetgeving. Als een van de gemeenten de P&O-diensten levert kan mogelijk gebruik gemaakt worden van dezelfde Arbo-dienst. Wel zal met deze Arbo-dienst het contract hierop aangepast moeten worden. Het samenwerkingsverband kan ook zelfstandig een keuze maken en een inkoop / aanbestedingsprocedure hiervoor starten. Met de gekozen partij kunnen afspraken worden gemaakt over de diensten die geleverd moeten worden, de informatievoorziening enz. De aanpak van het ziekteverzuim is daarbij een belangrijk onderdeel.
- P-dossiers
De medewerkers die overgaan naar een openbaar lichaam veranderen formeel van werkgever. Normaalgesproken wordt daarbij geen personeelsdossier overgedragen van de oude naar de nieuwe werkgever. Het openbaar lichaam valt echter onder verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten en dus onder de 'oude werkgevers'. Het kan in het belang zijn van de medewerkers om delen van het personeelsdossier wel over te dragen²⁸.
In het samenwerkingsverband zal een nieuw systeem worden opgezet, waarbij ook de verantwoordelijkheid voor het beheer van de P-dossiers en de toegankelijkheid ervan worden geregeld. De medewerker heeft recht te weten wat er in zijn of haar dossier zit.

Desintegratie indirecte functies

Een thema dat bij de deelnemende gemeenten achterblijft is het overschot aan indirecte functies. Het aantal ondersteunende functies van de gemeenten is gebaseerd op het totaal aantal formatieplaatsen waarvoor (interne) diensten moeten worden geleverd. Bij de start van het samenwerkingsverband zal deze overcapaciteit nog niet altijd zijn afgebouwd en blijft dus drukken op de begroting van de gemeente (desintegratie-effecten).

Deels kan dit gecompenseerd worden door de inkoop van ondersteunende diensten door het samenwerkingsverband bij de deelnemende gemeenten. Voorkeur heeft het om de inkoop naar rato te verdelen over de verschillende partijen. Hierbij zijn kleine gemeenten vaak in het nadeel, omdat zij de gevraagde diensten niet kunnen leveren uit de eigen formatie. Als alle diensten door één van de partijen worden geleverd is het advies om de verdeelsleutel van de uitvoeringskosten aan te passen zodat elke gemeente een zeker voordeel ontvangt ter compensatie van de desintegratie-effecten.

De (verplichte) inkoop wordt vastgesteld voor een drietal jaren. Binnen deze periode wordt van de deelnemende gemeenten verwacht dat zij de overcapaciteit in de indirecte functies hebben aangepast op de nieuwe situatie. Na die periode is het openbaar lichaam vrij om de inkoop te continueren, het elders in te kopen of het zelf te gaan uitvoeren. Zie voor desintegratie ook onder 8.8.

Organisatiestructuur

In het raadsbesluit is de hoofd- en detailstructuur van de nieuwe organisatie opgenomen. In beginsel is daarvoor akkoord gegeven en zal die structuur ook worden geïmplementeerd. De periode tussen het bepalen, resp. vaststellen van de structuur en de feitelijke start kan lang zijn. In die periode kunnen zich wijzigingen voordoen, bijvoorbeeld invoeren van nieuwe wetgeving, waardoor wijzigingen in de structuur voor de hand liggen. In die gevallen moet de stuurgroep, als dagelijks bestuur i.o., de mogelijkheid hebben in overleg met de directeur aanpassingen te doen. Advies is de structuur niet volledig 'op zijn kop te zetten', waardoor medewerkers weer in grote onzekerheid worden gebracht. Bovendien zal een structuurwijziging een advies van de Ondernemingsraad vragen. De nieuwe OR is nog beschikbaar en de oude OR-en zullen zich van advies onthouden in afwachting van de nieuw op te zetten OR. Op dit punt is dus terughoudendheid geboden.

8.5 Cultuur

Bij samenvoeging van organisaties doen zich culturele verschillen voor. Onderzoek heeft uitgewezen dat fusies (bedrijfsleven) vaak misgaan omdat de cultuurverschillen niet worden overbrugd.

Bij gemeenten wordt nogal eens makkelijk gedacht over dit punt. Het zijn ten slotte allemaal gemeenten en ook nog eens allemaal afdelingen sociale zaken. De verschillen in cultuur worden dan onderschat. Een uitgebreide verhandeling over cultuur en cultuurverandering is hier niet op zijn plaats, maar wel enkele elementen die tot grote knelpunten kunnen uitgroeien als er geen aandacht aan wordt besteed:

- Verschillen in stijl van leiding geven. Bij kleine gemeenten zijn de lijnen korter en is de communicatie (formeel en informeel) anders dan in grote gemeenten.
- Verschillen in elkaar aanspreken op gewenst en ongewenst gedrag.
- Verschillen in het omgaan met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Verschillen in bejegening van klanten.
- Verschillen in ervaren werkdruk en werkbeleving.
- Verschillen in waardering voor het management en de verwachtingen van het management door de medewerkers.
- Verschillen in de mate waarin "open gecommuniceerd" wordt.
- Verschillen in bureaucratie.
- Verschillen in interne gerichtheid versus klant- en externe gerichtheid.

Advies:

vlak voor of vlak na de start van het samenwerkingsverband een onderzoek uitvoeren naar de bestaande cultuurverschillen en het vaststellen van de gewenste cultuur (inclusief de belangrijkste normen en waarden). Hierbij kunnen alle medewerkers worden betrokken om tot een gezamenlijk gedragen afspraak te komen over de gewenste cultuur. Daarbij hoort een separaat implementatieplan, dat deel uitmaakt van de opdracht aan de leidinggevenden. Bij de aanpak kan een verbinding worden gelegd met de gevraagde en nog te ontwikkelen competenties van medewerkers en leidinggevenden.

8.6 Werkprocessen

Een van de werkgroepen buigt zich over het uniformeren van de werkprocessen. Daarbij is een nauwe afstemming vereist met de invoering van de automatisering, omdat hierin de volgorde van stappen wordt vastgelegd bij het leveren van producten en diensten aan de klanten en de verdeling van taken over verschillende de functies.

De werkgroep zal bij de uitwerking rekening houden met de bestaande werkwijzen. Teveel veranderingen kunnen in de aanvangsperiode tot verwarring en dus tot kwaliteitsverlies leiden. Bij het bepalen van de werkprocessen wordt rekening gehouden met:

- De verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- De beperking van overdrachtsmomenten;
- De vereisten van functiescheiding.

Tips en adviezen:

- Laat de werkgroep ook een inventarisatie maken van de verschillen die in de werkprocessen worden aangebracht ten opzichte van de huidige werkwijze van elke deelnemende gemeente. De nieuwe werkwijze is dan makkelijker over te dragen op de medewerkers. Zorg voor (trainings) bijeenkomsten waarin een en ander wordt uitgelegd aan de medewerkers. Dit kan gecombineerd worden met workshops over het gebruik van het automatiseringspakket, voor het geval hierin wijzigingen zijn gekomen.
- Betrek medewerkers van verschillende functiegroepen bij de uitwerking van de werkprocessen, zodat de samenhang tussen de functies gewaarborgd wordt.
- Laat de werkgroep aangeven op welke punten zich risico's voordoen in de werkprocessen, met name bij de overdrachtsmomenten, zodat leidinggevenden hierop kunnen anticiperen en controle houden.
- Afhankelijk van de beschikbare capaciteit kan een aparte werkgroep zich buigen over het gebruik en de aanpassing van de documenten en standaardbrieven. Bij beperkte capaciteit kan dezelfde werkgroep deze opdracht krijgen.
- Laat de werkgroep de nieuwe werkprocessen ook direct vastleggen zodat ook het onderhoud makkelijk kan worden opgepakt.
- Laat de werkgroep afstemmen met automatisering over de macro's die hiervoor in het systeem moeten worden opgenomen. Let ook op de printinstellingen, want het blijkt altijd erg vervelend voor medewerkers als de NAW-gegevens en het logo in de brieven niet op de goede plek staan.

Aandachtspunt:

Bij de implementatie komt het gebruik van standaardbrieven aan de orde. Snel na de start zal hiervan gebruik gemaakt moeten worden. Praktijk leert dat bij een gemiddelde sociale dienst er een woud van tientallen standaardbrieven kan bestaan. Een ieder heeft zo zijn eigen opvatting over hoe een standaardbrief er uit moet zien en wat daar wel of niet in moet staan. Veel systemen geven de vrijheid (flexibiliteit?) om naar believen standaardbrieven aan te maken. Los nog van de juridische juistheid is het voor het gebruik van de huisstijl en een goede communicatie (begrijpelijkheid) voor de klanten van belang een eenduidige set standaardbrieven aan te leggen en te gebruiken.

8.7 Automatisering

De werkgroep automatisering zal zo spoedig mogelijk na de besluitvorming starten met de inrichting van het automatiseringssysteem. De verwachte doorlooptijd is afhankelijk van de vraag of er nieuwe systemen aangeschaft moeten worden, waarbij mogelijk aanbestedingsprocedures gevolgd moeten worden. Dat gaat niet alleen voor de hardware (servers, computers, randapparatuur), maar zeker ook voor het uitkeringspakket. Hiervoor zijn drie "confectie-pakketten" op de markt, die geleverd worden door resp. Centric, Getronics Pink Roccade en Planconsult. Advies is de aanbestedingsregels goed te volgen en na te leven. Tussen de leveranciers onderling en de opdrachtgevers worden geregeld gerechtelijke procedures aangespannen, die zeker in de implementatiefase niet erg van pas komen. Dus zorg voor een goede voorbereiding en een foutloze aanbestedingsprocedure.

Naast de aanschaf van hardware en software kan ook de aansluiting op het in te richten netwerk tussen de deelnemende gemeente en het samenwerkingsverband een lastige en langdurige kwestie zijn. Reden te meer om snel te starten dus.

Niet alle gemeenten hebben voldoende expertise in huis om de hele implementatie zelfstandig uit te voeren. In die gevallen heeft het de voorkeur om een extern bureau in te schakelen. Geheel of gedeeltelijk kan gebruik gemaakt worden van de capaciteit van de leveranciers (hard- en software), die doorgaans ervaren projectleiders en adviseurs ter beschikking hebben om de implementatie te (bege)leiden.

In het raadsbesluit is goedkeuring gegeven voor het doen van de noodzakelijke investeringen. De werkgroep krijgt opdracht om binnen het geplande investeringsbudget de implementatie uit te voeren. Het is verstandig hierover periodiek te laten rapporteren. De stuurgroep kan op voorstel van de projectleider (eindverantwoordelijk voor de implementatie) besluiten de kartrekker van de werkgroep te mandateren de opdrachtverlening aan leveranciers te doen, voor zover dit past binnen de vastgestelde begroting.

Tips en adviezen:

- Laat de werkgroep minimaal maandelijks een risico-inventarisatie maken, waarin ook de financiële consequenties zijn opgenomen (budgetbewaking). Het is van groot belang dat het samenwerkingsverband bij de start kan beschikken over een goed functionerend systeem. In ieder geval zal het uitkeringspakket zover klaar moeten zijn dat de betalingen van de uitkeringen aan de klanten tijdig en correct kan plaatsvinden.

Aandachtspunt:

Gemeenten kunnen verschillende termijnen hanteren voor de uitbetaling van uitkeringen aan de klanten. Door het synchroniseren hiervan kunnen groepen klanten op een ander moment het geld op de rekening krijgen dan ze gewend waren. Gelet op het bestedingspatroon en de automatische afschrijvingen is het verstandig de klanten tijdig te informeren over eventuele wijzigingen in de betaalcyclus. Eventueel kunnen overgangmaatregelen worden genomen om een langere periode tussen twee uitbetalingsmomenten te overbruggen. Overleg met de Cliëntenraden is hierbij gewenst en mogelijk kunnen zij als belangenbehartiger van de klanten deelnemen aan de communicatie.

- Zorg voor een tijdige planning van de conversie. In veel gevallen leidt de conversie van data van de verschillende systemen van de gemeenten (en mogelijk verschillende pakketten) tot knelpunten. De conversie zal in een aantal stappen plaatsvinden, waarbij controles worden gedaan over de kwaliteit van de conversie. Als vroegtijdig geconstateerd wordt dat automatische conversie niet of alleen gedeeltelijk kan, is inzet van mensen noodzakelijk om de gegevens over te zetten naar het nieuwe systeem. Dit kan tijdrovend en kostbaar zijn.
- Zorg voor een tijdige opzegging van licenties van pakketten die door het samenwerkingsverband niet meer gebruikt zullen worden. Te laat melden kan betekenen dat weer voor een langere periode een betalingsverplichting bestaat.
- Zorg voor een tijdige invoering van de kantoorautomatisering, waarbij ook de e-mailadressen en overgang van opgeslagen e-mails soepel verloopt en beschikbaar zijn bij de start.
- Vergelijkbaar is de inrichting van het agendabeheersysteem. Zeker daar waar verschillende pakketten worden gebruikt is de omzetting naar het nieuwe systeem onontbeerlijk om bij de start nog te weten wie welke afspraken heeft. Verder is de mogelijkheid om elkaars agenda's te kunnen raadplegen van belang voor het maken van afspraken zowel intern als met klanten.
- Zorg voor een tijdig beschikbare koppeling met het financieel pakket. Sommigen zijn van mening dat het feitelijk beschikbaar hebben van het financieel systeem pas noodzakelijk is na het eerste kwartaal. Advies is echter om dit beschikbaar te hebben bij de start van het samenwerkingsverband. Dit voorkomt het nemen van allerlei noodmaatregelen, die op een later moment tot grote knelpunten kunnen leiden omdat de financiële administratie niet op orde is.
- Bepaal vooraf hoe het gebruik zal zijn van printers, kopieerapparaten, scanners en faxen. Tegenwoordig zijn er kwalitatief hoogwaardige apparaten beschikbaar die over al deze functies beschikken. Het aantal wordt afgestemd op de behoefte, waarbij er meerdere medewerkers gebruik maken van hetzelfde apparaat (bijvoorbeeld een per verdieping). Dat kan een verandering zijn voor degene die tot dan toe de beschikking had over een eigen printer e.d.
- De investeringsruimte zal bepalend zijn voor de vraag of een draadloos systeem ingevoerd kan worden. dat geeft mogelijkheden voor een flexibeler gebruik (niet werkplek / bureau afhankelijk). De keuze hangt samen met de keuze voor het kantoorconcept (inrichting en gebruik van de kantoorfaciliteiten).
- In toenemende mate is de technologie geschikt om ook van externe werkplekken in te loggen op het systeem. Dat biedt mogelijkheden voor medewerkers om bij bezoeken aan klanten ter plaats rechtstreeks informatie op te roepen en te verwerken. Ook geeft het mogelijkheden om thuiswerk te verrichten. De invoering hiervan vraagt meer aandacht, omdat de (aansturing van) de organisatie daardoor wezenlijk kan veranderen. Afhankelijk van het gekozen platform zijn deze mogelijkheden wel beschikbaar en kan bijvoorbeeld het management starten met inlogmogelijkheden vanuit externe werkplekken.
- Zorg voor een tijdige start met de aansluiting op de gemeentelijke basisadministratie. Dit is niet alleen een technische aangelegenheid, maar vooral ook het zorgen voor de formele toestemming. Hierboven is al aangegeven dat daarvoor een wijziging nodig is van de verordening BPR van de deelnemende gemeenten. De doorlooptijd voor een eigen verbinding met het landelijk netwerk duurt ca. negen maanden, en zal derhalve nog niet bij de start beschikbaar zijn. Het is wel zaak de aanvraag zo snel mogelijk te doen bij het Agentschap BPR.

Digitalisering

De rijksoverheid stimuleert de digitale dienstverlening door de (decentrale) overheden. In veel gemeenten kunnen basisdiensten, zoals het aanvragen van een paspoort, het melden van geboorten en overlijden, of de aanvraag van een bouwvergunning, al digitaal worden gedaan, via de website van de gemeente. Rondom de dienstverlening op het terrein van sociale zaken, zoals het aanvragen van een

uitkering, is er nog geen eenduidigheid of het verstandig²⁹ is dit via internet te doen. Voor eenvoudige aanvragen, zoals voor Bijzondere Bijstand, ligt dit weer makkelijker. Wat in ieder geval wel kan is aan de burgers / klanten informatie verstrekken over de rechten en plichten en nieuwe ontwikkelingen. Deze kunnen via internet dan geraadpleegd worden.

Het is ook nog onduidelijk hoeveel mensen die afhankelijk zijn van de sociale dienst de beschikking hebben over een computer en een verbinding met internet. Landelijk scoort Nederland erg hoog als het gaat over internetaansluitingen, maar er wordt nog niet van uit gegaan dat alle klanten van de sociale diensten hierover beschikken.

De ontwikkeling brengt met zich mee dat de overheid, en daarmee ook het samenwerkingsverband, in toenemende mate gebruik zal maken van digitale klant-dossiers. Toekomstperspectief is, dat met de ketenpartners (CWI en UWV) zo makkelijker informatie uitgewisseld kan worden, bijvoorbeeld in een klantvolgsysteem. De uitwisseling is overigens gebonden aan strenge eisen van de privacywetgeving. Het opzetten van een elektronisch klant dossier kan wel deel uitmaken van de automatiseringsplannen. Het samenvoegen van papieren dossiers is bewerkelijk en kost de nodige (archief)ruimte. Als dit aan de orde is zullen ook afspraken gemaakt moeten worden over het eigendom en gebruik van archiefstukken (zie ook 8.10).

Telefonie

Een andere vorm van digitalisering is Voice Over IP (internet protocol). Bij een samenvoeging van sociale diensten in een openbaar lichaam zal ook de vraag naar adequate telefonie opkomen. Daar waar de nieuwe organisatie in een bedrijfsverzamelgebouw wordt gehuisvest kan mogelijk gebruik gemaakt worden van een gezamenlijke centrale. Ook dan heeft digitale telefonie grote voordelen ten opzichte van conventionele centrales. De exploitatiekosten zijn lager en zullen in de toekomst nog verder afnemen als het telefoonverkeer middels providers via internet-verbindingen loopt in plaats van via het vaste netwerk. Het programmeren van de centrale (op een eigen server) kan volledig in eigen beheer. Het geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om op elke willekeurige plek (ook thuis) met hetzelfde nummer bereikbaar te zijn. Gesprekken kunnen digitaal worden opgenomen en desgewenst aan dossiers worden toegevoegd. Daarbij is wel voorwaarde dat de andere partij weet dat het gesprek wordt opgenomen.

Het systeem kan zo ingericht worden dat de telefoongesprekken worden gekoppeld aan het agendasysteem, zodat inkomend verkeer wordt geregistreerd op datum/tijd en meldingen kunnen worden opgenomen wanneer weer teruggebeld moet worden. De investeringen liggen niet hoger dan bij conventionele telefonie via het vaste netwerk.

8.8 De begroting

De werkgroep financiën krijgt opdracht de programmabegroting en de producten-begroting van het samenwerkingsverband op te stellen. De start zal liggen na de oplevering van het beleids / bedrijfsplan. De verdeling naar producten en de toerekening van (uitvoerings)kosten naar de verschillende producten kan pas goed als bekend is welke en hoeveel producten geleverd zullen gaan worden. De basisopzet kan mogelijk eerder ter hand genomen worden, zodat op een later moment alleen 'de cijfertjes' nog ingevuld hoeven te worden.

De programmabegroting en de productenbegroting kunnen opgezet worden naar voorbeeld van de gemeenten³⁰. Procedureel moet wel rekening gehouden worden met de verplichting om de raden de zienswijze te laten te geven over de programmabegroting alvorens tot vaststelling over te gaan. Daarbij zal rekening gehouden moeten worden met de termijnen (planning raadsvergaderingen) en de benodigde doorlooptijden van behandeling in de stuurgroep en de colleges.

In het raadsdossier is de begroting en het overzicht van de financiële consequenties per gemeente opgenomen. Aan de inkomstenkant is meestal nog geen aandacht besteed, omdat de exacte gegevens over de ontwikkeling van het Inkomensdeel en het Werkdeel voor het samenwerkingsverband nog niet voorhanden waren. De financiering van een openbaar lichaam zal, als het voorstel tot wetwijziging van de staatssecretaris wordt goedgekeurd, per 1 januari 2007 lopen via de begrotingen van de individuele gemeenten. Zodra de beschikkingen binnen zijn kunnen de inkomsten worden verwerkt in de programmabegroting. De individuele gemeenteraden zullen in het kader van de begrotingsbehandeling vaststellen of het Inkomensdeel geheel of gedeeltelijk ter beschikking wordt gesteld van het samenwerkingsverband. Het Werkdeel zal als doeluitkering bestemd worden voor de reïntegratie van klanten van de sociale dienst en zal dus overgedragen worden aan het samenwerkingsverband³¹.

Tips en adviezen m.b.t. de begroting:

- Laat de werkgroep bij het opstellen van de begroting voor het samenwerkingsverband een controle doen op de uitvoeringskosten zoals die in de conceptbegroting in het raadsvoorstel waren opgenomen. Inmiddels kunnen zich kostenontwikkelingen of andere wijzigingen hebben voorgedaan. Op basis van de verdeelsleutel kan dat consequenties hebben voor de toerekening van kosten aan de deelnemende gemeenten. Bij belangrijke wijzigingen kan eveneens een gewijzigde meerjarenraming worden opgesteld van de financiële consequenties van de samenwerking.
Advies is de stuurgroep hierover te informeren en de eventuele wijzigingen te laten accorderen.
Risico in dit verband is dat de gemeente in een te vroeg stadium het geraamde voordeel inboekt in de gemeentebegroting.
- De werkgroep kan een apart hoofdstuk in de begroting opnemen over de geplande investeringen van het samenwerkingsverband (bijv. verdergaande digitalisering), met een financieringsvoorstel.
- Hetzelfde geldt voor de definitieve afrekening van de aanloopkosten en de verrekening tussen de gemeenten en het deel dat ten laste kan worden gebracht van het samenwerkingsverband.
- De werkgroep kan een overzicht maken van de bestaande reserves en voorzieningen binnen de gemeentebegroting. Vervolgens kan aangegeven worden welk deel wordt overgedragen aan het samenwerkingsverband.
Risico is, dat de ene gemeente blijkt tekorten te hebben (meestal in het Inkomensdeel) terwijl de andere een overschot heeft. Dan ontstaat de discussie of de gemeente de bestaande reserves en voorzieningen moet overdragen aan het samenwerkingsverband³².
- In de implementatiefase zal een keuze worden gemaakt ten aanzien van de te gebruiken BTW-constructie. In de meeste gevallen zal de doorschuifregeling gebruikt worden, waarbij de betaalde BTW van het samenwerkingsverband wordt "doorgeschoven" naar de betreffende gemeente, die vervolgens dat deel ten laste kan brengen van het compensatiefonds.
Een andere optie is om het openbaar lichaam aan te merken als fiscale entiteit, die zelf de BTW betaalt, resp. terugontvangt van de Belastingdienst.
Advies is hiervoor door de accountant een voorstel te laten uitwerken. Daarna is het verstandig te overleggen met de Belastinginspecteur in de regio, die van zijn kant kan beoordelen wat in dit geval de beste keuze is³³.

- De werkgroep kan de voorbereidingen oppakken met de Bank Nederlandse Gemeenten voor het openen van een of meerdere rekeningen voor het samenwerkingsverband.
Advies is om naast de lopende rekening een aparte rekening te openen voor de (ex)- klanten die als debiteur een terugbetalingsverplichting hebben. Dit vereenvoudigt de debiteurenadministratie.
Daarnaast is een extra rekening, die meer rente-opbrengsten levert nuttig als het openbaar lichaam – in bepaalde periodes – een groot bedrag beschikbaar heeft. Het kan dus extra rentevoordeel opleveren³⁴.
Naast het openen van rekeningen (denk aan papierwinkel en vertegenwoordiging) zal ook de betaalfaciliteit geregeld moeten worden. De BNG levert producten en diensten waarmee het samenwerkingsverband elektronisch kan bankieren³⁵.
- In overleg met de stuurgroep kan bepaald worden of er een rekening courant krediet wordt geopend bij de BNG. Het openbaar lichaam heeft geen uitwijkmogelijkheden als er ad hoc financiële zaken moeten worden geregeld. In die gevallen zou een beroep gedaan moeten worden op de deelnemende gemeenten. Om dit te voorkomen kan een rekening courant krediet een oplossing zijn voor acute liquiditeitsproblemen. De BNG biedt daarvoor gunstige voorwaarden en het geeft rust in het bestuur (en directie) dat er een buffer is die in geval van nood kan worden benut.

Risicoparagraaf

In de begroting kan een risicoparagraaf opgenomen worden, waarover periodiek wordt gerapporteerd. Dit bevordert de bestuurlijke aansturing binnen het samenwerkingsverband, maar geeft ook mogelijkheden om de controlerende en toezicht houdende rol van de gemeentebesturen vorm te geven³⁶.

De gemeenteraden zijn vaak sceptisch over gemeenschappelijke regelingen, omdat het nogal eens voorkomt dat er financiële problemen ontstaan die 'men niet aan had zien komen'. Deels wordt dit geweten aan het op afstand staan van het openbaar lichaam en een gebrek aan instrumenten om (bij) te sturen.

Aandachtspunten:

- Zorg voor een duidelijke kaderstelling van de raad met SMART-geformuleerde doelstellingen en prestaties;
- Neem de doelstellingen en prestatie-afspraken op in het bedrijfsplan;
- Neem afspraken op over de periodieke rapportages, inclusief een risicoparagraaf;

Optie:

Mogelijkheid is om de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam te beperken. Optie is om het aangaan van (langlopende) verplichtingen met een bepaald financieel risico, of boven een bepaald bedrag, vooraf voor te leggen aan de raden. Zij blijven uiteindelijk ook verantwoordelijk voor het dekken van tekorten.

Planning en control

In de implementatiefase kan de werkgroep financiën, en als dat bekend is met de controller van het openbaar lichaam, de planning- en controlcyclus opzetten. Advies is om vanaf het begin aansluiting te maken tussen de cycli van het openbaar lichaam en die van de deelnemende gemeenten. Onderdeel van de beheersing is dat zowel de beleidscyclus als die van de begroting, de informatievoorziening en de verantwoording aansluit op die van de gemeenten. Dat kan overigens nog knap lastig zijn als de cycli van de deelnemende gemeenten onderling erg van elkaar afwijken. Het is erg frustrerend voor de raden als de tijd om te reageren op stukken van het openbaar lichaam te kort is, en nog erger als het "als mosterd na de maaltijd komt". Dat versterkt het gevoel van 'op afstand staan' en geen sturingsmogelijkheden te hebben³⁷.

Financiële verordening

De werkgroep kan na de besluitvorming door de raden starten met de opzet van de financiële verordening (conform art. 212 en 213 Gemeentewet) omdat ook het openbaar lichaam hieraan moet voldoen. De verordening wordt op een later moment door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam vastgesteld. Dat kan na de feitelijke start van het samenwerkingsverband.

Treasurystatuut

Hetzelfde geldt voor het treasurystatuut, waarin regels worden gesteld ten aanzien van het vermogensbeheer. Als een intergemeentelijke sociale dienst veel geld 'op de bank heeft staan' en er afspraken worden gemaakt over rentegevende rekeningen e.d. zal een treasurystatuut gewenst zijn.

Voorbereiding grootboek en administratie

Bij de start van het samenwerkingsverband, of liever vlak ervoor, kan de werkgroep beginnen met de inrichting van het financieel pakket en het grootboek (kostenplaatsen, invoering data enz.). Als het pakket vanaf de start kan worden gebruikt levert dat meer gemak op bij de (periodieke) verantwoording en voorkomt het oplopen van achterstanden in de financiële administratie.

Openingsbalans

Na de voorbereiding van de begroting kan de werkgroep de opzet maken van de openingsbalans. Hierin wordt onder meer duidelijk gemaakt wat de inbreng is van de deelnemende gemeenten in het samenwerkingsverband. Het gaat daarbij niet alleen over geld (waaronder reserves en voorzieningen) maar ook over inventaris, computerapparatuur e.d. dat in eigendom overgaat naar het samenwerkingsverband.

Management- bestuursrapportages

In overleg met het nieuwe management en bestuur zal bepaald worden hoe de management- en bestuursrapportages opgesteld worden. Inhoudelijk kan gebruik gemaakt worden van de rapportages die voorheen binnen de gemeenten werden opgeleverd. Anderzijds kan het juist aanleiding geven hierin verbeteringen aan te brengen. Zowel management als bestuur heeft behoefte aan ken- en stuurgetallen in een eenvoudige, overzichtelijke presentatie. Het bestuur zal zich in dit verband moeten uitspreken welke kengetallen belangrijk worden gevonden in verband met de politieke verantwoording en de beheersing van risico's. Het ontwikkelen van een goede rapportage hoort thuis onder de verantwoordelijkheid van de controller.

8.9 Huisvesting

Direct na de besluitvorming door de raden zal een werkgroep moeten starten met de aanpak van de huisvesting. Het is vaak een lastig dossier om meerdere redenen:

- Door de samenvoeging is een grotere ruimtebehoefte onder één dak dan voorheen; de huidige kantoorruimten zijn te klein om het hele samenwerkingsverband in onder te brengen;
- Het BVG wordt gevestigd in de ruimten van het CWI, dat weliswaar wat extra ruimte heeft maar niet voldoende voor het geheel;
- Er is nog geen BVG beschikbaar op het moment dat het samenwerkingsverband start; in dat geval zijn tussenoplossingen nodig;
- Om het samenwerkingsverband te huisvesten zijn (ingrijpende) bouwkundige aanpassingen nodig en interne verhuizingen.

In de voorbereidingsfase worden keuzes gemaakt voor de huisvesting aan de hand van een programma van eisen en zal aangegeven worden wat de financiële consequenties zijn. Niet uitgesloten is, dat de onderhandelingen nog lopen (met projectontwikkelaars, ketenpartners e.d.) over de kosten en het aantal m². Bij bestaande bouw zal in ieder geval afstemming moeten plaatsvinden met andere gebruikers over de inrichting, balies, werkplekken enz. en niet te vergeten de huisstijl.

De gemeentebesturen zullen willen meebeslissen over mogelijk te gebruiken panden in de vestigingsgemeente. De stuurgroep zal de mogelijkheden afwegen op een aantal criteria, waaronder A-lokaties in het centrum (inloopfunctie), de bereikbaarheid voor klanten met openbaar vervoer, parkeergelegenheid enz. En uiteraard zal het gebruik als kantoorruimte in overeenstemming moeten zijn met het bestemmingsplan.

Voorbeeld:

De keuze voor een pand kan ook van andere politiek/bestuurlijke wensen afhangen. Voorbeeld is een intergemeentelijke sociale dienst, waarbij de frontoffice in de ene gemeente en de backoffice in een andere gemeente is gehuisvest. Motivering hierbij was dat de gemeente waar de backoffice is gehuisvest als eis stelde dat er geen verlies van arbeidsplaatsen in de eigen gemeente mocht optreden ten gevolge van de samenwerking. De gescheiden huisvesting levert organisatorische nadelen op, die door extra maatregelen (aansturing, communicatie e.d.) werden gecompenseerd. Voordeel aan de andere kant was dat voor de huisvesting van de frontoffice in een BVG minder ruimte werd gevraagd.

Advies

De gezamenlijke huisvesting is een complex deelproject. Advies is hiervoor een aparte projectleider aan te stellen die met alle betrokken partijen overleg voert, zowel over de inhoudelijke zaken als de financiële consequenties.

Als intern geen capaciteit beschikbaar is kan een extern bureau worden ingeschakeld.

Ervan uitgaande dat een bestaand gebouw beschikbaar is, zal in de implementatiefase uitgewerkt worden:

1. Inrichtingsplan
2. Verhuisplan

Inrichtingsplan:

Bij de inrichting zal onderzocht worden hoe de verschillende organisatie-onderdelen en functies het best kunnen worden ondergebracht. Daarbij wordt aangesloten op het dienstverleningsconcept en de onderlinge afhankelijkheden van functies. Wat veel met elkaar van doen heeft zal dicht bij elkaar worden geplaatst.

Aandachtspunt:

Wat vaak grote discussies in de uitvoering kan opleveren is het aantal afgesloten spreekkamers. Praktijk leert dat een groot deel van de spreekkamers op sommige momenten van de dag overvraagd worden (schijnbaar tekort) en op andere momenten leeg staan (overschot). Ook speelt hierbij mee of contacten met klanten in afgesloten ruimten moet. Voor veel gesprekken zal een open werkplek voldoende zijn.

Oplossingen liggen eerder in het efficiënt gebruik, eventueel gezamenlijk met de andere ketenpartners, en het zorgvuldig plannen van gesprekken over de gehele werkdag.

Optie is om de spreekkamers een multifunctionele bestemming te geven. Als ze niet in gebruik zijn voor afspraken met klanten kunnen ze dienen als werkplek ('stille' en/of 'concentratie'-werkplekken). Daarvoor zal de ruimte dan wel geschikt gemaakt moeten zijn en voldoen aan Arbo-eisen.

Als duidelijk is welke medewerkers (functies) waar geplaatst zullen worden kan een plan worden opgesteld voor bouwkundige aanpassingen, zoals het plaatsen of weghalen van wanden, bepalen van aansluitpunten (data en telefonie) enz. Het inrichtingsplan wordt door de stuurgroep beoordeeld en na goedkeuring, incl. de financiële consequenties, kan opdracht worden gegeven voor de uitvoering. Advies is om ook de Brandweer en eventuele architecten/bouwkundig ingenieurs te betrekken bij de plannen³⁸. Het komt voor dat de plannen worden afgekeurd door de Brandweer i.v.m. brandveiligheid, verdeling in compartimenten, bereikbaarheid nooduitgangen, capaciteit trappenhuis enz. Ook kunnen de wensen stranden op bouwkundige belemmeringen omdat de structuur van het bestaande gebouw het niet toelaat.

Voorbeeld:

Bedacht was om een inham in het gebouw te overbruggen ten behoeve van de uitbreiding van de beursvloer. De inham bleek echter en functie te hebben bij de lucht- en rookafvoer van de eronder liggende parkeergarage. Overbrugging was dus alleen mogelijk als een aparte luchtinstallatie zou worden aangebracht in de parkeergarage. Dat zou een enorme extra investering zijn geweest.

Tips en adviezen m.b.t. het inrichtingsplan

- Zorg voor een tijdige afstemming en consensus met ketenpartners;
- Zorg voor afstemming met andere interne partijen (bijv. bij onderbrengen in een gemeentehuis) over de balie- en receptiefunctie en de klantenlogistiek in de ontvangsthal (bewegwijzering, automatische loketsystemen, wachtruimte, koffievoorziening e.d.);
- Maak afspraken over gedeeld gebruik van vergaderruimten;
- idem over gebruik van randapparatuur (printers, scanners e.d.) e.d..

Verhuisplan:

Het lijkt altijd zo eenvoudig: spullen in dozen doen, transporteren en weer even uitpakken. Iedereen weet dat verhuizen lastiger is dan het lijkt en het veel ongemak (en stress) met zich mee kan brengen.

Een verhuizing met meerdere partijen naar een gezamenlijke locatie, en dat eventueel in verschillende fasen, is een complexe onderneming. Advies is dan ook daar specialisten voor in de arm te nemen.

Tips voor de verhuizing

- Als meerdere diensten bij elkaar komen zal een aanmerkelijk deel van "de papierwinkel" overlap vertonen, denk aan beleidsstukken, wetgeving, correspondentie enz.. In de nieuwe organisatie heb je waarschijnlijk van elk maar één exemplaar nodig. Zorg voor een tijdige afstemming van wie welke stukken meeneemt dus niet.
- Spreek af hoeveel kast/opbergruimte voor een ieder beschikbaar is.
- Zorg dat iedereen vóór de verhuizing de eigen spullen en archieven opruimt (schriftelijke en mondelinge instructies).
- Als een van de deelnemende organisaties op de eigen locatie blijft is het verstandig ook intern mensen mee te laten verhuizen en dus van werkplek te veranderen. Dat zorgt voor het gevoel dat ook voor hun de situatie verandert, net zoals voor de partijen die "worden ingepast". De zittenblijvers zullen anders het idee hebben een ontvangende partij te zijn in plaats van een van de samenwerkingspartners.
- Op de verhuisdag is de dienst gesloten voor de klanten. Verstandig is te regelen dat er telefoonverkeer mogelijk is voor noodgevallen. Informeer klanten en instellingen hier tijdig over.

Tusseloplossingen

Als een gezamenlijke locatie nog niet beschikbaar is zullen andere alternatieven onderzocht moeten worden. Het voert te ver mogelijke varianten toe te lichten. Wat wel van belang is, dat wanneer voor alternatieven wordt gekozen, rekening gehouden moet worden met:

- organisatorische maatregelen in de aansturing en de communicatie treffen;
- een tijdelijke oplossing betekent ook een keer opnieuw moeten verhuizen: bereid de medewerkers daar op voor;
- als de tusseloplossingen te ingewikkeld zijn, of de periode relatief kort, kan wellicht besloten worden de start van het samenwerkingsverband uit te stellen tot het moment waarop de nieuwe locatie beschikbaar is.

Overige aandachtspunten

- De desintegratie-effecten doen zich ook voor in het kader van de huiving. Daar waar medewerkers vertrekken zal een zekere leegstand van kantoorruimte ontstaan, die wel als kosten gedragen moeten worden in de gemeentebegroting. Dat kan een kostenverhogend effect opleveren, tenzij er al een ruimtetekort was, dat nu eindelijk kan worden opgelost. In dat geval is er geen desintegratie en zullen de werkplekkosten aan andere organisatie-onderdelen toegerekend worden.
- Als er een huurovereenkomst wordt gesloten voor het gebruik van een deel van een bedrijfsverzamelgebouw zal gezorgd moeten worden dat voor alle huurders (ketenpartners) een gelijkkluidend contract wordt gesloten. Het gaat dan niet alleen over de huurprijs, maar ook over de duur van de huurovereenkomst. Advies is om ook in de overeenkomstafspraken te maken over de opzet van een

- gebruikersoverleg tussen huurders en de verhuurder over eventuele bouwkundige aanpassingen, het huren van meer of minder ruimte enz.
- Gekoppeld aan de huurovereenkomst kunnen afspraken worden gemaakt over de levering van facilitaire diensten, waarvan de kosten (deels) gezamenlijk kunnen worden gedragen door de huurders. Te denken valt dan aan:
 - o De gezamenlijke inzet van bewakings/beveiligingspersoneel;
 - o Bodediensten (posttransport, bulkcopieerwerk, klein onderhoud e.d.)
 - o Schoonmaakdiensten
 - o Onderhoud van het gebouw en de omgeving (parkeerterrein, tuin)
 - o Toegangsbeheer (parkeerplaatsen, slagbomen e.d.)
 - Een niet onbelangrijk detail is het tijdig zorgen voor telefoon- en faxnummers, een postbusnummer. Deze moeten bekend zijn voor de opdracht aan de drukker wordt gegeven voor het briefpapier, enveloppen enz.
 - Denk ook aan adreswijzigingen, niet alleen voor ketenpartners en de klanten maar bijz. ook voor de leveranciers van gas, water en elektriciteit en andere zakelijke dienstverleners.

8.10 Archief

De samenvoeging van archieven wordt nogal eens onderschat en kost meer tijd en voorbereiding dan doorgaans wordt gedacht. Het verhuizen en opbergen van grote hoeveelheden klantdossiers, die ook snel weer teruggevonden moeten kunnen worden, is op zich al een aparte verhuizing. Rekening moet worden gehouden met:

- voldoende beschikbare ruimte;
- eventueel aanschaffen van extra paternosterkasten (duur in aanschaf en rekening houden met levertijd en vloerbelasting i.v.m. het gewicht);
- stukken die zijn afgehandeld vóór de start van het samenwerkingsverband blijven eigendom van de gemeente³⁹;
- gebruik van stukken regelen en terugkeer naar de gemeente waar ze thuis horen⁴⁰.

Tips en adviezen:

- tijdig afstemmen met de archiefinspecteur, zowel inhoudelijk als de inrichting van de archiefruimte en de correcte toepassing van de Archiefwet 1995;
- zorg ook voor een postregistratiesysteem, zodat vanaf de start de relevante inkomende en uitgaande post kan worden geregistreerd (mogelijk uit te bouwen tot een volledig digitaal postverwerkingsysteem, waarbij alle documenten worden gescand en digitaal verspreid naar de juiste medewerkers);
- maak gebruik van de expertise binnen de gemeenten om ook voor het samenwerkingsverband een Documentair Informatiesysteem op te zetten (is verplicht bij gemeenten en dus ook bij het openbaar lichaam).

8.11 Huisstijl

De gezamenlijke, intergemeentelijke sociale dienst zal zich ook als zodanig willen profileren naar de klanten en andere partijen/ketenpartners. Het openbaar lichaam zal als zelfstandige organisatie een naam, logo en huisstijl nodig hebben om dat vorm te geven.

Het ontwikkelen van een huisstijl is specialistenwerk. Verstandig is daarvoor een extern adviseur/bureau voor in te schakelen.

Tips en adviezen:

- Het kiezen van een naam kan een behoorlijke discussie opleveren. Soms worden namen geopperd, die teveel de deelname van een van de gemeenten accentueren en daardoor voor de andere weer niet acceptabel zijn. Vaak zijn namen ook aan inflatie onderhevig, als het een verwijzing in zich heeft die in de regio al door tal van anderen ook wordt gebruikt. Advies: laat ook de externe adviseur meedenken en met voorstellen komen.
- Hetzelfde geldt eigenlijk voor het logo. Alleen de kleurstelling kan al voor knelpunten zorgen als de kleur kenmerkend is voor een van de gemeenten.
- Zorg voor een tijdige aanmelding van de naam, die wordt gebruikt voor internet en e-mailverkeer. Bekend is dat erg veel domeinnamen al vergeven zijn en er dus mogelijk uitgeweken moet worden naar een andere naam of een andere afkorting daarvan.
- Laat de externe adviseur ook een opzet maken voor de huisstijl van de nieuwe dienst, waarin ook ander gebruik van het logo (in standaardbrieven, op correspondentie, in presentaties, op drukwerk enz.) wordt geregeld. Maak een medewerker (communicatie en voorlichting) verantwoordelijk voor het beheer en de controle daarop en zorg dat leidinggevendenden toezien op het zorgvuldig naleven van de huisstijl.

De adviseur die ingeschakeld wordt voor de huisstijl kan mogelijk ook adviseren over de opzet van een website en een intranetsysteem, waarbij uiteraard dezelfde huisstijl wordt gehanteerd.

8.12 Communicatie

Voor een goede uitvoering van de implementatiefase zal een adequaat communicatieplan noodzakelijk zijn. Meest praktisch is een matrix op te stellen (zie checklist). Hierin wordt aangegeven met wie, wanneer, waarover overlegd zal worden en wanneer gezamenlijke bijeenkomsten en presentaties worden gehouden.

Vlak voor de start zal een uitgebreide campagne worden gehouden om alle klanten van het samenwerkingsverband te informeren over de op handen zijnde veranderingen en wat dat voor de individuele klant betekent. Sommige gemeenten hebben een informatiepakket (vaak een losbladig systeem in een klapper). Dat kan aangepast worden voor de klanten van het samenwerkingsverband en waarin de veranderingen in beleid, in bereikbaarheid, de dienstverlening, de rechten en plichten enz. worden opgenomen. Het is verstandig de Cliëntenraden hierbij te betrekken als adviesorgaan.

Zorg ook voor een openingsbijeenkomst voor het personeel als aftrap van de nieuwe dienst en plan aansluitend een opening voor andere genodigden, zoals de klanten, de ketenpartners en andere geïnteresseerden en belanghebbenden. De lokale pers en, indien beschikbaar de lokale of provinciale TV, kunnen hieraan ook aandacht besteden. Bestuursleden kunnen interviews geven over het doel van de samenwerking, de verwachtingen, het gezamenlijk beleid e.d.

8.13 Ondernemingsraden

In de voorbereidingsfase zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het overleg wordt gevoerd met de Ondernemingsraden en met de WOR-bestuurders (gemeentesecretarissen). Vaak zullen de OR-en zelfstandig willen blijven adviseren. Er wordt dan een "Platform OR-en" gevormd, waarin van elke OR een vertegenwoordiging deelneemt. Op zich is dat een werkbare situatie, nadeel is dat de afhandeling van advies- en instemmingsaanvragen langer kan duren en de uitkomst vooraf niet vaststaat. Eigen OR-en kunnen andere, interne zaken bij de afweging betrekken. Ook komt voor dat een 'verstoorde' relatie tussen OR en WOR-bestuurder hierin parten gaat spelen. Bij een Platform OR-en is het aan te bevelen dat de vertegenwoordigers een zeker mandaat hebben van de eigen OR om tot een gezamenlijk standpunt te komen. Dat bevordert de eenduidige advisering van de gezamenlijke OR-en.

Voorkeur verdient de optie om een Bijzondere Ondernemingsraad op te zetten, waaraan de bevoegdheden van de verschillende Ondernemingsraden worden overgedragen. Hiervoor wordt een aparte verordening opgesteld die door de deelnemende colleges wordt vastgesteld. In de verordening worden de bevoegdheids-overdracht, de werkwijze en procedures van de BOR geregeld. Uiteraard wordt het werkerrein van de BOR beperkt tot het betreffende samenwerkingsverband⁴¹.

Als in de voorbereidingsfase gewerkt is met een platform, kan het in de implementatiefase alsnog worden omgezet in een Bijzondere Ondernemingsraad. Overigens zal het merendeel van de advies- en instemmingsaanvragen al vóór de raadsbesluiten zijn afgehandeld. Sommige onderwerpen zullen mogelijk opnieuw worden voorgelegd, omdat de onderwerpen op detailniveau worden uitgewerkt. In de voorbereidingsfase kan al een overzicht worden gemaakt van de onderwerpen die nog worden behandeld door de BOR en de planning daarvan.

In de aanvangsperiode van het samenwerkingsverband zal er nog geen gekozen Ondernemingsraad zijn. Met de BOR kan overeengekomen worden dat deze fungeert als OR voor een bepaalde periode en ondersteuning biedt bij de oprichting van een eigen Ondernemingsraad. Er kan zo ook een goede overdracht plaatsvinden tussen de BOR en de nieuwe OR.

8.14 Georganiseerd Overleg

Het Georganiseerd Overleg (GO) is verantwoordelijk voor de vaststelling van het sociaal plan en de arbeidsvoorwaarden. Door de betrokkenheid van meerdere gemeenten is de opzet van een Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) voor de hand liggend. Doorgaans wordt hiervoor al gekozen in de voorbereidingsfase. Dan kan al afgesproken worden welke vertegenwoordigers van werknemerszijde zullen deelnemen in de plaatsingscommissie. Als alles volgens plan is verlopen zal dit de enige rol zijn in de implementatiefase.

Zoals ook voor de BOR zal voor de oprichting van het BGO een verordening vastgesteld moeten worden door de colleges. Hierin zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden geregeld. Aandachtspunt hierbij is dat in verordeningen van een individueel GO vaak is opgenomen dat het GO gaat over "alle relevante aspecten van de organisatieverandering". Advies is dit te beperken, waarmee ook de competentieverdeling tussen OR en GO wordt bepaald (zie ook onder 8.4).

8.15 Cliëntenraden

Voor de gemeenteraden zijn de adviezen van de Cliëntenraden van groot belang. Niet alleen ten aanzien van het te voeren beleid, maar ook de wijze waarop in de nieuwe situatie de dienstverlening en communicatie met de klanten vormgegeven zal worden. Ook landelijk wordt veel waarde gehecht aan de klantenparticipatie, die tot zijn recht moet komen door de advisering van de Cliëntenraden op lokaal niveau.

In de implementatiefase wordt periodiek overleg gevoerd met de Cliëntenraden, gericht op informatievoorziening en betrokkenheid bij de invoering van de plannen. Aan de Cliëntenraden zal advies gevraagd worden over de wijzigingen die doorgevoerd worden in het beleid (uniformering van de verordeningen). Op dit punt zijn Cliëntenraden doorgaans van mening dat uniform beleid de voorkeur verdient, waarbij uiteraard de wens is het beste regime van de deelnemende gemeenten over te nemen.

Ook zal in overleg met de Cliëntenraden een nieuwe verordening voor de Cliëntenparticipatie worden opgesteld voor het samenwerkingsverband. Op basis hiervan wordt ook de voorbereiding gedaan van een nieuwe Cliëntenraad. Als de zorgverlening, het minimabeleid e.d. niet in het samenwerkingsverband worden opgenomen zal ook een aparte Cliëntenraad per gemeente gehandhaafd blijven. Advies is dan om een vertegenwoordiging van elke Cliëntenraad op te nemen in de nieuwe Cliëntenraad. In de verordening worden de competenties, het werkterrein en de werkwijze geregeld en daarmee de afbakening ten opzichte van de andere Cliëntenraden.

De nieuwe Cliëntenraad zal opgezet worden als adviesorgaan voor het algemeen en dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Periodiek overleg zal gevoerd worden met de directeur en incidenteel (op verzoek) met de voorzitter van het bestuur.

In de implementatiefase kunnen de Cliëntenraden intensief betrokken worden door leden ervan op te nemen in verschillende werkgroepen. Zij kunnen dan rechtstreeks bijdragen aan de invulling van zaken die voor de Cliëntenraad van belang zijn.

8.16 Overige aandachtspunten

Naast de hierboven genoemde onderwerpen zijn er nog een aantal die in het gedrang komen omdat ze of geen of te weinig prioriteit krijgen of simpelweg vergeten worden. Het is de rol van de projectleider om te bewaken of alle relevante zaken in de implementatiefase zijn opgenomen en op tijd worden aangepakt. Enkele voorbeelden, met korte toelichting:

- Abonnementen: tijdig de overbodige opzeggen, houd rekening met lange opzegtermijnen.
- Verzekeringen: controleer tijdig of de nodige verzekeringen zijn gesloten voor personeel (aansprakelijkheid, bedrijfsongevallen), het pand en de inboedel.
- Lopende contracten overnemen of beëindigen

Advies is om de werkgroep financiën te laten inventariseren welke contracten doorlopen na de start van het samenwerkingsverband⁴². Een voorbeeld is de inkoop van diensten op het terrein van terugvordering en verhaal (incasso) en collectieve ziektekostenverzekeringen voor de klanten. Als de intergemeentelijke sociale dienst dergelijke zaken voortzet kan contractovername in de rede liggen. Dit dient dan tijdig en schriftelijk te worden geregeld.

- Opstellen Directiestatuut
- Opstellen mandaatregeling⁴³
- Opstellen Reglement van Orde AB en DB
In de gemeenschappelijke regeling is ook opgelegd dat het algemeen en het dagelijks bestuur een reglement van orde opstellen. Dit is van belang voor de werkwijze en de orde van de vergaderingen, maar ook wordt hierin geregeld hoe bijvoorbeeld de informatieplicht wordt ingevuld en het afleggen van verantwoording.
- Inrichten Commissie Bezwaar en beroep
Gemeenten beschikken over (onafhankelijke) commissies voor bezwaar en beroep waar klanten bezwaren kunnen indienen tegen genomen besluiten en vervolgens in beroep kunnen gaan. Voor het samenwerkingsverband met een eigen bestuur zal eveneens een dergelijke commissie ingesteld moeten worden voor de afhandeling van bezwaren in het kader van de Wwb, inclusief de ambtelijke ondersteuning die daaraan wordt geboden⁴⁴.
- 0-meting m.b.t. resultaten en klanttevredenheid
Om in later stadium beter te kunnen beoordelen of de samenwerking het gewenste resultaat heeft opgeleverd is een 0-meting vooraf gewenst. Hiermee kunnen de prestaties van het samenwerkingsverband later worden vergeleken. Advies is vooraf vast te stellen op welke punten evaluaties zullen worden gedaan.
- Service Niveau Overeenkomst (SNO) met het CWI
Tussen de gemeenten en het CWI is een SNO afgesloten. Voor het samenwerkingsverband zal een nieuwe overeenkomst gesloten moeten worden. Dit punt is zeker belangrijk als een samenwerkingsverband wordt aangegaan tussen gemeenten die in verschillende CWI-gebieden liggen. Voor de hand ligt dat een uniforme SNO wordt gesloten tussen het CWI en de deelnemende gemeenten.
- Managementcontracten
Als het bedrijfsplan en de begroting zijn afgerond kunnen de managementcontracten tussen het dagelijks bestuur en de directeur worden opgesteld. Daarna kunnen ook de contracten tussen directeur en de overige leidinggevenden en de controller worden opgesteld⁴⁵.
- Besturings- en bedrijfsvoeringsfilosofie
In de voorbereidingsfase is een concept besturingsfilosofie opgesteld. Dit is de basis geweest voor de inrichting van de organisatie. Bij de start kan het nieuwe management, in overleg met het bestuur, het concept vervolmaken en aanvullen. Advies is wel de besturingsfilosofie volledig af te ronden zodat ook de medewerkers kunnen beoordelen of conform deze filosofie wordt gehandeld. Inhoudelijk lijkt dit stuk op de traditionele organisatieverordeningen van de gemeenten.

8.17 Voorbereidingen van het nieuwe bestuur

Voor de afronding van de implementatiefase zal het algemeen bestuur voor het eerst bij elkaar komen. In de eerste vergadering wordt de voorzitter en de andere leden van het dagelijks bestuur (met de functies) aangewezen. In deze vergadering worden mogelijk het beleids/bedrijfsplan en de begroting voorlopig vastgesteld en het reglement van orde, de mandaatregeling en het directiestatuut. Deze besluiten hebben nog geen rechtskracht omdat het bestuur pas feitelijk besluiten kan nemen zodra het openbaar lichaam juridisch is opgericht en in werking is getreden. De voorlopige besluiten geven wel helderheid en zekerheid aan de medewerkers in de organisatie. Zo snel mogelijk na de start van het samenwerkingsverband zullen de besluiten bekrachtigd moeten worden. Het bestuur kan afspraken maken over de planning van de vergadering en kan de agenda van de eerste vergadering vaststellen.

Los van deze bestuurlijke verantwoordelijkheden is het advies om ook het nieuwe bestuur 'in te werken'. Praktijk leert dat bestuurders van een gemeenschappelijke regeling niet of niet voldoende op de hoogte zijn van de ins en outs van de gemeenschappelijke regeling. Verstandig is om een workshop (van ongeveer een dagdeel) te organiseren waarin een toelichting wordt gegeven op de gemeenschappelijke regeling en de Wgr. Zo kunnen de bestuurlijke rollen, de risico's, de bestuurlijke aansturing en de verbanden met de gemeentebesturen onder de aandacht worden gebracht. Dit voorkomt knelpunten en ontevredenheid bij de opdrachtgevers. Een van de onderwerpen hierbij zal zijn het "dubbele petten"-probleem van de bestuurders. Zij zijn immers enerzijds opdrachtgever en klant van het samenwerkingsverband en anderzijds ook eigenaar en behartiger van het individuele belang van de gemeente waarvoor zij zijn afgevaardigd.

Andere aspecten zijn:

- is de kaderstelling van de raden voldoende duidelijk geformuleerd en is dit opgenomen in het bedrijfsplan?
- Zijn de afspraken over de informatievoorziening aan de gemeentebesturen helder en duidelijk?
- Idem voor het afleggen van verantwoording?
- Welke elementen wil het bestuur terugzien in de periodieke bestuursrapportages?
- Hoe wordt de relatie met de raad onderhouden zodat deze zich voldoende betrokken weet?

Aandachtspunten voor het dagelijks bestuur kunnen zijn:

- Zorg in de aansturing, dat in het eerste jaar gewerkt wordt aan de verdere vormgeving van de nieuwe organisatie. Veel ambities en veranderingsgezindheid van de directie kan zorgen voor veel knelpunten in de ontwikkeling van de organisatie.
- Bepaal op welke momenten evaluaties zullen plaatsvinden en over welke onderwerpen. Normaalgesproken zal aan het eind van het eerste jaar een evaluatie gehouden moeten worden over de functiebeschrijvingen en de daarmee samenhangende functiewaardering. De waardering is in de implementatiefase voorlopig vastgesteld en zal op basis van de evaluatie definitief vastgesteld moeten worden. Op dat moment hebben de medewerkers ook mogelijkheden om bezwaar te maken tegen de waardering. Op basis van de evaluatie kan het voorkomen dat functiebeschrijvingen aangepast dienen te worden als de werkwijze en de bevoegdheidsverdeling in de loop van het jaar is aangepast. Dat heeft dan mogelijk ook consequenties voor de waardering.

8.18 Overdracht projectorganisatie

Tot slot zal in de eindfase de overdracht plaatsvinden van de projectorganisatie naar de staande organisatie. De projectleider zal de overdracht feitelijk doen aan de directeur van het samenwerkingsverband. Bij voorkeur gebeurt dit in gezamenlijkheid met de andere leidinggevenden (managementteam), zodat alle aspecten direct kunnen worden verdeeld over de verschillende leidinggevenden.

Centraal hierbij staan de zaken, die nog niet volledig zijn afgerond en op grond van de overdracht verder ter hand zullen worden genomen door de betreffende leidinggevende. Van de overgedragen zaken en de stand van ontwikkeling daarvan, wordt schriftelijk een overzicht opgesteld. Dit dient om tot een planning van de resterende werkzaamheden te komen. Waar nodig kan de projectleider ondersteuning bieden aan de nieuwe leidinggevenden om tot een correcte en volledige afronding te komen.

9. Evaluatie en nazorg

Bij de start van het samenwerkingsverband is de implementatiefase afgerond. Direct na de start begint ook de laatste etappe van het gehele proces, namelijk de vierde fase waarin de nazorg en de evaluatie(s) centraal staan.

Nazorg

Het mooiste is het als op de eerste dag van de nieuwe organisatie alle voorbereidingen zijn gedaan en de implementatie compleet is afgerond. In de praktijk zal het (helaas) zo niet gaan. Er zijn altijd nog "losse eindjes" uit de projectorganisatie die afgewikkeld moeten worden. Sommige zaken zijn bewust blijven liggen omdat het nog geen prioriteit had. Het belangrijkste is dat de medewerkers en de leiding in de nieuwe setting weer zijn draai krijgen en samen routines opbouwt.

Als nazorg kan de projectleider ingezet worden om het nieuwe managementteam op gang te brengen. De rol- en taakverdeling in een MT komt aan de orde en er is aandacht voor de samenwerking tussen de MT-leden. Het komt nogal eens voor dat de leden van het MT zich vol enthousiasme storten op de 'eigen winkel' en daarbij vergeten samen op te trekken. Daarmee start de verkokering vanaf de eerste dag. Ook moet aandacht uitgaan naar de communicatiestructuur en de inrichting van het werkoverleg. Advies is om in het werkoverleg een lijstje te maken van de punten die door de medewerkers worden ingebracht van zaken die nog geregeld moeten worden, of die gewijzigd moeten worden. In lijn met de besturingsfilosofie kan de bevoegdheid om operationele zaken op te lossen laag in de organisatie worden gelegd. De leiding moet dan nog wel zorgen voor een goede communicatie over de gekozen oplossingen en voor de coördinatie tussen de teams en afdelingen.

De projectleider kan nog een rol vervullen bij de kennisoverdracht. Niet iedereen is (volledig) op de hoogte van de achtergronden van hetgeen is besloten in de voorbereidings- en de implementatiefase. Dat kan ook opgaan voor leden van het MT. Zij moeten goed op de hoogte zijn zodat ze vragen van medewerkers waarom voor iets is gekozen – en besloten – correct kunnen beantwoorden.

Evaluatie

In de eerste periode zal alle aandacht uitgaan naar het op gang brengen van de organisatie en vooral de dienstverlening. Advies is toch om, bijv. aan het einde van de eerste maand, een evaluatie te doen van het project. Is uitgevoerd wat gepland was? Is dat naar tevredenheid verlopen? Waar zitten nog leerpunten voor de komende tijd? Na de evaluatie volgt het formele décharge van de projectleider en de projectorganisatie. Honoreer de medewerkers die in werkgroepen en anderszins veel extra werk hebben verzet naast hun reguliere werk.

Later in het jaar zullen evaluaties gehouden worden om de prestaties van de organisatie te beoordelen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Op basis van de bevindingen kunnen verbeteringen worden ingevoerd.

10. Bijlagen

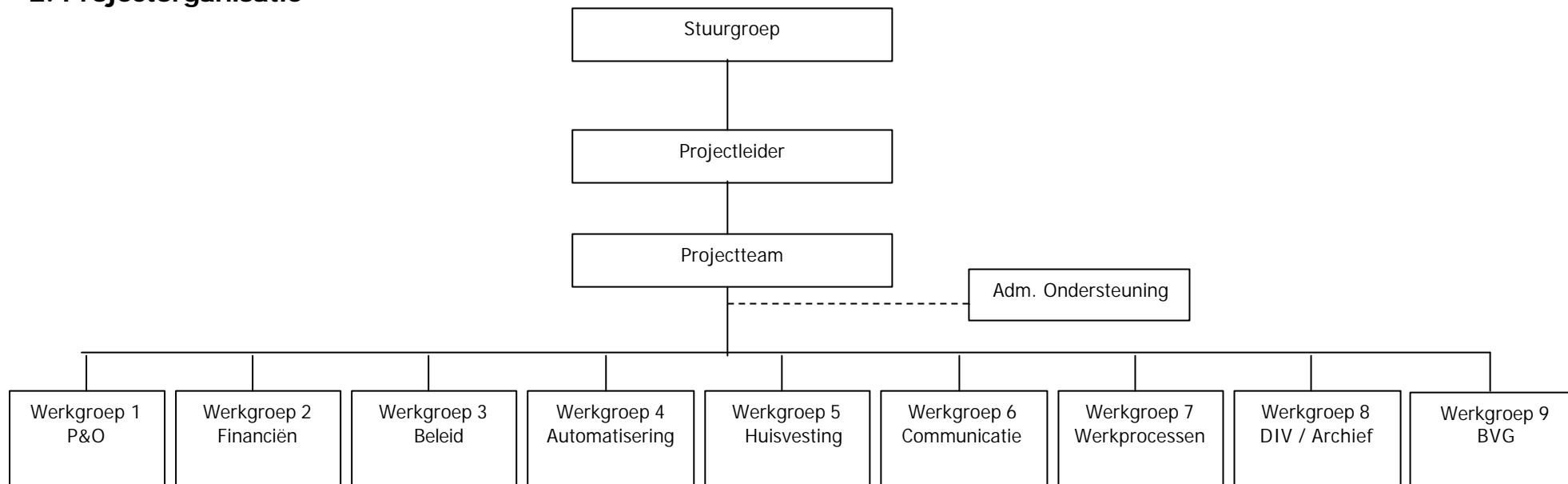
10.1 Checklisten en voorbeelden

1. Voorbeeld opbouw raadsdossier
2. Opzet projectorganisatie
3. Voorbeeld vergelijking beleid
4. Voorbeeld communicatiematrix
5. Voorbeeld inhoud sociaal plan
6. Verdeelsleutels
7. Producten implementatiefase
8. Bestuursbesluiten implementatiefase
9. Instrumenten van de raad

1. Voorbeeld opbouw raadsdossier

	Onderwerp:	Versie:	Status:	Opmerkingen:	Datum:	Naar BOR:	Definitief:
1.	College/Raadsvoorstel						
2.	Samenvatting project t.b.v. raadsvoorstel						
3.	Visie / missie ISD						
4.	Notitie Uitgangspunten	versie 3	definitief	vastgesteld stuurgroep, dd.:		X	X
5.	Scheiding W&I en Zorg	versie 1	definitief	vastgesteld stuurgroep, dd.:		X	X
6.	Producten en diensten			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
7.	Beleid W&I			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
8.	Notitie Samenwerkingsvormen	FJ 281105	definitief	vastgesteld stuurgroep, dd.:	6-2-2006	X	X
9.	Gemeenschappelijke regeling (WGR)	FJ 280206		vastgesteld stuurgroep, dd.:			
10.	Organogram	FJ 220206	concept	vastgesteld stuurgroep, dd.:	1-3-2006	X	
11.	Netto uren per fte			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
12.	Streefformatie en indicatieve waardering			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
13.	Secundaire arbeidsvoorwaarden		informatie	stuurgroep behandeld dd.:			
14.	Sociaal Plan		informatie	stuurgroep behandeld dd.:			
15.	Automatisering en digitalisering			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
16.	Begroting en financiële consequenties			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
17.	Advies m.b.t. BTW			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
18.	Huisvesting FO ISD			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
19.	Huisvesting BO ISD			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
20.	Advies Zorgloketten			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
21.	Verdeling FO Zorg en BO ISD			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
22.	Verdeling werkzaamheden FO/BO ISD			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
23.	Besturingsfilosofie			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
24.	Dienstverleningsconcept			vastgesteld stuurgroep, dd.:			
	Bijlagen:						
A.	Adviezen BOR	14-4-2006	definitief			X	X
B.	Advies Bijzonder Georganiseerd Overleg						
C.	Advies Cliëntenraden						
D.	Bestuursopdracht						

2. Projectorganisatie



Leden van de stuurgroep:

Leden projectteam:

Leden werkgroepen:

Separaat namenlijst opstellen met telefoonnummers en emailadressen (periodiek updaten)

3. Voorbeeld vergelijking beleid (1 voorbeeldpagina reïntegratieverordening)

Onderdeel	Voorstel ISD	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C
Doelgroepen	Primair: Uitkeringsgerechtigd nuggers/ anw'ers en ID/WIW'ers Secundair: Jongeren, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.	Primair: Uitkeringsgerechtigden nuggers/anw'ers en ID/WIW'ers Secundair: Jongeren, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.	Primair: Uitkeringsgerechtigden nuggers/anw'ers en ID/WIW'ers Secundair: Jongeren, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een beperking.	Primair: Uitkerings-gerechtigden, nuggers en anw'ers Secundair: Onder nugg-ers en Anw'ers verdienen oudkomers, voormalig nieuwkomers en voormalige alleenstaanden minderjarige asielzoekers, prioriteit.
Gezinsinkomen NUG'ers en Anw'ers	Beperking van financiële ondersteuning voor mensen met een netto-gezinsinkomen van meer dan 130% van het wettelijk minimumloon.	Beperking van financiële ondersteuning voor mensen met een netto-gezinsinkomen van meer dan 130% van het wettelijk minimumloon.	Beperking van financiële ondersteuning voor mensen met een netto-gezinsinkomen van meer dan 130% van het wettelijk minimumloon.	Geen beperkingen op grond van inkomen.
Vormen van traject	Vijf trajectsoorten gerelateerd aan de ladder van klantprofielen 1. arbeidsactivering 2. sociale activering gericht op werk 3. sociale activering gericht op maatschappelijke participatie 4. zorgtraject 5. rusttraject	Er zijn vier soorten trajecten: <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsactivering: begeleiding naar regulier werk • Sociale activering: het verhogen van maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten • Zorgactivering en hulpverlening • Rusttraject: mensen met ontheffing die tijdelijk niet worden geactiveerd 	Er zijn vier soorten trajecten: <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsactivering: begeleiding naar regulier werk • Sociale activering: het verhogen van maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten • Zorgactivering en hulpverlening • Rusttraject: mensen met ontheffing die tijdelijk niet worden geactiveerd 	Trajecten zijn gericht op het klantprofiel: De ladder ziet er als volgt uit. 1. (gesubsidieerd) Werk; 2. Sociale Activering gericht op werk; 3. Sociale Activering gericht op Maatschappelijke Participatie; 4. Zorg en hulpverlening; 5. Inburgering; Inkomen.

4. Voorbeeld Communicatiematrix

Onderwerp	Doelgroep	Door wie	Wanneer	Hoe	Opmerkingen
Raadsvoorstel	Colleges B&W Middelburg Veere Vlissingen	Projectleider, Stuurgroep Pro- jectteam	12 april 2005	Presentatie, gezamenlij- ke bijeenkomst	Behandeling raadsdossier
Collegebesluiten 19 04 05	Medewerkers Middelburg Veere en Vlis- singen	Projectleider, Stuurgroep Pro- jectteam	26 april 2005	Presentatie, gezamenlij- ke bijeenkomst	Behandeling raadsdossier en toelichting collegebesluiten
Raadsvoorstel	Raadscie's	Portefeuillehouders Projectleider	Veere 250405 Middelburg 270405 Vlissingen 100505	Presentatie projectleider	Behandeling raadsdossier, toelichting, vragen beantwoor- den e.d.
Raadsvoorstel en college- besluiten	Platform OR-en	Projectleider	27 april 2005 Vervolgafspraken mbt 2 ^e adviesaan- vraag en planning advisering OR-en	Gezamenlijke bespreking	
Collegebesluiten 19 04	Pers	Communicatie- adviseurs Middel- burg, Veere en Vlissingen	26 april	Opstellen persbericht	Afstemming tussen communi- catie-adviseurs mbt de tekst; regie: Mirjam Jongejan Inhoudelijke informatie: Martin Afstemming definitieve tekst in stuurgroepvergadering 260405 Verspreiden persbericht intern (o.a. raadsleden) door afde- lingshoofden

5. Voorbeeld Inhoud sociaal plan

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN.....	
Artikel 1:1 Sociaal plan.....	
Artikel 2:1 Werkgelegenheid ten gevolge van de organisatiewijziging.....	
Artikel 2:2 Verplichting ambtenaar.....	
Artikel 2:3 Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden.....	
Artikel 2:4 Salarisgarantie.....	
Artikel 2:5 Functiegebonden toelagen.....	
Artikel 2:6 Studiefaciliteiten.....	
Artikel 2:7 Aanvullende scholing.....	
Artikel 2:8 Functie buiten de gemeentelijke organisatie.....	
Artikel 2:9 Dienstverband.....	
HOOFDSTUK 3: PROCEDURELE BEPALINGEN.....	
Artikel 3:1 Onderzoek naar organisatiewijziging.....	
Artikel 3:2 Advies Bijzondere Ondernemingsraad (BOR).....	
Artikel 3:3 Bevoegdheidsverdeling tussen BOR en BGO.....	
Artikel 3:4 Vacaturevervulling.....	
Artikel 3:5 Uitvoeringsplan.....	
HOOFDSTUK 4: PLAATSINGSPROCEDURE.....	
Artikel 4:1 Functieboek.....	
Artikel 4:2 Functiewaardering.....	
Artikel 4:3 Gelijkwaardige positie.....	
Artikel 4:4 Belangstellingsregistratie.....	
Artikel 4:5 Plaatsing leidinggevenden.....	
Artikel 4:6 Plaatsing overige medewerkers.....	
Artikel 4:7 Voorkeursvolgorde bij plaatsing.....	
Artikel 4:8 Geen passende of geschikte functie.....	
Artikel 4:9 Verdeling formatieruimte.....	
Artikel 4:10 Benoeming directeur.....	
HOOFDSTUK 5: WERKWIJZE PLAATSINGSCOMMISSIE.....	
Artikel 5:1 Plaatsingscommissie.....	
Artikel 5:2 Voorgenomen benoeming.....	
Artikel 5:3 Bedenkingen tegen het voorstel.....	
Artikel 5:4 Bedenkingencommissie.....	
Artikel 5:5 Plaatsingbesluiten.....	
Artikel 5:6 Bezwaren- en beroepsprocedure.....	
HOOFDSTUK 6: OVERIGE BEPALINGEN.....	
Artikel 6:1 Herhaald aanbod/ongeschiktheid voor de functie.....	
Artikel 6:2 Flankerende maatregelen.....	
HOOFDSTUK 7: SLOTBEPALINGEN.....	
Artikel 7:1 Hardheidsclausule.....	
Artikel 7:2 Citeertitel.....	
Artikel 7:3 Inwerkingtreding.....	

6. Verdeelsleutels

1. Verdeling naar rato van het aantal huishoudens / klanten met een uitkering
Opmerkingen:
 - Het aantal klanten is eenvoudig vast te stellen (bijv. per 1 januari nieuw boekjaar);
 - Het aantal klanten staat in directe relatie tot de programmakosten
 - De indirecte kosten hoeven niet rechtstreeks in verband te staan met het aantal klanten.
2. Verdeling naar rato van de toegekende Wwb-budgetten (I-deel)
Opmerkingen:
 - De relatie kan makkelijk gelegd worden met de macroverdeling van de budgetten;
 - Op basis van deze verdeling zijn er 'voordeel'- en 'nadeel' – gemeenten, waardoor de verdeling van de gezamenlijke uitvoeringskosten daarin doorwerkt;
 - De verdeling van de budgetten kan jaarlijks worden herzien en daarmee is de verdeelsleutel niet per saldo stabiel, dat kan nadelig zijn voor het opstellen van meerjarenramingen e.d..
3. Verdeling naar rato van de werkelijke, huidige uitgaven
Opmerkingen:
 - De verdeling op basis van de huidige kosten is exact vast te stellen, maar is wel arbeidsintensief;
 - De verdeling sluit aan bij de huidige praktijk, maar hoeft niet aan te sluiten bij de nieuwe situatie.
4. Verdeling naar rato van het aantal inwoners
Opmerkingen:
 - Aantal inwoners is eenvoudig vast te stellen;
 - De relatie tussen het aantal inwoners en het aantal klanten kan bij verschillende gemeenten erg van elkaar afwijken;
 - Deze verdeelsleutel is daardoor niet erg geschikt voor verdeling van de kosten van een samenwerkingsverband.
5. Verdeling naar rato van een combinatie van klanten- en inwoneraantal (%)
Opmerkingen:
 - Geeft een reëel beeld van de kostenverdeling en kan aansluiting geven bij de huidige situatie;
 - Zowel Wwb-budget (aantal klanten) als het aandeel gemeentefonds (aantal inwoners en daarmee samenhangende factoren) maken dan deel uit van de berekening;
 - Lastiger de juiste verhoudingen te bepalen in de voorbereiding en varieert per jaar.
6. Verdeling op basis van het gemeentefonds
Opmerkingen:
 - De berekening wordt als objectief ervaren, omdat dit ook wordt gebruikt voor de bepaling van de bijdrage uit het gemeentefonds ("alle factoren meegerekend")
 - Arbeidsintensief om het goed vast te stellen en de gegevens zijn gebaseerd op de historie
7. Groeiscenario
Opmerkingen:
 - Bij de start van het samenwerkingsverband uitgaan van verdeling op basis van huidige uitvoeringskosten (sluit aan op bestaande kosten en beschikbare budgetten)
 - In enkele jaren (drie) bijstellen tot de gewenste verdeling op bijv. combinatie klanten- en inwoneraantal
8. Andere varianten zijn mogelijk, bijv. gesplitst naar kostensoorten (personeel, huisvesting e.d.), bepaling op basis van gewogen gemiddelden enz.

7. Producten implementatiefase

In het onderstaand overzicht zijn de producten aangegeven, die in de implementatiefase worden opgeleverd. Ook hierbij is uitgegaan van de opzet van een openbaar lichaam. Ter vergelijking is dit ook aangegeven voor het aangaan van een bestuursovereenkomst. Uiteraard hangt een en ander af van de eigen situatie en lokale afspraken.

Product	GR / Openbaar lichaam	Bestuursovereenkomst
Vertrekpunt	Visie en missie Doelstellingen samenwerking Uitgangspunten Dienstverleningsconcept Besturingsfilosofie	Visie en missie Doelstellingen samenwerking Uitgangspunten Dienstverleningsconcept
Beleid	Concept verordeningen Concept beleids/bedrijfsplan Inkoop reïntegratie Afstemming overig beleid	Voorstel uniformering beleid Gemeentelijk beleidsplan Afstemming inkoop reïntegratie Taakstelling (meerjarenplan) Kwaliteitseisen
P&O	Vergelijking arbeidsvoorwaarden Concept sociaal plan Functieboek Draaiboek (plaatsingsproces) Plaatsingsprocedure Advies organisatiestructuur Advies streefformatie Salarisadministratie P-dossiers Arbodienst Mandaatregeling Directiestatuut	Advies m.b.t. inzet personeel; overname / detachering Aansturing Aanvullende arbeidsvoorwaarden, bijv. reiskostenvergoeding e.d.
Financiën	Concept programmabegroting Concept productenbegroting BTW – constructie Financiële verordening (212/213) Treasurystatuut Inrichting grootboek Openingsbalans Opzet Marap / Berap	Financiële bepalingen m.b.t. kostenverdeling Vergoedingen voor geleverde diensten en prestaties
Automatisering	Aanschaf hardware/software Installatie en testen Conversie Telefonie (digitaal) Aansluiting GBA Aansluiting BNG Training medewerkers	Bepalingen m.b.t. gebruik auto- matisering; Evt. conversie van klantgegevens Aansluiting GBA Training medewerkers
Werkprocessen	Uniformering werkprocessen Verdeling taken, verantwoorde- lijkheden en bevoegdheden Vastleggen werkprocessen Standaardbrieven en macro's Risicoanalyse werkprocessen	Bepalingen m.b.t. bevoegdheden en mandatering
Huisvesting	Inrichtingsplan Verhuisplan Tussenoplossingen Advies Arbodienst Contract facilitaire dienstverlening Huurcontract (lease/koop)	Huisvesting medewerkers Werkplekinrichting Advies Arbodienst

Product	GR / Openbaar lichaam	Bestuursovereenkomst
Archief / DIV	Opzet klantdossier (elektronisch) Overdracht dossiers Dataconversie Transport en opslag Postregistratiesysteem Documentair Informatie Plan	Bepalingen m.b.t. klantinformatie en klantdossiers Idem postregistratie
Communicatie	Huisstijl (logo, drukwerk) Handboek huisstijl Voorlichtingsmateriaal (klanten) Website	Voorlichtingsmateriaal (klanten)
Adviezen OR	Afhandeling adviesaanvragen	Afhandeling adviesaanvragen
Adviezen BGO	Sociaal plan Arbeidsvoorwaarden Plaatsingsprocedure	Advies m.b.t. positie personeel (overname, detachering e.d.) en m.b.t. afbouw formatie
Adviezen Cliëntenraden	Advies m.b.t. beleid Advies m.b.t. dienstverlening	Advies m.b.t. dienstverlening
Overigen	Contractsovername Reglement van Orde (AB en DB) Cie. Bezwaar en Beroep Cliëntenraad (openbaar lichaam) 0 – meting huidige situatie SNO (CWI-gemeenten) Managementcontracten	0 – meting huidige situatie Managementcontracten

8. Bestuursbesluiten Implementatiefase

In de implementatiefase worden door de raden en colleges besluiten genomen m.b.t. de opzet en inrichting van het samenwerkingsverband. Afhankelijk van de gemaakte keuzen door deelnemende gemeenten kan dit verschillen opleveren, zowel inhoudelijk als voor wat betreft het orgaan dat de besluiten neemt. Het overzicht is in die zin dan ook als voorbeeld bedoeld.

Orgaan	GR / Openbaar lichaam	Bestuursovereenkomst
Gemeenteraad	Kaderstelling (smart) Nota verbonden partijen Zienswijze programmabegroting Zienswijze beleids/bedrijfsplan Intrekking verordeningen Aanwijzing leden Alg. Bestuur	Taakstellingen; meerjarenplan e.d. ; besluiten van de raad of college, afhankelijk van lokale situatie
College	Sociaal plan en secundaire arbeidsvoorwaarden Verordening BGO Werving en selectie directeur Aanbesteding automatisering Idem reïntegratie Ontslag en benoeming personeel Dienstverleningsovereenkomsten Financiering aanloopkosten Keuze accountant Aansluiting GBA en BNG	Bestuursovereenkomst, incl. o.a.: - te leveren producten en diensten - kwaliteitseisen - afspraken m.b.t. personeel - vergoedingen - informatie en verantwoording - risicoparagraaf (i.v.m. niet nakoming, wanprestatie e.d.)

9. Instrumenten van de raad

Bij het aangaan van een samenwerkingsverband zal de raad vooraf de kaderstelling bepalen en achteraf controle willen uitoefenen op het functioneren en de resultaten. Met name bij de opzet van een openbaar lichaam ervaren raden veelal dat ze “op afstand staan” en weinig invloed kunnen uitoefenen op het – functioneren van het – samenwerkingsverband. Dit raakt ook de democratische legitimatie van een gemeenschappelijke regeling. Zie hierover “Verbonden Partijen”, een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het IPO (juli 2005), de eerder uitgebrachte publicaties van het SGBO en de “Trendstudie samenwerking decentrale overheden” van Partner en Pröpper (augustus 2005).

Instrumenten:

- Nota Verbonden Partijen, met daarin algemene afspraken over hoe de gemeente omgaat met verbonden partijen, de rolverdeling tussen raad en college e.d.;
- Bepalen van het doel van de samenwerking (publiek belang)
- Kaderstelling (meerjaren), waarin opgenomen:
 - o SMART -geformuleerde gemeentelijke doelen;
 - o De te leveren prestaties (producten en diensten);
 - o Afspraken over risicobeheersing;
 - o Afspraken over informatievoorziening;
 - o Afspraken over de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente, waaronder de (overdracht en beperking) van bevoegdheden;
 - o Afspraken over evaluaties, gekoppeld aan de bevoegdheid tot heroverweging (wijziging, beëindiging deelname e.d.);
- Controle op informatievoorziening aan het college
 - o Krijgt het college tijdige, juiste, volledige, betrouwbare en relevante informatie?
 - o Welke ambtelijke functionaris is binnen de gemeente verantwoordelijk voor de verbonden partij?
- Bepalen van de bevoegdheidsoverdracht (resp. beperking van de bevoegdheden);
- Aanwijzing van leden van het algemeen bestuur;
- Bepaling van de stemverhoudingen in het algemeen bestuur;
- Terugroepmogelijkheid van de eigen leden van het algemeen bestuur (informatie en verantwoording);
- Ontslagsmogelijkheid van eigen leden van het algemeen bestuur;
- Controle van het college op basis van
 - o Tussentijdse bestuursrapportages;
 - o Jaarrekening
 - o Verslag van de accountant (incl. managementletter)
 - o Jaarverslag, met paragraaf risicobeheersing
- Uitvoeren evaluaties, gekoppeld aan heroverwegingen;
- Wijzigen van de regeling, beëindiging deelname.

10.2 Over de schrijver

Frits Jacobs is sinds 1985 werkzaam op het terrein van sociale zekerheid, (beroeps)onderwijs en arbeidsmarkt en heeft op dit terrein een brede ervaring en deskundigheid opgebouwd.

Vanaf 2002 heeft hij zich in toenemende mate gericht op intergemeentelijke samenwerking, met name op het terrein van sociale zaken en de arbeidsmarkt. Als projectmanager heeft hij veel gemeentebesturen (raden en colleges) geadviseerd over alle aspecten van samenwerking, zowel bestuurlijk als organisatorisch.

Hij is zeer goed bekend met het functioneren van gemeentelijke sociale diensten, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de bedrijfsvoering. Hij heeft als eindverantwoordelijke grote reorganisaties geleid.

Ook heeft hij een degelijke kennis van de uitvoeringspraktijk en daarmee van personeelszaken, cultuurverandering, werkprocessen, automatisering, de bedrijfsvoering en financiën. Uiteraard is hij uitstekend op de hoogte van de ontwikkelingen in de sociale zekerheid. Zo heeft hij o.a. bijgedragen aan de handreiking Reïntegratie in het kader van de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) en heeft hij een (beperkt) onderzoek uitgevoerd in Zuid-Nederland naar de ondervonden problematiek van gemeenten bij de invoering van de Wwb.

Als projectleider heeft hij veel expertise opgebouwd ten aanzien van samenwerking tussen en fusie van sociale diensten en de opzet van intergemeentelijke sociale diensten. Hij heeft de gemeenten begeleid vanaf het eerste begin, de intentieverklaring, tot en met de implementatie en de nazorg. Hij adviseert gemeentebesturen over de mogelijke samenwerkingsvormen en de voor- en nadelen van de verschillende opties, waaronder gemeenschappelijke regelingen. Hij is goed bekend met inkoop en uitbesteding, shared services en de opzet van een gezamenlijke backoffice.

Naast de intergemeentelijke samenwerking heeft hij ervaring met de samenwerking tussen ketenpartners. Hierbij ligt het accent bij de verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en het CWI (ketenpartners).

Naast de kant van sociale zaken is hij actief op het terrein van economische zaken en arbeidsmarktbeleid. Mede op basis van internationaal verworven kennis heeft hij voor samenwerkende gemeenten sociaal-economisch beleid ontwikkeld.

In het kader van samenwerking heeft hij cultuuronderzoeken uitgevoerd, zowel op organisatie- als op teamniveau. Hierbij zijn de waarden, normen en gewenst gedrag, alsmede een plan van aanpak op dit terrein vastgesteld.

Hij beschikt over een groot netwerk van gemeenten (en andere partners), en kan kennis en ervaring uit andere projecten effectief inzetten binnen samenwerkingsprojecten.

10.3 Lijst afkortingen

AB	Algemeen bestuur
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
Abw	Algemene bijstandswet
Anw	Algemene nabestaandenwet
Bbv	Besluit begroting en verantwoording
Bbz	Besluit bijstandverlening zelfstandigen
BGO	Bijzonder Georganiseerd Overleg
BNG	Bank Nederlandse Gemeenten
BOR	Bijzondere Ondernemingsraad
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
BVG	Bedrijfsverzamelgebouw
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen (de CWI)
CWI	Centrum voor werk en inkomen (het CWI)
DB	Dagelijks bestuur
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GO	Georganiseerd Overleg
ID'er	Persoon die werkt op een (gesubsidieerde) In- en doorstroombaan
Ioaw	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
Ioaz	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IP	Internet Protocol
IPO	Inter Provinciaal Overleg
ISD	Intergemeentelijke Sociale Dienst
LDR	Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling
NUG'er	Niet-uitkeringsgerechtigde
OR	Ondernemingsraad
RWI	Raad voor werk en inkomen
SGBO	Onderzoeksbureau van de VNG
SNO	Service Niveau Overeenkomst
Suwi	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
W&I	Werk en Inkomen
Win	Wet inburgering nieuwkomers
Wik	Wet inkomensvoorziening kunstenaars
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wor	Wet op de ondernemingsraden
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wwb	Wet werk en bijstand

10.3 Adressen

<p>Bank Nederlandse gemeenten Koninginnegracht 2 2514 AA Den Haag Postbus 30305 2500 GH Den Haag</p> <p>Telefoon 070 - 3750750 Fax 070 – 3454743 www.bng.nl</p>	<p>Interpay Nederland B.V. Bezoekadres: Eendrachtlaan 315 3526 LB Utrecht Postadres: Postbus 30500 3503 AH Utrecht Telefoon: (030) 283 51 11 www.interpay.nl</p>
<p>Belastingdienst Telefoon: 0800-0543 www.belastingdienst.nl</p>	<p>Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds Digitaal loket www.abp.nl</p>
<p>Gemeentelijke Basis Administratie Met vragen over de GBA kunt u terecht bij de Infodesk BPR: tel. 070 - 3622435. Contactgegevens van het Programma Modernisering GBA: Postadres: Programmabureau Modernisering GBA Postbus 10451 2501 HL Den Haag T: (070) 3613 150 E: moderniseringGBA@BPRBZK.nl www.gba.nl</p>	<p>Arbodiensten Branche Organisatie Arbodiensten Bezuidenhoutseweg 60 Postbus 90405 2509 LK 's-Gravenhage Tel. 070-3499627 Email: boa@boapplein.nl www.boapplein.nl</p>
<p>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Schedeldoekshaven 200 2511 EZ Den Haag Postbus 20011 2500 EA Den Haag Telefoon: 070 426 64 26 (08:00-17:30) Internet: http://www.minbzk.nl/ E-mail: info@minbzk.nl</p>	<p>Interprovinciaal Overleg (IPO) Bezoekadres: Muzenstraat 61 2511 WB Den Haag Postadres: Postbus 16107 2500 BC Den Haag Telefoon: (070) 888 12 12 Fax: (070) 888 12 80 Mailadres: ipo-info@wb.ipo.nl</p>
<p>UWV – kantoren: Zie: www.uwv.nl</p>	<p>InAxis Bezoekadres: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Kamer H 1131 Postadres: Postbus 20011 2500 EA Den Haag Telefoon: (070) 426 88 73 Fax: (070) 426 85 43</p>

10.4 Geraadpleegde literatuur en publicaties

- Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van sociale zekerheid; Stimulansz, maart 2002
- Stappenplan samenwerkingsverband WWB; Stimulansz, maart 2004
- Gemeente Governance Handboek Verbonden Partijen; Deloitte mei 2006
- Shared Service Centers; Prof. dr. Strikwerda, 2004
- Samen en Toch Apart; Prof. dr. A.F.A. Korsten, oktober 2002
- Handreiking kaderstelling; Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, 2004
- Presterende gemeenten; Jaring Hiemstra, 2003
- De gezonde ondernemende gemeente; PriceWaterhouseCoopers, 2005
- Nota "Verbonden Partijen"; BZK en IPO, juli 2005
- Nota "Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden"; BZK, 2005
- Nota "Samenwerking aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt"; RWI, maart 2006
- Nota "De regio centraal"; RWI, juni 2006
- Shared Services; InAxis 2004

Eindnoten:

- ¹ "Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de sociale zekerheid" Stimulansz, maart 2002 en "Stappenplan samenwerkingsverband WWB" Stimulansz, maart 2004
- ² In deze publicatie worden fasen 1 en 2 niet opnieuw beschreven. Er wordt aangesloten bij en verwezen naar de publicaties : "Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de sociale zekerheid" en "Stappenplan samenwerkingsverband WWB".
- ³ Aandachtspunt is de samenstelling van de stuurgroep. De stuurgroep kan niet 'te licht' zijn van samenstelling. Vertegenwoordigd moeten zijn: de bestuurders in de rol van opdrachtgever in het project en afdelingshoofden/directeuren die meer de rol als gebruiker kunnen invullen (cf. Prince 2). Hiermee wordt mogelijk ook het knelpunt van dubbele petten van bestuurders voorkomen door de rollen te scheiden.
- ⁴ Een "regeling zonder meer" is een vorm van contract, gebaseerd is op de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- ⁵ Een bekend voorbeeld is het SW-bedrijf (sociale werkvoorziening) waarbij deelnemende gemeenten moeten bijdragen in financiële tekorten. De samenwerkingsvorm wordt gezien als belemmering voor de raad om adequaat te kunnen controleren (teveel op afstand) en tijdig te kunnen ingrijpen.
- ⁶ Zie: "Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad", VNG / BiZa 2004; uitgave van Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie;
- ⁷ De stuurgroep is het (bestuurlijk) orgaan in de projectorganisatie, die belast is met de uitvoering van het onderzoek naar de voor- en nadelen van samenwerking.
- ⁸ Doelstellingen worden vaak te vaag en vrijblijvend geformuleerd als wensen, intenties, of goede voornemens. Om succesvol te kunnen sturen worden doelen zoveel mogelijk **SMART** geformuleerd. SMART staat voor:
 - Specifiek
 - Meetbaar
 - Acceptabel
 - Realistisch
 - Tijdgebonden
- Een SMART-doelstelling is **richtinggevend** het bestuur (college) en de organisatie. Bovendien wordt aangegeven **welke resultaten wanneer** moeten worden bereikt. Door een doelstelling SMART te formuleren is de kans groter dat het gewenste in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.
- ⁹ Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft als definitie: 'een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bestuurlijk belang is zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.
- ¹⁰ Als in de organisatie verschillend beleid en werkwijzen uitgevoerd moeten worden zal dat meer aandacht vragen van de medewerkers. Vaak leidt het tot meer aandacht en inspanning bij de controle van de uitvoering. Verschillende beleid toepassen leidt makkelijker tot vergissingen en dus tot kwaliteitsverlies. Herstel veroorzaakt eveneens extra tijdverlies en leidt dus tot hogere kosten (inefficiency).
- ¹¹ Voor een adequaat overzicht en een aanpak met betrekking tot risico's zie ook: "Gemeente Governance" , Handboek Verbonden Partijen, Deloitte mei 2006
- ¹² Het sociaal plan heeft betrekking op de organisatiewijziging die doorgevoerd wordt bij de vorming van het samenwerkingsverband en is alleen voor deze situatie van toepassing (eenmalige werking). Binnen de gemeenten zijn sociaal statuten (soms genoemd "leidraad organisatieverandering") van toepassing, die voor meerdere organisatiewijzigingen van toepassing zijn en doorgaans voor een langere duur gelden. Zie ook blz. 27 onder : "2. Afstemming met andere organisatieveranderingen".

-
- ¹³ Voor de inkoop van diensten m.b.t. automatisering zal een 'Service Level Agreement' (SLA) gesloten moeten worden, waarin de te leveren producten en diensten nauwkeurig worden omschreven, alsmede de kwaliteitseisen die gesteld worden, zoals continuïteit van het systeem, helpdeskfunctie, systeemonderhoud en innovatie enz. Uiteraard horen daar ook de prijsafspraken bij en de risicoverdeling en –beheersing.
- ¹⁴ Zolang nog niet bekend is wie vertegenwoordigingsbevoegd wordt kan met de BNG overlegd worden om de voorzitter van de stuurgroep (of een andere vertegenwoordiger namens de colleges) te laten ondertekenen. Met de BNG kan overeengekomen worden wanneer de vertegenwoordiging feitelijk moet zijn geregeld en op welk moment dat geformaliseerd zal worden.
- ¹⁵ Afhankelijk van het moment van aanvragen is misschien nog niet bekend welke medewerkers overgaan naar de nieuwe organisatie. Optie is om alle betrokken medewerkers aan te melden en degenen die later blijken niet over te gaan hierop weer in mindering te brengen.
- ¹⁶ Voor aansluiting op het GBA kunt u contact opnemen met het Coördinatiepunt-ICT Postbus 407, 3500 AK Utrecht t.a.v. de heer R. de Zwart of met een emailbericht aan zwart@divosa.nl.
- ¹⁷ Zie voor meer informatie over bestuurlijke vormen en bevoegdheidsoverdracht: "Intergemeentelijke samenwerkingsvormen" F.K. Jacobs april 2006 Tasc Management en Radar Advies.
- ¹⁸ Als gemeenten samenwerken op het terrein van de Wwb (aanbodzijde arbeidsmarkt) ligt het voor de hand ook samen te werken op economisch gebied. In Nederland zijn de meeste gemeenten op zich te klein voor een eigen economisch beleid (vraagzijde arbeidsmarkt). Ook landelijk wordt gepleit voor samenwerking om te kunnen komen tot een effectief arbeidsmarktbeleid, als schakel tussen het economisch beleid (vraagzijde) en het sociaal beleid (aanbodzijde).
Zie publicaties van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI): "Samenwerking tussen gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt" RWI, 20 maart 2006; en "De Regio Centraal" RWI, juni 2006;
- ¹⁹ In het geval dat de beleidsmedewerkers ook overgaan naar een openbaar lichaam zal daarmee de deskundigheid binnen de gemeenten verdwijnen. Voor portefeuillehouders is het dan lastig het voorgestelde te beoordelen en zelf tot nieuwe initiatieven te komen. Advies is dan om te zorgen voor eigen beleidscapaciteit binnen de gemeente.
- ²⁰ "Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de sociale zekerheid" Stimulansz, maart 2002; "Stappenplan samenwerkingsverband WWB" Stimulansz, maart 2004; en "Intergemeentelijke samenwerkingsvormen" F.K. Jacobs april 2006 Tasc Management en Radar Advies. Voor specifieke samenwerkingsvormen: 'Samen En Toch Apart', Prof. dr. A.F.A. Korsten c.s., Open Universiteit Nederland, oktober 2002; 'InAxis', Shared Services, oktober 2004 en 'Shared Service Centers', Prof. dr. J. Strikwerda, UvA 2004.
- ²¹ Zie: Staatsblad 2005 668
- ²² Kostenstijging kan zich voordoen ten gevolge van aanvullende regelingen in het pakket arbeidsvoorwaarden, zoals (overgangs)regelingen voor reiskosten, kosten van assessmentonderzoeken, afvloeiingsregelingen en flankerend beleid, studiekostenregelingen, loonkostenontwikkelingen ten gevolge van de functiewaardering en kosten van boventallig personeel.
- ²³ Het komt voor dat P&O-adviseur pleiten voor twee functieboeken: een voor de leidinggevenden en een voor de medewerkers. Hiermee wordt beoogd dat in de plaatsingsprocedure ook het onderscheid tussen beiden gemaakt kan worden. Dat zou als voordeel hebben dat het management eerder benoemd kan worden en als "het nieuwe management" ingezet kan worden in de implementatiefase. Aan de plaatsing van leidinggevenden kunnen dan andere eisen worden gesteld, afwijkend van de medewerkers. De procedures worden hierdoor extra complex en in de praktijk blijkt een gelijke behandeling goed te werken.

-
- ²⁴ Het komt ook wel voor dat - vooral van de kant van de vakbonden – het niet gewenst is een ‘plaatsingsadvies’ vooraf te maken. Zij rekenen dit tot het exclusieve domein van de commissie en willen dat zo objectief mogelijk kunnen doen. Voorwerk blijkt in de praktijk wel veel tijdswinst op te leveren. Bovendien weten leidinggevenden en P&O-adviseurs goed welke medewerker op welke functie geplaatst kan (en wil) worden.
- ²⁵ Als richtsnoer uit de praktijk wordt voor samenwerkingsverbanden een formatie begroot op 25 – 30 klanten per fte (totale formatie). Uiteraard zijn de omgevingsfactoren daarbij ook van belang. Bij een organisatie met 1500 klanten ligt de formatie dan tussen de 50 en 60 fte’s.
- ²⁶ Ook zal het management zich in dit verband moeten buigen over de vraag welke informatie periodiek wordt gevraagd en of het systeem hierop is ingericht. Daarnaast moet bepaald worden wie verantwoordelijk is voor het up to date houden van het systeem.
- ²⁷ Opletpunten bij het overnemen van verlofdagen zijn:
- het aantal verlofdagen moet blijken uit de gevoerde administratie;
 - afwijkende afspraken, bijvoorbeeld bij het sparen van verlof voor een sabbatical, vervroegd uittrekken e.d., moeten schriftelijk zijn vastgelegd;
 - als er grote hoeveelheden verlofdagen worden overgenomen zal hiermee rekening gehouden moeten worden in de exploitatiebegroting van het samenwerkingsverband. Tijd is geld en er moet rekening worden gehouden met de inhuur van vervangingscapaciteit.
- ²⁸ Het gaat bij het overdragen van (informatie uit) personeelsdossiers bijvoorbeeld om vastgelegde afspraken over het moment van bevordering en de voorwaarden die daarbij gelden. De P&O-adviseurs kunnen hierover een advies uitbrengen en de overdracht van informatie regelen, uiteraard met kennisgeving aan de betrokken medewerker.
- ²⁹ Zowel op rijks- als op gemeenteniveau wordt wel verwacht dat afhandeling van aanvragen voor een Wwb-uitkering tot een makkelijke verstrekking kan leiden en de poortwachtersfunctie onvoldoende zou kunnen werken.
- ³⁰ De eisen die aan het financieel beheer en de administraties worden gesteld zijn overeenkomstig die van de gemeenten. In dit verband zijn artt. 212 en 213 van de Gemeentewet van toepassing.
- ³¹ Het Inkomensdeel wordt door het rijk aan de gemeenten verstrekt als algemene middelen, waaruit de uitkeringslasten voor de klanten worden betaald.
- ³² Meest praktisch is om de deelnemende gemeenten de reserves en voorzieningen over te dragen (conform wettelijke eisen). Als een van de gemeenten substantieel meer inbrengt kan dat na het eerste jaar weer verrekend worden, zodat de andere gemeenten niet bevoordeeld worden.
- ³³ De BTW-problematiek speelt vooral als er sprake is van nieuwbouw (bijv. het gemeentehuis of het BVG waarin het samenwerkingsverband wordt gevestigd), waarvoor de gemeente de BTW op de bouwkosten compenseert of gecompenseerd heeft. Het is en blijft ingewikkelde materie en het verstandigst is een goed advies te laten uitbrengen door (externe) fiscale deskundigen.
- ³⁴ Als het samenwerkingsverband (tijdelijk / periodiek) beschikt over een groot vermogen en hiervoor aparte, rentegevende rekeningen aanlegt, is het verstandig een truststatuut vast te stellen (verordening), waarin het vermogensbeheer nauwkeurig geregeld wordt.
- ³⁵ Opletpunt is de afstemming met Interpay, zodat de betalingen ook adequaat worden verwerkt. Voor de inrichting hiervan is support nodig van de eigen automatiseringsmensen (applicatiebeheer) en moet bekend zijn wie gemachtigd is tot het doen van betalingen. Hiervoor zal het bestuur, resp. de directeur medewerkers van de afdeling financiën moeten machtigen, inclusief eventuele plaatsvervangers.
- ³⁶ Zie ook: “Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen”, Deloitte mei 2006
- ³⁷ In het handboek van Deloitte (zie 13.) is ook aandacht besteed aan de rolverdeling tussen college en raad in het duale systeem. Nog al te vaak blijkt de raad rechtstreeks te willen interveniëren waar dat een taak is van het colleges. De raad moet controleren, het college houdt toezicht en stuurt bij waar nodig.

-
- ³⁸ Het komt voor dat vergevorderde plannen worden afgekeurd door de Brandweer i.v.m. brandveiligheid, verdeling in compartimenten, bereikbaarheid nooduitgangen, capaciteit trappenhuis enz. Ook kunnen de wensen stranden op bouwkundige belemmeringen omdat de structuur van het bestaande gebouw het niet toelaat.
- ³⁹ Besluiten die door de gemeente zijn genomen (dus tot en met de dag voorafgaand aan de start van het samenwerkingsverband) worden vastgelegd (beschikkingen) en bewaard door de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het bewaren en vernietigen en moet op basis van de Archiefwet stukken ook binnen enkele dagen weer kunnen produceren.
- ⁴⁰ Soms worden originele stukken uit dossiers gebruikt door het samenwerkingsverband. In het nieuw op te zetten dossier kan vervolgens een kopie worden bewaard en kan het origineel weer terug naar de gemeente.
- ⁴¹ Aandachtspunt is de verdeling van de competenties tussen de Bijzondere Ondernemingsraad en het Bijzonder Georganiseerd Overleg. Niet alle gemeenten hebben op dit punt dezelfde afspraken. Advies is deze opnieuw voor deze situatie vast te stellen.
- ⁴² Voorbeelden van contractovername: lopende overeenkomsten met reïntegratiebedrijven, dienstverlening op het terrein van terugvordering en verhaal (incasso) en collectieve ziektekostenverzekeringen voor de klanten. Als de intergemeentelijke sociale dienst dergelijke zaken voortzet kan contractovername in de rede liggen. Dit dient dan tijdig en schriftelijk te worden geregeld.
- ⁴³ Het is van groot belang de mandaatregeling te hebben vastgesteld bij de start van het samenwerkingsverband, om te voorkomen dat allerlei besluiten onbevoegd worden genomen. Dit leidt weer tot juridische procedures en helaas ook tot in het onrecht stellen van het samenwerkingsverband.
- ⁴⁴ De Commissie Bezwaar en Beroep handelt de bezwaren af die door klanten worden ingediend tegen besluiten die door de gemeente zijn genomen. Na de start van een openbaar lichaam neemt het bestuur deze besluiten. Als voor de afhandeling van de bezwaarschriften dezelfde commissie wordt ingezet dienen er (aanvullende) afspraken gemaakt te worden tussen het bestuur en de betreffende commissie. Ook kan gekozen worden een aparte commissie in te stellen voor het samenwerkingsverband.
- ⁴⁵ Het werken met managementcontracten geeft meer duidelijkheid voor het bestuur en bevordert de controle mogelijkheden. Desgewenst kunnen hierin de consequenties worden opgenomen die aan het goed, dan wel onder de maat, presteren van de directeur en leidinggevenden worden verbonden.