



gemeente
Haarlemmermeer

De leden van gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:
Raadhuisplein 1
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852
Telefax 023 563 95 50

2012/45206 ★

Staf Bestuur en Directie

Contactpersoon

Marc Frowijn

Doorkiesnummer

023-5676894

Uw brief

Ons kenmerk

12.0449931

Bijlage(n)

geactualiseerd Afwegingskader
samenwerkingsinitiatieven d.d. 6 juli 2012

Onderwerp

Actualisatie afwegingskader samenwerkingsinitiatieven

Verzenddatum

19 JULI 2012

Geachte heer, mevrouw,

In de sessie over de positie van de gemeente bij verbonden partijen d.d. 9 februari 2012 hebben wij u gemeld dat wij een afwegingskader voor samenwerkingsinitiatieven zouden maken. In de brief d.d. 23 mei 2012 (kenmerk: 12.0447515 – raadstuk: 2012/33700) hebben wij u dit afwegingskader samenwerkingsinitiatieven aangeboden. In deze brief schetsen we wat het afwegingskader behelst, wat de functie is en hoe en wanneer we het willen toepassen.

Op 7 juni jl. hebben wij met u gesproken over dit afwegingskader. Op basis van de gevoerde discussie in de raad is het afwegingskader onder meer uitgebreid op het onderdeel van bestaande samenwerkingsverbanden en -initiatieven.

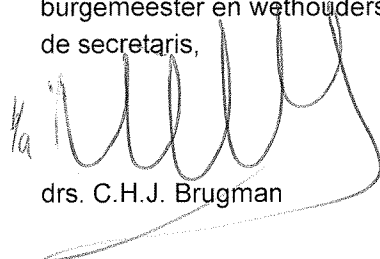
Als bijlage treft u hierbij een geactualiseerde versie van het afwegingskader aan.

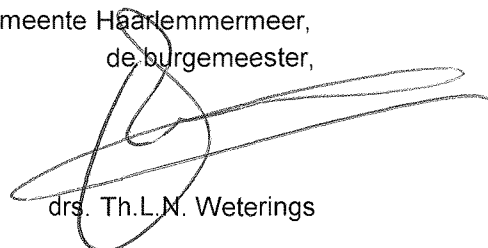
Na het zomerreces zullen voorstellen worden gedaan om te komen tot een procesaanpak hoe bestaande samenwerkingsinitiatieven aan het afwegingskader te gaan toetsen. Wij zullen u hierover vanzelfsprekend informeren.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
de secretaris,

de burgemeester,


drs. C.H.J. Brugman


drs. Th.L.M. Weterings

Bijlage:

Afwegingskader Samenwerkingsinitiatieven Haarlemmermeer

6 juli 2012

Wat is een afwegingskader?

Een afwegingskader is een redenering waarin politieke normen zijn samengebracht met kennis om:

- een handreiking te bieden voor systematische beoordeling van samenwerkingskwesties;
- op een algemener niveau dan een beslissing per geval te bepalen hoe beslissingen per geval tot stand zullen komen.

Op een paar punten zijn in het kader knopen doorgehakt, maar er blijft ruimte bestaan en is dus geen wurgkraag. Er kan afgeweken worden van het kader in een specifiek geval, maar daar is dan specifieke argumentatie voor benodigd.

Functies van afwegingskader

De functies van het afwegingskader zijn:

- binnen het college van B&W: consolidatie van overeenstemming en bevordering van samenhangend handelen;
- naar de raad: communicatie van koers.
- naar buiten: communicatie van koers, zichtbare betrouwbare positie

Deze functiecombinatie, gegeven de openbaarheid, stelt eisen aan het definitieve document.

Waarom een afwegingskader?

Het aantal bestaande samenwerkingsvormen is zo groot dat overzicht van en inzicht in de effecten gebrekkig zijn. Bovendien belast de veelheid samenwerkingsvormen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. In de naaste toekomst zal het gemeentelijke takenpakket nog groeien, waarbij zich ook samenwerkingskwesties voordoen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de ontwikkelingen in het sociaal domein. Daarom is er behoefte aan overzicht, samenhang en doordachte afwegingen bij lopende en nieuwe samenwerkingsinitiatieven. Vraagstukken betreffende samenwerking dienen zich veelal volgtijdelijk per geval aan. Tot nu toe zijn ze ook zo behandeld. Dat kostte vaak veel tijd en inspanning. Een afwegingskader leidt tot een bestendige gedragslijn van Haarlemmermeer inzake samenwerking. Ook de raad heeft zich in die richting uitgesproken (raadsessie 9 februari 2012). Dit kader is voor raad en college en de ambtelijke organisatie een kapstok voor afzonderlijke beslissingen maar ook een baken voor bestuurlijke partners buiten de gemeente.

Haarlemmermeer wil zich laten kennen als een betrouwbare partner, die zichtbaar samenhangend handelt. Dat vraagt dat een afwegingskader door het bestuur wordt herkend en gedragen. Daarom is ook veel aandacht te besteden aan consensusvorming met het oog op vaststelling ervan. Wij hebben daarom ook toegezegd om voor de zomer dit afwegingskader aan de raad aan te bieden.

Aard van het afwegingskader

Functioneel is het afwegingskader een consolidatie van overeenstemming over en keuzes tussen uitgangspunten, doeleinden, randvoorwaarden en criteria voor nieuwe samenwerkingsinitiatieven, waarbij rekening is gehouden met de noodzaak tot een zekere samenhang binnen een beleidsdomein. Het is niet in beton gegoten, maar ook niet oneindig rekbaar. Handelen in afwijking van het kader zal bewijskracht vergen. Ook thans bestaande relevante samenwerkingsverbanden en -initiatieven zullen worden getoetst aan het afwegingskader. Samenwerkingsverbanden en initiatieven die zich niet met het kader verdragen zullen ijking ondergaan. Mocht de ijking leiden tot een aanbeveling om de status quo niet te continueren, dan biedt dit afwegingskader daarvoor ook een argumentatie. Die ijking kan plaatsvinden op basis van een te ontwikkelen beslisboom voor bestaande samenwerkingsverbanden.

Haarlemmermeer is betrokken in vele samenwerkingsvormen: sommige voor een korte periode en informeel, andere langdurig en in specifieke rechtsvormen gegoten. In een aantal gevallen heeft de wetgever of de regering de samenwerking afgedwongen of aangestuurd; dan heeft een afzonderlijke gemeente er niet zo veel over te vertellen. De veiligheidsregio is daarvan een goed voorbeeld. Ook andere beslissingen van hogere overheden zijn medebepalend voor de mogelijkheden tot samenwerking, zoals de gegeven provinciale indeling. Het voorliggende kader is vormgegeven met in achtneming daarvan. Dat hoeft ons niet te weerhouden van pogingen om voornoemde randvoorwaarden te beïnvloeden in de door ons gewenste richting. Daarbinnen bestaat voor gemeenten veel vrijheid om wel of niet samen te werken, en wel op zeer verschillende terreinen vanuit zeer uiteenlopende motieven. Samenwerken is meer dan op elkaar afgestemde beslissingen nemen. Ook dit laatste is van groot belang: met de burens overleggen over verstandige ontwikkelingen leidt soms tot overeenstemming die in afzonderlijke besluiten tot uitdrukking komt, maar ook wel tot akkoorden of convenanten over een gezamenlijke gedragslijn. Afstemming is wezenlijk, en leidt soms tot min of meer duurzame samenwerking, bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling. Wordt de samenwerking zo intensief dat de eigen identiteit lijkt te verdwijnen, dan is sprake van samengaan, van fusie. Er bestaan dus geleidelijke overgangen tussen afstemmen, samenwerken en samengaan. Haarlemmermeer is niet uit op fusies en/of overnames. Indien andere gemeenten hiertoe een initiatief nemen, is Haarlemmermeer bereid het gesprek te voeren. Maar dit kader biedt geen uitgangspunten voor zo'n discussie. Dit kader overziet het gebied tussen afstemmen en samengaan, dat wij het domein van samenwerken noemen. Samenwerken is gedefinieerd als het meer dan incidenteel, dus min of meer duurzaam, komen tot patronen van gezamenlijke wilsvorming, beleidsvorming en/of uitvoering. Samenwerken kan de gehele beleidscyclus omvatten, maar ook bijvoorbeeld alleen uitvoering of bedrijfsvoering betreffen.

Overzicht over het geheel

Het dienen van het belang van de lokale samenleving staat altijd voorop, want deze samenleving heeft geen andere verdediger in het publiek domein. Dit betekent dat Haarlemmermeer nimmer een vorm van samenwerking zal aangaan in strijd met voornoemd belang. Haarlemmermeer is ook een democratie. Als de lokale samenleving er prijs op stelt om anderen te helpen, is dat dus ook het dienen van het belang van diezelfde samenleving.

Het totaal van samenwerkingsvormen moet behapbaar zijn voor het democratisch bestuur en de ambtelijke organisatie. Het geheel mag niet zo ingewikkeld worden, dat het onbegrijpelijk en onoverzichtelijk wordt. Ook neemt de kans op tegenstrijdig optreden toe bij zeer veel verschillende vormen.

Samenwerking moet een positief saldo van voor- en nadelen opleveren in termen van het belang van de lokale samenleving. Dit saldo is altijd benoembaar in termen van de waarden van de gemeenschap en daarvan afgeleid effectiviteit en efficiency. Samenwerking schept afhankelijkheid. Het totale resultaat van samenwerking mag geen slavernij van Haarlemmermeer ten opzichte van andere gemeenten of constructen opleveren. De invloed van het bestuur van Haarlemmermeer moet zichtbaar zijn en blijven. Samenwerking belemmert flexibiliteit. Ook hier zijn kritische grenzen denkbaar. Bij combinaties van samenwerking die geografisch congruent zijn kan synergie ontstaan, maar dergelijke samenwerking leidt ook tot groeiende complexiteit. Kortom: het totale patroon van samenwerking moet in balans zijn.

Dynamiek

Samenwerkingsverbanden kennen hun eigen dynamiek. Om er mee te beginnen moet je entreekosten maken, om er mee op te houden exit-kosten. Die moet je meerekenen bij de totale kosten/baten-afweging. In samenwerkingsverbanden kunnen zowel marktpartijen als verschillende overheden werken. Governance vraagstukken in dergelijke samenwerkingsverbanden nemen toe naarmate partners ongelijksoortig zijn qua achtergrond. Governance kan variëren van fase tot fase. Meer in het algemeen is het goed te denken in termen van levenscycli van samenwerking. Soms is het bij aanvang onzeker of de samenwerking een succes zal zijn. Dan kies je ook een voorlopige vorm. Een partnerkeuze voor samenwerking in een explorerende fase kan mogelijk anders uitvallen dan in een operationele fase. Operationele samenwerking vraagt vaak nabijheid (denk aan brandweerbijstand, afvalinzameling). Het samen doordenken en ontwikkelen van concepten kan echter ook plaats vinden met gemeenten buiten onze regio. Dynamiek kan ook ontstaan door verandering in de samenstelling van deelnemers van een bestaand samenwerkingsverband. In zo'n geval zal worden gekeken hoe om te gaan bij uitbreiding van bestaande samenwerkingsrelaties en de (meerderheids-) aandelenverhoudingen of stemverhoudingen van Haarlemmermeer bij nieuwe toetredende partijen. Het uitgangspunt is om in de situatie van een bestaand meerderheidsbelang in een samenwerkingsrelatie of doorslaggevende invloed in stemverhouding te streven naar behoud van deze situatie.

Als laatste staan we stil bij de dynamiek in domeinen. We onderscheiden er diverse: het veiligheidsdomein, het sociale domein, het bedrijfsvoeringsdomein, het ruimtelijk/fysieke en economische domein (bijlage 1 geeft een korte beschrijving per domein). Binnen deze domeinen kent Haarlemmermeer een uiteenlopende oriëntatie op samenwerkingspartners. Haarlemmermeer wil en kan geen exclusieve keuze maken over de hele linie voor specifieke samenwerkingspartners gezien onze, soms ook van hogerhand opgelegde, verbondenheid binnen de verschillende domeinen.

Wat als onveranderlijk/gegeven is genomen

Voor het afwegingskader is uitgegaan van de huidige veiligheidsregio en de provinciale indeling.

Doelen en randvoorwaarden samenwerking

Samenwerking is nooit een doel op zichzelf. Daarom moeten eventuele nieuwe samenwerkingsvormen, zeker als deze een meer definitief karakter hebben, bijvoorbeeld door de vorming van een nieuwe rechtspersoon, een duidelijk doel hebben. De nieuwe samenwerking moet bijdragen aan een aantoonbaar betere taakvervulling dan wanneer wij het alleen doen. Dit doel is op twee verschillende manieren te motiveren en te realiseren:

- er treden schaalvoordelen op wat betreft effectiviteit: inhoudelijke doelen zijn beter te bereiken;
- er treden schaalvoordelen op wat betreft efficiency: de kostprijs daalt.

Criteria selectie partners

Bij de selectie van partners staat de kwaliteit van de taakvervulling centraal. Het is zaak open te zijn over de criteria:

- in het algemeen kiezen we partners die kwalitatief aan de maat zijn. Indien potentiële partners op dit punt een probleem hebben en toch een groot belang bij samenwerking is gemoeid, dan moet fasering plaats vinden: eerst een flexibele vorm van samenwerking totdat het kwaliteitsprobleem is opgelost, daarna pas consolidatie;
- de gemeente Haarlemmermeer ziet het niet als haar rol om andere gemeenten door blijvende samenwerking te laten voortbestaan; wij denken in het algemeen dat gemeenten een schaal moeten hebben die passend moet zijn voor een volwaardige vervulling van de gemeentelijke taken;
- samenwerking moet belangrijke onderwerpen betreffen.

Vereiste informatie en proces bij voorstellen

Gelet op de geformuleerde doelen, randvoorwaarden en criteria menen wij dat elk bestuurlijk voorstel inzake de intentie tot samenwerking, dan wel een besluit tot het aangaan van een samenwerkingsverband, een aantal vragen moet hebben beantwoord:

- wat is het onderwerp van samenwerking (zowel een kwalitatieve als kwantitatieve omschrijving waarbij ook wordt beschreven wat het huidige financiële beslag is);
- hoe is dit onderwerp verbonden met andere onderwerpen;
- wat is de geschikte schaal van samenwerking en waarom;
- wie zijn de meest geschikte partners en waarom;
- welke is de optimale vorm van samenwerking;
- welke is de optimale periode van samenwerking;
- hoe vindt risicobeheersing plaats?

Aan de hand van die informatie zou het mogelijk moeten zijn om de voordelen inzichtelijk te maken aan de hand van een kosten-batenanalyse waarbij de bestaande zelfstandige taakvervulling vergeleken is met een toekomstige taakvervulling. Daarbij is het zaak om ook entree- en exitkosten een plek te geven.

Vormen

De gegeven definitie van samenwerken sluit uit, dat wij kooptransacties en aanbestedingen benoemen als samenwerking, ook als andere gemeenten contractpartner zijn. Bij anderen kopen is dus geen samenwerking, maar vaak wel nuttig met het oog op behoud van flexibiliteit. Een service level agreement beschouwen wij als een vorm van kopen.

De door ons onderscheiden vormen van samenwerken zijn:

- GA= gentlemen's agreement;
- P(rivaat): aandeelhouder in privaat rechtspersoon die een publieke taak uitoefent, waarbij de overige aandeelhouders ook gemeenten zijn;
- GR= gemeenschappelijke regeling, een publiekrechtelijke rechtsvorm tot samenwerking.

In het algemeen is het mogelijk om samenwerking in verschillende vormen te verwezenlijken. De vormen hebben echter uiteenlopende consequenties voor de positie van de gemeente. Gegeven de entree- en exitkosten is in ieder geval een stabiele samenwerking van belang. Verlies van autonomie, en de toeneming van afhankelijkheid van derden scoren daarnaast. Nemen wij de voornaamste criteria in ogenschouw, dan kunnen we de verschillende vormen hierop scoren:

	Hoog		Laag
Flexibiliteit	GA	P	GR
Verlies autonomie	GR	P	GA
Stabiliteit	GR	P	GA

Hoofdedenering voor de toekomst binnen en tussen de domeinen

De hoofdlijn van samenwerking betreffende gemeenteverstijgende initiatieven op ruimtelijk-economisch gebied is die met de Metropoolregio Amsterdam¹. Hierin zou een breuk kunnen optreden indien de aandacht van de voornaamste partner niet langer is gericht op Haarlemmermeer-Schiphol-Almere, maar wegdroomt in de richting van de andere oriëntaties of regio's. Alertheid is geboden. Nauw hieraan verbonden is de samenwerking betreffende vervoer en infrastructuur, waarin de Stadsregio tot op heden een hoofdrol vervult, waarbij in het kader van de vervoersregio de uitbreiding met Almere positief wordt gezien.

In het sociaal domein streven wij naar samenwerkingsverbanden die de samenhang tussen sociaal en veiligheid kunnen honoreren, aansluiten bij onze sociografische kenmerken en tot een adequate schaal en excellente kwaliteit van uitvoering kunnen komen. Onze toekomstige oriëntatie zal op grond van genoemde punten kunnen verschuiven naar West-Oost, dat wil zeggen samenwerking met Amstel-Meerlanden en waar wenselijk Kennemerland.

Met betrekking tot samenwerking in bedrijfsvoering streven wij naar een optimale schaal en naar een maximale effectiviteit. Te bezien is of met het oog daarop de schaal van de samenwerking op ICT gebied en belastingheffing zou moeten worden vergroot.

Hoe te handelen met afwegingskader?

Bij een bepaald voorstel tot samenwerking is door het afwegingskader een stramien aangegeven voor de besluitvorming; deze treft u in de bijlage 2 aan als beslisboom.

Met dit instrument beëindigen wij ons betoog inzake ons afwegingskader voor samenwerkingsinitiatieven. Wij hebben u meegenomen in onze overwegingen over de aard, de functie van het kader en de reden waarom de denken dat het goed is om een dergelijk kader te hebben. Ook hebben we onze doelen en randvoorwaarden voor samenwerkingsinitiatieven geschetst.

¹ Aalsmeer, Almere, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Beverwijk, Blaricum, Bloemendaal, Bussum, Diemen, Edam-Volendam, Haarlem, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Hilversum, Huizen, Landsmeer, Laren, Lelystad, Muiden, Naarden, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Waterland, Weesp, Wijdemeren, Wormerland, Zaanstad, Zandvoort, Zeevang.

Bijlage 1 De huidige samenwerking per beleidsdomein in hoofdlijn

Per beleidsdomein is een hoofdredenering benoemd. Hier geven we de huidige situatie in hoofdlijnen weer. De meest kleinschalige samenwerkingsvormen laten we buiten beschouwing.

Domein Welvaart / Economie

Voor bovenlokale economie bestaat een primaire oriëntatie op Amsterdam. Deze is uit te bouwen via de Metropoolregio Amsterdam. De kracht van de huidige samenwerking in de MRA is de vrijwillige deelname van partijen (vorm: Gentlemens Agreement). Internationaal wordt voor de gehele Metropoolregio gewerkt onder de vlag van het beeldmerk Amsterdam. De Amsterdam Economic Board (AEB) is een samenwerking van overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven en is recent opgericht om 7 sterke clusters in de regio te stimuleren en (inter-)nationaal op de kaart te zetten. De Amsterdam Economic Board bepaalt de strategie voor de economische ontwikkeling en het innovatief vermogen van de Metropoolregio.

Domein: Ruimtelijke ontwikkeling / Fysiek:

Infra, verkeer & vervoer

Op het gebied van infrastructuur en verkeer & vervoer bestaat al lange tijd een intensieve samenwerking binnen de Stadsregio Amsterdam. De te verwachten opvolger is naar het zich nu laat zien de vervoersregio.

Kantoren- & bedrijventerreinen

De kantoren- en bedrijvenmarkt overstijgt snel de eigen gemeentegrenzen. In toenemende mate wordt binnen de Metropoolregio Amsterdam overleg gevoerd om te komen tot een gezonde kantoren- en bedrijvenmarkt. Het platform bedrijven en kantoren (Plabeka) is opgericht als overlegorgaan om tot concrete afspraken op dit gebied te komen en uit te voeren. Dit gebeurt op basis van vrijwilligheid (vorm: Gentlemens Agreement).

Wonen & groen

Kwaliteit van wonen is meer dan het bouwen van huizen. Haarlemmermeer heeft een aantal sterke punten om juist hier aantrekkelijke woongebieden te kunnen ontwikkelen. Belangrijke gesprekspartner op gebied van Wonen is de woningcorporatie Ymere waarmee we prestatieafspraken hebben. Echter, gelet op de aard van het afwegingskader, definiëren we deze afspraken niet als een samenwerkingsverband. Operationele samenwerking in termen van geschillen over woningruimteverdeling vindt regionaal plaats binnen de AM-gemeenten. Op gebied van openluchtrecreatie werken we nauw samen met Haarlem, Velsen, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Amsterdam en de provincie Noord-Holland in het Recreatieschap Spaarnwoude (Wgr).

Domein Veiligheid

Haarlemmermeer is bij wet ingedeeld in de veiligheidsregio Kennemerland (VRK met Wgr als rechtsvorm). Voor wat betreft de Brandweer, GGD en GHOR werken we samen in de VRK. Ook voor de Politie zitten we in de regio Kennemerland, en op basis van de komende Politiewet in NW Nederland, dat wil zeggen Noord-Holland exclusief Amsterdam en het Gooi.

Domein: Welzijn / Sociaal

Haarlemmermeer is divers door de vele kernen en heeft daarmee een A-typische samenstelling. Wij kennen geen grootstedelijke sociale vraagstukken als bijvoorbeeld Amsterdam. De Amstelland-Meerlanden gemeenten "lijken" beter aan te sluiten qua demografie, cultuur en problematiek. Voor een aantal zaken hebben we een verplichte relatie met de VRK Kennemerland, namelijk brandweezorg, GHOR en crisisbestrijding. Voor de taken van de GGD (inclusief jeugdgezondheidszorg) geldt dit niet en is er sprake van een vrijwillige samenwerking op grond van grote samenhang tussen de betreffende taken.

Jeugdzorg

Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is een belangrijke actor in de jeugdzorg gericht op de bundeling van kennis en expertise. Een aantal jeugdzorgtaken wordt nu door de SRA uitgevoerd (bureau jeugdzorg) en een aantal taken liggen nu nog bij het rijk (jeugdbescherming, jeugdreclassering). Haarlemmermeer werkt ook samen met de regio Kennemerland op het gebied van justitie, HALT, politie en GGD (VRK). Er is een gezamenlijk veiligheidshuis. Verder vallen gerelateerde terreinen als kindermishandeling, huiselijk geweld, verslavingszorg en maatschappelijke opvang onder verantwoordelijkheid van centrumgemeente Haarlem. Voor passend onderwijs vindt de verplichte samenwerking in de AM regio plaats in het voortgezet onderwijs.

Werk en inkomen, onderwijs en arbeidsmarkt

Haarlemmermeer voert de sociale dienstverlening zelfstandig uit. Er wordt samengewerkt met Amsterdam en AM-gemeenten in het Werkgeversservicepunt Amsterdam. Verder werkt de gemeente met Kennemerland samen in een regionaal platform onderwijs en arbeidsmarkt (PAO). De sociale werkvoorziening wordt op dit moment uitgevoerd door AM Groep. Dit is een gemeenschappelijke regeling die wordt gevormd door de AM-gemeenten excl. Diemen. Voor het voortgezet onderwijs zijn er regionale samenwerkingsverbanden met Kennemerland (huisvesting) en met de AM-gemeenten (passend onderwijs en Regionaal meld- en coördinatiepunt voortijdig schoolverlaten)

Wmo, awbz, welzijn

Haarlemmermeer voert de Wmo zelfstandig uit. Haarlem is centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang, verslavingszorg, kindermishandeling en huiselijk geweld. Samen met Haarlem heeft Haarlemmermeer een Brede Centrale Toegang tot de maatschappelijke opvang georganiseerd, waarbij gezinnen worden opgevangen in Haarlemmermeer en alleenstaanden in Haarlem.

Domein: Bedrijfsvoering

Gemeente Haarlemmermeer heeft sinds de kerntakendiscussie in 1994 een lange traditie van het verzelfstandigen van uitvoerende taken. Soms vond dat plaats op de schaal van Haarlemmermeer zelf. Maar soms werd ook de regionale schaal gezocht, zoals bij afvalinzameling, zoals bij de Meerlanden (overheids N.V.). Meer recent is de samenwerking met Haarlem op gebied van het innen van belastingen in Cocensus (Wgr). Een duidelijke geografische voorkeursoriëntatie is er in dit domein niet.

Bijlage 2 Beslisboom

