

STARTGESPREK INAXIS EXPERIMENT

Naam experiment	320 BEL gemeenten Blaricum-Eemnes-Laren
Datum startgesprek	15 maart 2007

Aan het gesprek namen deel:

BEL gemeenten: Gemeentesecretarissen Eemnes, Laren, Blaricum, Harry ter Braak (WagenaarHoes)

InAxis: Léon Sonnenschein

Doel startgesprek

De door InAxis mede gesubsidieerde experimenten betreffen projecten die innovatief en vernieuwend zijn. En daarmee zijn ze ook voor anderen binnen het openbaar bestuur interessant. De uitdaging voor de experimenten en voor InAxis is om zoveel kennis te halen uit de experimenten. Om het 'kenniskompas' scherp te stellen worden startgesprekken gehouden.

Het doel van het startgesprek is in kaart brengen wat de potentiële kennisopbrengst is van het experiment en wat er georganiseerd moet worden tijdens en na het experiment om daadwerkelijk de geleerde lessen te verzamelen. Tevens wordt nagegaan welke ondersteuning daarbij wenselijk is en wat voor eventuele beleidsmatige verbindingen nuttig zijn.

Context van het project

Ruim twee jaar geleden begonnen Blaricum, Eemnes, Laren aan samenwerking op een aantal terreinen. Hier en daar werd zelfs fusie gesuggereerd. In het voorjaar 2006 constateerden de Gemeentesecretarissen dat er weinig schot meer in zat. Er was behoefte aan een perspectief: waar willen we heen en wat gaan we daarvoor doen. Er was ook externe druk. Een bestuurskrachtmeting in Blaricum liet zien dat schaalvergroting nodig was, mogelijk met herindeling als consequentie. Ook in Laren en Eemnes leefde het anders moest, wilden de gemeentelijke organisaties de uitdagingen nu (WWB, WMO), en op de langere termijn (E-overheid, verdere decentralisatie Rijkstaken) aan kunnen. De ondernemingsraden en ook vanuit de ambtelijke organisaties klonken adviezen richting herindeling. Politiek/bestuurlijk was dat een brug te ver.

In deze context groeide het besef dat er twee opties waren: ambtelijke schaalvergroting met behoud van autonomie, of herindeling. Gekozen werd voor het eerste: Blaricum, Eemnes en Laren willen de bestuurlijke zelfstandigheid behouden en tegelijkertijd de kwaliteit van de dienstverlening vergroten en de kwetsbaarheid verkleinen. Ze besloten om toe te werken naar een situatie waarin in principe alle werkzaamheden (taken, hoofdprocessen, programma's/projecten) worden uitgevoerd door één gezamenlijke werkorganisatie. De drie gemeentebesturen, elk daarbij ondersteund door de gemeentesecretaris en een kleine bestuurstaf, geven op basis van het door de gemeenteraden vastgestelde programma, bestuursopdrachten aan de werkorganisatie en maken contractuele afspraken met de werkorganisatie over de realiseren diensten en

producten. Kernwoorden in deze oplossing zijn: opdrachtgeverschap – opdrachtnemerschap, regievoering, Control en professionele bedrijfsvoering.

De aanloop: Hoe is het zover gekomen?

De besluitvorming bij de BEL-gemeenten is in het voorjaar van 2006 in een stroomversnelling gekomen. De constatering dat in de samenwerking van dat moment geen ontwikkeling meer zat was daarbij cruciaal. Het 'einddoel' van de samenwerking was niet helder. Er werd besloten een externe bij te halen. De eerste stap was een uitgebreide 'informatie ronde' langs alle stakeholders (bestuur, politiek en ambtelijk). Dat leverde inzicht op in de eindbeelden die mensen hadden, de waarden die zij persé geborgd wilden hebben, de angsten en de perspectieven die mensen zagen. Die ronde leverde inzicht op in wat mogelijk was en in de mogelijke 'bommetjes' die op de loer lagen.

Uit die ronde bleek dat behoud van eigen identiteit belangrijk was. De stakeholders moesten dus vertrouwen krijgen dat dat mogelijk is bij de voorgestelde oplossing. Een belangrijke discussie daarbij ging over 'het loket'. Het kostte tijd om bestuurders en politici te laten inzien dat in deze oplossing het mogelijk is om de loketfunctie verschillend in te vullen voor de verschillende gemeenten. Ook het vertrouwen dat Colleges en Raden aan het stuur blijven zitten in deze oplossing, mits je het opdrachtgeverschap goed regelt, moest groeien. Je moet veel tijd willen investeren om stakeholders een gevoel te laten krijgen bij deze oplossing: 'Wat betekent het voor mij?', en 'Hoe kan ik deze oplossing voor mij laten werken?'.

In de voorbereidende werkgroep kwamen ook verschillen naar voren in filosofie tussen de organisaties bijvoorbeeld t.a.v. uitbesteden. Laren heeft minder noodzaak tot uitbesteden. Eemnes kijkt heel economisch en besteedt bij voorkeur zoveel mogelijk uit. Blaricum zit daar een beetje tussen in.

Kritische momenten in de aanloop

Laren: Toen bekend werd hoe de nieuwe organisatie zou gaan werken en mensen duidelijk werd dat het geen vrijblijvende zaak meer was, kwam met name uit de werkgroep de nodige kritiek. Bestuurlijk was dat het moment dat men zich ten volle beseftte wat de uitkomst van deze oplossing zou zijn.

Eemnes: Met name in de Raad was veel discussie over het model. Eemnes voelde het als een opmaat naar fusie, en dat wilde men niet. Die discussie werd vooral informeel gevoerd. De externe adviseur heeft toen uitgebreid met de raadsfracties gesproken om het model toe te lichten. Belangrijk was dat het nieuwe College ook positief was ten opzichte van deze oplossing.

Blaricum: Bij ons was het besluitvormingsproces veel minder kritisch. Lastig was dat er intern veel wisselingen waren, o.a. in de ambtelijke top. De geluiden uit Eemnes hadden aanvankelijk een negatieve invloed op Blaricum.

Emoties

“In het begin waren de gezamenlijke Collegevergaderingen heel spannend. Harry (Harry ter Braak, de consultant van WagenaarHoes, LS) moest alles uit de kast halen om mensen op een lijn te krijgen. Soms liepen de emoties hoog op. Het is ook zaak om er frontaal in te gaan en die op tafel te krijgen. Dat is essentieel voor het proces om tot vertrouwen te komen,” aldus de secretarissen.

Emotionele onderwerpen waren o.a. de financiën en de huisvesting. Besluitvorming over de huisvesting is uiteindelijk redelijk soepel verlopen. De raden waren enthousiast voor de oplossing en waren het eens dat de nieuwe organisatie in één gebouw moest komen. Eemnes had nieuwbouw in de planning en stond voor besluitvorming daarover. Dat legde ook druk op de besluitvorming. Eemnes heeft de voorbereidingskosten voor de besluitvorming voor haar rekening genomen. Toen is vrij snel besloten om de organisatie te huisvesten in Eemnes.

Aansturing

Al vrij snel is besloten om de Gemeentesecretarissen uit de projectgroep te halen. Dat schepte ruimte naar zowel de medewerkers als de bestuurders.

- het hele project werd niet meer gezien als een speeltje van de secretarissen en medewerkers kregen de ruimte om invulling te geven aan het model.
- Verschillen van inzicht tussen de projectgroep en de Colleges betekenden niet meteen ook een verschil van mening in het College.
- De gemeentesecretarissen kunnen zo een bemiddelende rol spelen in het proces en worden niet direct in een verdedigende rol gedwongen bij kritiek op voorstellen. Er is als het ware een escalatieniveau gecreëerd.

Essentieel is wel dat dat projectteam uit topmensen binnen de organisatie bestaat. Aan het begin van het traject is gezegd dat het traject ca. 20% van de tijd van de medewerkers mag kosten. Daar zitten ze nu iets onder. Maar er zijn verschillen per werkgroep.

Mijlpalen markeren en vieren

Toen de kogel door de kerk was voor de ene organisatie is er een ‘kantelfeest’ gehouden voor het personeel van de drie gemeenten samen. Er worden regelmatig grote bijeenkomsten gehouden voor het personeel van de drie gemeenten samen onder de noemer ‘bellisima’. Op die manier wordt de eenheid van informatie gewaarborgd.

Het innovatieve aspect van het experiment:

Er is in Nederland nog geen voorbeeld te vinden van gemeenten die gezamenlijk één werkorganisatie oprichten die in opdracht en onder regie alle uitvoerende taken gaat realiseren. Innovatief is ook dat de drie gemeenten niet tot één provincie behoren. Eemnes valt onder Utrecht; Blaricum en Laren onder Noord-Holland.

Het achterliggende probleem waar dit experiment een oplossing voor wil bieden

De schaalgrootte van de ambtelijke organisaties van de gemeenten is op langere termijn niet groot genoeg om alle opgaven aan te kunnen. Tegelijkertijd vind men het belangrijk om de eigen identiteit te behouden en bestuur en politiek dicht bij de burger te houden.

Zijn er nog andere oplossingsmogelijkheden overwogen?

Ja. Herindeling is in de discussies nadrukkelijk aan de orde geweest maar kon niet rekenen op voldoende draagvlak, met name bij bestuur en politiek.

De doelstellingen van het experiment:

Doel is de bestuurskracht van de drie gemeenten te vergroten zodat zij voor de langere termijn toegerust zijn om de maatschappelijke opgaven aan te kunnen, met behoud van autonomie.

De te behalen resultaten

- 1 Per 1/1/08 drie gemeentelijke organisaties gericht op hun kerntaken (ondersteuning colleges, opdrachtgeverschap, regie en control)
- 2 Per 1/1/07 één gemeenschappelijke regeling met bestuursorganen die bevoegd zijn om de werkorganisatie van start te laten gaan
- 3 Per 1/1/08 één operationele werkorganisatie BEL, die is toegerust om producten en diensten te leveren aan de opdrachtgevende gemeenten
- 4 Per 1/1/08 bestuurlijk verkeer tussen gemeenten en bestuursorganen uitgelijnd (conform wettelijke richtlijnen); interfaces tussen gemeenten en werkorganisatie, en planning en control operationeel.

Voortbouwen op bestaande kennis

Er is in het project gekeken naar andere voorbeelden van shared services. Geen daarvan gaat overigens zo ver als BEL. Met name de ervaringen van ten Boer t.a.v. de contractrelaties, veranderingsproces en simulatie worden benut (via de betrokken consultant).

De uitdagingen voor het experiment

Veel belangrijke hobbels zijn al genomen en uitdagingen zijn gerealiseerd. Bestuurlijk, politiek en ambtelijk is het draagvlak sterk en is er enthousiasme voor de oplossing.

Uitdagingen voor de komende periode:

Veranderproces

- Hoe houden we de mensen erbij? Het tempo zal omhoog gaan terwijl 'de winkel open blijft' dat vraagt veel van de mensen.
- Hoe zorgen we ook dat de oplossing gaat leven bij de mensen.
- Hoe houden we mensen gemotiveerd: Eemnes kent en andersoortige organisatieopzet. Mensen zijn druk bezig met nieuwe procesbeschrijvingen, maar het is soms moeilijk om daarbij het eindplaatje voor ogen te houden. Het overzicht is zoek door het grote aantal werkgroepjes. Daar wordt nu een schema voor gemaakt, maar is dat voldoende?
- Hoe krijgen we de financiën rond. Dat is een lastige knoop: hoeveel brengt iedere gemeente in? Hoe gaan we om met kostenverrekening, etc. Daar is wel enige ruimte gekomen, maar het is nog niet helemaal opgelost.
- Hoe gaat het functioneren in de periode dat we wel al één organisatie hebben, maar nog geen nieuwe huisvesting?

Hoe gaat de oplossing werken?

- In de gemeenten blijft een kleine secretarie die als opdrachtgever functioneert. Hoe gaat dat werken?
- Kan de nieuwe werkorganisatie goed omgaan met verschillende opdrachtgevers en de verschillende culturen van de opdrachtgevers?
- Hoe gaan Colleges en Raad om met het feit dat de ambtelijke organisaties op afstand staan?
- Wat betekent het voor de rol van de gemeentesecretarissen, die verandert ook?
- Waar zitten de beleidsregisseurs, in de shared service of op de secretarieën?
- Hoe regelen we de aansluiting van de P&C van de shared service en de afzonderlijke gemeenten?
- Wat voor effecten heeft deze oplossing voor de interactie Burger-Bestuur?

Wat is de kennisverwachting van InAxis?

De kennisverwachting van InAxis ligt op de volgende punten:

- Juridisch, bestuurlijk, financieel en organisatiekundig raamwerk voor het geheel als voor de verschillende onderdelen (werkorganisatie, gemeentelijke organisaties)
- Praktische zaken als planning en control, procesbeschrijvingen, etc.
- Veranderingsaanpak met aandacht voor dynamiek bij gemeenteraden, personeel
- Belangrijkste: bij succes laat het zien dat een fundamenteel andere manier van de gemeentelijke laag organiseren mogelijk is.

Kennisagenda; de potentiële kennisproductie van het experiment

Dit experiment gaat gericht werken aan de volgende kennis:

Kennisagenda gerubriceerd	
Strategisch/ bestuurlijk niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Veranderaanpak: bestuurlijk/politiek draagvlak organiseren en bewaken • Bestuurlijk, juridisch en financieel raamwerk voor de nieuwe organisatie • Hoe gaan Colleges en Raden om met een organisatie die meer op afstand staat? • Werkt de oplossing vanuit het perspectief van bestuur en politiek: blijven zij het gevoel houden (en daadwerkelijk) aan de knoppen te zitten? • Wat betekent dit voor de interactie Burger-Bestuur? • Is deze vorm van samenwerking daadwerkelijk een oplossing voor de lange termijnopgaven voor deze gemeenten?
Inhoudelijk organisatiekundig	<ul style="list-style-type: none"> • Veranderaanpak: Welke elementen uit de veranderaanpak zou je dringend aanbevelen bij anderen die een soortgelijk project aanpakken, en welke zou je dringend ontraden? • Hoe houd je de mensen erbij: tempo, overzicht, einddoel voor ogen? • Wat kun je doen om de overgangsfase (nieuwe organisatie nog geen nieuw gebouw) goed te laten verlopen? • Hoe komen de organisatieplaatjes eruit te zien, zowel in de nieuwe organisatie als in de gemeentesecretarieën? • Wat betekent dit voor de rol van de gemeentesecretarissen? • Hoe zorg je voor goede koppeling P&C's
Communicatie & overdracht	<ul style="list-style-type: none"> • Welke communicatiestrategieën worden intern ingezet? • Op welke manier kunnen we de lessons learned, concrete oplossingen en producten uit dit experiment het beste overdragen?
Externe factoren	<ul style="list-style-type: none"> • Welke externe factoren zijn van belang geweest bij de tot standkoming van deze oplossing? • Welke externe factoren zijn essentieel geweest voor het welslagen of mislukken van het experiment? • Welke hebben mee- of tegengewerkt (maar niet essentieel)?
Beleidsinhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> • Welke beleidsinhoudelijke consequenties heeft deze oplossing in theorie, en praktisch. M.a.w. krijgt differentiatie in beleid ook daadwerkelijk gestalte of treedt er toch grote mate van harmonisatie op en gaat de SSC het beleidsproces domineren?
Producten	<ul style="list-style-type: none"> • Statuten gemeenschappelijke regeling • Veranderplannen en communicatieplannen • Organisatieplaatjes, functieomschrijvingen, werkprocessen van zowel nieuwe organisatie als gemeentesecretarieën • Financiële arrangementen (investeringen, kostenverrekening, sla's) • Opzet simulaties • Evaluaties en resultaten simulaties