

# Evaluatierapport

Samenwerking 3 R-gemeenten,  
Renkum, Rheden en Rozendaal.

Aangeboden aan de heer prof.dr. W. Lemstra,  
voorzitter commissie Innovatie Openbaar Bestuur,  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties.

Notitie in opdracht van  
de heer drs. W.A.J. van de Giesen,  
secretaris van de gemeente Rheden.

6 februari 2006



Projectevaluatie Samenwerking 3 R-gemeenten, Renkum, Rheden en Rozendaal.

Aangeboden aan de heer prof.dr. W. Lemstra, voorzitter van de commissie  
Innovatie Openbaar Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties.

Notitie in opdracht van de heer drs. W.A.J. van de Giesen, secretaris van de  
gemeente Rheden.

21 februari 2006

## Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Aanleiding tot het project	4
3	Samenwerking 3R-gemeenten	4
4	Shared service center	5
5	Belemmeringen	6
6	Uitdaging	7
7	InAxis	7
8	Kennisoverdracht en –uitwisseling	8
9	Onderzoek naar samenwerking Doesburg, Rheden en Rozendaal	8
10	Mislukt of niet doorgedaan?	9
11	Besluitvorming in Renkum	9
12	Hoe kan dit zo lopen?	10
13	De ondernemingsraden	11
14	Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?	12
15	Conclusie	12
16	Bijlagen	13

## 1 Inleiding

Op 6 januari 2004 is de uitvoeringsovereenkomst tot financiële ondersteuning van het experiment 'samenwerking 3R-gemeenten' getekend.

In het kader van de afwikkeling van de InAxis-projectsubsidie is deze notitie opgesteld.

Op 29 maart 2005 resulteerde de besluitvorming in de gemeente Renkum tot onze teleurstelling niet tot voortzetting en verdere concretisering van de beoogde intergemeentelijke samenwerking op een groot aantal werkvelden.

In die zin wordt het experiment niet als mislukt beschouwd doch van de zijde van de gemeente Rheden wordt dit aangemerkt als 'niet doorgedaan'.

Bij brief d.d. 17 juni 2005 aan de heer prof.dr. W. Lemstra, voorzitter van de commissie Innovatie Openbaar Bestuur (bijlage 1) is inzage gegeven in de wijze waarop de experimentsubsidie is gebruikt.

In dit kader is door ons ook aangegeven hoe de conclusies en aanbevelingen van het haalbaarheidsonderzoek luiden. Deze studie is verricht door Deloitte Management & ICT Consultants.

## 2 Aanleiding tot het project

De aanleiding tot het project samenwerking tussen de drie gemeenten is gelegen in de annexatieplannen van de gemeente Arnhem in de jaren negentig.

Deze hadden betrekking op de 'schil' om Arnhem. Het betrof de gemeenten Elst, Valburg, Heteren, Duiven, Westervoort, Renkum, Rheden en Rozendaal.

## 3 Samenwerking 3R-gemeenten

De drie laatstgenoemden, ook wel aangeduid als de '3R-gemeenten', zijn de verdere mogelijkheden van een brede samenwerking gaan onderzoeken. Voorheen was al sprake van overleg en samenwerking met diverse gemeenten.

Op het bestuurlijk en op het hoogste ambtelijke niveau heeft het idee postgevat om een stap verder te zetten. Het idee van een shared service center is nader geformuleerd en onderzocht.

Het innovatieve aspect is met name gelegen in intergemeentelijke samenwerking voor een groot aantal taken. Voorheen was sprake van dienstverlening over en weer (kennisuitwisseling, uitvoeren van deeltaken en uitbesteding).

De meerwaarde werd met name gezien in verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening, kostenreductie en een beter gebruik van de voorhanden zijnde expertise. Samen kun je meer dan alleen, zo werd opgemerkt. Bestuur en ambtelijke top zagen zich geplaagd voor de vraag hoe je als gemeente(-n) een verbinding kan leggen tussen de prestatie-eisen die inwoners, instellingen en bedrijven stellen en de interne organisatie. Dit kan gezocht worden in aanpassing, modernisering en reorganisatie van werkprocessen (business proces re-engineering). Binnen de 3 R-gemeenten werd samenwerking tussen de werkorganisaties als voornaam punt gezien. Kennis, ervaring en productiecapaciteit kunnen worden gedeeld.

Medio 2002 zijn de wensen besproken om te komen tot de hiervoor genoemde verdergaande vorm van samenwerking op ambtelijk niveau. Als concept werd toen gedacht aan de 'federatiegemeente' zoals beschreven door prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht.

Uitgangspunt bij de wens om te komen tot samenwerking was dat de bestaande politiek-bestuurlijke gemeenschappen gehandhaafd blijven. Dit uitgangspunt is in lijn met het concept van de federatiegemeente dat als doel heeft door middel van samenwerking op ambtelijk niveau tussen gemeenten doelmatigheidsvoordelen te behalen. Raden en colleges van burgemeester en wethouders blijven bestaan. Integratie vindt plaats op ambtelijk niveau. Het concept federatiegemeente is niet verder uitgewerkt.

## 4 Shared service center

Uit literatuurstudie kwam het concept van het shared service center (hierna: SSC als reële mogelijkheid naar voren.

Een SSC is van origine een succesvol organisatie-model uit de bedrijfskunde dat zich ook zeer wel leent voor bestuurskundige toepassing.

Besloten is om één sector uit het gemeentelijk takenpakket te selecteren. Het oogmerk was om een quick win-strategie te ontwikkelen om een geslaagd project aan het gekozen bestuur te kunnen presenteren. Belangrijk was de mogelijkheid om hiermee de ambtelijke medewerkers te motiveren en te stimuleren.

Het innovatieve aspect was om over de gemeentegrenzen heen te kijken en om een brede samenwerking te realiseren.  
De steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken c.a. en van de commissie Innovatie Openbaar Bestuur/InAxis is door de deelnemende gemeenten ervaren als ondersteuning en als erkenning voor het feit dat men op de goede weg was met het experiment.  
Het toenmalig dagelijks bestuur van de 3-R gemeenten was overtuigd van nut en noodzaak van samenwerking.

In den lande waren inmiddels ontwikkelingen om een SSC op één werkveld te realiseren.

De 3 R gemeenten onderscheiden zich op dit punt door de wens om op meerdere werkvelden samen te willen werken.

Deze unieke samenwerking wordt wel verduidelijkt middels de door de Rhedense gemeentesecretaris, de heer drs. W.A.J. van de Giesen, geïntroduceerde beeldspraak van de 'ladenkast'. De laden van deze kast (gemeentelijke werkvelden) worden een voor een gevuld door middel van intergemeentelijke samenwerking.

## 5 Belemmeringen

Er zijn twee belemmeringen in dit proces ervaren. Een op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en een op het gebied van personeel.

De belemmering in technische zin is de conclusie dat 'spelbepalend' is, datgene wat men op het gebied van de ICT reeds in de organisatie beschikbaar heeft.

De systemen moeten immers op elkaar aangepast zijn.

In personele zin is enigszins als belemmering ervaren dat er sprake is van bedrijfsculturele verschillen. Tegen organisatieveranderingen is veelal in meer of mindere mate weerstand.

In de projectopdracht voor het doen van de haalbaarheidstudie is daarom aandacht besteed aan de veranderkundige aspecten.

Ten aanzien van de ICT-aspecten is geconcludeerd dat men hier uiteindelijk wel uit zou kunnen komen. Duidelijk was wat de ICT-architectuur zou moeten worden.

De vergaande interdependentie (verwevenheid) van de gehele organisatie met ICT is duidelijk naar voren gekomen.

Als korte termijn oplossing is gekozen voor een uitruil van werkzaamheden: Rheden voert het pakket gemeentelijke belastingen uit, Renkum het pakket sociale zaken. Om in de beeldspraak te blijven, 'er werd vanuit twee noodgebouwen gewerkt aan een nieuw hoofdgebouw'.

Ten aanzien van de culturele aspecten is als aanpak gekozen om te onderzoeken hoe de organisaties in elkaar zitten. De medewerkers zijn afkomstig uit verschillende organisaties met een verschillende indeling, aanpak, werkwijze en inschaling.

Vragen als 'waar komt mijn werkplek' zijn belangrijk. Hier dient men oog en oor voor te hebben.

De opgelopen vertraging door de ICT-problematiek duurde (te) lang voor het proces.

Bij een groot deel van de direct betrokken ambtelijk medewerkers was sprake van enthousiasme. Het merendeel wilde eigenlijk zo spoedig mogelijk starten met de samenwerking.

Het uiteindelijk 'neen' van het Renkumse college is dan ook door hen als teleurstelling ervaren.

De les die hieruit geleerd is houdt in dat een dergelijk project breed aangepakt dient te worden ter voorkoming van verlies van momentum.

## 6 Uitdaging

De grootste uitdaging in dit experiment was de vormgeving van het ICT-gebouw.

Hier gloorde immers het welslagen van de samenwerking. Als dit eenmaal goed van de grond zou zijn gekomen, zou in feite op alle terreinen samengewerkt kunnen worden.

Uitbreiding van de samenwerking naar andere gemeenten en/of publiekrechtelijke lichamen zoals een waterschap, behoort dan eveneens tot de mogelijkheden. Al dan niet in een virtueel SSC.

## 7 InAxis

Het is belangrijk om op te merken dat bouwen veel energie kost, zowel in menskracht als in middelen.

De toekenning van de experimentsubsidie door de commissie Innovatie Openbaar Bestuur was dan ook om meerdere redenen een welkome steun in de rug. De inhoudelijke projectbesprekingen met de coördinator innovatiebeleid, diens plaatsvervanger, de coördinator experimenten en de beleidsmedewerker zijn van grote waarde geweest voor de discussie en meningsvorming. Hierbij worden ook genoemd de inspirerende en af en toe humoristische bijeenkomsten die door of namens hen zijn georganiseerd.

## 8 Kennisoverdracht en –uitwisseling

Er is actief deelgenomen aan de community of practice die is opgezet door InAxis. Bij de verschillende bijeenkomsten in den lande is informatie uitgewisseld met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van, onder meer, de Beemstergemeenten en van de Kempengemeenten. Andere gemeenten hebben rechtstreeks van hun belangstelling doen blijken, deze zijn daar waar mogelijk voorzien van inlichtingen en voorbeelddocumenten.

Op ambtelijk niveau is verder informatie uitgewisseld met, onder meer, Netwerkstad Twente (Almelo, Borne, Enschede en Hengelo), met Rotterdam en met de GGD regio Nijmegen.

De intentieverklaring, de haalbaarheidsstudie en de juridische en fiscale analyses zijn verspreid binnen de gemeentelijke overheid onder andere via internet. Deze stukken zijn op verzoek eveneens beschikbaar gesteld aan de vakgroepen bestuurskunde van de Universiteiten van Nijmegen en Utrecht. Met enthousiasme is deelgenomen aan door InAxis georganiseerde expertmeetings. Hier is onder meer van gedachten gewisseld met prof. dr. J. Strikwerda, hoogleraar organisatieleer en organisatieverandering aan de Universiteit van Amsterdam, auteur van het boek 'Shared service centers, van kostenbesparing tot waardecreatie'.

Er is ook deelgenomen aan een symposium georganiseerd door Bureau Berenschot, met als titel 'Shared service centers voor gemeenten: gedeelde baten, gedeelde lasten?'.

In VNG-verband en binnen de kring van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) is breed gesproken over opzet en voortgang van het project samenwerking 3R- gemeenten met de SSC-formule.

## 9 Onderzoek naar samenwerking Doesburg, Rheden en Rozendaal

In Rheden bestaat naar aanleiding van het onderzoek in 3R-verband veel belangstelling voor het concept (intergemeentelijke) samenwerking. Inmiddels is in de ambtelijke organisatie ook veel algemene en specifieke kennis opgedaan binnen dit dossier.

Deze materiekennis en ervaring worden thans ingezet voor onderzoek naar de mogelijke samenwerking met de buurgemeenten Doesburg (11.500 inwoners) en Rozendaal (1500 inwoners). Doesburg is zelfstandig gebleven na de herindeling (per 1 januari 2005) in de Achterhoek en in de Liemers. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierbij wel aangetekend dat voor Doesburg samenwerking met omliggende gemeenten van belang is.

Het onderzoek naar samenwerking wordt mogelijk uitgebreid naar twee of drie Liemers-gemeenten, Zevenaar, Duiven en mogelijk Westervoort.

Het is immers een van de taken van de gemeentesecretaris, in zijn of haar rol van algemeen directeur, om de organisatie continu te verbeteren en om te streven naar optimalisering van de dienstverlening. Het is evenzeer de dure plicht om zo zorgvuldig mogelijk met de openbare middelen om te gaan.

## 10 Mislukt of niet doorgedaan?

Zoals al hiervoor al is opgemerkt is het experiment gestopt als gevolg van besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders van Renkum. Hierna zal daar verder op worden ingegaan.

Het experiment is niet gekenmerkt als 'mislukt'. Wel is het 'niet doorgaan' ervaren als een professionele teleurstelling.

De voortgang van het onderzoek is in Rheden intensief gevolgd door het college van burgemeester en wethouders, de ondernemingsraad, het (top-)management, de concerncontroller en de medewerkers.

Inmiddels is de samenwerking tussen Rheden en Rozendaal verder geïntensiveerd.

Samenwerking tussen gemeenten in het algemeen is een politiek beladen fenomeen. Bestuurlijk draagvlak is van evident belang, dit wordt niet aan het management overgelaten.

## 11 Besluitvorming in Renkum

Op 29 maart 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Renkum besloten niet in te stemmen met de verdere voorbereiding van een SSC voor een nader te bepalen aantal werkvelden.

Tevens wenste het college niet mee te werken aan het opstarten van een SSC voor gemeentelijke belastingen, gericht op een aanvang per 1 januari 2006.

In zijn brief d.d. 29 maart 2005 (blz. 4) van het Renkums college aan de raad (bijlage 2) is als argumentatie genoemd:

1. "Er sprake is van een te lange terugverdiëntijd, waardoor de opbrengsten van de samenwerking in relatie tot de financiële risico's mager zouden zijn."
2. "Het erg moeilijk zou worden om in een later stadium nog uit het samenwerkingsverband te stappen."
3. "De mogelijkheid bestaat de regie te veel te verliezen wanneer het SSC wordt opgericht, wat een verhindering van de bestuurskracht zou betekenen."

Zoals aangegeven in de brief d.d. 17 juni 2005 van het college van burgemeester en wethouders van Rheden aan de commissie Innovatie Openbaar Bestuur (bijlage 1) liggen de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek anders.

De in het rapport uitgewerkte businesscase gaf, kort weergegeven, aan dat circa € 120.000 gezamenlijke structurele besparing mogelijk is op jaarbasis door middel van samenwerking belastingen.

De terugverdientijd komt uit op circa 2,5 jaar.

Zoals hiervoor al is aangegeven was het het voornemen om de samenwerking uit te bouwen naar andere taakvelden.

In de haalbaarheidsstudie is hiertoe een tweede businesscase opgesteld.

De betrokken organisatieonderdelen zijn:

- personeel en organisatie;
- documentaire informatievoorziening;
- informatie- en communicatietechnologie;
- financiële administratie en belastingen;
- openbare werken;
- sociale zaken;

Deze businesscase wijst uit dat, bij eveneens conservatieve raming, de jaarlijkse structurele besparing € 888.000 bedraagt.

De terugverdientijd bedraagt bij een gefaseerde implementatie ongeveer vijf jaar.

In Rheden wordt deze visie niet gedeeld. Het college van burgemeester en wethouders van Rheden is overtuigd van de mogelijkheden en kansen die het concept shared service center biedt aan gemeenten.

## 12 Hoe kan dit zo lopen?

Het betreft de raadsperiode 2002-2006. In de zomer van 2004 verandert in Renkum, voor de tweede keer in 10 jaar, de steun van de raadsfracties voor het college.

De oorzaak hiervan was de volgende. Een raadslid van de collegepartij Groen Links stemde niet mee met het college ter zake van een bouwplan.

De zetelverhouding was 12:11, deze werd nu 11:12.

Het CDA, Groen Links en D'66 vormden het college. De wethouders stelden hun zetel ter beschikking, met het idee dat zij deze later weer zouden kunnen innemen middels aanvullende steun van een andere partij.

De oppositiepartijen namen het voortouw in de nieuwe collegevorming. Dit resulteerde in een college bestaande uit PvdA, VVD, Groen Links en D'66. De wethouders werden aangetrokken van buiten de gemeente.

De intentieverklaring strekkende tot samenwerking tussen de drie gemeenten was ondertekend door het vorige college.

Het nieuwe college wilde kennelijk een andere koers varen.

In de begroting van Renkum (door de raad vastgesteld) was al rekening gehouden met een voordeel van € 50.000.

Op 29 maart 2005 stuurt het college burgemeester en wethouders van Renkum een brief aan de raad waarin zijn besluit om niet door te gaan met de samenwerking in 3R-verband wordt toegelicht. Deze brief is hiervoor reeds aangehaald.

## 13 De ondernemingsraden

De ondernemingsraden van Renkum en van Rheden (Rozendaal heeft geen ondernemingsraad) hebben ieder een waarnemer afgevaardigd die aanwezig was bij de besprekingen van de drie gemeentesecretarissen met hun ambtelijke adviseurs.

Dit heeft een positief gevolg gehad op de kwaliteit van de communicatie en de informatievoorziening. Het heeft in Rheden goed gewerkt ter verkrijging van draagvlak voor de collegeplannen.

Er is sprake van een goede, professionele overlegstructuur met dito communicatie tussen (het dagelijks bestuur van) de ondernemingsraad en de bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (de gemeentesecretaris).

In de ondernemingsraad van Renkum vonden frequente wisselingen plaats van de voorzitter, de ambtelijk secretaris en van een aantal leden.

In Rheden is dit geheel stabiel gebleven.

## 14 Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

Er is niet overwogen om het proces te versnellen of te vertragen. Men ging er van uit dat de argumenten inhoudelijk goed waren en dat de besparingscijfers voor zich spraken.

Het is wellicht het overwegen waard om dit type projecten aan het begin van een raadsperiode te plannen. Het zou ook goed werken als de colleges een principebesluit zouden nemen waarna de zaak ambtelijk voorbereid zou worden. In dat kader zou een helder mandaat gegeven moeten worden. Dit idee is echter realiter niet te verwezenlijken.

De vraag is gerezen of de hogere overheid invloed zou kunnen uitoefenen? Wellicht door aan de subsidieverlening een succesvoorwaarde te verbinden (geen succes, terugstorten). Dit biedt naar alle waarschijnlijkheid echter geen soelaas.

Er zou wel een nader te bepalen rol gespeeld kunnen worden ter verkrijging van bestuurlijk draagvlak.

In die situatie waarin een gemeente zich in een 'art. 12 Financiële verhoudingswet' bevindt, zou de provincie kunnen aangeven dat samenwerking met een of meer andere gemeenten zou moeten. Dit kan niet in een situatie van een sluitende begroting.

## 15 Conclusie

Het is een inspirerend proces om op zoek te gaan naar nieuwe ontwikkelingen in het openbaar bestuur.

De blik blijft naar buiten gericht, inmiddels zijn op rijks- en gemeenteniveau goede contacten gelegd. Thans zijn besprekingen gestart met Doesburg en Rozendaal die voorspoedig verlopen.

## 16 Bijlagen

1. Brief d.d. 17 juni 2005 van de voorzitter van de stuurgroep 3 R-gemeenten aan voorzitter van de commissie Innovatie Openbaar Bestuur. Verantwoording besteding InAxis-projectsubsidie.
2. Brief d.d. 29 maart 2005 van het college van burgemeester en wethouders van Renkum aan de raad.  
Geen instemming met het voorstel tot verdere voorbereiding van de oprichting van een shared service center.

Velj | Rheden | De Steeg | Ellicom  
Dieren | Spankeren | Laag-Soeren

**Gemeentehuis** Hoofdstraat 3 | 6994 AB De Steeg | postbus 91110 | 6994 ZJ De Steeg | **T** (026) 49 76 911 | **F** (026) 49 76 518 | **E** gemeente@rheden.nl  
www.rheden.nl | Postbanknr. 82 97 87 t.n.v. gem. Rheden, De Steeg | geopend van ma. t/m do. van 08.30 - 17.00 uur en op vr. 08.30 - 12.30 uur