

Henriëtte van den Heuvel

Noodzaak, vertrouwen en tijd

Een bestuurlijk perspectief op shared services

Zeven burgemeesters geven hun visie



Noodzaak, vertrouwen en tijd

Een bestuurlijk perspectief op shared services

Zeven burgemeesters geven hun visie

Voorwoord

Shared services, intergemeentelijke samenwerking, fusie, welke kleinere of middelgrote gemeente heeft het er niet over. De taken voor de gemeenten nemen toe. Er wordt steeds meer van u verwacht. Logisch dat u zich de vraag stelt: kan onze organisatie dat nog allemaal aan?

De afgelopen jaren heeft InAxis diverse experimenten gesteund op het gebied van intergemeentelijke samenwerking. Het ISZF, de ICT samenwerking van zes Friese gemeenten, ten Boer en Groningen, en in het laatste jaar het initiatief van de BEL-gemeenten, Blaricum, Eemnes en Laren. Sommige experimenten haalden de eindstreep niet. Renkum, Rheden en Rozendaal braken hun poging af. En ook Beemster, Graft de Rijp, Schermer en Zeevang, zagen hun poging stranden. Het laat zien, dat intergemeentelijke samenwerking in shared service verband niet makkelijk is.

Voor deze publicatie hebben wij burgemeesters laten interviewen die betrokken waren bij het opzetten van intergemeentelijke shared services, omdat wij vinden dat het bestuurlijk perspectief bij deze vorm van samenwerking tot nu toe onderbelicht is gebleven in de literatuur. Omdat shared services geen panacée zijn voor alle problemen die met schaalgrootte te maken hebben, hebben wij ook twee burgemeesters aan het woord gelaten die bewust hebben gekozen voor herindeling. Immers: als u nauwe samenwerking overweegt, moet u zich ook de vraag stellen of fusie niet een betere optie is om tegemoet te komen aan de opgaven van deze tijd. De nadruk in deze publicatie ligt echter op de ervaringen met shared services.

Ik wil de burgemeesters die hebben meegewerkt hartelijk danken voor hun moed om niet alleen de successen te belichten, maar ook de 'rakelingen' en de fouten. Met hun openhartigheid laten zij zien hoe een lerende overheid vorm kan krijgen.

Ik wens u veel leesplezier!

Wolter Lemstra Voorzitter InAxis



INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	9
2	Introductie geïnterviewde burgemeesters	11
3	Samenwerken of samen gaan	17
3.1	Politiek-bestuurlijke context	17
3.2	Waarom kiezen voor samenwerking in een shared service organisatie?	18
3.3	Samengaan als alternatief	20
4	Samenwerken: wat levert het op en wat kost het?	25
4.1	Kracht en kwaliteit	25
4.2	Tijd, tijd en nog meer tijd	26
5	Builders: wat maakt dat shared services slagen?	29
5.1	Overtuiging en urgentie	29
5.2	Machtsevenwicht	29
5.3	Gemeenschappelijke identiteit, gemeenschappelijke visie	32
5.4	Interne steun	33
5.5	Vertrouwen	34
5.6	Hard werken	35
6	Killers: waar zitten de risico's?	37
6.1	Scepsis	38
6.2	Angst voor herindeling	38
6.3	Gehechtheid	39
6.4	Te veel vertrouwen	39
6.5	Vrees voor verlies aan democratische controle	41
7	Nawoord	45

Inleiding

Als gemeente wilt u uw burgers dienstverlening bieden die past bij de eisen van deze tijd. Dat betekent hoge kwaliteit tegen acceptabele kosten. Tegelijkertijd vragen nieuwe ontwikkelingen forse inspanningen van uw organisatie. U moet dienstverlening zowel fysiek als via internet aanbieden. Nieuwe milieueisen en overheveling van taken naar gemeenten zoals de WMO, vragen om investeringen in mens en organisatie. Het proces van decentralisatie is in volle gang en het ziet er naar uit dat dit de komende tijd ook zo zal blijven. En in deze dynamiek, wilt u dat de sociale cohesie behouden blijft en dat mensen zich geborgen en veilig voelen. Dat vraagt om een aanspreekbare overheid, die tussen de mensen staat.

Krachtige gemeenten

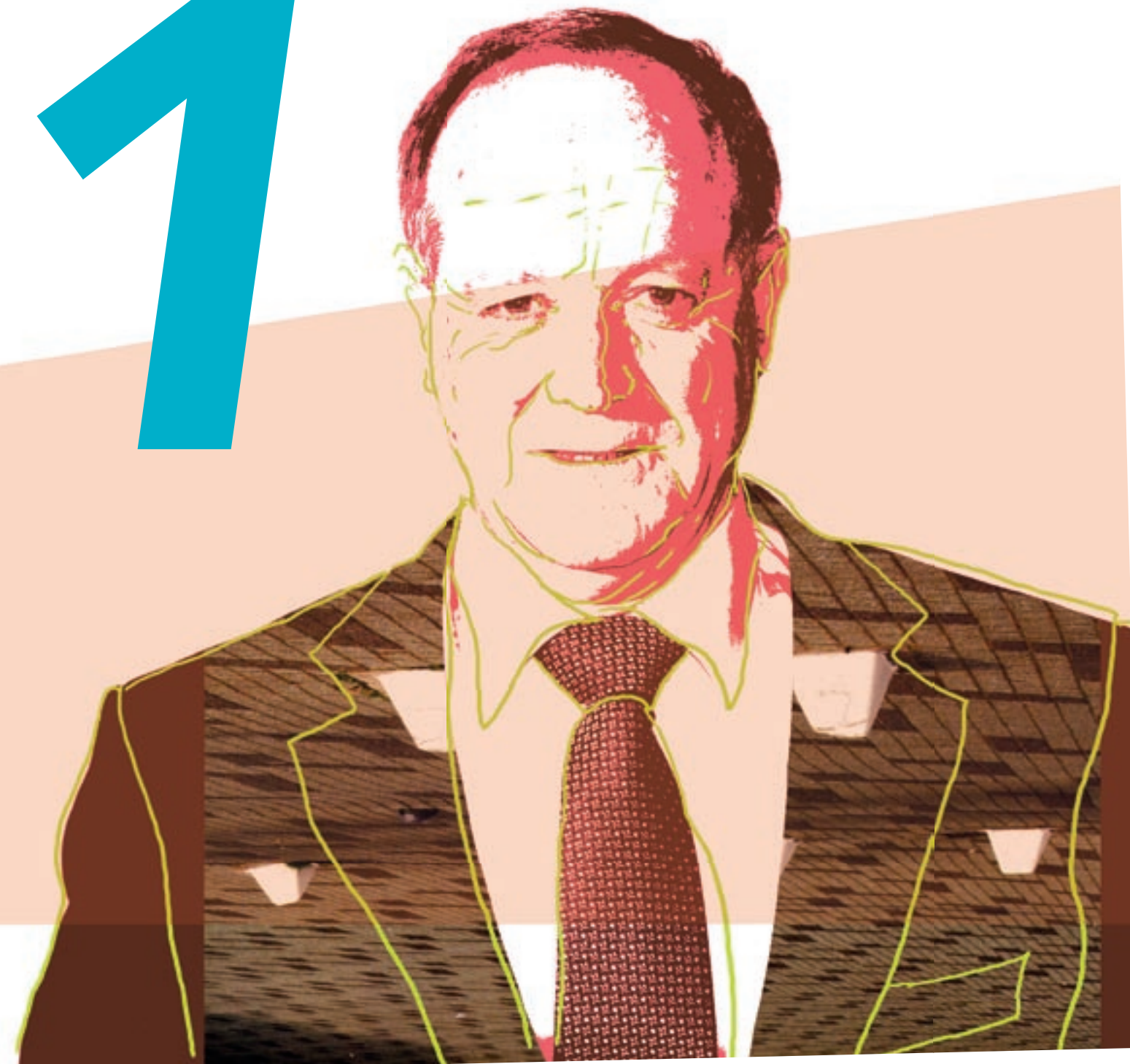
Gemeenten spelen, als 'eerste overheid', een cruciale rol in de relatie burger-overheid. Rijk en gemeenten hebben een bestuursakkoord gesloten dat uitgaat van krachtige gemeenten. Daarin spelen decentralisatie, het terugdringen van bestuurlijke drukte, het versterken van de bestuurskracht en voldoende financiële armslag een belangrijke rol om de maatschappelijke problemen waar de overheid voor staat aan te pakken: Krachtige gemeenten als basis van een slagvaardige overheid.

U staat voor de uitdaging deze kracht en slagvaardigheid te realiseren. Steeds meer gemeenten zoeken de oplossing in shared services; een gezamenlijke organisatie die bepaalde taken uitvoert in opdracht van de deelnemende gemeenten, waarbij elke gemeente zijn eigen beleidsvrijheid behoudt. Het gaat vooral om PIOFAH-taken, maar het kan ook gaan om beleidsopdrachten zoals milieuhandhaving of de sociale dienst.

Burgemeesters

In een onderzoek uit 2005 zegt ongeveer 40% van de burgemeesters in Nederland eventueel te willen starten met shared services (Janssen en Zwaan, 2005). Van de kleinere gemeenten was dit zelfs 70%. Echter, slechts een enkele burgemeester zet daadwerkelijk de stap. In deze publicatie laten we een aantal burgemeesters aan het woord die de stap, al dan niet met succes, hebben gezet. We laten ook twee burgemeesters aan het woord die bewust kozen voor fusie. Immers: spreken over fusie roept automatisch de vraag op of fusie, met name voor zeer kleine gemeenten, geen betere optie is. Deze publicatie biedt food for thought voor ieder van u die nadenkt over samenwerking of fusie.

1



De burgemeesters

Zeven burgemeesters deelden op openhartige wijze hun ervaringen met shared services en herindeling. In alfabetische volgorde een korte schets van hun verhaal.



Burgemeester van Benthem van Eemnes
De BEL-gemeenten

De heer R. van Benthem is sinds september 2005 burgemeester van de gemeente Eemnes. Samen met zijn collega's van de gemeenten Blaricum en Laren wil hij met behoud van de bestuurlijke zelfstandigheid de kwaliteit van de dienstverlening vergroten en de kwetsbaarheid van de organisatie verkleinen. De zogenaamde BEL-gemeenten hebben daarom besloten toe te werken naar een situatie waarin - in principe - alle werkzaamheden worden uitgevoerd door één gezamenlijke werkorganisatie. De drie gemeentebesturen, elk daarbij ondersteund door de gemeentesecretaris en één kleine bestuurstaf, geven vanaf 1 januari 2008 op basis van het door de gemeenteraden vastgestelde programma, bestuursopdrachten aan de werkorganisatie en maken contractuele afspraken met de werkorganisatie over te realiseren diensten en producten.

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. Bijzonder is ook dat de drie gemeenten niet tot één provincie behoren. Eemnes ligt in de provincie Utrecht, Blaricum en Laren in Noord-Holland.





Burgemeester Bandell van Dordrecht ***De Drechtsteden***

De heer R.J.G. Bandell is sinds juni 2000 burgemeester van Dordrecht. In de Drechtsteden hebben de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik Ido Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht ervoor gekozen de aansturing op een aantal terreinen gezamenlijk te organiseren. Bijzonder is dat deze regionale aansturing zowel beleid, uitvoering als bedrijfsvoering betreft.

Er is een directie ingesteld, Netwerkdirectie Drechtsteden, waarin de 6 gemeentesecretarissen van de Drechtsteden zitting hebben en de directeur/secretaris Drechtsteden. De directie stuurt en managet op regionaal niveau en heeft een collectieve verantwoordelijkheid. Binnen de Drechtsteden is sinds januari 2008 een shared service centrum ingevoerd dat deel uitmaakt van de Drechtstedenorganisatie. Niet alleen de deelnemende gemeenten en Drechtstedenorganisatie zelf zijn gezamenlijk eigenaar, maar ook de regionale organisatie Zuid-Holland Zuid. De medewerkers van het Service centrum gaan diensten verlenen op het terrein van Financiën, Informatisering, Automatisering, Documentaire Informatievoorziening, Communicatie, Personeel & Organisatie, Facilitaire zaken, Juridische zaken en Onderzoek (Sociaal Geografisch Bureau).



Burgemeester de Cloe van Schoonhoven ***K5***

De heer D.W. de Cloe is sinds december 2005 waarnemend burgemeester van de gemeente Schoonhoven. Binnen de Krimpenerwaard wordt sinds 2001 door de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist samengewerkt onder de naam K5.

De reden was een gewenste verbetering van de bestuurskracht én het vermijden van de mogelijke herindeling die door de provincie is gezet. Er wordt binnen de K5 samengewerkt op de terreinen Sociale Zaken, Onderwijs, Personeelszaken, Brandweer en Automatisering. Er is gekozen voor een matrixmodel waarbij elke gemeente één van de vijf taken voor haar rekening neemt. Sinds 2005 is een gezamenlijke strategische visie ontwikkeld voor de Krimpenerwaard. De centrale bestuurlijke aansturing is versterkt. Sinds november 2006 is

er een aangepaste gemeenschappelijke regeling K5. De bestuurlijke constellatie is in 2007 uitgebreid met een centrale raad die ook de begroting vaststelt, de zogeheten Krimpenerwaardraad. Eind 2008 wordt de samenwerking opnieuw geëvalueerd.



Burgemeester van Liemburg van Littenseradiel ***ISZF***

Mevrouw J. Liemburg is sinds april 2000 burgemeester van de gemeente Littenseradiel. Vanaf het prille begin is zij betrokken geweest bij het ISZF, het ICT samenwerkingsverband Zuidwest Friesland. Na gedegen onderzoek en veelvuldig overleg, hakten zes Friese gemeenten (Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel) eind 2002 de knoop door om in een nieuwe, nog op te richten organisatie ICT-producten en -diensten te bundelen om op die manier continuïteit en kwaliteit te waarborgen, en kosten, capaciteit en kennis met elkaar te kunnen delen. Deze shared services gedachte kreeg niet lang daarna vorm in een Gemeenschappelijke Regeling. In 2004 werd het ISZF opgericht. Het ISZF is een zelfstandige organisatie waarbinnen het personeel de ambtenarenstatus behoudt en deelnemende gemeenten gelijkwaardig – ook wat betreft bestuurlijke zeggenschap – participeren.'

Het ISZF heeft zich zo sterk ontwikkeld dat nu ook grotere gemeenten als Harlingen en Sneek willen aanhaken.



Burgemeester Oosterop van Graft-de Rijk ***Samenwerking Beemster, Graft-de Rijk, Schermer en Zeevang***

Vanaf begin 2000 is mevrouw H.R. Oosterop-van Leussen burgemeester van Graft-de Rijk en van september 2006 tot en met april 2007 bovendien waarnemend burgemeester van de gemeente Schermer. Zij is sinds de start in 2002 betrokken geweest bij de samenwerking tussen de gemeenten Beemster, Graft-de Rijk, Schermer en Zeevang. Het project is na de evaluatie van het proefproject in 2006 stopgezet, met als belangrijkste reden dat de vier gemeenten niet in dezelfde regio participeren: Beemster en Zeevang in de regio Zaanstreek-Waterland, Schermer en Graft-De Rijk in de regio Noord-Holland Noord. Slechts op drie

terreinen werd (succesvolle) samenwerking gerealiseerd: Sociale Zaken, Ouderenbeleid en Toerisme. Burgemeester Oosterop betreurt het dat de samenwerking niet is doorgezet omdat ze ervan overtuigd is dat de gemeenten te klein zijn om alle taken zelfstandig uit te kunnen blijven voeren en de gemeenten gezamenlijk zo'n duidelijk te identificeren gebied vormen, dat intensieve samenwerking, ondanks de verschillende regio's, logisch zou zijn geweest.



Burgemeester Swachten van Kessel
Fusie met Helden en Maasbree

Sinds 2002 is de heer A.H.J.M. Swachten burgemeester van Kessel in Limburg. Helden, Maasbree en Kessel hebben in oktober 2007 besloten om samen een nieuwe gemeente te gaan vormen. Ook hier wordt de wens om samen te werken ingegeven door het feit dat er steeds meer taken bijkomen en de opdrachten steeds complexer worden. Ook is het moeilijk om mensen te vinden met voldoende ervaring omdat het maximum salaris dat kan worden betaald afhankelijk is van de grootte van de gemeenten. Deze drie gemeenten hebben ervoor gekozen om uit vrije wil te fuseren en daarmee de kwaliteit van de dienstverlening te versterken.



Burgemeester Vestjens van Helden
Fusie met Kessel en Maasbree

De heer M.J.H. Vestjens is sinds 1 juni 2007 werkzaam als waarnemend burgemeester van de gemeente Helden. De heer Vestjens is voormalig lid van het college van Gedeputeerde Staten van Limburg. Voordat hij werd benoemd, is door de Gouverneur overleg gevoerd met de wethouder en de fractievoorzitters van de politieke partijen uit de gemeenteraad van Helden. Tijdens dit gesprek gaven de wethouders en de fractievoorzitters aan dat zij na het vertrek van de toenmalige burgemeester, de heer Kleingeld, graag wilden dat zijn taken direct werden overgenomen door een waarnemer. Het gemeentebestuur van Helden voerde op dat moment overleg met de gemeentebesturen van Kessel, Maasbree en Meijel over de subregionale samenwerking, waar de burgemeester van Helden een belangrijke rol heeft als procesbegeleider.

Samenwerken of samen gaan

3.1 Politiek bestuurlijke context

Veel gemeenten lopen tegen de grenzen aan van wat zij zelf kunnen uitvoeren. Shared services bieden een mogelijkheid om op ambtelijk niveau taken gezamenlijk uit te laten voeren en de eigen beleidsvrijheid te behouden. Ook bij een vergaande reorganisatie als in de BEL-gemeenten (zie elders in deze publicatie) van één in plaats van drie ambtelijke organisaties, wordt de politieke zelfstandigheid behouden.

Deze shared services oplossing heeft de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen als tegenbeweging tegen de toen nog dreigende gedwongen herindeling.

In het huidig regeerakkoord is besloten dit beleid van gedwongen herindeling niet te continueren: 'Herindeling van gemeenten vindt plaats indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces.' (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, pagina 36).

Wel is er sprake van een steeds verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden. Dit betekent voor gemeenten meer ruimte, maar ook meer verantwoordelijkheid en een taakverzwaring. In een toespraak van staatssecretaris Bijleveld op 17 april 2007 bevestigt zij dat 'er met dit coalitieakkoord inderdaad sprake is van een herontdekking van de gemeente, door veel meer taken gedecentraliseerd daar neer te leggen'. Zij stelt dat dit wel tot een probleem kan leiden: 'De bestuurskracht van gemeenten moet wel zodanig zijn dat zij de taken die zij toebedeeld krijgen goed kunnen uitvoeren. Geen enkele burger zit erop te wachten dat hij niet goed geholpen wordt, al is het dan bij het gemeentelijke loket. Gemeenten moeten welbewust aan de slag om te bekijken of zij wel klaar zijn om dergelijke taken te verrichten'. Zij bekrachtigt vervolgens de ontwikkeling van het gemeenschappelijk uitvoeren van taken. Op het VNG congres in juni 2007 maakt de Minister van Binnenlandse



Zaken Ter Horst een aantal voornemens bekend. Haar eerste voornemen is het geven van vertrouwen en ruimte aan gemeenten, het versterken van decentralisatie. Het tweede voornemen hangt daar direct mee samen: het versterken van bestuurskracht. Zij benadrukt dat decentralisatie een sterk lokaal bestuur veronderstelt. Een lokaal bestuur dat de regie neemt maar dat ook bereid is tot samenwerking met anderen: “Wanneer u de slagkracht zelf niet heeft, ga ik ervan uit dat u die samen met andere gemeenten tot stand brengt. Schaalvergroting door samenwerken of door samengaan”.

Kunt u het alleen of hebt u versterking nodig?

- *Hoor ik te vaak van inwoners dat ze onvoldoende worden geholpen door mijn mensen?*
- *Zijn er één-pitters in mijn organisatie?*
- *Blijft er te vaak werk liggen?*
- *Zijn er plannen die ik met mijn organisatie niet kan realiseren?*
- *Moet ik mijn ambitieniveau te veel naar beneden bijstellen?*
- *Is er voldoende kwaliteit in de beleidsvoorbereiding?*
- *Is er voldoende professionaliteit in de uitvoering?*
- *Is er voldoende juridische kwaliteit in huis om gemeentelijke besluiten te toetsen?*

3.2 Waarom kiezen voor samenwerking in een shared service organisatie?

In de praktijk blijkt dat de aanleiding om met shared services te beginnen in alle gevallen voortkomt uit de behoefte om de eigen organisatie te verbeteren: de dienstverlening moet versterkt, de kwetsbaarheid verminderd, de kwaliteit moet toenemen en de financiële armslag verruimd. Is het niet vanwege een kwalitatief of kwantitatief tekort op dit moment, dan wel vanwege de verwachte druk op langere termijn. In sommige gevallen is deze diagnose het resultaat van een bestuurskrachtmeting. In veel gevallen is zij het resultaat van een eigen analyse van de stand van zaken.

De ervaring leert dat deze verbeteringen in belangrijke mate gerealiseerd kunnen worden door schaalvergroting. Op veel beleidsterreinen werken gemeenten veelal al samen in al dan niet vastgestelde regio's, zoals op het terrein van milieu en veiligheid. De vraag om ook te

kieszen voor schaalvergroting in de vorm van shared services, blijkt dan ook bij veel gemeenten te spelen.

In sommige gemeenten is *de onmogelijkheid om de ambities zelf te realiseren* de aanleiding om te starten met shared services. In Friesland bijvoorbeeld, was de behoefte aan de versterking van de digitale dienstverlening bij verschillende kleine gemeenten groot, en de mogelijkheden om dit zelfstandig te realiseren vrijwel nihil. Het initiatief tot het shared service centrum ISZF is een gelijktijdige actie van de medewerkers die tegen de grenzen aanlopen van wat ze kunnen en elkaar opzoeken, én de gemeentesecretarissen van de gemeenten die op dit punt samenwerking verkennen. Inmiddels is ISZF een goedlopende organisatie waaraan ook grotere gemeenten willen deelnemen.

Het verminderen van de kwetsbaarheid was een belangrijk argument voor Eemnes, die er financieel en in termen van bestuurskracht goed voor staat, maar toch voor de toekomst wil veilig stellen dat het goed blijft gaan. *“Er is immers wel sprake van een zekere kwetsbaarheid in de organisatie, te veel één-pitters, te weinig achtervang, en het feit dat er sommige dingen blijven liggen”*, aldus de burgemeester.

Het versterken van de regio en daarbinnen de eigen gemeente speelt in de Drechtsteden een belangrijke rol. Hier is het shared service centrum een volgende stap in de samenwerking van Dordrecht en omringende gemeenten. De samenwerking versterkt hierbij niet alleen de bestuurskracht van de individuele gemeenten maar ook de positie van de Drechtsteden als geheel.

Bij kleinere gemeenten is, zoals gezegd, ook het afwenden van herindeling een argument om aan de slag te gaan met shared services. Zowel bij de BEL-gemeenten als het samenwerkingsverband in de Beemster, was er geen sprake van concrete stappen op weg naar herindeling. Het was wel zo dat de betrokken provincies aangaven dat herindeling niet aan de orde was als de gemeenten in staat zouden zijn de bestuurskracht te versterken door hun krachten te bundelen.

Uit de interviews blijkt dat een dreigende herindeling weliswaar kan helpen om momentum te creëren om samen te werken, maar dat het cruciaal is dat men ook werkelijk zelf wil. Zoals van Benthem aangeeft: *“Het starten met shared services vergt een dermate grote inspanning van de betrokkenen, dat er een sterke wil moet zijn om het tot een succes te maken. Dan moet je een positief doel voor ogen hebben. Niet alleen dat je niet wilt herindelen”*.

3.3 Samengaan als alternatief

Als er nagedacht wordt over schaalvergroting op een groot aantal taakgebieden, zowel beleidsinhoudelijk, uitvoerend als ondersteunend, is het verstandig ook de vraag te stellen of fuseren ook een optie is.

Een van de belangrijkste kenmerken van shared services is dat de gemeenten zelfstandig blijven. Fusie is pas een alternatief op het moment dat deze politieke autonomie niet noodzakelijk is om de belangen van de burgers te dienen, of sterker nog, wanneer u denkt dat in een gefuseerde gemeente de belangen beter gediend zijn.

De belangrijkste vraag is derhalve of een fusie positieve effecten zal hebben op de primaire taken van de gemeente: kunnen de taken beter worden vervuld, wordt de dienstverlening verbeterd, leidt het tot grotere tevredenheid bij de burger?

Is samengaan een betere oplossing dan shared services? Een aantal thema's kwamen in de interviews aan de orde:

- **Aanval of vlucht**

Is SSC een werkelijke oplossing of is het eigenlijk een vlucht voor de echte, totale oplossing?

- **Voortbestaan of loslaten**

Is een SSC een oplossing voor diegenen die gehecht zijn aan het voortbestaan en niet kunnen loslaten?

- **Meer efficiency of maximale efficiency**

Is een shared service kiezen voor meer maar niet voor maximale efficiency?

- **Democratische controle of democratisch toneelspel**

Is het in de praktijk werkelijk mogelijk als gemeenteraad de touwtjes in handen te houden?

- **Eenvoud of bestuurlijke drukte**

Ontstaat er met een shared services centrum een onevenredig grote toename van tijd die wordt besteed aan overleggen en nieuwe bureaucratie?

Burgerbelang

Uiteindelijk is de belangrijkste vraag die de politiek zich moet stellen: 'is fuseren in het belang van de burgers?'. De overheid dient immers geen ander doel dan de burger. En zeker niet zichzelf.

Veel bestuurders spreken zich uit tegen fusie omdat er verschillen zijn tussen de gemeenten. En, om de belangen binnen de eigen gemeente goed te kunnen behartigen, is het niet goed de afstand tussen burger en gemeentebestuur te vergroten.

In de praktijk blijkt echter dat herindeling geen, of slechts een tijdelijk, effect heeft op participatie en betrokkenheid van burgers en op de kwaliteit van het bestuur (Van Dam in Toonen, 1998). Mogelijk zijn bestuurders en burgers tegen herindeling omdat zij negatieve effecten vrezen. Maar in de praktijk blijken deze zich niet zozeer voor te doen. Mochten er werkelijk alleen tijdelijke en geen structurele negatieve effecten zijn, dan vervalt een belangrijk argument tegen herindeling. Uiteraard blijft het gevoel dat de burgers kunnen hebben, dat ze liever hun eigen gemeente willen behouden. Omdat het onderdeel is van hun identiteit, en zij zich deel voelen van de leefgemeenschap waar zij toe behoren.

In dit verband is het interessant om te kijken naar de wijze waarop in sommige gemeenten wordt geprobeerd om op te gaan in een grotere gemeente, maar toch de eigen identiteit te behouden. Een goed voorbeeld is de gemeente Bennebroek. Zij is vanwege bestuurskrachtproblemen, met behulp van de provincie, op zoek gegaan naar een fusiepartner. Er waren twee kandidaten. Bennebroek heeft gekozen voor de partner die haar de beste garantie kon geven voor het behoud van de 'Bennebroekse identiteit', zo staat te lezen op de site van Bennebroek. De keuze is uiteindelijk gevallen op de gemeente Bloemendaal omdat zij al werkt met een kernenbeleid.

Dit zien we ook terug in de gemeenten Helden, Maasbree en Kessel waar besloten is tot een fusie en waar wordt aangesloten op het kernenbeleid van de gemeente Helden. Het afgelopen jaar waren ze met nog vier gemeenten bezig om te bezien hoe de samenwerking kon worden versterkt. Ook Meijel was van de partij. De Raad in Meijel heeft echter besloten niet mee te gaan in een fusie. Zij willen zelfstandig blijven en van daaruit samenwerken. De raad in Kessel wilde een jaar geleden ook zelfstandig blijven. Zij zijn echter van mening veranderd. Vanwege het financieel voordeel, maar met name door de overtuigende aanpak van de gemeente Helden. *"Helden bestaat nu al uit zes kleine kerndorpen en heeft ervaring in het werken met dorpsoverleggen"*. Dat werkt heel goed vindt burgemeester Swachten van Kessel: *"En als het met zes kernen kan dan kan het ook met elf!"*. In de drie deelnemende gemeenten wordt de herindeling gesteund door zowel de ambtenaren als de bevolking. Het uitgangspunt van het kernenbeleid van Helden is dat de gemeenschapszin vorm krijgt in het dorp, en dat dit dorp binnen de gemeente de eigen identiteit houdt, sterker nog, dat deze wordt versterkt door de burgers meer invloed te geven.

Kernenbeleid in Helden

Kernenbeleid is een oplossing om te zorgen dat bij het samengaan van meerdere gemeenten, recht wordt gedaan aan de menselijke maat en het belang van de gemeenschap waarin men leeft. Of dit nu de oude gemeente of een kern is binnen een van de gemeenten.

“Elk dorp heeft een eigen gemeenschapshuis waar de bewoners activiteiten organiseren. De verenigingen van het dorp vergaderen er, de mensen komen er bij elkaar voor de gezelligheid, en het dorpsoverleg vindt er plaats”, vertelt burgemeester Vestjens enthousiast over de dorpen binnen zijn gemeente: *“In het dorpsoverleg worden alle zaken besproken die het dorp aangaan.”* Burgemeester Vestjens is van mening dat mensen zelf het beste kunnen bepalen wat de eigen identiteit van de dorpskern is en de politiek er buiten blijft. *“Door de politiek weg te houden van de kernen krijg je zelfsturing. De Raad moet alleen voorwaarden creëren, hoe minder je intervenueert, hoe meer zelfsturing. De mondigheid van de mensen*

is groot. De burger is veel beter in staat zelf te bepalen wat goed is voor hem of haar.”

De ontwikkeling naar deze succesvolle vorm van zelfsturing heeft tijd gekost. Al in 1982 is er besloten tegelijk met de gemeenteraadsverkiezingen ook verkiezingen te houden voor dorpsraden om de dorpen zo meer invloed te geven. Hiermee werd echter een situatie gecreëerd waarin de dorpsraden tegenover de gemeente kwamen te staan. Zij kwamen klem te zitten tussen het dorp en de gemeente. Het werd politiek. Men ging zich bezig houden met de algemene gemeentepolitiek en niet met de leefbaarheid binnen de eigen gemeenschap. Door de raden te veranderen in dorpsoverleggen werd de situatie gedepolitiseerd. De dorpsoverleggen richten zich enkel op het eigen dorp, de leefbaarheid binnen het dorp. De aandacht is niet meer gericht op de regels van de overheid, maar puur op wat het dorp nodig heeft.

Wat ook heeft geholpen om het kernenbeleid tot een succes te maken, is de poli-

tiëk stabiele situatie in Helden. Het is een combinatie van “liberaal en zorgen voor elkaar” . De zelfsturing gaat over het voor elkaar zorgen: *“Het gaat over de leefgemeenschap, niet over de overheid.”* Het kernenbeleid is inmiddels onderdeel van de programma’s van alle politieke partijen. Zelfsturing is apolitiek in Helden.

Ook het ondersteunen van de dorpskernen is apolitiek. Omdat de dorpsraden destijds zo tegenover de gemeenteraad stonden, en men wilde depolitiseren, is er voor gekozen dat niet de gemeente maar de welzijnsinstelling ondersteuning biedt bij de dorpsoverleggen en de zelfsturing binnen de kernen. *“Het is nodig dat de gemeente afstand houdt”,* meent Vestjens. De burgemeester stelt dat door deze aanpak ook een beter evenwicht ontstaat tussen rechten en plichten van de burgers. *“Een meer sociale gemeenschap, dat is ook wat we beogen met zelfsturing, dat is de andere kant van de medaille. Je appelleert aan oude structuren, aan de oude corporaties, het elkaar helpen.”*

Meer in het algemeen kan worden geconcludeerd dat ook als je niet zo ver gaat als Helden, het mogelijk is om een kernenbeleid te formuleren zodat wordt aangesloten bij de bestaande leefgemeenschappen waarin mensen wonen. Burgemeester de Cloe van de gemeente Schoonhoven: *“Indien wordt gekozen voor een herindeling zou dit gepaard moeten gaan met verplichte decentralisatie waarbij de verschillende gemeenten of gemeentelijke kernen voorzien blijven van front offices waar de noodzakelijke dienstverlening kan blijven plaats vinden”.*

Uiteindelijk is de belangrijkste vraag die bij het kernenbeleid aan de orde komt: hoeveel vrijheidsgraden sta je als gemeente toe? Waarover mag de kern beslissen? Interessant is dat in Helden de formele beslissingsbevoegdheid en de budgetten bij de gemeente ligt, maar dat de facto veel besluitvorming plaatsvindt in de dorpskernen. Dit kan zoals Vestjens zegt *“door de situatie te depolitiseren in het volle vertrouwen dat de burgers verstandige beslissingen nemen”.* Wat ook ondersteunend werkt, is dat de oude namen van de dorpen gehandhaafd blijven. De nieuwe naam wordt niet opgelegd, met uitzondering van de formele stukken.

Mogelijk eigenbelang

Naast het burgerbelang is er ook een tweede belang dat een rol kan spelen bij herindeling. Autonomieverlies heeft immers ook consequenties voor de positie van alle betrokkenen, in het bijzonder voor het gemeentebestuur en het management binnen de gemeentelijke organisatie. Natuurlijk speelt ook altijd de vraag: Wat gebeurt er met ons en onze organisatie? Wat er gebeurt er met mij en mijn positie?

Een gewetensvraag:

Bent u bereid om, als dit in het belang is van de publieke zaak en de inwoners van uw gemeente, u in te zetten voor een fusie van uw gemeente met één of meerdere gemeenten?

4



Samenwerken: wat levert het op en wat kost het?

*Is efficiencyverbetering de voor-
naamste reden voor u om shared
services in te voeren?*

Begin er dan niet aan!

4.1 Kracht en kwaliteit

Wat een shared services centrum financieel oplevert, is niet te vangen in een simpel kosten-batenoverzicht.

Bij de samenwerking op het terrein van ICT in Friesland, is een dienstverlening tot stand gebracht die anders niet mogelijk was. Dit betekent dat de dienstverlening aan de burgers aanzienlijk kon worden verbeterd. De kwaliteit is toegenomen en wordt gegarandeerd door een professionelere organisatie. Leverde dit financieel ook iets op? Nee, maar er is wel sprake van minder meerkosten.

Het gemeenschappelijk uitvoeren van de belastinginning zoals gebeurt in de Hoeksche Waard door het SVHW, heeft geleid tot de laagste kosten in het land. Dit is directe winst voor de burger.

Daar waar gemeenschappelijk wordt ingekocht, zoals in Netwerkstad Twente of Inkoop West Brabant, worden onmiddellijke besparingen gerealiseerd, door het wegsnijden van overlap, en door de mogelijkheid om kortingen te bedingen dankzij de grotere afname.

De voordelen van het werken in shared service verband blijkt ook uit de belangstelling van andere gemeenten om deel te nemen. Opvallend is dat ook grotere ambtelijke organisaties deze interesse hebben, dat bleek bij SVHW en ook bij ISZF. Zowel Sneek als Harlingen willen deelnemen aan de ISZF. *“Er is veel goed gegaan, de randvoorwaarden zijn goed, we weten hoe je het op moet zetten”,* vertel een trotse mevrouw Lienburg, betrokken burgemeester van het eerste uur. *“Dat is goed omdat we deze kennis ook weer kunnen gebruiken voor het traject met nieuwe deelnemers.”*

Niet bij geld alleen

De gesproken burgemeesters, die deels nog bezig zijn met het opzetten van shared services

stellen dat je het niet puur moet doen vanwege financieel gewin. Dit omdat de kosten voor de baten uitgaan, en er veelal sprake zal zijn van minder meerkosten. Maar ook omdat de grootste winst, naar hun idee, wordt behaald in de versterking van de kwaliteit door meer specialisatie en professionalisering en het verminderen van de kwetsbaarheid.

4.2 Tijd, tijd en nog meer tijd

Bent u bereid en in staat om de gedurende een periode van jaren een aanzienlijk deel van uw eigen tijd en die van uw collega's en ambtenaren vrij te maken voor het verbeteren van uw organisatie?

Zoals Van Benthem stelt: "Politiek levert het niets op, het kan je alleen wat kosten!"

Een shared services centrum kost naast financiële investeringen, vooral veel tijd. Op de vraag wat hij vooraf had willen weten, antwoordde burgemeester van Benthem van Eemnes: *"Eén ding dat ik in ieder geval niet had willen weten, is hoeveel tijd het zou gaan kosten!"* Tijd van de ambtenaren die zich behalve met hun gewone werk moeten bezighouden met de interne organisatieverandering. Tijd van de betrokken bestuurders, de trekkers van het proces. Tijd die gestoken moet worden in het uitwerken van het idee en het inrichten van het proces. Maar vooral tijd die gestoken moet worden in het uitdragen van het idee in de eigen organisatie, op alle niveaus, bestuurlijk, de raad, het management, de medewerkers en de ondernemingsraad. En buiten de gemeentelijke organisatie: de burgers en het maatschappelijk middenveld. Hiernaast de tijd die gestoken moet worden in de nieuwe relatie, met de collega-trekkers van het initiatief, het samenbrengen van colleges, de raden, de medewerkers. En dan gaat het nog niet eens over de inhoudelijke voorbereiding, het kijken hoe anderen het hebben gedaan, het vertalen van de bestaande kennis en ervaring in eigen oplossingen, het adresseren van vraagstukken van bestuurlijke, juridische, financiële en organisatorische aard. En is het dat waard? Burgemeester van Benthem antwoordt met een volmondig 'ja'. *"Het is de enige manier om zeker te stellen dat de gemeente in de toekomst de taken goed zal kunnen vervullen en voldoende veerkracht zal hebben om veranderingen en vernieuwingen te accommoderen."* Het is helder dat er grote wilskracht voor nodig is om dit op te brengen. En de tijdsinvestering houdt niet op na de start, zo leren de ervaringen van het ISZF. Ook omdat er regelmatig een wisseling van de wacht is. Af en toe treden er spanningen op als nieuwe mensen, portefeuillehouders of gemeentesecretarissen, in beeld zijn en zij worden geconfronteerd met een werkwijze waaraan ze niet gewend zijn.

Oftewel, wilt u aan de slag met shared services, dan moet u deze tijd hierin willen (en kunnen) investeren!

Builders: wat maakt dat shared services slagen?

In de interviews is gesproken over het onderzoek waaruit blijkt dat veel gemeenten mogelijk aan de gang willen met shared services, maar weinig gemeenten zetten deze stap ook werkelijk. De eerste vraag die de burgemeesters is voorgelegd, is waarom zij deze stap wel hebben kunnen zetten? Welke factoren dragen hieraan bij?

5.1 Overtuiging en urgentie

U moet ten volle overtuigd zijn van het voordeel dat de shared service gaat bieden ten opzicht van de huidige situatie. Of dit nu een kwalitatief of financieel voordeel is, u moet voor uw eigen gemeente en met elkaar de overtuiging hebben dat deze stap een bijdrage levert aan het uitvoeren van uw maatschappelijke opdracht. Ook als de situatie in beginsel in orde is, zoals bijvoorbeeld in Eemnes, gaat het om de overtuiging dat op termijn de doelen beter realiseerbaar zijn als er een opschaling van de organisatie plaatsvindt. Ervaren urgentie helpt daarbij momentum te creëren om zaken voor elkaar te krijgen. Komt de urgentie niet van buiten, dan is het van belang deze als bestuurders van een gemeente te creëren.

5.2 Machtsevenwicht

Veel van de huiver om te starten met een SSC heeft te maken met macht: Verlies ik niet te veel van mijn invloed, kan ik gewoon blijven doen wat ik wil? Zijn de anderen te vertrouwen? Als ik straks moet dealen met zo'n SSC gebeurt er dan wat ik wil of moet ik mij te veel schikken?

Het uitbesteden van taken kan worden ervaren als het verliezen van een deel van de autonomie. Strikt genomen is dit niet het geval als de gemeente zorgt dat zij zowel formeel als feitelijk de touwtjes in handen houdt. De gemeente moet heldere afspraken maken, formaliseren en handhaven ten aanzien van het shared service centrum. Tegelijkertijd is de situatie complexer dan wanneer je zelf de uitvoering doet. Je hebt te maken met je eigen gemeente, collega-gemeenten en het SSC. Er kunnen allerlei belangen door elkaar lopen:

Hebt u een probleem dat mogelijk op te lossen valt door opschaling in een shared service formule? Is dit een urgent probleem?

Nee? Dan geen shared services!

Durft u het aan uw organisatie voor een deel op afstand te zetten in het vertrouwen dat men daar zal doen wat uw gemeente beleidsmatig wenselijk vindt?

Kunt u de rol van opdrachtgever goed invullen?

Kunt u op uw handen blijven zitten wanneer in de uitvoering dingen niet meteen precies gaan zoals u zou willen?

Kunt u een balans vinden in het dienen van de eigen organisatie en de belangen van uw collega-gemeenten?

5



wat goed is voor de gemeente zelf, in termen van de uitvoering van de specifieke taak, kan op gespannen voet staan met wat de andere gemeenten willen en met wat op enig moment voor het SSC handig kan zijn in relatie tot het beheersen van bijvoorbeeld de overheadkosten.

Zoals burgemeester Liemburg ook aangeeft: *“Er kan spanning optreden omdat het voor ISZF voordeliger kan zijn om voor iedereen alles gelijk te trekken, terwijl gemeenten verschillende dingen willen. Wij proberen dan voor iedereen een goede oplossing te kiezen. Er wordt gezamenlijk gekozen voor bepaalde softwarepakketten. Als bijvoorbeeld één gemeente het hiermee niet eens is, dan houdt deze zijn eigen pakket en voegt eventueel later in. Een gemeente kan dus besluiten op een bepaald punt af te wijken van de rest, maar in de praktijk gebeurt dit weinig omdat het voordeel evident is. Ook geldt, dat als een gemeente wil investeren in iets nieuws maar de rest er nog niet aan toe is, dat ze wel worden geraadpleegd.”*

Het is van groot belang dat er een evenwicht wordt gevonden waarbij ook de belangen van de individuele gemeenten worden gerespecteerd. In een shared service relatie gaat het immers om een groep die met elkaar samen iets nieuws bouwt om er allemaal beter van te worden: dat betekent dat je goed gefocust moet zijn op wat je zelf wilt bereiken. Maar ook dat je het de ander gunt dat deze zijn doelen bereikt. Doe je dat niet, dan krijg je het als een boemerang terug en loop je het risico dat diegene uit de samenwerking stapt of anderszins de boel lam legt. Kies de gemeenten met wie u wil samenwerken dan ook zorgvuldig uit: het gaat om meer dan alleen een feitelijk gedeeld belang, het gaat ook om de vraag of de ander diens belang op een voor u aanvaardbare manier gaat verdedigen.

Machtsconflicten kunnen ook ontstaan bij een grote machtsconcentratie bij het SSC dat zich zo op afstand stelt, en zich zo sterk richt op marktconform werken dat uit het oog lijkt te worden verloren wat de doelen zijn. Voorbeeld hiervan zijn de SSC's in Rotterdam en Tilburg waar de opzet leidde tot zoveel strijd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, dat werd gezocht naar een oplossing waar de uitvoering weer wat dichterbij de opdrachtgevers komt te liggen.

Omgaan met ambiguïteit

Machtsconflicten kunnen ook ontstaan door ambiguïteit over wat van wie is. In beginsel gaat de gemeente over het wat en stelt de gemeente grenzen aan het hoe. Het SSC heeft dus, in de wijze waarop ze de dienstverlening uitvoert, een zekere beleidsvrijheid. Het valt nooit van tevoren waterdicht af te timmeren hoe ver deze vrijheid gaat, zo blijkt in de praktijk, en kan uiteraard leiden tot meningsverschillen of conflicten. Het belangrijkste is dan ook dat u van tevoren bedenkt en vastlegt hoe u daarmee omgaat. Waarbij uiteindelijk u als gemeente de beslisser

zal moeten zijn. Het is echter ingewikkelder dan voorheen: de verantwoordelijkheden zijn nu verdeeld over meerdere partijen, waarbij u te maken hebt met de eigen gemeente, de samenwerking met de partners, die ieder op zich ook een eigen gemeenteraad moeten raadplegen en op enig moment het SSC. En bent u eenmaal met elkaar op weg dan is het altijd lastig om er uit te stappen, ook als het goed is geregeld.

Uit de interviews blijkt hoe belangrijk het is in de samenwerking dat er sprake is van machts-evenwicht. Burgemeester Liemburg van Litterensadiel: *“De randvoorwaarden waren goed. Het klikte tussen de 6 gemeenten. Ze zijn ongeveer even groot (10.000-12.000 inwoners), geen gemeente die domineert. Bij de ISZF gaat het om 5 plattelandsgemeenten en 1 stadje, Bolsward, dat tegelijkertijd ook de kleinste gemeente is. Geen enkele gemeente is in alles goed, ieder heeft zijn zwakke en sterke punten. We hebben begrip voor elkaar en zijn altijd gelijkwaardig opgetrokken.”*

Ook bij de BEL-gemeenten was er sprake van ongeveer even grote gemeenten, waardoor er sprake was van machts-evenwicht. Het is spannend om te zien hoe het zal gaan in de Drechtsteden, waar gezocht zal moeten worden naar een ander type evenwicht. Dordrecht is immers aanzienlijk groter dan de omringende gemeenten waarmee wordt samengewerkt in de Drechtsteden. Het evenwicht in de Drechtsteden komt tot stand doordat er sprake is van een gemeenschappelijk verhaal en doordat er gebruik wordt gemaakt van het feit dat Dordrecht groter is en meer kan investeren.

Binnen de Drechtsteden is het uitgangspunt dat, als het goed gaat met de grote stad, het goed gaat met de gemeenten er omheen (bijvoorbeeld de aanpak van integratie, mobiliteit). Andersom hebben de gemeenten in de nabijheid van de stad veel te bieden waardoor de stad aantrekkelijker wordt. Een ander element is dat de omringende gemeenten ook baat hebben bij de kwaliteit van de grote stad: Dordrecht investeert tijd, geld en expertise die ten goede komen aan de kleinere gemeenten.

Het is hoe dan ook van belang om te zorgen dat in de samenwerking er voor wordt gezorgd dat er bij de deelnemende partijen het gevoel is dat er sprake is van een zeker evenwicht. Of dit nu is door een gelijke grootte, of door de wetenschap dat er sprake is van evenwicht volgens het principe van evenwichtig bijdragen, waarbij de breedste schouders de zwaarste lasten dragen.

5.3 Gemeenschappelijke identiteit, gemeenschappelijke visie

Hebt u helder waar uw gemeente voor staat en naar toe op weg is?

Hebt u in uw omgeving collegae met wie u tot een gemeenschappelijk verhaal kan komen over wat u bindt?

Hoe ziet u de gemeente van de toekomst? Hoe ziet u het landschap van gemeenten in de toekomst?

Wij-gevoel

De geïnterviewden benadrukten allen het wij-gevoel, met name van de bestuurders die met elkaar deze samenwerking van de grond kregen. Men zat inhoudelijk op eenzelfde lijn en beschouwde het als een gezamenlijk project. *“Het is ons project”,* zegt de burgemeester van Eemnes. *“We gaan er met zijn drieën voor, in gelijke mate enthousiast en ondersteund door onze raden.”*

De visie

Bij de BEL-gemeenten is er ook sprake van een gemeenschappelijk eindplaatje: een zelfstandige organisatie waarin de ambtelijke uitvoering plaatsvindt en binnen de eigen gemeente een eigen staf om te zorgen dat elke gemeente zijn eigen beleid kan blijven ontwikkelen. Dit eindplaatje werd omarmd door de raad. Eemnes blijft Eemnes, een boerendorp met veel autochtone bewoners en veel jeugd, en Blaricum en Laren met veel oude en nieuwe rijken, en in Laren en het oude deel van Blaricum veel ouderen. De verschillen tussen de gemeenten moeten kunnen blijven bestaan, zo is de redenatie: eigen beleidskeuzes, mede ingegeven door de verschillende behoeften binnen de gemeenten. En met behoud van de samenwerking met andere gemeenten.

Dit toewerken naar een gemeenschappelijk eindplaatje geldt niet voor de Drechtsteden. Hier is sprake van een vrij organisch proces waarbij gekozen wordt vanuit de motivatie het beter te willen doen, effectiever en efficiënter. De drive is gelijk aan die van de BEL-gemeenten, maar er is geen gemeenschappelijke visie over wat uiteindelijk gezamenlijk wordt gedaan en wat separaat. Er lijkt daarmee meer helderheid te zijn over de identiteit van de Drechtsteden, ‘samen stad aan het water’, dan over de identiteit van elk der deelnemende gemeenten. De gemeenten zijn nu ook met het vraagstuk bezig wat ze gemeenschappelijk willen doen en wat binnen de eigen gemeente.

Niet daarheen!

Het niet helder hebben van de horizon speelde, hetzij op een andere manier, in de Midden Beemster. Mede door een wisseling van de wacht, realiseerde men zich dat de weg die men bewandelde, mogelijk ooit zou kunnen leiden tot fusie, een herindelingsraad. Voor in ieder geval twee van de deelnemende gemeenten werd dit niet gezien als bedreigend of ongewenst. Men redeneert vanuit het uitgangspunt dat als het goed is voor de taakuitvoering om geheel

op te gaan in een groter geheel dit zo moet zijn. Voor één van de deelnemers was dit echter reden om de samenwerking niet te willen continueren: de gemeenten waarmee werd samengewerkt waren voor deze gemeente niet de geschikte fusiepartners. Een ander regionaal netwerk waar men deel van uit maakte, bleek geschikter. In het begin zijn er geen onomkeerbare stappen gezet, waardoor alles steeds ter discussie kon worden gesteld.

Er is een aantal lessen te leren. Ten eerste is het van belang om werkelijk voor elkaar te kiezen en te werken aan een gemeenschappelijk beeld wat de horizon is én wat de drijfveren zijn. Dat is niet alleen van belang voor de trekkers van het project, maar het is ook een voorwaarde voor het werkelijk meekrijgen van alle betrokkenen. Er moet een gemeenschappelijk verhaal ontstaan over de meerwaarde van deze samenwerking, er moet voor alle betrokkenen helderheid zijn over de winst die dat oplevert. En tegelijkertijd moet helder zijn wat men ziet als core business van de eigen gemeente die ook binnen de gemeente moet blijven. Als beide identiteiten sterk zijn, en helder omschreven, is het voor zowel medewerkers als burgers binnen de gemeente duidelijk wat ze van wie kunnen verwachten.

5.4 Interne steun

Een cruciale voorwaarde voor succes is het intern verwerven van voldoende steun. Binnen ISZF was de situatie zeer gunstig. Tegelijkertijd ontstond het besef, op zowel management- als medewerkerniveau, dat de gemeenten alleen niet in staat waren de eigen ICT op het gewenste niveau te krijgen.

Liemburg: *“Er liepen ICT-ers binnen hun gemeente tegen grenzen op en zochten met elkaar contact. Dit werd opgepikt door de gemeentesecretarissen. Toen is initiatief genomen tot overleg op beide niveaus, de ICT-ers zelf en de gemeentesecretarissen, die zelf ook in de bedrijfsvoering tegen grenzen aanliepen. De besturen zijn er meteen bij betrokken en de portefeuillehouders zijn er mee aan de slag gegaan. De ICT-ers zijn steeds zelf intensief bij het proces betrokken, hun competenties werden niet alleen zeer gewaardeerd maar waren ook noodzakelijk. Ook de ondernemingsraad steunde de plannen, mede omdat de ICT-ers betrokken waren en voor samenwerking waren. Ook de gemeenteraden waren voor, dit was ook cruciaal omdat de financiering uit de bedrijfsvoering niet voldoende bleek en er extra geld bij moest. De raden waren het eens met de stappen die werden gezet”.*

Het goed organiseren van het proces met alle betrokkenen uit alle geledingen (bestuur,

Verwacht u dat B&W, de raad en de medewerkers een krachtenbundeling met andere organisaties zullen steunen?

secretarissen, medewerkers, allemaal) is een belangrijke succesfactor geweest. Dit betekent ook dat er tijd moet worden genomen om de voor en nadelen goed uit te zoeken en met elkaar te bespreken. En tegelijkertijd wel tempo houden! Anders zakt het in.

5.5 Vertrouwen

Vertrouwt u uw collega bestuurders?

Zo niet, begin er niet aan!

Centraal element in de antwoorden van de burgemeesters is onderling vertrouwen. Men kende elkaar veelal al uit verschillende overlegsituaties, men kende elkaars situatie en er was al een goede verstandhouding. En er was vaak zowel sprake van een persoonlijke als een zakelijke click. Burgemeester van Benthem en burgemeester Liemburg noemden dit als eerste antwoord op de vraag hoe het kwam dat zij met shared services aan de slag gingen, terwijl andere gemeenten die stap niet zetten.

Waar gaat het om bij vertrouwen? In de eerste plaats draait het om de integriteit van de ander: zegt hij wat hij meent en doet, is hij authentiek en oprecht? Vertrouwen blijkt tot stand te komen op basis van kennis en ervaring en heeft, behalve met integriteit, ook te maken met waargenomen competentie. Ik kan hem vertrouwen omdat hij, als hij iets toezegt dit niet alleen wil doen, maar ook werkelijk kan en zal doen. Vertrouwen heeft een enorm effect op het gemak van samenwerking en het tempo waarin je vooruit kan. Er is echter ook een valkuil, zo leert de geschiedenis in Graft de Rijp, Beemster, Schermer en Zeevang. *“Bij de start hebben we als vier burgemeesters besloten met elkaar aan de slag te gaan. We hebben geen basisdocument opgesteld (zoals bijvoorbeeld de BEL-gemeenten), er was niet echt een voorbeeld en we vonden het niet nodig, we dachten problemen wel op te lossen als ze zich zouden voordoen. We wilden allemaal dezelfde kant op en gingen pragmatisch te werk. De conclusie is nu dat het beter was geweest als er meer was vastgelegd. Het hing totaal op de verstandhouding tussen een aantal mensen.”* Binnen de BEL-gemeenten werd in de aanloop naar het shared service centrum ook gewerkt aan het bouwen van onderling vertrouwen tussen de gemeenten door elkaar te helpen. Er werden nu over en weer mensen uitgeleend als er op een afdeling problemen waren met een tekort aan mensen om de taken uit te voeren. Dit bleek een ideale manier om de samenwerking op een geleidelijke manier op te zetten.

5.6 Hard werken

Het starten met shared services is vooral ook veel werk: veel praten, maar ook een hoop regelen op alle terreinen: beleidsmatig, financieel, organisatorisch, juridisch en ook puur praktisch. Opvallend is ook de evenwichtige aanpak van de BEL-gemeenten. De burgemeester van Eemnes, van oorsprong accountant, heeft met zijn collega's gekozen voor een uitermate strakke, zakelijke benadering. Maar met een warm kloppend hart: er is veel aandacht voor mensen, professioneel en informeel. Daarom de BEL-methode eruit gelicht:

Bent u een workaholic?

Dan is de kans op succes groter!

De technocratische aanvielig-route van de BEL gemeenten

Van Benthem stelt dat het cruciaal is om het volledig samenvoegen van alle ambtenaren binnen de BEL-gemeenten te beschouwen als een organisatievraagstuk en niet als een politieke kwestie. Hij vertelt dat het voor hen belangrijk was dat de burgemeesters verantwoordelijk werden en niet de wethouders, omdat het hierdoor als het ware uit de politiek kon worden getrokken. Er is gekozen voor een *“puur zakelijke benadering, zonder emotie, nuchter waarbij gebruik is gemaakt van kennis uit bestuurskunde, organisatieleer en ICT.”* Door het objectief te maken was het ook voor iedereen makkelijker een open houding te ontwikkelen. En dat is nodig.

Uitgangspunt is dat de inwoners niets van de operatie 'shared services' mogen merken, tijdig moeten worden geholpen, het juiste antwoord krijgen tegen een aanvaardbare prijs, er moet een goede wachtruimte zijn met de nodige privacy, et cetera. Om te zorgen voor continuïteit is er een 'werkgroep heden, verleden,

toekomst': wat moet worden behouden en wat gaat mee naar de nieuwe organisatie en waarin moet worden geïnvesteerd?

Informateur

Bij de BEL-gemeenten is gekozen voor een extern projectleider. Deze is gestart met een rondje langs de drie gemeenten, om te inventariseren wat iedereen uiteindelijk wilde, en wat men zag als eindmodel. De focus was op het eindmodel en niet op de weg er naar toe. Er zijn werkgroepen ingesteld op alle terreinen. Deze hebben de werkprocessen in kaart gebracht en hebben gekeken hoe de verandering het beste kan worden aangepakt. Leidende gedachte is dat de politieke keuzes verschillend kunnen zijn maar dat de werkwijze hetzelfde blijft.

Marsroute met mooie momenten

“Je moet politiek en ambtelijk één Marsroute volgen. Momentum gebruiken in het proces. Het moet helder zijn voor iedereen dat dit de weg is! En momenten vieren. Na de beslissing door gemeenteraden is er een 'Kantelfeest' georganiseerd. Samen leuke dingen doen 's middags, eten, en

's avonds dansen.”

Leren van anderen

In de aanloop van het proces is de gemeente Ten Boer bestudeerd: Hoe regisseer je het beleid als je ambtenaren elders zijn, en nog wel bij zo'n grote gemeente als Groningen? Er is gekozen om te werken met een productbegroting, vergelijkbaar met die van het gewest Eemland. Hiermee zijn duidelijke afspraken gemaakt over de kosten waartegen wordt gewerkt op basis van standaardnormen waarin was vastgelegd hoeveel tijd en geld bepaalde taken kostten. Alhoewel niet in alle opzichten vergelijkbaar, is ook gebenchmarkt bij gemeenten met 30.000 inwoners, hetzelfde als de totale BEL, om te zien hoeveel fte men per afdeling nodig had om de taken uit te voeren. Het Rotterdamse model van de RO-dienst is bekeken, met name om te zien hoe het werkt wanneer er meerdere opdrachtgevers zijn. Ook heeft men geleerd van initiatieven die uiteindelijk niet zijn doorgezet, zoals in Zeeland waarvan de Lokale Rekenkamer een interessante analyse heeft gemaakt.

Killers: waar zitten de risico's?

Bij elke organisatieverandering treedt er weerstand op. De advertenties van organisatieveranderaars willen u doen geloven dat het er van afhangt hoe u het aanpakt of er weerstand komt of niet. En dat het uiteraard heel veel zou helpen als u gebruik zou maken van het betreffende bureau. Zij zorgen er dan wel voor dat alles gladjes verloopt. Natuurlijk kunt u de hele verandering zo inrichten dat u de mensen zoveel mogelijk meekrijgt of juist iedereen tegen de haren instrijkt, maar enige weerstand zal er altijd zijn. En terecht. Medewerkers krijgen andere collega's, wat niet per se een vooruitgang hoeft te zijn. Soms moeten zij verder reizen, wat bijna niemand werkelijk aantrekkelijk vindt. Er moet op een andere manier worden gewerkt, wat betekent dat de eigen manier over boord gaat.

En dat is niet zomaar de eigen manier, maar de manier waar tot nog toe iedereen ook faliekant achter stond. Ofwel weerstand is een normale zaak. Het gaat er meer om hoe het bestuur en management hier tegenaan kijken en mee om kunnen gaan. Als u wilt dat het vlekkeloos verloopt, zorg dan voor *“een open houding, veel tijd, duidelijkheid over wat er verwacht kan worden, hardheid op de processen en vriendelijkheid en compassie met de mensen die het betreft”*, zo stelt burgemeester Liemburg. Zij geeft ook aan dat als u niet goed past op de mensen, omdat ze een hekel hebben aan verandering, zij met de hakken in het zand schieten, de politiek mobiliseren en naar de OR gaan om verhaal te halen. Wilt u deze reflex voorkomen, dan moet u de mensen zeer serieus nemen en kiezen voor een groeiproces waar ook de weerstand een plaats krijgt. Betrokkenheid van het bestuur is hierbij noodzakelijk.

De geïnterviewde burgemeesters noemden drie onderwerpen bij het bespreken van de weerstand: scepsis over het concept, angst voor herindeling, en de weerstand tegen verandering bij oudere werknemers met veel dienstjaren. Wat nauwelijks aan de orde kwam, maar wat wel aandacht behoeft, is het risico van een gebrek aan democratische controle. Een ander risico is dat u, ondanks het vertrouwen en de visie aan de start van het project en de ervaren noodzaak en urgentie, niet voldoende vastlegt. Hierdoor ontstaat het risico, met name wanneer er een wisseling van de wacht is, dat alles opnieuw ter discussie wordt gesteld.



Hebt u een sterk verhaal dat overtuigt?

6.1 Sceptis

Sceptis over het concept was een belangrijk punt bij de BEL-gemeenten, die natuurlijk ook ver gaan in het shared service concept. Vanuit alle geledingen kwam de vraag naar boven of dit echt wel kon werken met één uitvoeringsorganisatie en drie opdrachtgevers. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is gekeken naar de ervaringen die men op andere plaatsen had (zie ook kader met de marsroute van de BEL). Burgemeester van Benthem vertelt: *“We hebben dichtbij huis gekeken. Met de milieudienst liep het uitstekend. En de organisatie die binnen de gemeente Rotterdam de Ruimtelijke Ordening doet voor alle deelgemeenten, is langs geweest om te laten zien hoe het bij hen werkt. Ook zij werkten voor verschillende zelfstandige bestuurders met verschillende wensen op RO-gebied. Dat was een eye opener! Dit nam de sceptis weg”.*

6.2 Angst voor herindeling

Overweegt u het enkel ter vermindering van herindeling?

Niet doen!

Eerder is hier al uitvoerig bij stilgestaan, maar het moet ook hier kort worden genoemd. In de beginfase speelden er bij het samenvoegen van de medewerkers van de BEL-gemeenten vragen als 'In hoeverre tast het de autonomie aan?' en 'Is deze samenvoeging van ambtenaren geen opmaat voor herindeling?'. De betrokken provincies hebben de angst voor beide weggenomen, ze hebben gezegd akkoord te zijn met het shared service centrum en gezegd dat herindeling niet aan de orde is. Het hele proces van de BEL-gemeenten kwam in 2006 in een versnelling omdat de provincie Noord Holland had gezegd dat de samenwerking tot dan toe te vrijblijvend was. De gemeenten moesten laten zien dat het ook werkelijk ergens toe zou leiden. Van Benthum van de BEL-gemeenten merkt hierbij op dat je het niet alleen moet willen ter vermindering van herindeling: *“Je moet het doen vanuit enthousiasme, omdat je bepaalde doelen wilt realiseren, ruimere openingstijden, betere digitale dienstverlening waarvoor ICT-investeringen nodig zijn. Dát is de motor.”*

Ook binnen de Drechtsteden, in het bijzonder in Sliedrecht, was angst voor herindeling. Het is belangrijk deze dreiging snel weg te nemen vertelt Bandell. Door er heen te gaan, er veel aandacht aan te besteden, en vooral ook veel te luisteren. Wat ook helpt, is zijn luchtige aanpak. Zo kwam hij eens in Sliedrecht waar bezorgde Sliedrechtenaren hem vertelden niet te willen worden samengevoegd met Dordrecht. Zijn vraag aan hen was: *“Denken jullie dat de mensen uit Dordt samengevoegd willen worden met Sliedrecht? Dat willen ze helemaal niet.”*

6.3 Gehechtheid: Kan deze beker niet aan ons voorbijgaan?

Kunt u een goede balans vinden in geduld opbrengen en doormarcheren?

Net zoals buiten de overheid, geldt bij alle gemeenten dat de weerstand niet zozeer zit bij jonge mensen die nog niet zo lang binnen zijn., maar vooral bij mensen met heel veel dienstjaren, soms 20 tot 30. Zij vinden het veelal goed zoals het is en het hoeft voor hen helemaal niet. Deze groep moet de tijd krijgen om te wennen én tegelijkertijd moet het 100% helder zijn dat de beslissing die is genomen, ook wordt uitgevoerd. Dit betekent dat er concrete stappen worden gezet en dat de weg terug wordt afgesneden. De weerstand bij ouderen zit niet per se in de onwil om op een nieuwe manier te werken of omdat ze niet flexibel zijn. Het hangt meer af van de mate waarin ze bij zijn gebleven door opleiding en training. Het is vooral dat ze de ervaring hebben dat veel 'grote veranderingen' als een storm voorbijgaan, en dat het vaak ook werkelijk allemaal niet zo'n vaart zal lopen. Sommigen zullen gelaten zijn, anderen cynisch en weer anderen oprecht bezorgd of dit nu werkelijk goed is, voor het werk en voor henzelf. Dit betekent dat u aandacht moet geven, en geduld moet opbrengen. Maar ook dat u werkelijk uw marsroute moet volgen, met duidelijk gemarkeerde punten onderweg.

6.4 Te veel vertrouwen

Staat of valt de samenwerking met de huidige bestuurders?

Het kan voorkomen dat het vertrouwen en eensgezindheid zo groot zijn, dat het niet nodig lijkt om in de eerste periode de afspraken goed te verankeren. De consequenties daarvan ondervond, zoals eerder gezegd, burgemeester Oosterop van de gemeente Graft-de Rijp. Waar de jarenlange samenwerking uiteindelijk vroegtijdig is beëindigd (zie kader). Dat met het wisselen van bestuurders de commitment verdween, had behalve met het niet vastleggen van afspraken, ook te maken met regionale aspecten. Ondanks de geografische eenheid, ontstond er geen gemeenschappelijke identiteit omdat een deel van de gemeenten zich meer en meer richtte op een andere regio. Beemster en Zeevang zijn aangesloten bij het samenwerkingsorgaan Waterland, wat deel uitmaakt van de stadregio Amsterdam. Met name de huidige burgemeester van Beemster, die er bij de start van de samenwerking vier jaar geleden nog niet was, vindt Graft-de Rijp en Schermer geen logische partners en heeft de voorkeur voor de stadregio. Het bespreekbaar maken van dit soort essentiële thema's bepaalt in hoge mate de kans op succes.

Samenwerking vroegtijdig beëindigd in Noord Holland

Wat is er gebeurd? De gemeenten Beemster, Graft-De Rijp, Schermer en Zeevang hebben in 2002 gekozen voor een aanpak waarbij werkendeweg de samenwerking zal worden ingevuld. Het motto was 'Lerend op weg'. De gemeenten kozen ervoor om per taakveld te bekijken welke vorm van samenwerking het meest geschikt was. Er waren zo'n 28 mogelijke terreinen geïdentificeerd. Na een trage start werd besloten te beginnen met een proef met zes taakvelden (Sociale Zaken, Personeelszaken, Informatisering & Automatisering, Bouw & Woningtoezicht, Recreatie en Toerisme (Land van Leeghwater) en ouderenzorg ('Aangenaam'). De gekozen organisatievorm verschilde per taakveld (deels centraal deels decentraal) en ook de aansturing (deels aansturing door portefeuillehouders, deels door gemeentesecretarissen). In de top van de projectorganisatie opereerde een klankbordgroep van de vier colleges gezamenlijk, waarbinnen de definitieve besluitvorming plaatsvond. Omdat de samenwerkingsvormen zeer divers waren, werd de juridische grondslag gevormd door een 'koepeldocument', zo kon per onderwerp de best passende juridische constructie worden gekozen.

Omdat het project zeer traag verliep, hadden de gemeentesecretarissen in 2005 geprobeerd een versnelling aan te brengen in het

proces en zijn gekomen met een zogenaamde 'package deal' om in één keer een aantal knopen in lopende deelprojecten door te hakken en samenwerking te concretiseren. De secretarissen wilden een principebesluit van de gemeenten. Op dat moment was de proef nog niet geëvalueerd en lag er nog geen besluit over de juridische inbedding. Met name de gemeente Beemster vond het een brug te ver en de package deal haalde het niet. Ondanks het afketsen van deze package deal, bleef op dat moment de intentie tot samenwerking overeind. Maar het leidde er wel toe dat de gemeenten een nóg vrijblijvender basis voor hun samenwerking vaststelden. Beemster, Graft-De Rijp, Schermer en Zeevang verlieten het uitgangspunt dat samenwerking eerst binnen 'de vier' gezocht moet worden. Voortaan bekijken ze per onderwerp of samenwerking met z'n vieren de beste oplossing is. Ook wordt gekozen voor een minder zwaar aansturingmodel. Toen de pilot op 31 december 2005 afliep, werd besloten alleen de gerealiseerde samenwerkingsprojecten te laten doorlopen maar deze niet verder uit te breiden. In het door externen uitgebrachte rapport 'Kiezen of kabbelen' werd in 2006 'een gebrek aan politieke wil, ambitie en sturing' geconstateerd. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat er nu drie nieuwe burgemeesters zijn, die niet zijn geëvalueerd aan oude ambities, en anderzijds met het feit dat in het bijzonder één van de gemeenten (Beem-

ster) het meer voor de hand vindt liggen om samen te werken binnen de eigen regio. Er is door de vier gemeenten besloten dat er geen verdere uitbreiding zal plaatsvinden van de samenwerking, maar dat de gerealiseerde samenwerkingsverbanden op zijn minst tot 2010 doorgaan.

In december 2006 heeft de gedeputeerde van Noord Holland het voorstel gedaan om de mogelijkheid van een fusie, ofwel herindelen, te onderzoeken. De Raden van Schermer en Graft-De Rijp hebben gezegd dat ze daar aan mee willen werken onder voorwaarden. Als de samenwerking niet lukt, is men niet tegen een fusie.

Burgemeester Oosterop betreurt het dat de ingezette samenwerking niet verder wordt versterkt, en dat er niet toegewerkt is naar shared services op een aantal terreinen. Oosterop gelooft in de noodzaak en het nut: *"Het gaat om zeer kleine gemeenten. De problematiek bij deze vier gemeenten is vergelijkbaar en ze delen eenzelfde geschiedenis. Ze vormen een gebied dat een eenheid vormt, kijk maar naar de kaart"*. Oosterop is ook waarnemend burgemeester geweest in Schermer. Ook in discussies met de raden is de conclusie getrokken dat het niet meer alleen kan: *"Geconstateerd kan worden dat de decentralisatie doorgaat en dat betekent dat je sterk moet zijn. De keuze is intensief samenwerken of herindelen"*.

6.5 Voldoende democratische controle?

Wat niet veel werd genoemd maar wel aandacht behoeft, is de vraag of bij het invoeren van shared services de democratie in tact blijft. Het is mogelijk om democratische controle ook goed te verankeren bij het uitbesteden van taken aan een SSC. Er zijn hierbij verschillende aspecten van belang: de bestuurlijke aansturing (het eigenaarschap), de controle door de gemeenteraden en de macht van de SSC-directeur.

De gangbare vorm voor samenwerking, en ook voor shared services, is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bij het starten van een SSC. Het SSC valt dan onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het bestuur is beleidsbepalend, en de directeur van het SSC is verantwoording verschuldigd aan het bestuur. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling wordt echter niet direct door de bevolking gekozen. De raden van de deelnemende gemeenten kiezen de bestuurders immers uit hun midden. De democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is derhalve gebaseerd op de democratische controle van gemeenteraden op het bestuur van het samenwerkingsverband. De democratische controle blijkt echter bij het gebruik van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) veelal tekort te schieten (Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden, Publicatie Ministerie van BZK, 2005). Gemeenteraden zijn veelal te weinig op de hoogte wat zich afspeelt en de beslissingen worden de facto overgelaten aan Burgemeester en Wethouders. Dit heeft niet te maken met beperkingen in de Wgr maar met het onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden die de Wgr biedt.

In de Drechtsteden wordt veel aandacht besteed aan het eigenaarschap, u bent en blijft als gemeentebestuurders verantwoordelijk voor het beleid van de gemeenten. Maar zoals Bandell aangeeft, is gekozen voor een model waarbij u de mogelijkheid schept dat collega-bestuurders uit andere gemeenten meebeslissen over zaken die uw gemeente aangaan. Binnen de Drechtsteden wordt dit niet als een probleem gezien, mede omdat er voor gezorgd wordt dat er niet tegen de wens van afzonderlijke gemeenten wordt ingegaan. Dit echter is precies wat er wel gebeurt in de Krimpenerwaard.

Zowel in de Krimpenerwaard als in de Drechtsteden wordt gekozen voor het overdragen van beleidsbepalende bevoegdheden naar het gemeenschappelijke orgaan (zie kader volgende pagina).

Hebt u voldoende bestuurlijke kracht om een SSC aan te sturen?

De aansturing binnen de K5

In de Krimpenerwaard geldt een Gemeenschappelijke Regeling waarin er sprake is van een zware delegatie vanuit de deelnemende gemeenten in het Bestuur en in de Krimpenerwaardraad.

Het K5-bestuur bestaat uit 10 mensen, vijf burgemeesters en vijf wethouders (ofwel per gemeente twee van de drie bestuurders). Het bestuur komt eenmaal per maand bijeen.

Concrete beleidsvoorstellen en nieuwe initiatieven worden in dit overleg besproken.

De Portefuillehoudersoverleggen, waarin de vakwethouders (of -burgemeesters) van de deelnemende gemeenten zitting

hebben, adviseren aan het K5-bestuur.

Beleidsbesluiten op strategisch niveau worden door de Krimpenerwaardraad genomen, en beleidsbeslissingen op operationeel terrein zijn voorbehouden aan de lokale gemeenteraden. Het regionaal secretarissenoverleg (RSO) draagt zorg voor de afstemming van een en ander.

De Krimpenerwaardraad wordt gevormd door een lid per fractie per gemeente, 26 in totaal. Elk lid krijgt net zoveel stemmen als zijn/haar fractie groot is. Daarnaast maakt ook het dagelijks bestuur deel uit van het algemeen bestuur. De Krimpenerwaardraad bestaat dus uit 36 leden. In totaal hebben

de raadsleden 69 stemmen. Het bestuur heeft daarnaast 1 stem indien sprake is van een unaniem voorstel. Bij een verdeeld advies vanuit het bestuur krijgt het bestuur 2 stemmen toebedeeld, wat het totale aantal stemmen brengt op 70 of 71 stemmen. In de aangepaste gemeenschappelijke regeling K5 hebben de gemeenten afspraken gemaakt over de intensievere samenwerking. Vooraf bepaalde strategische beleidsvelden vallen onder de aansturing van de Krimpenerwaardraad. Zo is er onder andere een strategisch werkprogramma. Inhoudelijke vergaderingen zullen jaarlijks circa vier maal plaats gaan vinden.

In de praktijk blijkt het voor te komen dat de Krimpenerwaard beleidsbeslissingen neemt die niet worden gedragen door een deelnemende gemeente die wel geëngageerd is aan deze beslissing. Het is de vraag of dit wenselijk is, en overeenkomt met het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie. Formeel is dit mogelijk en is er sprake van een vorm van democratische controle, namelijk via de Raadsvergadering van het samenwerkingsorgaan.

Ook in de Drechtsteden wordt op een aantal terreinen de verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling overgedragen van gemeentelijk niveau naar de Netwerkdirectie. De netwerkdirectie streeft naar consensus en investeert daarom vooral in een goede besluitvorming, ook om te zorgen dat je niet later tegen machtsvragen aanloopt.

In de praktijk wordt in de Drechtsteden dus gezocht naar het eerbiedigen van de gemeentelijke wensen. Dit neemt niet weg dat de bevoegdheden worden overgedragen en het mogelijk is dat er op enig moment, mogelijk met andere bestuurders, toch een situatie ontstaat waar de netwerkorganisatie gemeentelijke wensen overrulet.

Ook als het formeel goed geregeld is kan het in de praktijk moeilijk zijn om de democratische controle ook werkelijk naar behoren uit te voeren.

Dit is voor burgemeester Vestjens van de gemeente Helden, ook de reden geweest het shared service model af te wijzen. In het afgelopen jaar is door Helden, Maasbree, Kessel en Meijel gekeken wat het beste besturingsmodel is: Versterken van de samenwerking, een shared service centrum (het zogenaamde SETA model) of herindeling. Drie van de vier gemeenten hebben ervoor gekozen samen te gaan. Vestjens zag niets in het shared services centrum: *“Theoretisch kun je misschien alles regelen maar in de praktijk loop je vast. ... Stel je voor dat, zoals nu, de raden op dinsdag zouden vergaderen, dan zijn er in de voorbereiding gesprekken tussen bestuurders en ambtenaren. Dan gaat er getrokken worden aan die ambtenaren uit de SETA-organisatie, de grootste zal winnen. Zo werkt dat. En natuurlijk kan je alles zo afspreken dat het wel kan, maar in de praktijk lukt dat niet. B&W en raad hebben hun ambtenaren dichtbij nodig. Op afstand werkt niet. Eigenlijk waren alle vier de gemeenten hier geen voorstander van, de keuze was eigenlijk samenwerking en zelfstandig blijven of een herindeling. Bij SETA raak je de regie kwijt. Het wordt te groot, te sterk.”* Dat dit inderdaad een risico is leert de eerdergenoemde geschiedenis in Rotterdam en Tilburg waar het SSC zo sterk werd dat men besloten heeft de werkwijze aan te passen om de verhouding weer beter in balans te krijgen.

Nawoord

Voor alle gemeenten, groot en klein, kan het verstandig zijn om op één of meerdere taakgebieden krachten te bundelen in de vorm van shared services. De initiatieven in deze publicatie vormen interessante voorbeelden. Ook fusie kan een optie zijn als u schaalvoordelen wilt benutten. Zo laat Helden zien dat kernenbeleid een goede oplossing kan bieden voor de combinatie van organisatorische opschaling en het gelijktijdig verkleinen van de afstand tussen bestuur en burger. Mocht u echter tot de conclusie komen intergemeentelijke shared services voor u de beste weg zijn om schaalvoordelen te creëren, dan is het goed om bij uzelf te rade te gaan of aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- **Overtuiging & urgentie**
- **Interne steun**
- **Vertrouwen in uw partners**
- **Visie op de toekomst van uw gemeente en de samenwerking**
- **Machtsevenwicht**

En de bereidheid tot het investeren van heel veel

- **Tijd en energie**

Afspraken en vertrouwen

De burgemeesters in deze publicatie geven aan dat twee zaken van cruciaal belang zijn bij het opzetten van shared services: goede afspraken, en vertrouwen. Er zijn harde afspraken nodig over taken en verantwoordelijkheden, kostenverrekening en investeringen, juridische vormgeving en service level agreements. Maar: zonder vertrouwen geen succesvolle shared services. En dat vertrouwen vraagt investeren in relaties, aandacht en onderhoud. In deze publicatie ligt de nadruk op het vertrouwen omdat de geïnterviewde burgemeesters dit benadrukten als sine qua non voor het überhaupt van de grond komen van shared services.



Henriëtte van den Heuvel is gepromoveerd in de psychologie en werkte negen jaar bij het Rijk op het terrein van onderwijs, arbeidsmarktbeleid en innovatie in het openbaar bestuur. Tegenwoordig houdt ze zich vanuit haar organisatie 'de blauwe bergen', www.deblauwebergen.nl, bezig met vraagstukken rond samenwerking, strategieontwikkeling en innovatie.

Begeleidingscommissie. Deze publicatie is tot stand gekomen met medewerking van Léon de Caluwé, Arno Korsten, Emma de Lange en Hans Strikwerda. Als begeleidingscommissie waren zij er verantwoordelijk voor dat dit boekje meer is geworden dan een 'how to-boekje' en dat het perspectief van fusie ook aan bod is gekomen.

Colofon



Dit is een uitgave van InAxis, onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteur: Henriëtte van den Heuvel

Ontwerp: GAZmedia, bureau voor grafische en interactieve media

Illustraties: Anita Salemink

Fotografie: Jan Vonk

Druk: Drukkerij Gelderland

Datum: Maart 2008

www.sharedservicesbijdeoverheid.nl

Op deze informatieve website vindt u tal van praktijkvoorbeelden, voorbeelddocumenten, artikelen en onderzoeken met betrekking tot intergemeentelijke shared services. U kunt vragen stellen en oproepen doen aan collega's die met hetzelfde vraagstuk bezig zijn. De community telt 1500 leden.

ISBN: 978-90-5414-145-7

© 2008

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

Een bestuurlijk perspectief op shared services

Gemeenten spelen, als 'eerste overheid', een cruciale rol in de relatie burger-overheid. En de eisen aan die gemeenten nemen als maar toe. Nieuwe ontwikkelingen vragen forse inspanningen van uw organisatie. U moet dienstverlening zowel fysiek als via internet aanbieden. Nieuwe milieueisen en overheveling van taken naar gemeenten zoals de WMO, vragen om investeringen in mens en organisatie. Het proces van decentralisatie is in volle gang en het ziet er naar uit dat dit de komende tijd ook zo zal blijven. Al deze ontwikkelingen vragen om voldoende schaalgrootte en een professionele organisatie. Tegelijkertijd wilt u dat de sociale cohesie behouden blijft en dat mensen zich geborgen en veilig voelen. Dat vraagt om een aansprekbare overheid, die dicht bij de mensen staat.

Steeds meer gemeenten zoeken de oplossing voor dit dilemma tussen schaalgrootte en 'dicht bij de mensen' in shared services. Sommigen kiezen bewust voor fusie en zetten in op 'kernenbeleid'. In deze publicatie komen zeven burgemeesters aan het woord die u deelgenoot maken van hun afwegingen en ervaringen met samenwerken en samen gaan.

