

Deelproject
Bundeling (delen van de)
ambtelijke organisatie

Aanleiding

In december 2004 is het zogenaamde ‘tienpuntenplan’ vastgesteld. In januari 2006 heeft versterking van de in bedoeld ‘tienpuntenplan’ neergelegde doelen plaatsgevonden door middel van een convenant tussen de betrokken colleges van burgemeester en wethouders. Zowel het ‘tienpuntenplan’ als het convenant geeft (kort samengevat) aan, dat samenwerking tussen de gemeenten moet leiden tot versterking van bestuurskracht van vier bestuurlijk autonome gemeenten. Die versterking van bestuurskracht dient onder meer te worden bereikt door het realiseren van schaalvoordeel door samenwerking. Dat schaalvoordeel kan financieel van aard zijn (zoals meer doen met dezelfde middelen) maar ook organisatorisch (zoals verminderen kwetsbaarheid) Daarmee ligt de directe aanleiding tot dit deelproject bij de gemeenten zelf, in relatie tot hun omgeving. Die omgeving (burgers, ketenpartners, medeoverheden) stelt hoge eisen aan vitaliteit van het lokale bestuur: er moet op vele vraagstukken worden ingespeeld. De samenwerking dient eraan bij te dragen dat dit zo effectief en efficiënt mogelijk kan gebeuren.

Onderzoek naar bundeling van (delen van) de vier ambtelijke organisaties is tegen de hiervoor geschetste achtergrond dan ook een logische stap. De brede, dat wil zeggen voorshands niet tot bepaalde taakvelden of processen beperkte, benadering die met dit deelprojectvoorstel wordt voorgestaan, levert een kader op waarbinnen eerder in gang gezette deelprojecten die bundeling op een specifiek taakveld beogen, zoals P&O, geplaatst kunnen worden. Daarnaast biedt het handvatten voor management en medewerkers voor afstemming of integratie van relevante processen, rollen en verantwoordelijkheden.

Projectdoelstelling / bestuurlijke opdracht

Om de vier gemeenten te kunnen laten besluiten over al dan niet verdergaande samenwerking door bundeling van (delen van) de ambtelijke organisaties, is de volgende projectdoelstelling in casu bestuurlijke opdracht geformuleerd:

Onderzoek daadwerkelijke, objectiveerbare, voor en nadelen van het inrichten van gedeelde diensten ('shared services') ten behoeve van de vier gemeenten. Ga er hierbij vanuit dat gedeelde diensten gericht zijn op taken en werkzaamheden die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan gemeentegebonden dienstverlening aan de burger ('backoffices'), en dat een sterke gemeentelijke regiefunctie het beginsel van bestuurlijke autonomie dient te borgen. Organiseer het onderzoek in drie fasen. De eerste fase omvat een inventarisatie van taken en processen die in principe voor gebundelde uitvoering in aanmerking komen. De tweede fase omvat onderzoek naar de wijze waarop, na besluitvorming op grond van de inventarisatie eerste fase, te bundelen taken en processen vorm gegeven kan worden. De derde fase omvat het opstellen van een invoeringsplan (implementatieplan) gericht op daadwerkelijke inrichting van gedeelde diensten.

Op grond van deze bestuurlijke opdracht verloopt het project in drie fasen. Aan het einde van de eerste fase wordt een inventarisatie gepresenteerd, op basis waarvan aan de gemeenten wordt gevraagd een keuze te maken: rond welke taken en processen zal bundeling van de betreffende delen van de ambtelijke organisaties plaatsvinden? Die bestuurlijke keuze vormt het startpunt voor de tweede fase: het verkennen van de vorm waarin de bundeling gestalte krijgt. Op basis van die verkenning wordt aan de gemeenten gevraagd daaromtrent een keuze te maken, waarna een op die keuze geënt invoeringsplan wordt opgesteld. Het opstellen van een uitvoeringsplan, de derde fase, valt buiten het bestek van dit project en wordt gezien als zelfstandig project.

Producten

Het deelproject levert een aantal producten op. De precisering van deze producten zal plaatsvinden in een projectplan dat op basis van besluitvorming over dit projectvoorstel wordt opgesteld. Voor dit moment wordt uitgegaan van de navolgende fysieke producten als resultante van het deelproject:

Fase 1:

- Een overzicht van de bestaande gemeentelijke organisaties op het gebied van organisatievorm, taakgebieden, formatie.
- Een quickscan (INK) per gemeente, van de bestaande situatie op het gebied van processen / organisatieontwikkeling.
- Een inventarisatie / beschrijving van mogelijk te bundelen taken en processen, uitgewerkt naar voor en nadelen van bundeling. De voor en nadelen worden uitgewerkt in relatie tot in elk geval de navolgende indicatoren:
 - ❖ kwaliteit van de taak / het proces
 - ❖ continuïteit / robuustheid
 - ❖ efficiency
 - ❖ effectiviteit
 - ❖ kosten (globaal)
- Een bestuurlijke beslisnotitie over mogelijkheden en beperkingen voor bundeling van taken en processen.

Fase 2:

- Een inventarisatie van mogelijke vormen waarin de gemeenten hun gedeelde diensten kunnen inrichten (duiding organisatorische en bestuurlijke concepten)
- Een bestuurlijke beslisnotitie over de aanbevolen vorm of vormen waarin bundeling van taken, organisatorisch en bestuurlijk, gegoten kan worden.
- Een inventarisatie van de invoeringsconsequenties (PIOFACH) per te bundelen taakveld / processen, en risico's / maatregelen ter beperking van die risico's.
- Een (globale) duiding van de stappen die gezet moeten worden om tot daadwerkelijke bundeling te komen, en daarbij te hanteren randvoorwaarden en uitgangspunten.

Onderzoek in beide fasen zal zich niet (kunnen) beperken tot alleen de organisatorische kant die bij het vormen van gedeelde diensten van belang is. Nadrukkelijk zal ook een schouw op cultuur, informele werkwijzen e.d. in de onderzoeksaanpak verweven moeten zijn.

Afbakening

Het deelproject richt zich in de eerste en de tweede fase op het voortbrengen van een beslisnotitie. Het daadwerkelijk invoeren van gedeelde diensten valt buiten het bestek van deze projectopdracht. Het voorstel heeft betrekking op de vier gemeenten die zich, door het onderschrijven van het projectvoorstel, verbinden aan het project. Gemeentelijke taakvelden die reeds middels een Gemeenschappelijke Regeling intergemeentelijk zijn georganiseerd (zoals taken die zijn toebedeeld aan de Dienst SoZaWe), vallen buiten de reikwijdte van deze projectopdracht. Hetzelfde geldt voor de 'verzelfstandiging openbaar basisonderwijs' waartoe de gemeenten besloten hebben. Afbakening is verder gelegen in wet en regelgeving daar waar er sprake is van eigenstandige gemeentelijke verantwoordelijkheid voor uitvoering van bepaalde taken. Tevens is afbakening gelegen in het, in het convenant vastgelegde, uitgangspunt dat de bestuurlijke autonomie van elke gemeente duurzaam gehandhaafd blijft.

Randvoorwaarden en uitgangspunten

Voor de coördinatie van dit deelproject is de deelprojectgroep verantwoordelijk. Het gelijktijdig in vier gemeenten opereren kan de nodige tijd vragen. Om adequaat te kunnen optreden is het nodig dat:

- De deelprojectgroep bevoegdheden heeft voor het snel en gericht kunnen uitzetten van opdrachten; deze bevoegdheden worden nader uitgewerkt in het deelprojectplan;
- De deelprojectgroep, in de persoon van de projectleider, ten behoeve en namens de individuele gemeenten optreedt als aanspreekpunt;
- De deelprojectgroep zich kan laten bijstaan door een extern deskundige, op basis van een in of bij het projectplan nader te formuleren opdracht;
- De vier gemeentelijke organisaties zich committeren aan dit deelproject en de daarin opgenomen tijdsplanning; (NB: tijdsplanning nog nader uit te werken i.o.v. deelprojectgroep)
- Er tussentijdse voortgangsrapportage zal plaatsvinden en achteraf verantwoording wordt afgelegd over realisatie van producten / deelprojectdoel.

Voor de afstemming tussen dit deelproject en lopende deelprojecten die bundeling op een specifiek taakveld beogen (zoals P&O) is de projectleider verantwoordelijk. Uitgangspunt is dat er gestreefd wordt naar samenhang en synchroniteit in besluitvorming over alle deelprojecten die bundeling van taken of processen beogen.

De gemeenten leveren de nodige menskracht en dragen zorg voor de eigen gemeentelijke consequenties, zoals het vrijmaken van personele inzet en daarmee samenhangende kosten. De kosten voor begeleiding door een extern deskundige worden gelijkkelijk over de vier gemeenten verdeeld.

Kritische succesfactoren

Noodzakelijk voor het slagen van dit deelproject is, dat het gedragen wordt door alle belanghebbenden; voor hen dient het deelproject uiteindelijk meerwaarde te hebben. Het creëren van draagvlak zal tot uitdrukking komen in de werkwijze gedurende het project: bestuurders, managers en medewerkers zullen actief bij het onderzoek betrokken worden. In het deelprojectplan wordt een en ander verder uitgewerkt. Tevens zal er gedurende het project met iedereen, inclusief de leden van de gemeenteraden, gecommuniceerd worden. Herkenbare en periodieke informatieoverdracht is daartoe noodzakelijk. In het deelprojectplan wordt een communicatieparagraaf opgenomen. De Ondernemingsraden van de vier gemeenten zijn, door middel van afvaardiging uit het midden van het door hen gevormde OR-platform, in de deelprojectgroep vertegenwoordigd. De werknemersorganisaties in het GO van de verschillende gemeenten worden voorafgaand aan het project geïnformeerd, en betrokken bij de 3^e fase (invoering gedeelde diensten), zo daartoe besloten wordt.

Toegevoegde waarde

Het deelproject sluit aan bij het 'tienpuntenplan' en het convenant dat tussen de vier gemeenten is aangegaan. Het draagt bij aan het ontwikkelen van een overall visie op invoering van het concept van gedeelde diensten, en daarmee indirect aan sturing van de diverse lopende deelprojecten die bundeling op specifieke taakvelden beogen. Het deelproject draagt bij aan beheerste en eenduidige invoering van gedeelde diensten. Afgeleid draagt het deelproject bij aan (verder) inzicht in processen, werkwijzen en cultuur in de respectieve ambtelijke organisaties, en factoren waarmee bij 'samen doen' rekening moet worden gehouden.