



**Rekenkamer  
BEL-Gemeenten**

## **Onderzoek Gemeentewerf** **Bel-Gemeenten**



## Onderzoek gemeentewerf BEL-gemeenten

Eén van de onderzoeken die de rekenkamercommissie BEL-gemeenten in 2006 heeft gestart, betreft een beknopt onderzoek naar de gemeentewerf BEL-gemeenten. De commissie vond dit een interessant onderzoeksonderwerp, omdat de gemeentewerf het eerste (en op dat moment enige) punt van samenwerking was tussen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. Inmiddels zijn wij hard ingehaald door de actualiteit. De drie gemeenten zijn voornemens om per 1 januari 2008 te komen tot een samenvoeging van de ambtelijke organisaties.

Wij denken dat het door ons uitgevoerde, beknopte onderzoek nog wel degelijk relevant is. Wij spitsen ons onderzoek namelijk toe op de kaderstelling en sturing door de raad en het College bij samenwerkingsprocessen. Het onderzoek kan ook stof voor reflectie bieden voor andere vormen van samenwerking die de gemeente wenst aan te gaan.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

0. Samenvatting
1. Onderzoeksaanpak
2. Analyse kader
3. Feitenrelaas
4. Beantwoording onderzoeksvragen
5. Aanbevelingen

Bijlage



## 0. **Samenvatting**

De rekenkamercommissie heeft een beknopt onderzoek uitgevoerd naar de gang van zaken rond het eerste (en lange tijd enige) punt van samenwerking tussen Blaricum, Eemnes en Laren: de gemeentewerf BEL. Kernvraag daarbij is hoe een gemeente op een deugdelijke wijze een samenwerkingsproces ingaat. De rekenkamercommissie legt daarbij de nadruk op kaderstelling, sturing en controle door het gemeentebestuur.

Sinds 1998 zijn de gemeentewerven van de gemeenten Eemnes en Laren gehuisvest op één locatie, in 1999 kwam daarbij ook de werf van Blaricum. De raden besloten hier destijds toe vanwege ruimtelijke overwegingen en de kostenvoordelen van “onder één dak”. Een organisatorische integratie was expliciet *niet* de bedoeling, omdat dit zou leiden tot verlies aan “identiteit”. Studies van externe bureaus (ODRP en later Cap Gemini) benadrukten daarentegen dat juist organisatorische integratie veel efficiencywinst zou opleveren.

De Gemeenten beoogde een gezamenlijke werf te bouwen voor een budget van 3 miljoen euro. Dat doel is bereikt binnen de gegeven financiële kaders. Daarbij is niet gekozen om een personele unie aan te gaan en daarmee mogelijk financieel voordeel te behalen ten opzichte van de oorspronkelijke budgetten van de 3 Gemeenten. Dat voordeel had tot een lastenverlichting van de inwoners kunnen leiden.



## 1. Onderzoeksaanpak

De rekenkamercommissie spitst de evaluatie van de gemeentewerf BEL-gemeenten tot op de kaderstelling en sturing door de raad en het College. De onderzoeksvragen luiden:

- A. Wat beoogden de drie gemeenten indertijd met de samenwerking van de gemeentewerven?
- B. Welke kaders en randvoorwaarden zijn meegegeven door raad en College?
- C. Op welke wijze gaven de Colleges sturing aan het proces?
- D. Op welke wijze is het definitieve besluit tot samenwerking genomen?
- E. Zijn de beoogde doelen bereikt?
- F. Welke leerpunten kunnen wij hieruit opmaken?

De onderzoeksaanpak bestaat uit drie stappen:

- het opstellen van een analysekader (zie paragraaf 2)
- beknopt dossieronderzoek (zie bijlage)
- het voeren van enkele gesprekken.

De gesprekpartners waren: E. de Bruijn en P. van Dijk (gemeente Eemnes), H. Boelmans (Laren) en H. ter Braak (projectleider BEL-samenwerking). Er zijn geen gesprekken gevoerd met medewerkers uit Blaricum, omdat de betrokken personen niet meer werkzaam zijn in Blaricum.



## **2. Analyse kader**

De rekenkamercommissie kijkt naar de gang van zaken rond de gemeentewerf BEL aan de hand van de vraag hoe een gemeente op een deugdelijke wijze een samenwerkingsproces ingaat. Daarbij legt de commissie de nadruk op kaderstelling, sturing en controle door het gemeentebestuur. De basis voor kaderstelling en controle door de raad zijn de 6 W-vragen:

- Wat willen we bereiken
- Wat gaan we doen
- Wat mag het kosten
- Wanneer is het klaar
- Wanneer, hoe en hoe vaak wordt de Raad geïnformeerd
- Waar liggen welke verantwoordelijkheden.

Navolgend analysekader is een uitwerking van de 6 W-vragen. Het is verder gebaseerd op ervaringen met samenwerkings- en fusieprocessen, regels voor goed projectmanagement en de spelregels voor het duale bestel.

### *Kaderstelling door de gemeenteraad*

- De raad geeft aan wat zij met de samenwerking wil bereiken. Deze doelstellingen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART).
- De raad geeft randvoorwaarden aan voor het samenwerkingsproces, onder meer ten aanzien van de structurele lasten van de samenwerking. Deze zijn SMART geformuleerd.
- De raad bepaalt de gewenste ingangsdatum van de samenwerking.
- De raad stelt procesbudget beschikbaar ter dekking van de incidentele lasten.
- De raad geeft aan met hoe vaak zij geïnformeerd wenst te worden.

### *Sturing door het College*

- Het College wijst een eindverantwoordelijke ambtenaar aan, die de verantwoordelijkheid krijgt om de samenwerking te realiseren binnen het door de gemeenteraad gestelde kader.
- Het College wijst uit zijn midden een coördinerende portefeuillehouder aan.
- Het College geeft randvoorwaarden aan voor het samenwerkingsproces, onder meer ten aanzien van de omgang met het betrokken personeel en de ondernemingsraad. Deze zijn SMART geformuleerd.



- Het College geeft de eindverantwoordelijke ambtenaar de benodigde bevoegdheden (mandaat).
- Het College geeft aan met welke frequentie en op welke wijze hij geïnformeerd wenst te worden.
- Het College geeft aan welke punten hij voor besluitvorming voorgelegd wil krijgen, onder meer belangrijke (dreigende) afwijkingen van de kaderstelling, het procesbudget en de ingangsdatum.

### *Het definitieve besluit tot samenwerking*

- De gemeenteraad neemt het definitieve besluit tot samenwerking.
- Aan de basis van het definitieve besluit tot samenwerking ligt een grondige inventarisatie van de samenwerkende organisatieonderdelen in termen van financiën, personeel, bezittingen en output/ dienstverlening.
- In het definitieve besluit tot samenwerking is aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de door de gemeenteraad gestelde doelen en randvoorwaarden.
- In het definitieve besluit tot samenwerking is gemotiveerd op welke wijze de belangen van de gemeente zijn gediend in termen van financiën, personeel, bezittingen en output/ dienstverlening.
- Het definitieve besluit tot samenwerking bepaalt op welke wijze sturing en controle vanuit de gemeente wordt georganiseerd.
- Het definitieve besluit tot samenwerking wijst de eindverantwoordelijke aan voor het samenwerkingsverband c.q. het nieuwe organisatieonderdeel dan wel geeft aan op welke wijze over diens benoeming wordt besloten.



### 3. Feitenrelaas

Rond 1994 ontstaat bij de gemeente Eemnes de behoefte om nieuwe huisvesting te realiseren voor de eigen gemeentewerf. Eemnes heeft een stuk grond nabij snelweg A27. Uit kostenoverwegingen vraagt de gemeente aan Laren en Blaricum om hun werven hier ook onder te brengen. Laren en Blaricum zijn geïnteresseerd, omdat de oude werflocaties dan beschikbaar komen voor nieuwe bestemmingen. In Laren is hier uiteindelijk de brandweer gehuisvest, in Blaricum met name woningbouw.

Begin 1995 stellen de drie gemeentesecretarissen een rapport op over de haalbaarheid en wenselijkheid van een gemeenschappelijke werf. Zij zien mogelijkheden voor een gezamenlijke huisvesting. Samenvoeging van de buitendiensten ligt echter moeilijk. De cultuurverschillen tussen de drie werven vinden zij op dat moment onoverbrugbaar. Deze liggen met name bij: de werkroosters, het kwaliteitsniveau en de balans tussen zelf doen en uitbesteden.

Het onderzoeksbureau ODRP krijgt de opdracht de mogelijkheden te verkennen van de samenvoeging tot één werf. Het bureau ziet diverse mogelijkheden om bij samenvoeging tot kostenbesparing te komen. Onder andere inkoopvoordelen, uitwisseling van personeel en efficiëntie bij de aansturing geven mogelijk 10-20% besparing op de totale jaarlijkse kosten. Een vraagteken wordt gezet bij de mogelijkheid om ook de kringloopwinkel van Eemnes op hetzelfde terrein te vestigen, dit in verband met de mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Een van de overwegingen was de mogelijke uitbreiding van de activiteiten van de werf. Daarnaast was er de gedachte dat de kringloopwinkel niet alleen voor Eemnes, maar ook voor de andere Gemeenten een rol zou kunnen spelen en dan mogelijk meer ruimte nodig had.

In november 1995 gaat een intergemeentelijke werkgroep van start, onder leiding van de secretarissen. Zij leveren in januari 1996 een rapport op, waarin is aangegeven dat de investeringen ca. Dfl. 3,0 miljoen gaan bedragen. Door de kringloopwinkel op hetzelfde terrein te plaatsen, kan de exploitatie positief worden beïnvloed.

In februari 1996 besluiten de drie gemeenteraden tot de bouw van een gemeenschappelijke werf (= gebouw en terrein). Een "personele unie" is nadrukkelijk niet de bedoeling, omdat dit zou leiden tot verlies aan 'identiteit'. Achtereenvolgens nemen de gemeenteraden de volgende besluiten:

- definitief besluit tot bouw, investering Dfl. 2,7 miljoen (mei 1996)
- besluit tot aanbesteding; 5 aannemers worden uitgenodigd een aanbieding te doen (november 1996)
- beschikbaar stellen van een krediet van totaal Dfl. 3,12 miljoen (3,0 mln. + 4% inflatie) (maart 1997).

In 1998 komt de werf klaar en wordt als eerste door Eemnes en Laren in gebruik genomen. In 1999 komt ook de werf van Blaricum over naar Eemnes.

De uiteindelijke stichtingskosten bedroegen 3,1 miljoen. Voor zover wij konden nagaan heeft er geen integrale nacalculatie plaatsgevonden met daarbij een vergelijk tussen de oorspronkelijke planning en de daadwerkelijke uitkomst. Het proces heeft zich gedurende de jaren ontwikkeld en daarmee is het uiteindelijke investeringsniveau bepaald.



## Rekenkamer BEL-Gemeenten

De behaalde efficiëntie is vooral terug te vinden bij de items die gezamenlijk gebruikt worden, zoals de kantine en dergelijke. De budgetten van de individuele Gemeenten zijn gelijk gebleven, op de inflatie correcties en beleidswijzigingen na.

De kringloopwinkel van Eemnes is op het terrein van de Werf geplaatst.

Na de ingebruikname van de werf komt tweemaal een evaluatie van de samenwerking aan de orde. In april 2005 rapporteert een projectgroep in opdracht van de raden dat alles prima loopt en dat er nauwelijks redenen zijn om de samenwerking te intensiveren. En in september 2005 verschijnt een rapport van het onderzoeksbureau Cap Gemini. Deze bevat het advies om één gemeenschappelijke dienst te vormen, omdat daarmee kan een behoorlijke besparing behaald kan worden. Ook zij spreken van 10 – 20 % op de organisatiekosten. Vooral het gezamenlijk gebruik van materiaal, mensen en een kleinere overhead levert besparingen op verwacht men.

Op dit moment is de integratie van de ambtelijke organisaties van Blaricum, Eemnes en Laren in voorbereiding. Per 1 januari 2008 zal een gemeenschappelijke regeling worden opgericht. De werkorganisatie onder leiding van één directeur zal gaan werken in opdracht van de drie gemeentebesturen. Ook de buitendiensten en binnendiensten op de gemeentewerf zullen nu samengaan.





## 4. Beantwoording onderzoeksvragen

### A. *Wat beoogden de drie gemeenten indertijd met de samenwerking van de gemeentewerven?*

De gemeenten beoogden de drie werven op één locatie te huisvesten, om vooral een locatie vraagstuk op te lossen. In Eemnes was behoefte aan een nieuwe werf en men had reeds gronden beschikbaar. Ook in Laren en Blaricum was belangstelling omdat men met de bestaande werf locaties andere noodzakelijke ontwikkelingen kon realiseren.

Het definitieve besluit over de samenwerking is genomen in de Raden van begin 1996 (februari). Dit werd gevolgd door een besluit in mei 1996 over de investeringskosten (toen 2,7 miljoen gulden).

### B. *Welke kaders en randvoorwaarden zijn meegegeven door raad en College?*

In januari 1996 is de eerste financiële indicatie 3 miljoen gulden. In het besluit van mei 1996 wordt gesproken over 2,7 miljoen gulden voor de investering, in maart 1997 wordt het definitieve krediet vastgesteld op 3,12 miljoen gulden.

Tweede randvoorwaarde was: geen personele unie.

Derde randvoorwaarde: De jaarlijkse lasten mogen niet hoger worden (behoudens inflatiecorrectie en beleidswijzigingen).

Over andere aspecten zoals opleverdatum, procesbudget, omgang met personeel en eventueel OR zijn geen afspraken met de Raden gemaakt.

### C. *Op welke wijze gaven de Colleges sturing aan het proces?*

De realisatie van de gemeenschappelijke werf werd neergelegd bij de drie gemeentesecretarissen en een bouwkundig projectleider. Daarbij werd vooral aandacht besteed aan financiële aspecten en mogelijke onrust bij het personeel over een mogelijk samengaan van de werven. Angst was er onder personeel om "de rommel van de andere Gemeente te moeten opruimen", maar ook werd er verschillend gewerkt en verschillend e kwaliteitsniveaus aangehouden.

De Gemeentesecretarissen en de projectleider werden door de colleges gemandateerd om het proces uit te voeren.

### D. *Op welke wijze is het definitieve besluit tot samenwerking genomen?*

De financiële onderbouwing van de te bouwen werf is vooral beoordeeld op aspecten van huisvesting en totale kosten. Aspecten als jaarlijkse exploitatie hebben een ondergeschikte rol gespeeld. Zeker bij de afweging of en hoe er efficiëntie voordelen te halen zouden zijn geweest.

In januari 1996 schrijven de Gemeentesecretarissen een rapport wat zich baseert op het onderzoeksrapport van ODRP, over de mogelijkheden voor een gezamenlijke werf, van najaar 1995. In dat rapport wordt aangegeven dat de investeringen ca. 3 miljoen gulden bedragen. Tevens geven zij aan dat, om diverse redenen er geen personele unie gevormd zou moeten worden. Aspecten als cultuurverschil en een beperkt financieel voordeel (10-15%) spelen in hun afweging een belangrijke rol. Na dit rapport is er in de Raden alleen gesproken over het realiseren van een gezamenlijke werf, zonder personele samenwerking.



*E. Zijn de beoogde doelen bereikt?*

Aangezien de doelen in februari 1996 niet duidelijk SMART-geformuleerd waren, is het moeilijk hierover een oordeel te geven. Het doel om één werv te bouwen is gehaald.

*F. Welke leerpunten kunnen wij hieruit opmaken?*

Er was een kans om het product werv kostenefficiënter, goedkoper, uit te voeren. Dan was het noodzakelijk geweest tot een indringende samenwerking van de werven te komen, met een duidelijke leiding. De gemeenten hadden dan kunnen kiezen voor het “inkopen” van hun wensen (in kwaliteit en kwantiteit) bij deze gezamenlijke werv. Het daar behaalde financiële voordeel had vertaald kunnen worden in lagere lasten voor de Burgers. Vraag blijft of daarvoor voldoende politiek draagvlak te realiseren was geweest. Omdat er geen poging gedaan is hebben de Raden die afweging ook niet gemaakt.



## 5. Aanbevelingen

Belangrijk voor de Raad is steeds een duidelijk analysekader te gebruiken bij de afweging van voorstellen.

Wees niet te snel beïnvloed door gevoeligheden. Blijf objectief kritisch er zijn altijd gevoeligheden bij samenwerkingen. Kijk naar de kansen voor verbeteringen.

Daarbij is het in het huidige Dualistische bestel van belang dat de Raden duidelijke kaders stellen en nadrukkelijk aangeven hoe en wanneer men bij het proces betrokken wens te worden.

Stel bij dergelijke voorstellen de 6 belangrijke W-vragen:

1. Wat willen we bereiken (Maatschappelijk doel)?
2. Wat gaan we daar voor doen?
3. Wat mag het kosten (Financieel kader van de Raad)?
4. Wanneer is het klaar?
5. Wie is verantwoordelijk en hoe lopen de rapportagelijnen?
6. Wanneer, hoe vaak en hoe wordt de Raad geïnformeerd over de voortgang?

Met deze set vragen kan de Raad haar 3 hoofdtaken (Kaderstellen, Budgetrecht en Controle) uitstekend vervullen.



## ***Bijlage: Geraadpleegde dossiers***

<b>Datum</b>	<b>Gemeente</b>	<b>Orgaan</b>	<b>Document</b>
30-5-1995	BEL	B&W	Secretarissen voor 01-09-95 rapport Werf
4-11-1995	BEL	ODRP	rapport samenvoeging gemeentewerven BEL
27-11-1995	BEL	secretarissen	Intergemeentelijke projectgroep voor nader onderzoek
8-1-1996	BEL	secretarissen	Rapport intergemeentelijke projectgroep werf
6-2-1996	B	Raad	Besluit samenwerking BEL Werf
1-5-1996	B	Raad	Definitief Besluit bouwen Werf
28-11-1996	B	Raad	Besluit aanbesteding Werf
27-3-1997	B	Raad	Krediet Werf FL. 1,04 mil. (totaal FL 3,12)
22-9-2003	BEL	Raad	Nader onderzoek BEL samenwerking 8 onderwerpen
22-9-2004	B	Raad	Extern nader onderzoek Euro 45.000 (B. 15.000)
22-9-2004	BEL	Raad	Instellen diverse projectgroepen w.o. Werf
21-4-2005	BEL	projectgroep	rapport: Waar moeilijk doen als het samen kan.
1-9-2005	BEL	B&W	Voortgang visie vorming samenwerking BEL
10-1-2006	BEL	B&W	Plan van aanpak BEL Vorming WGR regeling
1-3-2006	BEL	B&W	Brief aan CdK. Over herindeling