

Rekenkameronderzoek gemeente Heemstede

Inzicht in de ontwikkeling van bedrijfsvoeringstaken van gemeente Heemstede door samenwerking met gemeente Bloemendaal



Philippe Sprenger
Peter van Unnik

Eindrapport
1 november 2017

Rekenkameronderzoek gemeente Heemstede

Inhoud	Pagina
Samenvatting	1
1. Aanleiding, doel en aanpak	3
1.1 Aanleiding en doel	3
1.2 Opzet en aanpak van het onderzoek	3
2. Conclusies en aanbevelingen	5
2.1 Conclusies	5
2.2 Aanbevelingen	8
3. Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie	9
4. Historie van de samenwerking	19
4.1 Historie op hoofdlijnen	19
4.2 Verkenning, besluit en kaders van de samenwerking	20
4.3 Voortgangsrapportages	20
4.4 Voornemen tot vervlechten van bedrijfsvoeringstaken	24
4.5 Samenvatting per taakveld	26
5. Algemene bevindingen	32
5.1 Doelen van de samenwerking	32
5.2 De status van de samenwerking	33
5.3 Sturing en verantwoording	34
5.4 Kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid	38
6. Bevindingen per specifiek taakgebied	44
6.1 Communicatie	44
6.2 Automatisering	45
6.3 Financiën	48
6.4 P&O	51
6.5 Facilitaire Zaken	51
6.6 Juridische Zaken	52
7. Benchmarkonderzoeken 2012 en 2017 vergeleken	54
7.1 Wat is een benchmarkonderzoek?	54

7.2 De waarde en de beperking van de benchmarkonderzoeken in dit onderzoek	54
7.3 Vergelijking van resultaten op hoofdlijnen	55
Bijlage A: Geïnterviewde personen en organogram 2017	57
Bijlage B: Bestudeerde documentatie	59
Bijlage C: Rijnlands organiseren	61
Bijlage D: Analyse benchmarkonderzoeken 2012 en 2017	62

Samenvatting

Sinds 2013 werken de gemeenten Heemstede en Bloemendaal op ambtelijk niveau steeds meer samen. De rekenkamercommissie heeft onlangs onderzocht hoe deze samenwerking op bedrijfsvoeringstaken in de periode 2013 – 2016 voor Heemstede heeft uitgepakt: wat heeft de samenwerking gekost en opgeleverd en zijn de gestelde doelen gehaald?

Het onderzoek bestond uit een uitgebreide documentenanalyse en interviews met de portefeuillehouder P&O (de burgemeester), de gemeentesecretaris, meerdere managers en een vertegenwoordiging van de ondernemingsraad van de gemeente Heemstede.

Onderzoeksresultaten

Uit het onderzoek komt een beeld naar voren van een organisatie die de samenwerking met de gemeente Bloemendaal voortvarend ter hand heeft genomen en daarbij haar medewerkers veel ruimte geeft om die samenwerking in te vullen. Geheel volgens de heersende ambtelijke sturingsfilosofie en de organisatiecultuur wordt daarbij niet zozeer gestuurd op kwantificeerbare gegevens maar op klant- en medewerkertevredenheid. Alhoewel die positief te noemen zijn, is deze manier van aansturen niet zonder risico's, zo blijkt uit het onderzoek. Negatieve effecten zijn onder andere dat de samenwerking niet optimaal verloopt en beperkt wordt door de randvoorwaarde van mogelijke ontvlechting, dat niet duidelijk is of de doelen gehaald worden en dat een actieve dialoog tussen het college en de gemeenteraad over de samenwerking ontbreekt. Daarnaast zijn er zorgen op ICT-gebied.

De onderzoeksresultaten in vogelvlucht:

- Uit het onderzoek komt naar voren dat niet alle geïnterviewden de **doelen** kennen die gesteld zijn voor de samenwerking tussen Heemstede en Bloemendaal: het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, het verminderen van kwetsbaarheid en het verhogen van de efficiency.
- Vervolgens blijkt dat de gestelde randvoorwaarde dat de samenwerking altijd '**ontvlochten**' moet kunnen worden een zo effectief en efficiënt mogelijke samenwerking juist in de weg staat.
- De samenwerking blijkt gerealiseerd te zijn uit de reguliere begroting, met uitzondering van specifieke ICT-investeringen. Maar zowel de **financiële kosten als de opbrengsten** van de samenwerking zijn niet te achterhalen doordat niet is vastgelegd hoeveel tijd en middelen zijn besteed aan de samenwerking en in welke mate de investeringen in tijd en geld ten koste zijn gegaan van andere investeringen.
- Door de samenwerking is een aantal **processen** in beide gemeenten gelijkgeschakeld. Ook is er ruimte gemaakt voor specialisatie door teams samen te voegen en door nieuwe taken te creëren. Door een grotere achtervang is de kwetsbaarheid van taken waarschijnlijk afgenomen, waardoor minder inhuur nodig is (met waarschijnlijk minder kosten als gevolg). Overigens worden veel resultaten van de samenwerking pas in de toekomst verwacht.

- Bij de medewerkers van de onderzochte bedrijfsvoeringsafdelingen is het draagvlak voor de samenwerking toegenomen en zijn het draagvlak en de tevredenheid ook groter dan bij de andere afdelingen. Toch kennen de medewerkers in het algemeen de reden van de samenwerking meestal niet en weten ze niet wat de samenwerking zou moeten opleveren voor de inwoners van Heemstede.
- Uit het onderzoek komt naar voren dat de samenwerking op **ICT-gebied** nog niet goed verloopt. Er is te weinig duidelijkheid over de aansturing, verantwoordelijkheden en de besluitvorming. Op dit vlak zou volgens de rekenkamercommissie meer transparantie over kosten, opbrengsten en risico's nodig zijn.
- De samenwerking wordt, zo is gebleken, op diverse manieren **aangestuurd**. Dit heeft te maken met de 'Rijnlandse' sturingsfilosofie binnen de gemeente die gebaseerd is op samenwerken en vrijheid geven aan teams. Hoewel dit past binnen de visie en kaders voor de samenwerking, kwalificeert de rekenkamercommissie deze manier van sturen als niet transparant en te zeer afhankelijk van de situatie per team.
- Voordat de samenwerking in 2013 begon, hebben geen **nulmetingen** plaatsgevonden van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van de bedrijfsvoeringstaken. Het is hierdoor niet mogelijk om te beoordelen of de gestelde doelen behaald zijn, noch is het mogelijk om de samenwerking bij te sturen.
- **Verantwoording aan de raad** over de ambtelijke samenwerking heeft plaatsgevonden door middel van voortgangsrapportages in de vorm van C-stukken, die niet automatisch geagendeerd worden. De raad heeft in de onderzochte periode één schriftelijke vraag gesteld over de samenwerking. De rekenkamercommissie concludeert dat de raad in dit dossier in sterkere mate zijn controlerende taak had kunnen uitoefenen en tevens dat het college de raad actiever had kunnen betrekken.

Op basis van deze conclusies komt de rekenkamercommissie tot een aantal aanbevelingen die gericht zijn op meer transparantie in de verantwoording en aansturing. De rekenkamercommissie beveelt aan duidelijke doelen en toetsingscriteria op te stellen en die te laten bekrachtigen door de raad. Een mogelijke ontvlechting moet hierbij een uitgangspunt zijn. Ook stelt zij voor om nu alvast de mogelijke samenwerkingsvormen (bestuurlijke fusie, ambtelijke samenwerking, ambtelijke fusie of een eventuele andere vorm) in kaart te brengen zodat daarover tijdens de volgende raadsperiode besloten kan worden. Ook zou een routeplan opgesteld moeten worden voor de weg daarnaartoe. Tenslotte beveelt de rekenkamercommissie aan om goed te kijken naar de toekomstbestendigheid en de strategie van de ICT-taken en –afdelingen.

1. Aanleiding, doel en aanpak

1.1 Aanleiding en doel

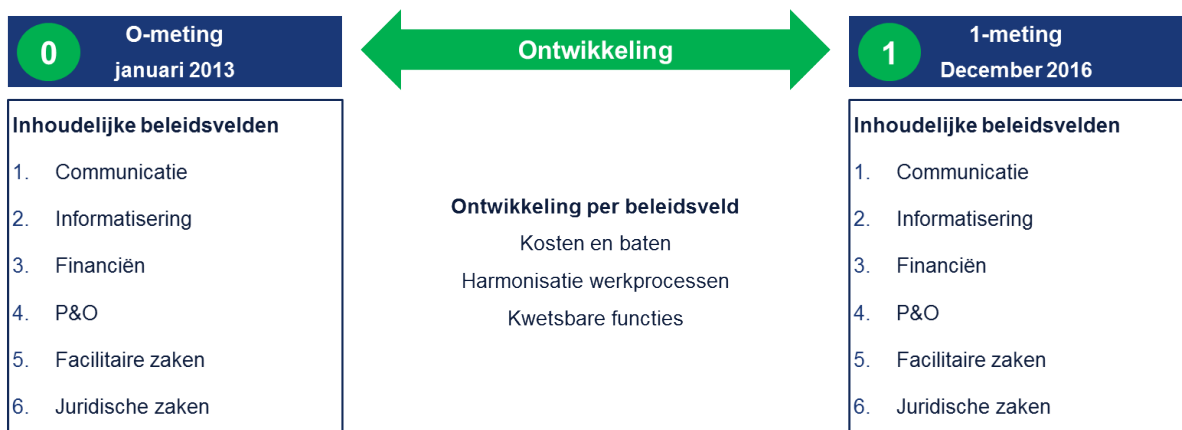
De afgelopen maanden heeft Berenschot in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Heemstede onderzocht wat de effecten zijn van de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Heemstede en Bloemendaal op bedrijfsvoeringstaken in de periode 2013 – 2016: *communicatie, automatisering, financiën, P&O, facilitaire zaken en juridische zaken*.

De ontwikkeling van de kosten en de baten van de samenwerking is onderzocht en daar waar mogelijk gedifferentieerd naar de taakgebieden. Daarbij is onderzocht in welke mate de beoogde doelen (harmoniseren werkprocessen en vermindering kwetsbare taken) als gevolg van de samenwerking zijn gerealiseerd.

Het onderzoeksresultaat bevat hoofdzakelijk feitelijke bevindingen van de onderzoekers en vervolgens conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

1.2 Opzet en aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: wat zijn de kosten- en kwaliteitseffecten op bedrijfsvoeringstaken van gemeente Heemstede als gevolg van de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Heemstede en Bloemendaal in de periode 2013 – 2016?



Bij aanvang van het onderzoek heeft een gesprek plaatsgevonden tussen een vertegenwoordiging van de rekenkamercommissie en de onderzoekers. In dit gesprek is de aanpak van het onderzoek doorgesproken.

Vervolgens heeft de rekenkamercommissie de gemeenteraad, de griffier, de burgemeester en de gemeentesecretaris van Heemstede geïnformeerd over het onderzoek. Ook de griffier, gemeenteraad, rekenkamercommissie en gemeentesecretaris van gemeente Bloemendaal zijn door de rekenkamercommissie over het onderzoek geïnformeerd.

De onderzoekers hebben vervolgens een documentenanalyse uitgevoerd. Ook zijn interviews gehouden met de portefeuillehouder P&O, de gemeentesecretaris, managers en een vertegenwoordiging van de ondernemingsraad van de gemeente Heemstede. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en personen is opgenomen als bijlage.

De onderzoeksbevindingen zijn door gemeente Heemstede ambtelijk getoetst op juistheid. Na de ambtelijke toets hebben de onderzoekers bevindingen aangescherpt en heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd. .

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek beschreven, gevolgd door een bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamercommissie in hoofdstuk 3. Voordat in hoofdstuk 5 en 6 wordt ingaan op de onderzoeksbevindingen, bevat hoofdstuk 4 een beschrijving van de historie van de ambtelijke samenwerking tussen gemeente Heemstede en Bloemendaal. Hoofdstuk 7 staat in het teken van een benchmarkonderzoek en is omwille van de omvang als apart hoofdstuk (en verder als bijlage D) achter de onderzoeksbevindingen gevoegd.

2. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat op basis van de onderzoeksbevindingen de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

2.1 Conclusies

2.1.1 Doelen en kaders van de samenwerking

De gemeenten Heemstede en Bloemendaal kennen vanaf 2013 een samenwerking op het gebied van bedrijfsvoeringstaken. De rekenkamercommissie heeft onderzocht wat de gevolgen zijn van deze samenwerking voor de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van bedrijfsvoeringstaken in de periode 2013 – 2016.

De rekenkamercommissie heeft deze onderzoeksvraag geformuleerd op basis van ambtelijke voortgangsrapportages uit 2014 waarin drie aspecten zijn genoemd als toetsingscriteria voor de samenwerking, te weten: het verbeteren van kwaliteit van de dienstverlening, het verminderen van kwetsbaarheid en het verhogen van de efficiency.

Uit het onderzoek is gebleken dat de samenwerking geen eenduidig doel kent én dat de genoemde toetsingscriteria door de geïnterviewden niet alle worden herkend als doelen van de samenwerking. De rekenkamercommissie moet dan ook vaststellen dat sprake is van een samenwerking zonder expliciet en breed gedeeld doel. De vraag of de beoogde doelen daarmee gerealiseerd zijn (of worden) is daardoor feitelijk niet te beantwoorden.

2.1.2 Sturing, monitoring en verantwoording

Sturing

Daarnaast heeft de rekenkamercommissie onderzocht hoe de sturing, monitoring en verantwoording rondom de samenwerking zijn ingericht. De sturing op de samenwerking wordt door geïnterviewden gekenschetst als 'bottom-up' of 'Rijnlands'. Dit komt met name tot uitdrukking in het feit dat teams in hoge mate zelf mogen verkennen op welke wijze zij samenwerken en in welk tempo de samenwerking zich verder ontwikkelt. Het risico van deze werkwijze is dat de doelen per team verschillend worden geïnterpreteerd en daardoor verschuiven of verdwijnen.

De rekenkamercommissie concludeert dat de sturing en verantwoordelijkheid niet eenduidig zijn vormgegeven. Soms heeft het gezamenlijke 'MT-Kzoom' de beslissende rol, soms de directie en soms een teammanager. De onderzoekers hebben ten aanzien van de sturing op de ambtelijke samenwerking geen heldere beslissingsbevoegdheden of een uniform besluitvormingsproces kunnen traceren. Hoewel de wijze van sturen deels past binnen de in 2013 vastgelegde visie en kaders voor de samenwerking, kwalificeert de rekenkamercommissie de sturing hiermee als situationeel en niet transparant.

Ook concludeert de rekenkamercommissie dat het door de directie gehanteerde criterium 'eenvoudig ontvlechten van de samenwerking' contrair kan zijn aan een zo effectief en efficiënt mogelijke samenwerking. De rekenkamercommissie mist een afwegingskader waarin de voordelen en nadelen van dit criterium worden geconcretiseerd. Een dergelijk kader zou immers ook richting kunnen geven voor gevallen waarin het ontvlechtingscriterium mogelijk kan vervallen.

Monitoring

In termen van monitoring hebben er voorafgaand aan de samenwerking in 2013 geen nulmetingen plaatsgevonden van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van de bedrijfsvoeringstaken, noch zijn er effecten gekwantificeerd. Dit blijkt grotendeels een bewuste keuze van de organisatie, vanuit de gedachte dat kwantificering van resultaten niet past bij het karakter van de organisatie en per definitie geen recht doet aan de werkelijkheid.

Hoewel de rekenkamercommissie begrip heeft voor deze argumentatie concludeert zij dat de organisatie hiermee een relevante mogelijkheid tot (bij)sturing van de samenwerking laat liggen. In dit onderzoek blijkt dan ook dat door (volledig) gebrek aan die informatie het niet mogelijk is na te gaan wat de financiële kosten en opbrengsten van de samenwerking zijn. Dit laat onverlet dat de samenwerking resultaten heeft opgeleverd die als positief zijn te kwalificeren. In de volgende paragraaf 2.1.3 worden deze op hoofdlijnen beschreven.

Verantwoording

De verantwoording aan de raad heeft plaatsgevonden door middel van voortgangsrapportages die zijn aangeboden in de vorm van C-stukken, welke slechts na een expliciete vraag geagendeerd worden. Tegelijkertijd heeft de raad in de periode van de samenwerking slechts één schriftelijke vraag met betrekking tot de samenwerking gesteld.

De rekenkamercommissie concludeert dat het verstrekken van voortgangsrapportages met een hogere status dan een C-stuk passender zou zijn geweest gezien de mogelijke consequenties van een vergaande samenwerking. Ook concludeert de rekenkamercommissie dat de raad in dit dossier in sterkere mate zijn controlerende taak had kunnen uitoefenen: een samenwerkingsverband kan immers op een punt komen waarin op raadsniveau keuzes ten aanzien van de koers moeten worden gemaakt die niet zonder gevolgen teruggedraaid kunnen worden en bijvoorbeeld ook gevolgen hebben voor de kaders en de begroting.

2.1.3 Wat is gerealiseerd door de ambtelijke samenwerking?

Processen

De rekenkamercommissie concludeert dat een aantal processen is geharmoniseerd als gevolg van de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten. Over de kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten zijn, door het ontbreken van monitoring door de gemeente, slechts aannames te doen. De rekenkamercommissie acht het aannemelijk dat, in lijn met de interviewresultaten, er meer kansen zijn voor specialisatie binnen teams door het samenvoegen van formatie en door binnen de formatie ruimte voor nieuwe taken te creëren, en ook dat de kwetsbaarheid van taken door een vergrote achtervang kan afnemen.

Ook acht de rekenkamercommissie het aannemelijk dat dit laatste zou kunnen leiden tot minder inhuur en daarmee tot een verlaging van de kosten. De geïnterviewden geven echter ook in ruime meerderheid aan dat resultaten vooral in de toekomst behaald moeten worden, waardoor inzicht in daadwerkelijke realisatie ontbreekt.

Kosten en opbrengsten

Voorts concludeert de rekenkamercommissie dat door het ontbreken van informatie over de bestede tijd en middelen over de periode 2013 – 2016 het niet mogelijk is na te gaan wat de financiële kosten en opbrengsten zijn van de samenwerking. Duidelijk is wel dat de samenwerking, met uitzondering van specifieke ICT-investeringen, wordt gerealiseerd uit de reguliere begroting, zonder dat voor het realiseren van de samenwerking budget is vrijgemaakt. In welke mate de investeringen in tijd en geld ten koste zijn gegaan van andere investeringen is met dit onderzoek niet vast te stellen.

Medewerkers

Tevens maakt de rekenkamercommissie uit verschillende medewerkertevredenheidsonderzoeken op dat het draagvlak voor samenwerking onder medewerkers van bedrijfsvoeringsafdelingen toeneemt en dat op deze afdelingen het draagvlak en de tevredenheid ook groter zijn dan bij andere (niet-bedrijfsvoerings-) afdelingen. Tegelijkertijd is in de interviews en documentatie omtrent medezeggenschap gebleken dat medewerkers veelal niet de reden kennen van de samenwerking en evenmin weten wat de samenwerking zou moeten opleveren voor de inwoners van Heemstede. Dit onderschrijft de eerdere conclusies van de rekenkamercommissie dat de doelen van de samenwerking niet helder zijn.

ICT-samenwerking

De rekenkamercommissie wil tenslotte specifiek ingaan op de ICT-samenwerking. Hierbij zijn er verschillende feiten die de rekenkamercommissie zorgen baren. Ten eerste blijkt uit de in 2013 door Capgemini opgestelde business case voor de GRIT-samenwerking (Gemeenschappelijke Regeling Informatie Technologie) dat 80% van de applicaties verschilt van die van Bloemendaal en dat het jaren zal duren om deze te harmoniseren.

In de periode 2013 – 2016 hebben daarnaast drie verschillende afdelingshoofden gewerkt aan de ICT-samenwerking; sinds 2017 zijn er twee leidinggevendenden. De automatisering (GRIT) is om niet te achterhalen redenen georganiseerd als afdeling, in tegenstelling tot het hieraan nauw verbonden onderdeel Informatisering dat als een programma is ingericht. Op basis van documentatie en interviews blijkt dat de reikwijdte van de samenwerking als te klein wordt ervaren en dat kennis en expertise missen.

De rekenkamercommissie onderschrijft nadrukkelijk het besluit van beide gemeentesecretarissen om een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de mate waarin de GRIT over een jaar voldoende 'mature' is en technisch op orde is. De rekenkamercommissie concludeert tegelijkertijd dat de

sturing, verantwoording en besluitvorming in dit dossier gebaat zijn bij transparantie over kosten, opbrengsten en risico's.

2.2 Aanbevelingen

1. Maak nog in deze raadsperiode de doelen en toetsingscriteria van de huidige samenwerking met Bloemendaal expliciet en zorg voor een duidelijke planning, voor een eenduidige sturing en voor heldere verantwoordelijkheden. De mogelijkheid om te ontvlechten moet hierbij een uitgangspunt zijn.
2. Betrek de raad actief bij dit onderwerp door de bovengenoemde doelen en toetsingscriteria als B-stuk aan te bieden.
3. Breng voor het eind van deze raadstermijn in kaart welke samenwerkingsvormen (bestuurlijke fusie, ambtelijke samenwerking, ambtelijke fusie of een eventuele andere vorm) er mogelijk zijn voor Heemstede en Bloemendaal. Geef de voor- en nadelen aan van de verschillende samenwerkingsvormen. Breng zo mogelijk tevens in kaart de personele en financiële gevolgen. In de volgende raadstermijn kan dan besluitvorming plaatsvinden.
4. De rekenkamercommissie beveelt aan om na de hierboven aanbevolen besluitvorming in de raad een routeplan op te stellen waarin de kaders, de gekozen samenwerkingsvorm en het tempo van de samenwerking zijn uitgewerkt inclusief de afhankelijkheden en risico's.
5. Meer in detail beveelt de rekenkamercommissie aan om aandacht te besteden aan informatisering en automatisering: neem in een volgende voortgangsrapportage de stand van zaken omtrent de ontwikkeling van automatisering (GRIT) en informatisering op, waarbij de nadruk ligt op de toekomstbestendigheid en de strategie van beide (gezamenlijke) taakgebieden. Neem de raad mee in dit dossier.

3. Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie

Aan de gemeenteraad van Heemstede

Heemstede, 31 oktober 2017

Geachte leden van de gemeenteraad,

Het college van burgemeester en wethouders heeft kennis genomen van het rapport van de rekenkamercommissie (RKC) over de ambtelijke samenwerking Heemstede-Bloemendaal en heeft behoefte daar op te reageren.

Na eerste lezing van het rapport is namens het college nog een aantal verhelderende vragen gesteld aan de RKC en de beantwoording is op 22 oktober 2017 ontvangen. Deze vragen en antwoorden zijn als bijlage bij deze reactie gevoegd.

Wij zijn blij dat de RKC constateert dat de resultaten van de wijze waarop in de organisatie gestuurd wordt positief te noemen zijn. Met een hoge tevredenheid van de inwoners en van medewerkers. Met een formatie die relatief laag is en met positieve rapportages van de accountant.

Conclusies

De RKC ziet desondanks risico's omdat zij concrete informatie ten aanzien van de resultaten van de ambtelijke samenwerking niet boven water heeft kunnen krijgen. Zij mist een scherpe definitie van een stip aan de horizon, een nulmeting, het stellen van lange-termijndoelen, stappenplannen met benoemde resultaten en indicatoren, met een strakke planning en control.

Langs die lijn is de ambtelijke samenwerking inderdaad niet georganiseerd. Zo'n aanpak past ook niet bij onze ambtelijke sturingsopvattingen en organisatiecultuur (bij het kopje 'Aanpak samenwerking' gaan wij hier nader op in).

Bovendien staat de door de RKC bepleite aanpak haaks op de kaders en randvoorwaarden die door de politiek in beide gemeenten zijn meegegeven:

- Beide gemeenten hebben expliciet aangegeven dat ze zelfstandig willen blijven. Met andere woorden: er komt geen bestuurlijke fusie.
- Er komt ook geen ambtelijke fusie.
- Ambtelijke samenwerking is prima maar moet als daar noodzaak toe is kunnen worden ontvlochten.

Er is dus vanuit de politiek geen duidelijke stip meegegeven. Integendeel, er is vooral meegegeven waar de samenwerking niet toe mag leiden. Ook een datum waarop de samenwerking zou moeten zijn uitontwikkeld is niet genoemd.

De kritiek van de RKC over het ontbreken van die stip op de horizon richt zich in feite tegen de kaders en de randvoorwaarden die de politiek duidelijk heeft gesteld. Daarmee kunnen naar onze mening de opvattingen van de RKC worden beschouwd als een politieke stellingname.

De RKC had met respect voor de heersende ambtelijke organisatieopvattingen kunnen onderzoeken wat de samenwerking wel heeft opgeleverd. Met enige verdieping was daar meer over te vermelden geweest dan de conclusie dat de kwetsbaarheid waarschijnlijk is afgenomen waardoor er minder inhuur nodig is.

Voor de samenwerking zijn geen extra middelen beschikbaar gesteld. Dat er desondanks al goede resultaten zijn bereikt en dat deze nog zullen toenemen, stemt ons tot tevredenheid.

In relatie tot de conclusies uit het rapport willen wij nog drie opmerkingen plaatsen:

1. In het rapport wordt gesproken van een samenwerkingsproces dat al in 2013 is gestart. De eind 2013 gestarte samenwerking kende echter een vertraging in 2014 door de politiek-bestuurlijke perikelen in Bloemendaal. In feite zijn vooral 2015 en 2016 de jaren waarin de meeste voortgang is geboekt.
2. Opgemerkt wordt dat zowel de financiële kosten als de opbrengsten niet te achterhalen zijn. De reden daarvoor is dat wij samenwerken beschouwen als onderdeel van het reguliere werk. Daarvoor voeren wij geen aparte administratie.
3. Gesteld wordt dat de doelen van de samenwerking niet bij alle geïnterviewden bekend zijn. Naar onze overtuiging zijn de doelen wel degelijk bekend, maar worden deze in dit soort veranderingsprocessen uiteraard niet door iedereen in gelijke mate 'doorleefd'. Daarom blijven wij energie steken in het met elkaar bespreken en verkennen van het hoe en waarom van de samenwerking.

Aanpak samenwerking

Een gemeente is een veelzijdige, complexe organisatie. Een gemeente staat midden in een maatschappij die steeds ingewikkelder wordt, die te maken heeft met veel en snel veranderende wetgeving. Met steeds wisselende politieke en maatschappelijke opvattingen. En nieuwe taken waarbij het aantal maatschappelijke partners exponentieel toeneemt. Binnen dat krachtenveld achten wij scherpe definities van stippen op de horizon en lange termijn doelen een illusie.

Visie organisatieontwikkeling

In bijgevoegde 'visual' (zie bijlage 2) hebben wij onze visie op onze organisatie en hoe wij ons tot de samenleving willen verhouden verrat. Een visie die onze medewerkers inspireert en bewust maakt welke houding en gedrag in het huidige tijdsgewricht past. Die handvatten geeft hoe wij samen met inwoners en andere partners een antwoord kunnen vinden op maatschappelijke vraagstukken. Die zorgt dat wij een excellente dienstverlening kunnen blijven garanderen. Deze visie wordt voor een belangrijk deel ingevuld door de uitgangspunten binnen de participatieleergang 'Open je blik'. Inmiddels hebben zo'n 120 medewerkers van Bloemendaal en Heemstede hieraan deelgenomen en vormt deze een belangrijk succes van de samenwerking.

Flexibel organiseren

Om in lijn met onze visie te kunnen werken hebben wij een moderne organisatie nodig die snel en flexibel kan inspelen op alle veranderingen. Een organisatie die naar buiten gericht en responsief is.

En waarbij per onderwerp – afhankelijk van het speelveld en de behoeften van onze inwoners – de effectiefste organisatievorm gekozen kan worden.

Een organisatie die zich ontwikkelt overeenkomstig klassieke opvattingen dreigt ons inziens dan tekort te schieten. Wij hebben om die reden voor de huidige uitgangspunten en werkwijze gekozen. Waarbij wij blijven zoeken naar nieuwe inzichten die ons kunnen helpen, zoals 'Holacracy' of 'Agile'. Vertrouwen, ruimte scheppen, plezier hebben in dynamiek en los durven komen van vaste patronen vormen daarbij het vertrekpunt.

Daarmee experimenteren wij, alles met het oogmerk om bestuur en burgers nog beter te kunnen bedienen. De samenwerking met Bloemendaal helpt ons daarbij. Niet als doel op zich maar als middel om onze visie nu en in de toekomst te kunnen realiseren.

Wij kiezen dus voor 'flexibel organiseren' en maatwerk. Voorbeelden daarvan zijn de samenwerkingsvormen binnen het sociale domein en - meer recent - de invoering van de nieuwe Omgevingswet. Overeenkomstig ons uitgangspunt dat wij nieuwe wetgeving gezamenlijk oppakken, zijn wij begonnen vanuit de doelstelling om een gemeenschappelijke uitvoering van taken tot stand te brengen. Toch hebben Bloemendaal en Heemstede, elk op grond van eigen argumenten, op beide beleidsterreinen verschillende keuzes gemaakt. Die vrijheid moeten wij over en weer respecteren. Daardoor wisselt dus gelijktijdig per onderwerp het perspectief van de samenwerking.

ICT

Over de aansturing en de toekomst van de ICT-afdeling hebben wij inmiddels een 'Gateway Review' uit laten voeren. Dit onderzoek is uitgevoerd door een deskundig auditteam geïnitieerd door het Ministerie van BZK. Dit heeft waardevolle adviezen opgeleverd waarmee wij direct aan de slag zijn gegaan. Deze aanbevelingen bieden wij binnenkort aan het gemeentebestuur aan met een concreet plan van aanpak om tot verbeteringen te komen.

Rol van de Raad

De RKC onderschrijft dat het college verantwoordelijk is voor de organisatie, maar is van mening dat de gemeenteraad een gebrek aan aandacht heeft voor de samenwerking.

Omdat de ontwikkeling van de samenwerking van strategisch belang kan zijn voor de toekomst van de gemeente, heeft het college er – anders dan andere gemeenten - bewust voor gekozen de gemeenteraad hiervan periodiek op de hoogte te houden door middel van voortgangsrapportages. Met respect voor ieders verantwoordelijkheid heeft in de ogen van het college de gemeenteraad juist een verstandige rol opvatting aan de dag gelegd ten aanzien van de samenwerking: geïnformeerd willen worden, daarbij de ontwikkelingen kritisch kunnen volgen en tegelijkertijd ruimte willen bieden.

De aanbeveling van de RKC om nu alvast alle mogelijke samenwerkingsvormen in kaart te brengen met een routeplan, inclusief gestelde doelen en benodigde middelen lijkt, gelet op de huidige politieke kaders, nu niet zinvol.

Overigens is het in dit verband van belang op te merken dat in het nieuwe Regeerakkoord is opgenomen dat er voor gemeenten, die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken, een proces van herindeling gewenst is. Met

een opdracht aan de provincie om daartoe dan een Arhi-procedure te starten. De stip op de horizon in de vorm van een ambtelijke fusie zal overeenkomstig deze lijn dus ook leiden tot een bestuurlijke fusie.

Rol gemeente Bloemendaal

Wij werken ambtelijk samen met Bloemendaal. Dat wil zeggen dat Bloemendaal evenveel invloed op en zeggenschap over het samenwerkingsproces heeft als Heemstede. Omdat het onderzoek zich beperkt tot Heemstede is het daarmee onvolledig. Conclusies en aanbevelingen hebben slechts dan effect als deze ook door Bloemendaal worden gedeeld en opgevolgd. Wij begrijpen dat er wel een poging is gedaan om hen bij dit onderzoek te betrekken. De gemeenteraad van Bloemendaal is door de RKC op de hoogte gesteld van het onderzoek (zie bijlage 3). Daarbij heeft zij toegezegd dat het rapport een feitelijke weergave zal zijn van de mate waarin de doelen zijn behaald. En dat het geen politieke uitspraken zal bevatten.

Tot slot

Het heeft ons verrast dat bij uw raad in de volle breedte behoefte bestond aan een onderzoek naar de ambtelijke samenwerking met Bloemendaal. Wij hebben daar geen signalen over ontvangen tijdens de verschillende behandelingen van het onderwerp in de commissie. Wij kennen ook niet de achterliggende vragen van de raad om dit te willen. En wij weten ook niet of dit onderzoek u de antwoorden geeft waarnaar u op zoek bent.

Uiteraard gaan wij graag met u de dialoog aan om samen te verkennen wat u nodig heeft om uw rol in deze goed te kunnen vervullen.

Met vriendelijke groeten,

burgemeester en wethouders van Heemstede,

de secretaris,



de burgemeester,



mr. W. van den Berg

mw. drs. M.J.C. Heeremans

Bijlage 1. Antwoord RKC op vragen college over onderzoek samenwerking Bloemendaal - Heemstede

Bijlage 2. Visual visie organisatieontwikkeling

Bijlage 3. Brief RKC aan gemeenteraad Bloemendaal

Bijlage 1. Antwoord RKC op vragen college over onderzoek samenwerking Bloemendaal - Heemstede

ANTWOORD OP VRAGEN COLLEGE OVER ONDERZOEK SAMENWERKING

1. Rijnlands model

Het rapport stelt terecht dat wij bij de vormgeving van de samenwerking hebben gehandeld volgens de principes van het Rijnlands denken en organiseren en dat de "outcome" daarvan positief te noemen is. U stelt dat deze manier van aansturen evenwel niet zonder risico's is. Wij begrijpen deze conclusie niet, kunt u dat nader toelichten? Komt deze opvatting voort uit een depreciatie van de organisatiefilosofie?

Ieder model heeft voordelen en risico's. Voordelen van het Rijnlands model zijn m.n. veel medewerkersmotivatie, veel organische beweging en redelijk wat outcome. Risico's zijn: door onvoldoende scherpe definities van de stip aan de horizon, de doelen en de kosten is het moeilijk, zo niet onmogelijk om de voortgang af te meten aan de beoogde resultaten en waar nodig (bij) te sturen.

2. Maatwerk per afdeling

Hoe erg is het dat de samenwerking zich per team verschillend ontwikkelt?

Maatwerk kan wenselijk en zinvol zijn. Niet elke afdeling is gelijk en dus kan het soms beter zijn om de ene afdeling op een andere manier te laten samenwerken dan de andere. Maar uit het onderzoek blijkt dat er geen lange-termijndoelen zijn gesteld, er is geen stappenplan met concrete resultaten en uitgewerkte indicatoren die inzicht in de voortgang zouden kunnen bieden. Als gevolg daarvan zijn de mate van samenwerking en de snelheid waarin afdelingen het samenwerkingsproces doorlopen, enerzijds afhankelijk van personen en anderzijds is niet te controleren of de mate van samenwerking en de snelheid de juiste zijn.

3. Timing van onderzoek

Vindt u achteraf de timing van het onderzoek gelukkig, nu voor een aantal taken de vervlechting nog maar in het begin van uitvoering staat?

Ja, dat vinden wij wel.

De aanleiding om dit proces nu al te onderzoeken ligt in het feit dat alle raadsfracties hebben aangegeven dat ze de samenwerking graag onderzocht wilden hebben. Het onderwerp leeft blijkbaar enorm en tegelijkertijd is er behoefte aan meer controle dan de raad nu heeft.

Daarnaast loopt het samenwerkingsproces al sinds 2014; drie jaar dus. Gezien het feit dat er geen scherpe eindtijd is gesteld, is het niet mogelijk aan te geven wanneer de samenwerking dan wel onderzocht zou kunnen worden. Bovendien staat in de diverse voortgangsrapportages dat al veel is bereikt. Die feiten en ervaringen bieden terug- en vooruitkijkend op zich al de nodige stof tot studie, conclusies en aanbevelingen.

Tenslotte menen wij dat het in een beleidscyclus als deze beter is om onderweg de situatie te meten en vervolgens aanbevelingen in de praktijk te brengen dan aan het eind van de rit alleen maar te kunnen omkijken. Zo blijkt uit het onderzoek dat het ontvlechtingscriterium (terug kunnen naar werken per afzonderlijke gemeente) het effectief samenwerken op sommige onderdelen in de weg staat. Desgewenst kan daar nu meer gefundeerd over worden besloten.

4. Vergelijking met andere vormen van samenwerking

Heeft u overwogen om de resultaten van deze vorm van samenwerking te vergelijken met de resultaten van andere en anders vormgegeven voorbeelden van ambtelijke samenwerking in termen van outcome?

Dat hebben we overwogen maar de manieren van samenwerking in andere gemeenten zijn allemaal zo specifiek vormgegeven dat het niet paste binnen de scope van dit onderzoek om die analyses uit te voeren.

5. 'Open je blik'

Waarom bent u niet ingegaan op de gemeenschappelijke leergang 'Open je blik', waarbij beide organisaties zich samen voorbereiden op wat de samenleving nu en in de toekomst van de ambtelijke organisatie vraagt?

Deze leergang is opgenomen op basis van de ambtelijke reactie (pagina 42). De reden dat dit niet uitgebreider is vermeld is, is dat het in geen van de gesprekken is genoemd en daarmee ook in geen van de gesprekken is gerelateerd aan de samenwerking.

6. Rol van raad

U diskwalificeert de raad door hen een gebrek aan aandacht voor de samenwerking aan te wijzen en te reppen over het niet agenderen van de voortgangsrapportages en door het stellen van slechts één schriftelijke vraag. Heeft de commissie kennisgenomen van het feit dat rondom de beleidscyclus wel degelijke vragen zijn gesteld door de raad en dat zelfs één keer de gemeentesecretaris in de commissie is uitgenodigd, die daar samen met de portefeuillehouder uitgebreid is bevraagd door de commissie over de voortgang van de samenwerking?

Diskwalificatie is ons inziens een te sterke uitdrukking, die niet thuishoort bij onze conclusies.

In de ambtelijke reactie is geen melding gemaakt van de gestelde vragen rondom de beleidscyclus. In de rapportage hebben wij overigens wel degelijk gemeld dat de gemeentesecretaris een presentatie heeft gegeven. Wij hebben verder geconstateerd dat de raad de betreffende voortgangsrapportages steeds als C-stuk heeft ontvangen voor de Commissie Middelen wat de drempel om ze te bespreken wellicht verhoogd heeft.

7. Verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering

Wie is er volgens u verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie, het college of de raad?

Het bestuur, i.c. het college van B&W. De raad en de rekenkamercommissie hebben hierbij een

controleerende taak

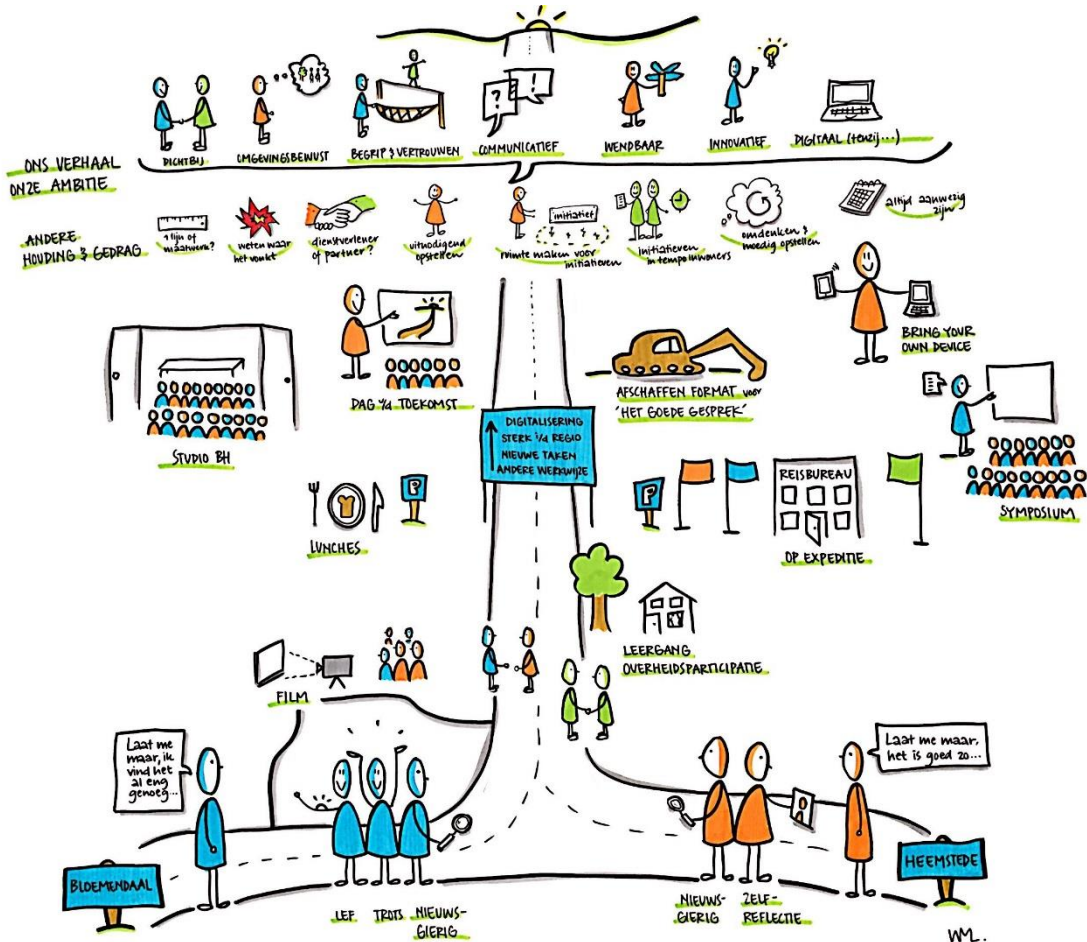
8. Samenwerkingsvormen in kaart

Vindt u uw voorstel om op voorhand samenwerkingsvormen in kaart te brengen passen binnen de huidige bestuurlijke en ambtelijke opvattingen en cultuur om de organisatie en veranderingen incrementeel te ontwikkelen? Welke risico's ziet u hierin?

Het onderwerp 'Gemeentelijke Samenwerking' vinden wij te cruciaal en te precair om alleen incrementeel te laten ontwikkelen zonder een stip op de horizon. Nog afgezien van het feit dat het eerder genoemde ontvlechtingscriterium contraproductief werkt en dat dit dus moet worden meegenomen bij het verdere samenwerkingsproces, menen wij dat een heldere analyse van mogelijke samenwerkingsvormen, inclusief gestelde doelen en de benodigde middelen, kan bijdragen aan een helder, bij te sturen en controleerbaar proces.

Heemstede, 21 oktober 2017

Bijlage 2. Visual visie organisatieontwikkeling



Bijlage 3. Brief RKC aan gemeenteraad Bloemendaal

Aan de gemeenteraad van Bloemendaal

De rekenkamercommissie Heemstede (RKC) heeft besloten onderzoek te doen naar de ambtelijke samenwerking tussen de gemeente Heemstede en de gemeente Bloemendaal. De gemeentesecretaris en de voorzitter van de rekenkamercommissie van Bloemendaal zijn hierover reeds geïnformeerd. Op 17 mei jl. heeft de RKC het onderzoek toegelicht aan de commissie Middelen van de gemeente Heemstede, waarbij de RKC is gevraagd om de raad van de gemeente Bloemendaal, immers de samenwerkingspartner, via de griffier op de hoogte te stellen. Met deze notitie komen wij aan deze wens tegemoet.

Waarom dit onderzoek

Het onderwerp is gekozen na de recent gehouden, jaarlijkse rondgang langs de diverse raadsfracties. In deze gesprekken noemde elke fractie de ambtelijke samenwerking tussen Heemstede en Bloemendaal als gewenst onderzoeksonderwerp, overigens net als tijdens de rondgang eind 2015. De RKC heeft daarop besloten dit onderwerp ook daadwerkelijk te kiezen. Daarbij fungeert de rekenkamercommissie autonoom: de onderzoekskeuze is niet op verzoek van, maar wel geïnspireerd door de raad.

Doel en methode

De samenwerking, die is gestart in 2013, vloeit voort uit het collegebeleid van zowel de gemeente Heemstede als de gemeente Bloemendaal. Het onderzoek richt zich op de kosten- en kwaliteitseffecten van de ambtelijke samenwerking *voor de gemeente Heemstede*. Het veld van onderzoek zijn de beleidsvelden communicatie, ICT, financiën, P&O, facilitaire zaken en juridische zaken.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door bureau Berenschot die daarvoor gebruikmaakt van de benchmarkgegevens van de gemeente Heemstede van 2012, 2016 en 2017. Naast een analyse van de benchmarkgegevens worden de betrokken ambtenaren van de gemeente Heemstede geïnterviewd. Mocht Berenschot (benchmark-)gegevens van de gemeente Bloemendaal nodig hebben, dan wordt daarvoor apart toestemming gevraagd via de gemeentesecretaris van Bloemendaal.

Feitelijke weergave

Het eindrapport wordt in oktober 2017 verwacht en is openbaar. Het zal een feitelijke weergave zijn van de mate waarin de in de beleidsnotities geformuleerde doelen zijn behaald en zal geen politieke uitspraken bevatten.

Ik verzoek de griffier van de gemeente Bloemendaal, deze notitie ter kennisname van de raad te brengen. Voor de volledigheid en transparantie voeg ik de opdracht van de RKC aan Berenschot bij. Voor vragen ben ik vanzelfsprekend beschikbaar op onderstaand telefoonnummer.

Met vriendelijke groet,
Joost van Eijnsden, voorzitter
Heemstede, 23 mei 2017

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie (RKC) is verheugd over de fundamentele en kritische reactie van het college op het onderzoeksrapport over de ambtelijke samenwerking met Bloemendaal. De politieke discussie krijgt daardoor des te meer kleur.

Het college heeft bij haar reactie een lijst met haar vooraf aan ons gestelde vragen en onze antwoorden bijgevoegd. Die antwoorden ondervangen voor een deel de kritiek in de nu voorliggende reactie van het college. Daarop nu weer volledig ingaan zou in dit nawoord slechts een herhaling van zetten opleveren. Zie o.a. onze reactie op de opmerking, dat het onderzoek nog te vroeg zou zijn. Daarom beperken wij ons nu tot een paar kernpunten.

De gekozen methode en de werkwijze (Rijnlands model) kunnen prima werken als daarin ook meer en helderder doelen en kaders zouden zijn gemarkeerd. Dat is de kern van onze niet- politieke, maar procesmatige zijbelichting. De RKC is overigens wars van politieke uitspraken en stellingnamen en draagt zoals te doen gebruikelijk slechts materiaal aan voor een politieke discussie. Dat debat moet te bestemde plaatsen worden gevoerd, namelijk in de gemeenteraad. Dat daar behoefte aan is blijkt onder meer uit de raadsbrede vraag om dit onderzoek.

Berenschot heeft met respect voor alle inspanningen in de gemeentelijke organisatie uitgebreid en diepgaand onderzoek verricht. Dat moge blijken uit de grondige desk research en de vele interviews onder de betrokkenen in de ambtelijke organisatie. De bevindingen in het rapport zijn op die informatie gestoeld.

Wij wachten met belangstelling af of onze aanbeveling om o.a. alvast een tableau van mogelijke samenwerkingsvormen te maken aanspreekt. Het oogmerk van deze aanbeveling is om daarmee een helderder focus voor de verdere samenwerking te krijgen. Met alle voordelen van effectiviteit en efficiency van dien.

Conform het besluit in de raadscommissie Middelen van 17 mei jl. zijn m.n. de gemeenteraad en de rekenkamercommissie van Bloemendaal over dit onderzoek ingelicht. Net als bij ons onderzoek naar de diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking uit 2015 richt dit onderzoek zich op de Heemstedse inspanningen en belangen. Wat dat aangaat is ook nu geen raadpleging van een andere betrokken gemeente nodig om de aanpak en de effecten in eigen huis te analyseren en van conclusies en aanbevelingen te voorzien.

Het onderzoek heeft best veel voeten in de aarde gehad en de nodige discussies opgeleverd. We hopen van harte, dat deze inspanningen tot een vruchtbare politieke discussie zal leiden. Daar gaat het uiteindelijk om.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamercommissie,
Joost van Eijnsden,
voorzitter

4. Historie van de samenwerking

Op basis van door de gemeentesecretarissen van Heemstede en Bloemendaal geschreven 'Visie op samenwerking' (2013) en vijf voortgangsrapportages over de samenwerking (periode 2013-2016) hebben we de ontwikkeling van de samenwerking in chronologische volgorde gezet. We hebben ons beperkt tot de voor dit onderzoek relevante gebeurtenissen en besluiten om aldus de context te kunnen begrijpen en specifieke berichten omtrent de ontwikkeling van bedrijfsvoeringstaken die in dit onderzoek centraal staan.

Vervolgens wordt een samenvatting weergegeven van wat in kaderdocumenten en voortgangsrapportages van de samenwerking is beschreven.

4.1 Historie op hoofdlijnen

In vijf voortgangsrapportages, die de gemeenteraad (Commissie Middelen) heeft ontvangen, zijn de historie en ontwikkeling van de samenwerking beschreven. Hieronder zijn de hoofdlijnen uit de vijf rapportages beschreven. Vanaf paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de hoofdlijnen van iedere individuele rapportage.

In 2011 is de verkenning naar samenwerking gestart die aanvankelijk gericht was op Zuid-Kennemerland (2011) en vanaf 2012 toegespitst werd op Heemstede en Bloemendaal. In 2012 heeft Capgemini een businesscase voor ICT-samenwerking opgesteld. In december 2013 is een visie op samenwerking tussen de gemeenten opgesteld door de beide gemeentesecretarissen. In deze visie is beschreven dat de gemeenten zelfstandig blijven en dat per taakveld de meest passende samenwerkingsvorm en tempo worden bepaald. De colleges gingen akkoord (december 2013) en de gemeenteraden ontvingen het in de Commissie Middelen als C-stuk¹.

.Begin 2014 is door de directies van beide gemeenten een verkenning gestart naar de 'niet-bedrijfsvoeringstaken'. Als resultaat van deze verkenning zijn criteria bepaald voor toetsing van de samenwerking, te weten: 'verbetering van de dienstverlening of kwaliteit, verminderen van de kwetsbaarheid en efficiency' (tweede voortgangsrapportage, september 2014). In september van 2014 is in de tweede voortgangsrapportage genoemd dat aanvullende criteria zijn: 'het eenvoudig ontvlechten van samenwerking' en 'de mogelijkheid voor een derde gemeente om aan te sluiten'.

Als gevolg van diverse ontwikkelingen in Bloemendaal, zo blijkt uit onder andere voortgangsrapportages en de gehouden interviews, heeft de uitwerking van de samenwerking in 2014 en 2015 beperkt opvolging gekend. Tegelijkertijd constateert de gemeente Heemstede dat buurgemeenten (Zandvoort en Haarlemmerliede) zich op andere gemeenten richten. De focus in de samenwerking gaat van 'aftasten naar doen', zo blijkt uit de vierde voortgangsrapportage (10 november 2015). Dat heeft, voor verschillende onderdelen, geleid tot concrete vormen van samenwerking zoals verwoord

¹ Een C-stuk betreft een stuk dat ter informatie gestuurd wordt en alleen in de commissievergadering wordt besproken als het stuk specifiek geagendeerd wordt door raadsleden, die ruim voor de geplande vergadering een politieke vraag over het betreffende stuk indienen.

in de uitgewerkte teamplannen van Communicatie, Financiën en het programma Digitalisering voor 2017. In de vijfde voortgangsrapportage over de periode november 2015 tot eind 2016 is het voornemen tot vervlechten en de voortgang van verdere vervlechting van meerdere bedrijfsvoeringstaken beschreven.

4.2 Verkenning, besluit en kaders van de samenwerking

In de 1^e voortgangsrapportage zijn de volgende ontwikkelingen opgenomen:

- In 2011 zijn de mogelijkheden tot ambtelijke samenwerking in de regio Zuid-Kennemerland onderzocht met ICT als speerpunt.
- In 2012 is de tijd genomen om kennis te maken en 'de geesten rijp te maken' voor samenwerking tussen Heemstede en Bloemendaal. Dit heeft geleid tot het opstellen van een businesscase ICT-samenwerking en het besluit om een plan van aanpak op te stellen om in de volle breedte van de bedrijfsvoering te gaan samenwerken.
- In december 2013 hebben de gemeentesecretarissen van beide gemeenten een 'Visie op samenwerking' opgesteld, waarin de volgende kaders voor de samenwerking verwoord worden:
 - 'We blijven zelfstandige gemeenten'.
 - 'Per taakveld wordt de ideale samenwerkingsvorm bepaald'.
 - 'De vorm van de samenwerking komt voort uit de inhoud, processen zijn dominant'.
 - 'Het tempo van samenwerking kan per taakveld differentiëren'.

4.3 Voortgangsrapportages

Eerste voortgangsrapportage (17 december 2013):

Deze eerste voortgangsrapportage richt zich met name op de verkenning van samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering ('fase 1').

- Begin 2013 is ambtelijk besloten tot het uitvoeren van een onderzoek naar de mogelijkheden tot samenwerking in de volle breedte van de bedrijfsvoering. Dit met als kenmerken: bottom-up (vanaf de werkvloer) en organische ontwikkeling vanuit de inhoud naar een logische vorm van samenwerking. Het college is met het onderzoek akkoord gegaan, de gemeenteraad (Commissie Middelen) heeft informatie over het onderzoek als C-stuk ontvangen.
- Tijdens het onderzoek ontstond in de ambtelijke organisatie van Heemstede behoefte aan meer focus en gedeelde organisatie brede opvattingen over de toekomst van de samenwerking. Als antwoord hierop hebben de gemeentesecretarissen van beide gemeenten medio/najaar 2013 samen het ontwikkeldocument 'Visie op samenwerking' opgesteld.
- Eind 2013 hebben medewerkers van alle bedrijfsvoeringsafdelingen met elkaar kennis gemaakt. Een aantal afdelingen heeft hierna concrete voorstellen voor vervolgstappen aan de gemeentesecretarissen gedaan.

- In november 2013 is er een werkconferentie georganiseerd voor en door de MT's van beide gemeenten met als resultaat onder andere de gedeelde uitgangspunten:
 - 'Beide gemeenten willen zelfstandig blijven'.
 - 'Per taakveld kan de samenwerking op verschillende wijzen en in verschillend tempo gestalte krijgen'.
 - 'Sommige (delen van) taken kunnen worden samengevoegd als dat efficiënter is; voor andere taken blijft het bij kennisdeling als sprake is van bijvoorbeeld cultuurverschillen of duidelijke verschillen in beleidsopvattingen tussen de gemeenten'.
 - 'Verdere verkenning en vormgeving van samenwerking op alle taakvelden biedt kansen met betrekking tot de positie van gemeenten in de regio, kwaliteit, continuïteit en efficiency'.
- De in deze voortgangsrapportage beschreven ontwikkeling van specifieke taakvelden op het gebied van bedrijfsvoering is beschreven in paragraaf 4.5.

Tweede voortgangsrapportage (9 september 2014)

De tweede voortgangsrapportage richt zich met name op het verkennen van samenwerking op andere organisatieonderdelen dan de bedrijfsvoering.

- Sinds februari 2014 is onder de noemer 'Fase 2' een start gemaakt met verkenning naar mogelijkheden van de samenwerking op alle organisatieonderdelen, exclusief bedrijfsvoeringstaken, sociale zaken, belastingen en samenwerking bij decentralisaties in het sociaal domein. Negen verkenningsgroepen werden ingesteld met medewerkers die zelf mogelijkheden tot samenwerking onderzochten. Een startbijeenkomst en minisymposium werden ambtelijk georganiseerd. De toegevoegde waarde van verkende samenwerkingsmogelijkheden werd door de directie getoetst aan drie criteria die zijn opgenomen in de voortgangsrapportage:
 - Criterium 1: 'Verbetering dienstverlening/kwaliteit'.
 - Criterium 2: 'Verminderen kwetsbaarheid'.
 - Criterium 3: 'Efficiency'.
- In de voortgangsrapportage zijn ook de uitkomsten beschreven. In mei 2014 hebben beide MT's op een gezamenlijke conferentie na de nieuwe coalitievorming (gemeenteraadsverkiezingen) besproken dat kan worden doorgedaan op de ingeslagen weg van samenwerking::
 - 'Uitgangspunten blijven onveranderd: focus op betere dienstverlening/kwaliteit, verminderen kwetsbaarheid en kostenbesparing'.
 - 'De inhoud blijft bepalend en de samenwerkingsvormen kunnen verschillen, idem voor wat betreft het ontwikkeltempo'.
 - 'Een ambtelijke of bestuurlijke fusie is niet aan de orde'.

- 'De constatering dat verkenningen leiden tot veel enthousiasme en positieve waardering van verschillen en eigenheid van beide organisaties'.
- 'Dat een zakelijke en mensgerichte cultuur passend is voor de samenwerking'.
- In juni 2014 heeft, zo blijkt uit de voortgangsrapportage, iedere verkenningsgroep een tussenrapportage opgeleverd met als resultaat op hoofdlijnen:
 - De inhoud van het werk is vergelijkbaar, er is verschil in niveau en de wijze van dienstverlening.
 - Op uitvoeringsniveau worden mogelijkheden tot samenwerking gezien die voldoen aan de drie criteria, zeker als applicaties en werkprocessen kunnen harmoniseren.
 - Bij taken met een sterk lokaal en politiek gevoelig karakter is er twijfel over het nut van samenwerking en staat de efficiency onder druk.
- Twee (nieuwe) samenwerkingscriteria zijn opgenomen in de voortgangsrapportage:
 - 'Bij opties voor inrichting van samenwerking moet worden meegewogen dat als er reden tot ontvlechting is, deze relatief eenvoudig te realiseren moet zijn'.
 - 'De mogelijkheid moet bestaan dat een derde gemeente aansluit bij de samenwerking'.
- Verkenningen uit fase 1 hebben eind 2014 geleid tot concretisering en implementatie van verkenningsuitkomsten. De voortgang met betrekking tot de bedrijfsvoeringstaakgebieden is beschreven in paragraaf 4.5.

Derde voortgangsrapportage (17 maart 2015)

De derde voortgangsrapportage gaat in op de volgende punten:

- Vertrek van de Bloemendaalse gemeentesecretaris in de tweede helft van 2014.
- Reorganisatie van de ambtelijke organisatie gemeente Bloemendaal tot eind 2014, waardoor in Bloemendaal tijdelijk geen prioriteit aan de ambtelijke samenwerking kon worden gegeven.
- Een constatering van de directie van de gemeente Heemstede is 'dat de grens van 'bottom-up' ontwikkelen bereikt is. Dat betekent dat 'de verantwoordelijkheid voor effectuering van de samenwerking aan beide gemeentesecretarissen is'.
- Alle taakvelden krijgen van de directie de opdracht werkprocessen te harmoniseren, 'tenzij door gezamenlijke MT's wordt vastgesteld dat dit geen/onvoldoende toegevoegde waarde biedt', zo blijkt uit de voortgangsrapportage.
- Beide MT's hebben eens per vier weken gezamenlijk overleg ter sturing van de uitwerking van de samenwerking. Dit overleg wordt het 'MT-Kzoom' genoemd.
- Beide colleges hebben in een gezamenlijke aanbiedingsbrief een perspectief geschetst van de ontwikkeling van de samenwerking waarin onder meer is opgenomen:
 - 'Geen verdere formele vastlegging in gemeenschappelijke regeling of anderszins'.

- 'Ontwikkeling naar een netwerkorganisatie, flexibel en al dan niet in tijdelijk verband, in aansluiting op maatschappelijke ontwikkelingen'.
- 'Twee organisaties die op veel taakgebieden nauw en goed samenwerken, daardoor beiden sterker worden en in dienst werken van twee autonome gemeentebesturen met elk hun eigen beleidsvrijheid'.
- Voorstellen voor concrete uitwerking van de samenwerking met betrekking tot bedrijfsvoering onderdelen zijn beschreven in paragraaf 4.5.

Vierde voortgangsrapportage (10 november 2015)

De vierde voortgangsrapportage gaat in op de volgende punten.

- Van januari tot en met augustus 2015 heeft de samenwerking 'op een lager pitje gestaan' als gevolg van ontwikkelingen in Bloemendaal: intrek in een nieuw gemeentehuis per 1 juni, de komst van een nieuwe gemeentesecretaris per 1 augustus en organisatieaanpassingen.
- Een constatering van beide gemeentesecretarissen is 'dat de visie op samenwerking uit 2013 als basis nog van kracht is, maar gedateerd is omdat veel gerealiseerd is en de omstandigheden veranderd zijn'. Wat 'veel gerealiseerd' inhoudt en op welke wijze de visie als gevolg van veranderende omstandigheden is gedateerd, is niet beschreven. In ieder geval is duidelijk dat de posities van Heemstede en Bloemendaal in de regio wijzigen: 'Zandvoort richt zich op Haarlem en Haarlemmerliede en Spaarnwoude is op zoek naar een fusiepartner'.
- 'De volgende fase van samenwerking is vanaf nu 'van aftasten naar doen', met de focus op betere dienstverlening, hogere kwaliteit en verminderde kwetsbaarheid'.
- Het resultaat van een gezamenlijke MT-conferentie in september 2015 is ook beschreven:
 - 'Uitgangspunt is 'Samenwerken, ja...tenzij''.
 - 'Focus van de samenwerking is nogmaals bekrachtigd:
 - Alle werkprocessen harmoniseren (, tenzij...).
 - Kwetsbaarheid verminderen door oplossingen te zoeken om eenpitters in beide organisaties geen eenpitter meer te laten zijn.
 - Nieuwe ontwikkelingen gezamenlijk en uniform worden aangepakt en vormgegeven.
 - In de regio gezamenlijk ambtelijk optrekken, waarbij beide gemeenten elkaar over en weer kunnen vervangen'.
 - 'De afspraak dat kwaliteit bepalend is en dat het niet uitmaakt wie dat levert'.
 - 'Als een van beide gemeenten een knelpunt heeft in de personele bezetting, wordt altijd eerst gekeken of de ander kan helpen'.
- De voortgang op specifieke bedrijfsvoering onderdelen is beschreven in paragraaf 4.5.

Vijfde voortgangsrapportage (24 januari 2017)

De vijfde voortgangsrapportage bevat een beschrijving van de voortgang in de periode november 2015 tot en met december 2016:

- 'De doelstelling van de samenwerking is de afgelopen maanden onverminderd gefocust op het verhogen van kwaliteit, het realiseren van een betere dienstverlening en een vermindering van kwetsbaarheid van de organisatie'.
- 'In deze periode heeft de ambtelijke samenwerking zich toegespitst op een verdere ontwikkeling van de samenwerking in de bedrijfsvoeringstaken. Het proces is in gang gezet om de teams Financiën, Personeel & Organisatie, Communicatie, Informatisering en Facilitaire Zaken van Bloemendaal en Heemstede organisatorisch te vervlechten'.
- 'De vervlochten teams worden zoveel mogelijk onder een eenhoofdige leiding gebracht. De medewerkers blijven in dienst van de eigen gemeente. Een samenwerkingsovereenkomst regelt de bevoegdheid dat medewerkers ook voor de andere gemeente taken kunnen uitvoeren'.
- 'In maart en april 2016 is in beide gemeenten in bijeenkomsten van college en managementteam of directieoverleg de samenwerking in bedrijfsvoeringsfuncties besproken. Mede op basis hiervan is de vormgeving ervan verder uitgewerkt. Het algemene uitgangspunt is de samenwerking 'zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig' in te richten. Wat concreet betekent dat we formele aspecten regelen door middel van een *'samenwerkingsovereenkomst, uitwisselen van kennis, kunde en capaciteit binnen gemeenten Heemstede en Bloemendaal'*. Deze samenwerkingsovereenkomst is 19 december 2016 door beide colleges vastgesteld. Op grond van deze samenwerkingsovereenkomst zijn medewerkers bevoegd binnen hun functie werkzaamheden te verrichten voor de andere gemeente'.
- 'De ondernemingsraad heeft uiteindelijk een positief advies over deze ontwikkeling gegeven, nadat aanvullende afspraken over het te volgen proces met hen zijn gemaakt'. (Zie paragraaf 4.4)
- De voortgang op specifieke bedrijfsvoering onderdelen is beschreven in paragraaf 4.5.

4.4 Voornemen tot vervlechten van bedrijfsvoeringstaken

Op 14 april 2016 is door de gemeentesecretarissen van Heemstede en Bloemendaal advies gevraagd aan ondernemingsraden² met betrekking tot:

- 1) 'De vervlechting van ieder van de vijf teams (Financiën, Informatisering, Communicatie, P&O en Facilitair) binnen de bedrijfsvoering van de gemeenten Heemstede en Bloemendaal' en ten aanzien van de aansturing
- 2) 'Ieder van de vijf taakvelden onder eenhoofdige leiding te brengen waardoor managementverantwoordelijkheid helder is ingevuld'.

² Bron: advies ondernemingsraden Heemstede en Bloemendaal, 27 oktober 2016.

'Het vertrek begin 2016 van het Bloemendaalse afdelingshoofd Bedrijfsvoering was de aanleiding om te kijken of we door verdere vervlechting van een aantal bedrijfsvoeringsfuncties een betere (interne) dienstverlening, een hogere kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheden kunnen bereiken', zo blijkt uit de 5^e voortgangsrapportage.

De hierboven genoemde adviesaanvraag aan de ondernemingsraad volgde nadat het proces van vervlechting reeds in gang was gezet, zo blijkt in interviews. Op beide punten uit de initiële adviesaanvraag is door de ondernemingsraden aanvankelijk negatief geadviseerd, onder meer omdat 'management en directie zoekende zijn waardoor er nog geen duidelijke richting en structuur is. Het gaat om een ingrijpend en vergaand samenwerkingsverband met gevolgen op o.a. personeel, financieel en organisatorisch vlak, waarbij de noodzaak is dat er een gedegen en juiste juridische onderlegger is waarin voor iedereen, voor alle mogelijke gevolgen, passende maatregelen worden getroffen'³.

Uit de initiële adviesaanvraag en bijbehorende documentatie blijkt onder andere:

- De bedoeling voor de vervlechting van taken was een privaatrechtelijke regeling te starten boven een gangbare gemeenschappelijke regeling: 'door het ontbreken van een rechtspersoon, geen verbintenissen kunnen worden aangegaan met derden, waaronder met personeel', dat 'verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid naar derden onduidelijk is' en 'kostenverdeling ontbreekt').
- Tijdens meerdere gesprekken met medewerkers uit de vijf betreffende bedrijfsvoeringsteams door leden van de ondernemingsraad zijn de zorgen over de samenwerking geïnventariseerd, waarin de volgende bevindingen te lezen zijn:
 - 'Onvoldoende duidelijk is gemaakt wat de meerwaarde is van vergaand vervlechten/reorganiseren van de afdeling Bedrijfsvoering en in het bijzonder van team Financiële administratie'.
 - 'Geen duidelijke stip aan de horizon'.
 - 'Geen stappenplan waarmee de ontwikkelrichting inzichtelijk wordt gemaakt en je weet waar je aan toe bent'.
 - 'Geen duidelijkheid over de bevoegdheden van de voorgestelde eenhoofdige leiding en de liaisonfunctionaris'.

De ondernemingsraad heeft aan de gemeentesecretaris gevraagd een extern bureau te laten onderzoeken wat de optimale vorm van samenwerken is. Hieraan is geen opvolging gegeven, zo blijkt in interviews. Tijdens de 'Leyduin conferentie' (november 2016) heeft de gemeentesecretaris aangegeven dat een fusie als vorm geen optie is, omdat de gemeenteraden hiervan geen voorstander zijn.

³ Bron: advies ondernemingsraden Heemstede en Bloemendaal, 27 oktober 2016.

Uit geïnterviewde raadsvragen blijkt dat de gemeenteraad van Heemstede geen vragen heeft gesteld over de vijfde voortgangsrapportage waarin gemeld stond dat de ondernemingsraad in eerste instantie negatief geadviseerd heeft over de vervlechting van bedrijfsvoeringstaken.

De uiteindelijke samenwerkingsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst⁴ ('). Aan deze overeenkomst is na een toets door ondernemingsraden bij medewerkers, goedkeuring gegeven. Ook is het initiële negatieve OR-advies ingetrokken.

In het 'convenant van Leyduin⁵' (20 december 2016) is: 'in aanvulling op de WOR, uitgangspunten, kaders, randvoorwaarden en spelregels beschreven voor hoe de bestuurders van de gemeenten Bloemendaal & Heemstede en de ondernemingsraden van beide gemeenten met elkaar willen handelen en omgaan in het proces van de gemeenten Bloemendaal & Heemstede om te komen tot intensieve samenwerking. Gezien het bijzondere en organische karakter van dit proces moet dit convenant de rol van de medezeggenschap duidelijk stellen'. In een bijlage van het convenant is beschreven dat teamplannen worden gemaakt en voorgelegd aan de Ondernemingsraad en het Georganiseerd Overleg om beide gremia 'in staat te stellen een goed oordeel over de voorgenomen organisatiewijziging te kunnen vormen'. Teamplannen hebben in deze 'als primair doel inzichtelijk te maken wat binnen een taakveld voor de teams van beide gemeenten de organisatorische en personele consequenties zijn van de samenwerking bij vervlechting'.

⁴ Samenwerkingsovereenkomst uitwisselen van kennis, kunde en capaciteit gemeenten Heemstede en Bloemendaal, definitieve versie d.d. 18 december 2016.

⁵ Ter toelichting, in dit convent is vermeld; 'Het Convenant van Huis Leyduin bevat in aanvulling op de WOR, uitgangspunten, kaders, randvoorwaarden en spelregels voor hoe de bestuurders van de gemeenten Bloemendaal & Heemstede en de Ondernemingsraden van beide gemeenten met elkaar willen handelen en omgaan in het proces van de gemeenten Bloemendaal & Heemstede om te komen tot intensieve samenwerking. Gezien het bijzondere en organische karakter van dit proces moet dit convenant de rol van de medezeggenschap duidelijk stellen.'

4.5 Samenvatting per taakveld

Op basis van de eerste vier voortgangsrapportages is het volgende beeld van de voortgang van samenwerking per taakveld over de periode 2013 tot november 2015 opgesteld. Iedere bullet in de onderstaande tabel is een door de onderzoekers gemaakte samenvatting van wat in de voortgangsrapportages staat beschreven. Na onderstaande tabel wordt de voortgang vanaf november 2015 beschreven.

Samenvatting op basis van vier voortgangsrapportages				
	Eerste rapportage	Tweede rapportage	Derde rapportage	Vierde rapportage
P&O		<ul style="list-style-type: none"> Aanschaf gelijk salarissysteem per 2015 Invoeren gezamenlijk E-HRM Inventarisatie arbeidsvoorwaarden in coproductie met OR'en en commissies GO Komen tot een gelijk sociaal statuut 	<ul style="list-style-type: none"> Heemstede per januari 2015 overgegaan tot Bloemendaals salarissysteem, administratie wordt gezamenlijk gevoerd in één systeem Start met implementatie E-HRM Overeenstemming met bonden over een gelijk sociaal statuut Instemming met regeling die het vergemakkelijkt om met zo min mogelijk bureaucratische ballast personeel op tijdelijke basis bij elkaar in te kunnen zetten Het taakveld P&O wordt hierna op inhoud zoveel mogelijk gesynchroniseerd opdat (gedeeltelijke) vervlechting op termijn mogelijk is. 	<ul style="list-style-type: none"> Een start is gemaakt met de implementatie van één salarissysteem Een start is gemaakt met de implementatie van E-HRM Heemstede vervangt in Bloemendaal bij P&O (over en weer wordt geholpen bij de opvang van knelpunten in de bezetting)
Communicatie		<ul style="list-style-type: none"> Nieuw intranet in ontwikkeling Organiseren bijeenkomsten Onderlinge afstemming projecten Onderlinge ondersteuning in uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> Het taakveld Communicatie wordt op inhoud zoveel mogelijk gesynchroniseerd opdat (gedeeltelijke) vervlechting op termijn mogelijk is. 	
Facilitaire Zaken		<ul style="list-style-type: none"> Uitwisselingsprogramma voor medewerkers Toewerken naar samenwerking na betrekken nieuwe huisvesting Bloemendaal, met als gevolg efficiëntere inzet van medewerkers 		

Financiën		<ul style="list-style-type: none"> • Paragrafen Bedrijfsvoering in de programmabegrotingen zijn geüniformeerd • Kennis wordt uitgewisseld en er wordt gewerkt aan de opzet van een fiscale databank • Administratief personeel is over en weer ingezet bij knelpunten in de bezetting 	<ul style="list-style-type: none"> • Het taakveld Financiën wordt hierna op inhoud zoveel mogelijk gesynchroniseerd opdat (gedeeltelijke) vervlechting op termijn mogelijk is 	
ICT	<ul style="list-style-type: none"> • In juni 2013 hebben de colleges van Heemstede en Bloemendaal besloten om ICT geleidelijk over de hele linie te synchroniseren 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorstel aan gemeenteraden voor het realiseren van één gezamenlijke ICT-infrastructuur en -uitvoering • Keuze voor gezamenlijk zaakstelsel ter bevordering van harmonisatie van werkprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit gemeenteraden tot realiseren van een gezamenlijke ICT-infrastructuur (GRIT) met één team in een lichte gemeenschappelijke regeling • De prioriteit ligt in het vervolg bij harmonisatie van ICT en zaakgericht werken • Streven om in de toekomst gelijke applicaties te gaan gebruiken 	<ul style="list-style-type: none"> • Per oktober 2015 zijn beide ICT-teams samengevoegd als één team en gehuisvest in Heemstede
Juridisch		<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie vakinhoudelijke bijeenkomsten • Initiatie gezamenlijke opleidingsactiviteiten • Miniconferentie: 'Onderzoek toegevoegde waarde brede juridische samenwerking'. Conclusie: te verschillende organisatorische inbedding van taken, waardoor accent op kennisdeling blijft liggen in de samenwerking 		<ul style="list-style-type: none"> • Heemstede vervangt in Bloemendaal bij Juridische Zaken (over en weer wordt geholpen bij de opvang van knelpunten in de bezetting)

Aan de hand van opdrachten per taakveld, zoals beschreven in een bijlage van de vierde voortgangsrapportage ('Wat gaan we komende tijd doen in de samenwerking Bloemendaal & Heemstede?'), zijn onderstaande bedrijfsvoering onderdelen opgenomen met als doel deze verder uit te werken in plannen van aanpak per taakveld. In de tweede kolom is de voortgang uit de vijfde voortgangsrapportage letterlijk weergegeven.

Wat gaan we doen de komende tijd? (MT-conferentie 15/16 september 2015)	Vijfde voortgangsrapportage
<p>P&O</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maken van een gezamenlijk strategisch P&O-plan • Werken aan harmonisering van arbeidsvoorwaarden • Elkaar helpen en vervangen bij behoefte aan expertise en aanvullende capaciteit • Realisatie één salarissysteem. Daardoor kan vervolgens (eind 2016) gezamenlijk E-HRM worden uitgerold. Daardoor kan vervolgens P&O-dienstverlening worden gedigitaliseerd en kunnen achterliggende werkprocessen worden geharmoniseerd • Realisatie invoering garantiebanen, doorvoeren CAO-afspraken, uitvoeren MTO, deelname aan regionaal klussenplatform 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Bij P&O is de Personeels- en Salarisadministratie al vervlochten en ook werken de beide teams reeds langer onder een eenhoofdige leiding. Nu zullen ook de beide onderdelen P&O-advies vervlochten gaan worden, wat inhoudt dat de P&O-adviseurs voor beide organisaties gaan werken'
<p>Communicatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking binnen gemeenschappelijke communicatieprojecten • Ontmoeting beide teams om de twee maanden • Samenwerking in projecten, waaronder ontwikkelen communicatie- en participatiebeleid • Inzet op versterking van de adviesfunctie • Inzet op regie en webcare van online communicatiekanalen 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Een verdere vervlechting van de teams lijkt kansrijk. De teams vertonen reeds veel gelijkenissen in beleid en uitvoering. Voor het vervolg zullen werkprocessen, taakverdeling en de doelstelling van de teams verder samen worden geharmoniseerd'
<p>Facilitaire Zaken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers hebben bij elkaar meegelopen • Bloemendaal is meer gesetteld in nieuw gemeentehuis • Te onderzoeken: haalbaarheid en toegevoegde waarde geleidelijke combinatie Facilitaire Zaken, zoals gezamenlijke roosters en aansturing van schoonmaak. Daarvoor nodig om eerst na te gaan hoe haalbaar het is om verschillende takenpakketten en wijzen van gebouwbeheer te harmoniseren 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Facilitaire Zaken valt reeds onder één leidinggevende. Locatie-overstijgende en/of gemeenschappelijke onderwerpen worden zoveel mogelijk gezamenlijk opgepakt en uitgevoerd, alleen de bodedienst blijft locatie-gebonden werken'

Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Vaktechnisch overleg enkele keren per jaar • Werkplannen op elkaar afstemmen, zodat haalbare harmonisatie van werkprocessen/P&C-producten kan worden bewerkstelligd • Inzet op verbeteren van managementinformatie die fragmentarisch in verschillende systemen op verschillende afdelingen wordt verzameld 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Financiële administratie: voor de Financiële administratie realiseren we in 2017 een vervlechting van processen en systemen (Bloemendaal is momenteel aan reguliere vervanging van het financiële systeem toe) waarmee de samenwerkingsdoelen kunnen worden behaald. Hoewel de beide financiële administraties (nog) gescheiden blijven, worden zij ter versterking van dit vervlechttingsproces wel onder één leiding gebracht, waarbij deze persoon verantwoording aflegt aan beide afdelingshoofden Financiën Bloemendaal en Heemstede. Binnenkort start de werving voor deze functie'. • Financieel beleid: het gemaakte onderscheid tussen beleid en administratie is van belang, omdat het financieel beleid in hoge mate bestuurlijk relevant en daarmee gemeentegebonden is ten behoeve van een goede taakuitvoering en bestuursondersteuning. Daarom vindt nu geen verdere vervlechting plaats van de beleidsmatige onderdelen van de teams. Vanuit de afzonderlijke gemeentelijke teams Financieel Beleid blijft reguliere afstemming en kennisdeling vanzelfsprekend. Ook zullen afdelingsbrede projecten gezamenlijk worden opgepakt'.
ICT	<ul style="list-style-type: none"> • Softwarelandschap wordt zoveel mogelijk identiek ingericht, waaronder zaakgericht werken • Teamsamenstellingen zijn gewijzigd • GRIT heeft vorm gekregen • Anticiperen op ontwikkelingen o.a. ontwikkeling strengere eisen aan informatiebeveiliging en omgang met privacygevoelige gegevens • Verdere digitalisering van dienstverlening en gemeentelijke bedrijfsvoering • Voornemen om werkprocessen op elkaar af te stemmen • Voornemen een gezamenlijk informatie-beleidsplan op te stellen met visie en doelstellingen rond ICT-vraagstukken 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Bij de vervlechting van de beide teams wordt voorgesteld - voor zover dat nog niet het geval is - om daadwerkelijk tot één team te komen. De focus ligt op het gezamenlijk ontwikkelen van taken op het gebied van beleid, strategie, advisering, contractbeheer, databeveiliging/ CISO ('chief information security officer'), functioneel applicatiebeheer van organisatie brede software en de doorontwikkeling van zaakgericht werken in Mozard. Een belangrijk fundament is hiervoor inmiddels gelegd: een gezamenlijk Informatiebeleid voor de periode 2017-2020 dat als onderlegger voor te maken keuzes moet dienen. De uitvoeringsagenda 'Overheidsbrede dienstverlening 2020' richt zich vooral op de

		ontwikkeling van de digitale dienstverlening. Daarnaast vindt nader onderzoek plaats naar de mogelijkheden en kansen van samenwerking op het gebied van gegevensbeheer'.
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> • Realisatie gezamenlijke kennisbijeenkomsten • Collegiale consultatie bij zaken • Organisatorische inrichting (centraal vs. decentraal) verschilt, meer 'winst' is niet haalbaar op dit moment • Op korte termijn wordt gekeken of bij elkaar geholpen kan worden met capaciteit bij ziekte. 	<i>Maakt geen deel uit van vijfde voortgangsrapportage</i>

5. Algemene bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de algemene bevindingen van het onderzoek. We hebben ons gebaseerd op documenten en interviews met diverse actoren binnen de gemeente Heemstede. Een overzicht van geïnterviewden en bestudeerde documenten is opgenomen in de diverse bijlagen.

Themagewijs beschrijven we in dit hoofdstuk de opgedane inzichten:

1. Doelen van de samenwerking.
2. De status van de samenwerking.
3. Sturing en verantwoording.
4. Kwaliteit, kosten/opbrengsten en kwetsbaarheid.

5.1 Doelen van de samenwerking

De beoogde doelen van de samenwerking hebben zich gaandeweg de samenwerking ontwikkeld. Daar waar in 2013 en 2014 de nadruk lag op kansen op het gebied van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten (zie eerste en tweede voortgangsrapportage), ligt de focus na 2015 met name op kwaliteit en kwetsbaarheid en is het aspect van kosten niet primair in beeld (derde en vierde voortgangsrapportage). In de vijfde voortgangsrapportage wordt de ontwikkeling van de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoeringstaken beschreven, het organisatorisch vervlechten van de teams Financiën, Personeel & Organisatie, Communicatie, Informatisering en Facilitaire Zaken.

In de interviews wordt als belangrijkste doel van de ambtelijke samenwerking tussen beide gemeenten genoemd: samen een steviger positie te vormen in de regio, samen robuuster in te kunnen spelen op externe ontwikkelingen en daardoor in de toekomst goede kwaliteit bieden.

De urgentie en het voordeel om samen te werken wordt door geïnterviewden ervaren als: het kunnen blijven bieden van kwaliteit aan burgers, bedrijven en samenleving. Versterking van de huidige kwaliteit wordt in de periode 2013-2016 door een meerderheid van de gesprekspartners niet als de belangrijkste drijfveer voor de samenwerking ervaren. In de interviews wordt gezegd: 'de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en ondernemers is immers goed'. Deze opmerking wordt onderbouwd door de beschikbare documentatie: de gemeentelijke financiën zijn op orde⁶ (en tevredenheid van inwoners over de gemeente groot⁷).

Medewerkers staan positief tegenover samenwerken, zo blijkt in interviews: het 'waarom' van de samenwerking wordt echter niet herkend en er bestaat het gevoel dat 'we het nu al goed doen'. Een vraag van medewerkers is wat de samenwerking met Bloemendaal voor de inwoner van Heemstede oplevert. De goede wil van de directie bij het beantwoorden van vragen en het communiceren over

⁶ Jaarstukken en managementletters accountant

⁷ Waarstaatjegemeente.nl

de samenwerking wordt bij geïnterviewden herkend. De ontvangen antwoorden zijn tot op heden echter niet naar tevredenheid van medewerkers. Onbeantwoorde vragen leiden bij een groot deel van de medewerkers tot verminderde betrokkenheid en onzekerheid, onder andere over de eigen functie/werkzaamheden en werklocatie, zo blijkt in interviews. In paragraaf 5.4.2 van dit rapport laat een medewerker tevredenheidsonderzoek uit 2016 en een tevredenheidsmeting onder medewerkers omtrent de samenwerking overigens zien dat de gemiddelde tevredenheid in de tussenliggende periode is gestegen.

In vrijwel alle interviews wordt het aspect van kosten/efficiëntie niet als primair criterium en doel voor de samenwerking herkend, ondanks dat dit in de eerste twee voortgangsrapportages is genoemd. Wel wordt het door enkele gesprekspartners als een 'positief neveneffect' of 'mooi meegenomen' ervaren. In enkele interviews is genoemd dat, hoewel niet gekwantificeerd, men de verwachting heeft dat door minder externe inhuur en meer onderlinge vervanging van medewerkers van beide gemeenten de kosten op termijn zullen afnemen. Op dit punt vindt echter geen nulmeting of vervolgmeting plaats.

Tegelijkertijd staat in de businesscase over ICT-samenwerking door CapGemini (2013)⁸ genoemd: 'Bedrijfseconomisch gezien laat de businesscase een negatieve netto contante waarde zien, die daarmee aangeeft dat investeren in enkel ICT-samenwerking in beginsel niet lonend is'. En: 'Over de periode van 2013 tot 2020 wordt een negatieve Netto Contante Waarde (huidige waarde van het saldo van baten en lasten) verwacht van ruim - € 400.000,--. Daarbij dient gezegd dat de vormingskosten voor een belangrijk deel (ongeveer 50%) worden gedekt door de huidige begrotingen. De financiële voordelen zijn beperkt doordat de voordelen van harmonisatie op de infrastructuur niet opwegen tegen de jaarlijkse huur van de glasvezelverbinding die als randvoorwaarde voor de harmonisatie nodig is en de eenmalige oprichtingskosten die gemaakt worden bij inrichting van de samenwerking'. In het rapport van Capgemini staat ook beschreven dat de ICT kosten lager uitvallen wanneer in een keer voor een bredere vorm van samenwerking wordt gekozen en bijbehorende ICT investeringen worden gedaan. 'Door het samenwerkingsperspectief te verbreden ontstaan mogelijkheden om kosten en baten van samenwerking effectiever vorm te geven en zo ook een steviger business case te kunnen realiseren'. Hoewel meerdere doelen en kaders in voortgangsdOCUMENTEN zijn beschreven, is het voor een deel van de gesprekspartners niet duidelijk wat samenwerking op organisatieniveau moet opleveren.

5.2 De status van de samenwerking

De ambtelijke samenwerking wordt conform de 'Visie op samenwerking' uit 2013 stap voor stap vormgegeven. Hoewel gestart in 2013 heeft de politieke en ambtelijke situatie in Bloemendaal gezorgd voor oponthoud, waardoor de samenwerking pas in 2015 "op stoom is gekomen", aldus een van de gesprekspartners.

Een breed gedeeld beeld bij gesprekspartners is dat op dit moment nog veel taakgebieden in ontwikkeling zijn, waardoor op dit moment verwachte resultaten nog niet zijn gerealiseerd.

⁸ Samenwerking ICT-infrastructuur Bloemendaal Heemstede (raadsbesluit oktober 2014).

Tegelijkertijd blijkt er, desgevraagd, geen nulmeting te zijn gedaan en zijn er geen vervolgmetingen uitgevoerd (of gepland) die inzicht zouden kunnen geven in de mate van realisatie.

De onderzoekers zien verschillen in de mate van harmonisatie van taken, sturing en werkprocessen tussen taakvelden. De verschillen zijn overigens conform de kaders van de samenwerking in 2013, te weten:

- 'Per taakveld wordt de ideale samenwerkingsvorm bepaald'.
- 'De vorm van de samenwerking komt voort uit de inhoud, processen zijn dominant'.
- 'Het tempo van samenwerking kan per taakveld differentiëren'.

Meerdere teams zijn bewust en beargumenteerd in meer of mindere mate samengevoegd, zo blijkt in interviews en enkele teamplannen. Het team Communicatie is bijvoorbeeld volledig geïntegreerd en kent één leidinggevende. Het team Financiën is op dit gebied in ontwikkeling en zal (voorzien na de zomer van 2017) deels worden samengevoegd.

Teams die nog geen start hebben gemaakt, hebben van de gemeentesecretaris/directie van Heemstede de opdracht gekregen samenwerking te verkennen en met voorstellen te komen. In hoofdstuk 6 is de voortgang per taakgebied concreet uitgewerkt.

Door de colleges is als criterium voor de samenwerking meegegeven dat samenwerking 'ontvlochten moet kunnen worden', zo blijkt uit de derde voortgangsrapportage. In enkele interviews blijkt dat spanning wordt ervaren tussen enerzijds het harmoniseren van werkprocessen en anderzijds het mogelijk houden van ontvlochten van de samenwerking. Dit geldt bijvoorbeeld voor de harmonisatie van ICT, P&O en financieel/administratief gerelateerde taken en processen, zoals in hoofdstuk 6 specifiek is beschreven.

Enkele toekomstige ontwikkelingen worden in interviews genoemd als mogelijk impactvol op de focus van de samenwerking:

- Een nieuwe burgemeester in Heemstede.
- Een nieuwe gemeentesecretaris in Heemstede.
- Een nieuw bestuur in beide gemeenten na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.

Een in een interview genoemde succesfactor om de samenwerking te kunnen voortzetten, is dat beide (toekomstige) colleges overtuigd moeten zijn van de urgentie van samenwerking met het oog op de positie in de regio. En dat beide colleges daarbij moeten accepteren dat de huidige spelregels omtrent de samenwerking per definitie minder efficiënt en effectief zijn dan bijvoorbeeld in het geval van volledig samengaan.

5.3 Sturing en verantwoording

Ten aanzien van de sturing op samenwerking en verantwoording over de resultaten van de bedrijfsvoering taakvelden hebben de onderzoekers de volgende vragen gesteld:

- **Sturing:** hoe en door wie wordt op samenwerking gestuurd? Wie bepaalt wat goed is?

- **Verantwoording:** wat zijn gemaakte afspraken en verwachtingen over verantwoording van samenwerkingsresultaten en hoe verloopt de verantwoording in de praktijk?

5.3.1 Sturing

De wijze van ontwikkelen van de samenwerking wordt in de gehouden interviews en in de voortgangsrapportages getypeerd als: 'organisch', 'de Rijnlandse organisatiefilosofie', 'met lange termijn focus', 'stapsgewijs ontwikkelen' en 'bottom-up/vanuit de teams'.

Een vergelijking tussen deze Rijnlandse organisatiefilosofie en de Angelsaksische/Anglo-Amerikaanse organisatiefilosofie is in meerdere interviews benoemd en is daarom ter illustratie en in algemene zin toegevoegd als bijlage⁹.

Er is voor de samenwerking geen tijdpad uitgestippeld met concrete resultaten en uitgewerkte indicatoren die inzicht in de voortgang bieden. Dit blijkt zowel uit voortgangsdokumentatie en teamplannen als uit alle interviews.

Conform de samenwerkingscriteria uit 2013 kan en mag het tempo van de ontwikkeling van samenwerking per team verschillen. Teams zijn vrij om binnen de kaders van de samenwerking te verkennen en redelijk zelfstandig te bepalen of op taakgebieden wordt samengewerkt, werkwijzen worden geharmoniseerd of nog verdergaand, volledig worden geïntegreerd. Dit gebeurt op basis van het zien van kansen en oplossingen (samenwerking moet voordeel opleveren) en een inschatting van haalbaarheid, waarbij de mate van politiek-bestuurlijk draagvlak een rol speelt. Voorgaande bevindingen blijken zowel in interviews met directieleden als met afdelingshoofden van gemeente Heemstede.

Vanuit het perspectief van Heemstede zijn naast de doelstellingen en kaders zoals beschreven in de voortgangsrapportages de volgende indicatoren leidend in de sturing van de samenwerking, zo blijkt in een interview met een van de directieleden:

- Tevredenheid van burgers.
- De ontwikkeling van woonlasten en het voorzieningenniveau voor inwoners van Heemstede in relatie tot die van andere gemeenten.
- Tevredenheid van bestuurders.
- De mate waarin zaken op orde zijn (oordeel accountantsonderzoeken).

Er zijn in de verkregen documenten geen beschrijvingen aangetroffen die de samenwerking relateren aan de hierboven benoemde indicatoren. Met andere woorden: een document waaruit blijkt of de samenwerking bijvoorbeeld leidt tot een grotere tevredenheid van bestuurders als direct gevolg van de samenwerking. Eveneens is in geen van de voortgangsdokumentatie genoemd dat deze indicatoren worden gehanteerd in de sturing van de samenwerking.

⁹ De vergelijking is vermeld in een artikel dat gepubliceerd is in Holland Management Review in 2005.

Elke twee tot vier weken wordt een gezamenlijk managementteam Kennemerzoom georganiseerd, het 'MT-Kzoom', waaraan het directieoverleg van Heemstede en het MT van Bloemendaal deelnemen en waarin zij de voortgang van de samenwerking bespreken. 'MT Bloemendaal en DO Heemstede fungeren op deze manier als flexibele managementpool, waaruit een voor het taakgebied best passende afdelingshoofd of directielid wordt benoemd als managementverantwoordelijke voor het team dat werkt voor Heemstede en Bloemendaal' (bron: vijfde voortgangsrapportage). Dit gremium is geen formeel MT en heeft daardoor geen formele status. De onderzoekers hebben agenda's van overleggen (uit 2017) kunnen inzien. Deze agenda's worden voorafgaand aan een bijeenkomst opgesteld door beide MT's samen, zo blijkt in interviews. Verslagen van de bijeenkomsten worden niet gemaakt. Wel worden onregelmatig nieuwsberichten voor de organisatie gepubliceerd. De agenda's bevatten veelzijdige bespreekpunten zoals: 'plan van aanpak Omgevingswet', 'samenwerking taakvelden primair proces', 'teamplan informatisering' en 'ontwikkelagenda Bloemendaal, Heemstede, Kzoom (ter vergadering)'.

Een antwoord op de vraag 'wie beslist en wie bepaalt wat goed is?' ten aanzien van nieuwe samenwerkingskansen is op basis van documentatie en interviews niet eenduidig te geven. Teams hebben in lijn met de organisatiefilosofie vrijheid en eigen verantwoordelijkheid om binnen de kaders van de samenwerking te werken en keuzes te maken ten aanzien van de samenwerking. Soms, zo blijkt in de interviews, heeft het gezamenlijke MT-KZoom een beslissende rol, soms de directie en soms de teammanager .

Ter illustratie geven we hiervan een paar voorbeelden:

-
- In geval van de ontwikkeling van het taakveld *Financiën* is een teamplan gemaakt, voorzien van activiteiten en planning. Een belangrijk document dat door het team, de OR (conform het convenant van huis Leyduin) en de directies van beide gemeenten is bekrachtigd. De algemene kaders voor dit teamplan komen van het MT-Kzoom, zo blijkt in interviews.
 - In geval van het taakveld *Juridische Zaken* is in een verkenning van het team Algemene Juridische Zaken geconstateerd en besloten dat naast kennisdeling en collegiale consultering op dit moment weinig kansen voor verdere samenwerking bestaan, zo blijkt in interviews. In dit geval is het team vrij om hier zelf over te beslissen, zo ook om te werken zonder teamplan.
 - De teams die zich bezighouden met het taakveld *P&O* worden beide aangestuurd door dezelfde manager, werken op basis van een strategische visie en teamplan en hebben als opdracht van beide gemeentesecretarissen zoveel mogelijk taken en processen te harmoniseren en hobbels voor de samenwerking weg te nemen, zo blijkt in interviews.
-

Een andere bevinding ten aanzien van sturing is dat er op basis van documentatie en interviews geen eenduidige sturing op de voortgang van de samenwerking is vast te stellen.

In enkele interviews wordt invulling gegeven aan wat de wijze van sturing voor medewerkers betekent. In de interviews waarin dit gebeurt, beschrijven de geïnterviewden dat het voor medewerkers niet duidelijk is waar de samenwerking toe dient te leiden en waarom de samenwerking is gestart en dat zij op dit punt geen eenduidige sturing ervaren, hetgeen tot

gevoelens van onzekerheid en verminderde betrokkenheid leidt, onder andere over de toekomstige functie/werkzaamheden en werklocatie.

In enkele interviews blijkt dat de communicatie over de samenwerking vanuit de directie aan medewerkers is verbeterd, onder andere door het gebruik van intranetberichten, nieuwsbrieven en een praatplaat (zie voorpagina van dit rapport). Ook is een medewerkersbijeenkomst georganiseerd om één van de uitkomsten van een medewerkertevredenheidsonderzoek (het 'waarom' en doel van de samenwerking) te bespreken.

Hoewel medewerkers niet tegen samenwerking zijn, zo blijkt in interviews, leiden de als onduidelijk ervaren antwoorden op vragen van medewerkers tot verminderde betrokkenheid en onzekerheid. Het betreft hier dan met name de medewerkers die behoefte hebben aan duidelijkheid en in mindere mate medewerkers die vooral kansen ervaren als gevolg van de samenwerking. Medewerkers die mee willen doen aan de samenwerking en aan de wijze van organisch ontwikkelen, ervaren veel ruimte voor ontwikkeling en leermomenten als gevolg van de samenwerking met Bloemendaal, zo blijkt in interviews.

In de meest recente (vijfde) voortgangsrapportage staat 'de beschreven vervlechting van de teams leidt tot de behoefte aan een heldere en eenduidige aansturing en ondersteuning van medewerkers binnen de genoemde taakgebieden en een heldere sturing op de ontwikkelopgave en het proces tot vervlechting. Wij brengen de vervlochten teams zoveel mogelijk onder een eenhoofdige leiding waardoor de managementverantwoordelijkheid helder is ingevuld. En hiermee vevlechten we ook het management van de genoemde teams, waardoor de samenwerking op dat niveau (managementteam Bloemendaal en directieoverleg Heemstede) ook intensiever zal zijn'.

5.3.2 Verantwoording

Over de resultaten van de samenwerking is sinds de start van de samenwerking in 2013 aan het college in ieder geval vier maal een voortgangsrapportage verstuurd. Per voortgangsrapportage is het college geïnformeerd en op onderdelen gevraagd om voorgenomen vervolgstappen te bekrachtigen. In de ambtelijke reactie is vermeld dat het hierbij gaat om besluiten van het college, die als C-stuk zijn voorgelegd aan de Commissie middelen.

De gemeenteraad heeft de betreffende voortgangsrapportages steeds als C-stuk ontvangen in de Commissie Middelen. Over de vierde voortgangsrapportage heeft de gemeentesecretaris een presentatie gegeven aan de commissie waarin de voortgang en focus van de samenwerking zijn toegelicht.

In de voortgangsrapportages wordt de voortgang van de samenwerking vooral kwalitatief beschreven. Samenwerkingsresultaten zijn niet gekwantificeerd, niet in termen van een nulmeting noch hebben latere metingen plaatsgevonden. Dit is een bewuste keuze, zo blijkt in interviews. Een opvatting van enkele gesprekspartners is dat kwaliteit en kwetsbaarheid niet goed te kwantificeren zijn, niet passen bij het karakter van de organisatie en daarmee mogelijk contraproductief kunnen zijn. Tegelijkertijd zijn er wel degelijk positieve effecten gerapporteerd, maar zijn deze vooral (sterk) kwalitatief, zo blijkt uit de voortgangsrapportages. Een voorbeeld van een dergelijk positief effect is de bevinding van onderlinge uitwisseling van kennis over werkwijzen tussen afdelingen, 'waardoor

onderlinge uitwisselbaarheid' en 'op termijn efficiëntere inzet' mogelijk wordt gemaakt. Soms is de rapportage concreet, zoals: '...beide teams inmiddels per 5 oktober 2015 daadwerkelijk zijn samengevoegd en nu als één team zijn gehuisvest bij de gemeente Heemstede' (derde voortgangsrapportage). Soms is de rapportage minder concreet, waarbij de vraag ontstaat wat precies wordt bedoeld: 'Binnen het Sociaal Domein zijn er op bestuurlijk en ambtelijk niveau contacten met als doel tot verdere samenwerking te komen'(derde voortgangsrapportage).

Andere instrumenten die inzicht kunnen geven in kosten- en kwaliteitseffecten (die vervolgens te verwerken zijn in periodieke sturing- en verantwoordingsdocumentatie) zijn niet aangetroffen (bijvoorbeeld het registeren van uren, zodat inzichtelijk is hoeveel tijd aan activiteiten wordt besteed). Hetzelfde geldt voor werkprocessen en de mate waarin optimalisaties leiden tot inzicht in de kosten en opbrengsten van een werkproces.

Hoewel de ambtelijke samenwerking grotendeels met eigen mensen wordt vormgegeven en inhuurkosten daardoor laag zijn, zo blijkt in interviews, kost de samenwerking ambtelijke tijd en daarmee geld. De tijd die aan samenwerking wordt besteed, is immers niet besteedbaar aan andere taken. In dit onderzoek blijkt dat door (volledig) gebrek aan die informatie, het onderzoekstechnisch niet mogelijk is na te gaan wat de financiële kosten en opbrengsten van de samenwerking zijn.

Tevens is in beeld gebracht hoeveel en welk soort raadvragen zijn gesteld over de voortgang van de ambtelijke samenwerking. Op basis van de verkregen documentatie blijkt er één raadvraag te zijn gesteld in de periode 2013-2016.

In meerdere interviews is aangegeven dat vanuit de gemeenteraad geen aanvullende reacties of indicaties zijn ontvangen. NB: opgemerkt dient te worden dat de voortgangsrapportages aangeboden zijn als C-stukken; dat betekent dat alle raadsleden de stukken krijgen en dat ze in de commissie Middelen worden besproken.

5.4 Kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid

Voordat wordt ingezoomd op taakgebied worden hieronder enkele algemene bevindingen ten aanzien van effecten op de kosten/opbrengsten, kwaliteit en kwetsbaarheid van de samenwerking beschreven.

5.4.1 Kosten

De samenwerkingskosten worden gedekt uit de reguliere begroting, zo blijkt in interviews en documentatie. Er is, met uitzondering van specifiek besloten en toegekende gelden zoals op het gebied van ICT geen budget vrij gemaakt voor de samenwerking. 'We genieten ervan dat we in staat zijn geweest om de samenwerking tot stand te brengen zonder extra middelen, het vervult ons met trots aldus een van de gesproken directieleden.

In de eerste en tweede voortgangsrapportage staat 'efficiency' beschreven als een van de samenwerkingscriteria, in de derde, vierde en vijfde voortgangsrapportage niet meer. In interviews met directieleden blijkt dat het realiseren van efficiency nooit een expliciet doel van de samenwerking en ook geen opdracht van het bestuur was, 'hoewel we het als een plicht voelen om

het werk zo slim mogelijk te organiseren'. Het samenwerkingscriterium van 'efficiency' zoals opgenomen in de voortgangsrapportages in 2013 en 2014 moet, zo blijkt in de interviews, worden geïnterpreteerd als een goede bijkomstigheid van de samenwerking, als 'mooi meegenomen'.

De samenwerkingskosten voor Heemstede bestaan, zo is bevestigd in de interviews, onder andere uit de verkenning en ontwikkeling van samenwerking, afstemming en interne communicatie. Ook wordt tijd geïnvesteerd in elkaar leren kennen, in training en in het organiseren van symposia en bezoeken aan andere organisaties ter lering en inspiratie. De ontwikkeling van de samenwerking gebeurt zoveel mogelijk met eigen mensen, waardoor externe inhuur beperkt blijft, zo blijkt in interviews.

De bestede tijd aan de samenwerking is niet geregistreerd sinds de samenwerking. De keuze om geen 'tijd te schrijven' is een bewuste keuze omdat het tijd kost en het resultaat tot een schijnwerkelijkheid kan leiden. De tijd wordt liever besteed aan het eigenlijke werk,. Als gevolg hiervan is het voor de onderzoekers bij gebrek aan onderbouwing niet mogelijk om bevindingen te doen over de kosten van samenwerking over de onderzoeksperiode.

Investerings in de samenwerking die momenteel vorm krijgen, doen zich met name voor op het gebied van ICT en betreffen onder andere een nieuw financieel systeem, personeelssysteem en een zaakstelsel, zo blijkt in interviews. Dergelijke systemen worden volgens het geldende criterium 'samen, tenzij...' gezamenlijk ingekocht. In dit onderzoek is niet onderzocht of hieraan ook businesscases ten grondslag liggen waarin investeringen worden afgewogen tegen te verwachten opbrengsten. In paragraaf 6.2 staan de onderzoeksbevindingen op het gebied van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid ten aanzien van ICT beschreven.

In hoofdstuk 7 beschrijven we de ontwikkeling van formatie en kosten van de bedrijfsvoering aan de hand van een benchmarkonderzoek uit 2012 en uit 2017. Een van de onderzoekstechnische bevindingen in dit hoofdstuk is dat op basis van de vergelijking van de onderzoeken niet zonder meer kan worden vastgesteld hoe de kosten van taakgebieden zich hebben ontwikkeld als gevolg van de samenwerking. Daarbij speelt mee dat samenwerkingsresultaten grotendeels nog in 2017 effect zullen hebben, hetgeen niet in het benchmarkonderzoek van 2017 zichtbaar is.

5.4.2 Kwaliteit

De kwaliteit van de samenwerkende organisatie Heemstede wordt in dit onderzoek beoordeeld aan de hand van indicatoren die gaan over wet- en regelgeving en lokale ambities. De resultaten staan onder andere beschreven in jaarlijkse accountantsrapportages, provinciale rapportages in het kader van haar financieel toezicht op gemeenten en de mate van tevredenheid van belanghebbenden. Deze documentatie leidt tot de volgende bevindingen:

Tevredenheid inwoners

- Deloitte voerde in 2015 een onderzoek uit naar de tevredenheid van inwoners. Wanneer wordt ingezoomd op de rol van de inwoner als klant van de gemeente, blijkt Heemstede hoger dan gemiddeld te scoren: 8,1 gemiddeld ten opzichte van een 7,7 gemiddeld in soortgelijke gemeenten.

Tevredenheid raad en bestuur

- Er is in dit onderzoek geen raads- of collegedocumentatie ontvangen waaruit een bepaalde mate van tevredenheid blijkt ten aanzien van de samenwerking algemeen en specifiek op het gebied van bedrijfsvoering.

Tevredenheid medewerkers

- Medewerkers hebben, afgaand op meerdere interviews waaronder met OR-vertegenwoordiging, veel mogelijkheden tot kennisontwikkeling, verbreding van het werkgebied en in sommige gevallen de mogelijkheid tot specialisatie als gevolg van de samenwerking.
- Door samenwerking tussen en samenvoeging van teams kan meer continuïteit worden geboden aan de organisatie, zo wordt in enkele interviews vermeld.
- In mei 2016 is een medewerkertevredenheidsonderzoek uitgevoerd met als conclusie dat 'er een stijgende lijn is in de tevredenheid van de medewerkers. Vooral op interne samenwerking en communicatie is er verbetering gerealiseerd. Als belangrijkste aandachtspunt kwam de behoefte aan verduidelijking over de samenwerking met Bloemendaal naar voren. Hieraan is in het tweede half jaar van 2016 veel aandacht besteed. Vooral in een intensief overlegtraject met de ondernemingsraad, wat heeft geleid tot afspraken over duidelijke kaders en voorwaarden voor wat betreft de personele consequenties'¹⁰.
- In maart 2017 is een enquête uitgevoerd onder 152 medewerkers van de gemeenten Heemstede en Bloemendaal (25% werkzaam bij Bedrijfsvoering, 75% in het primair proces). Hieronder zijn de enquêteresultaten vermeld. Dit leidt, voor de onderzoekers, tot de volgende bevindingen:
 - De tevredenheid over de samenwerking wordt in 2017 als (krap) voldoende beoordeeld en is ten opzichte van het MTO uit 2016 gemiddeld iets gestegen.
 - De tevredenheid van respondenten over samenwerking specifiek op het gebied van bedrijfsvoering scoort in 2017 het cijfer 7,65 (schaal 1 – 10).
 - De tevredenheid van respondenten over samenwerking specifiek op het gebied van bedrijfsvoering (derde kolom) scoort op alle van de vijf enquêtevragen hoger dan de tevredenheid van respondenten over het gewogen gemiddelde van 2017 totaal (tweede kolom). De beoordeling van samenwerking met collega's van de andere gemeente zelfs fors hoger.

¹⁰ Voorlopige jaarrekening 2016

	Resultaat MTO 2016 (specifiek voor gemeente Heemstede)	Gewogen gemiddelde 2017 totaal	Gewogen gemiddelde 2017 op gebied van bedrijfsvoering
1. Hoe beoordeel jij de samenwerking met collega's van de andere gemeente?	5,7	6,66	7,65
2. Hoe beoordeel jij de bekendheid met de collega's van de andere gemeente?	5,7	5,7	6,59
3. Hoe beoordeel jij de toegevoegde waarde van de samenwerking?	5,1	6,36	6,78
4. Hoe beoordeel jij de communicatie rondom de samenwerking?	5,0	5,9	6,26
5. Hoe beoordeel jij de manier waarop de samenwerking wordt vormgegeven?	4,9	5,71	6,36

Externe validatie

- De accountantsrapportages van de jaren 2013 t/m 2016 bevatten analyses van kritische bedrijfsvoering processen, interne controlemechanismen en administratieve organisatie. Met inachtneming van enkele adviezen geven de controlerapportages een algemeen beeld van een organisatie die op orde is.
- Uit interne controledocumenten blijkt dat gemeente Heemstede actief werkt aan interne controles op kritische bedrijfsprocessen en dat opvolging wordt gegeven aan eerder geconstateerde verbeterpunten.

Hieronder staan ter illustratie enkele conclusies en enkele (niet-alomvattende) adviezen van de accountant en voorbeelden van brieven van provincie en accountant.

Jaar	Samenvatting conclusies en adviezen uit managementletter accountant
2013	<ul style="list-style-type: none"> Accountant adviseerde om een centraal contractenregister op te zetten. Vanuit dit contactenregister kan worden bepaald op welk moment, welke contracten opnieuw aanbesteed moeten worden en kan de toets op de juiste aanbestedingsprocedure aan de voorkant plaatsvinden. Op deze wijze wordt de volledigheid van de aan te besteden contracten gewaarborgd.
2014	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente Heemstede heeft haar zaken op orde voor wat betreft de inrichting van de administratieve organisatie van processen, met enkele aandachtspunten ter verbetering. Advies om jaarlijks vanuit de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) de AO/IC in de lijnorganisatie in opzet en bestaan te beoordelen en te documenteren in een lijncontrole en verouderde beheersmaatregelen te verwijderen.
2015	<ul style="list-style-type: none"> Verscheidene adviezen in het kader van controles, financiën, rechtmatigheid en verantwoording in het sociaal domein (in het startjaar van de decentralisaties). Advies om het normenkader door te vertalen naar een toetsingskader en de VIC-werkzaamheden hierop aan te laten sluiten.
2016	<ul style="list-style-type: none"> Door de accountant wordt geconcludeerd dat Heemstede haar zaken goed op orde heeft voor wat betreft de inrichting van de administratieve organisatie van significante bedrijfsprocessen, met enkele aandachtspunten ter verbetering, waaronder het proces van inkopen. Dit laatste betreft de verbetering van functiescheiding en het advies om een richtlijn voor budgetbeheer op te stellen. De accountant constateert dat op dit moment nog niet kan worden gesteld dat de gemeente Heemstede op het gebied van informatiebeveiliging en informatieveiligheid zichtbaar 'in control' is, maar dat de organisatie hier wel bewust en professioneel mee omgaat en een concreet proces inzet ter verbetering.

Betreft: financieel toezichtregime 2015

Geachte Raad,

Vóór het begin van elk kalenderjaar beslissen wij of een gemeente onder het preventief toezicht moet komen. Wij kunnen hiertoe onder meer overgaan als wij vinden dat het evenwicht op de begroting ontbreekt en ook niet op korte termijn zal worden hersteld of als de termijnen van inzenden voor de begroting of jaarrekening worden overschreden.

Tot ons genoegen hebben wij geconstateerd, dat dit bij uw gemeente niet aan de orde is. Dit houdt in dat voor het komende jaar het repressieve toezicht voor uw gemeente zal gelden.

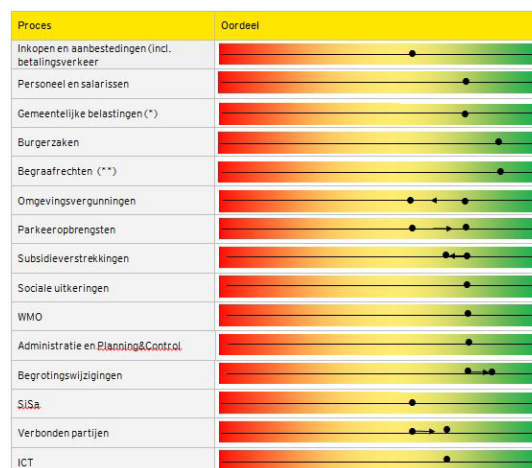
Vanuit de risicogerichte insteek bij ons toezicht vinden wij op dit moment ook dat wij voor het komende jaar opnieuw kunnen volstaan met een beperkte analyse van de financiële positie van uw gemeente. Het resultaat van deze analyse kunt u tegemoet zien uiterlijk in het tweede kwartaal van 2015.

Mochten er nog vragen zijn dan kunt u zich wenden tot onze medewerker waarvan de contactgegevens bovenaan in deze brief staan vermeld.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,
namens dezen,

Sectormanager Interbestuurlijk Toezicht
mw. mr. H.W. Verschuren



Brief provincie in het kader van financieel toezicht 2015

Accountantscontrole 2014: Bedrijfsvoeringmonitor

5.4.3 Kwetsbaarheid

Ten aanzien van de kwetsbaarheid van taakuitvoering blijkt in interviews dat medewerkers uit beide gemeenten elkaar vervangen in geval van afwezigheid of bij piekmomenten. In welke mate dit het geval is (hoeveel medewerkers, hoeveel uur), wordt door de gemeente Heemstede niet gekwantificeerd.

6. Bevindingen per specifiek taakgebied

In dit hoofdstuk is per taakgebied de ontwikkeling als gevolg van de samenwerking tussen Heemstede en Bloemendaal beschreven. Hierbij wordt conform de onderzoeksvraag per taakgebied ingegaan op de ontwikkeling van kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid en de mate van harmonisatie van werkprocessen.

Per taakgebied zijn, indien van toepassing, ook de factoren beschreven die tussen 2013 en 2016 hebben geleid tot een stijging van de werklust. Dit in aanvulling op de eerder beschreven algemene factoren die tot verschuivingen in de werklust hebben geleid.

Onderaan iedere paragraaf is op taakgebied een samenvatting opgenomen van vorderingen in de samenwerking zoals beschreven in voortgangsrapportages.

6.1 Communicatie

De ontwikkeling van samenwerking op het gebied van communicatie is in 2013 'low profile' begonnen en komt in 2016/2017 van de grond, zo blijkt in de interviews en documenten.

Per 1 april 2017 fungeren de teams Communicatie van beide gemeenten als één team met adviseurs die vanuit twee locaties werken.

Sturing van de ontwikkeling van de samenwerking vindt met maximale verantwoordelijkheid binnen het team plaats. De strategische richting komt vanuit de MT's van beide gemeenten en het gezamenlijke MT-Kzoom, zo is vermeld in de interviews.

De samenwerking op het gebied van Communicatie gaat primair om het kunnen bieden van kwaliteit en expertise nu en in de toekomst en meer slagkracht en minder kwetsbaarheid door een grotere omvang.. Efficiënter werken is mooi meegenomen. De samenwerking biedt de mogelijkheid van minder inhuur van externen en kostenbesparing in de aanschaf van applicaties, zo blijkt in interviews.

Werkprocessen en systemen die sinds 2013 zijn geharmoniseerd, zijn onder andere: projectcommunicatie, de online-omgeving en website, contentbeheer door één team, gezamenlijk persbeleid en het verzorgen van officiële bekendmakingen. Per communicatiediscipline wordt steeds nagegaan hoe werkprocessen verder geharmoniseerd kunnen worden, zo is vermeld in de interviews.

Ten aanzien van de kosten van samenwerking worden overleggen, bijeenkomsten en het reizen tussen locaties genoemd. Samenwerking vergt het doen van investeringen, 'eerst zaaien, dan oogsten'. Soms worden digitale middelen ingezet om overleg te plegen, zoals Skype. In termen van opbrengsten heeft de samenwerking, zo blijkt in interviews, 'het team een boost gegeven, de flexibiliteit te vergroten, om innovatief te zijn en het gemiddelde niveau omhoog te krijgen'. Besparingen worden onder andere gerealiseerd door het gezamenlijk afnemen van ondersteunende systemen voor bijvoorbeeld webcare (social media) en een beeldbank.

Samenvatting op basis van voortgangsrapportages

Eerste rapportage	Tweede rapportage	Derde rapportage	Vierde rapportage
	<ul style="list-style-type: none">• Nieuw intranet in ontwikkeling• Organiseren bijeenkomsten• Onderlinge afstemming projecten• Onderlinge ondersteuning in uitvoering	Het taakveld Communicatie wordt op inhoud zoveel mogelijk gesynchroniseerd als gevolg waarvan (gedeeltelijke) vervlechting op termijn mogelijk is.	

Wat gaan we doen de komende tijd? (Uitkomst MT-conferentie 15/16 september 2015)

- Samenwerking binnen gemeenschappelijke communicatieprojecten
- Ontmoeting beide teams om de twee maanden
- Samenwerking in projecten, waaronder ontwikkelen communicatie- en participatiebeleid
- Inzet op versterking van de adviesfunctie
- Inzet op regie en webcare van onlinecommunicatiekanalen

Vijfde rapportage

- 'Een verdere vervlechting van de teams lijkt kansrijk. De teams vertonen reeds veel gelijkenissen in beleid en uitvoering. Voor het vervolg zullen werkprocessen, taakverdeling en de doelstelling van de teams verder samen worden geharmoniseerd'

6.2 Automatisering

Tot 2015 had gemeente Heemstede één afdeling Informatisering & Automatisering. In Bloemendaal bestond een afdeling Automatisering waarbinnen informatiseringstaken waren belegd.

In 2014 is door de gemeenteraden van Heemstede en Bloemendaal besloten tot de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling Informatie Technologie (GRIT), op te richten als uitvoeringsorganisatie met als juridische vorm een lichte gemeenschappelijke regeling. In het raadsvoorstel van oktober 2014 staan de verwachte resultaten ten aanzien van de samenwerking beschreven:

'... Dit alles leidt tot aanzienlijk hogere eisen die gesteld worden aan de ICT-voorzieningen en dat resulteert in een toenemende complexiteit, grotere vraag naar continuïteit en flexibiliteit van de ICT-voorzieningen. Wij zijn kwetsbaar doordat er voor diverse onderdelen op het gebied van ICT maar één specialist is huis is of dat dure specialistische kennis ingehuurd moet worden. Om de op ons afkomende ontwikkelingen aan te kunnen, om de huidige kwetsbaarheid te verminderen en de continuïteit te waarborgen, wordt gezocht naar verdere samenwerking op het vlak van ICT. Door samenwerking kan er efficiënter gewerkt worden en kan naar verwachting op termijn een stijging van de kosten, in elk geval voor een belangrijk deel, worden voorkomen.'

De gemeente Heemstede is sinds de oprichting in 2015 centrumgemeente voor de GRIT. Dit houdt in dat de aansturing belegd is bij de gemeente Heemstede. Medewerkers zijn formeel bij de eigen gemeente in dienst. De directeur Bedrijfsvoering van gemeente Heemstede is ambtelijk verantwoordelijk voor de GRIT.

Het voornemen was gaandeweg de samenwerking een nieuwe afdeling Informatisering & Automatisering te starten, zo is vermeld in de interviews. De organisatiestructuur laat inmiddels een organisatorische splitsing zien, namelijk:

- Automatisering (GRIT) is georganiseerd als een afdeling met Heemstede als centrumgemeente. De directeur Bedrijfsvoering fungeert als 'liaison', als aanspreekpunt voor het college van Heemstede.
- Informatisering is nu samen met GRIT georganiseerd als een programma. De verantwoordelijkheid van het programma valt onder het afdelingshoofd Dienstverlening van gemeente Bloemendaal. Het afdelingshoofd Dienstverlening van Heemstede fungeert als 'liaison', als aanspreekpunt voor het college van Heemstede.

Bij het samengaan bestonden er twee ICT-omgevingen, één van Bloemendaal en één van Heemstede. Er werd gebouwd aan één nieuwe omgeving met als plan daarin processen op elkaar aan te sluiten. Dat is tot nu toe niet gelukt, zo blijkt in de interviews. Er bestaat wel één omgeving, maar processen verschillen grotendeels tussen beide gemeenten.

Uit een opgestelde businesscase die aan het GRIT-oprichtingsbesluit ten grondslag ligt (rapport CapGemini 2013), blijkt dat 80% van de applicaties van beide gemeenten van elkaar verschillen. Het harmoniseren van applicaties zal nog jaren nodig hebben, zo blijkt in de interviews.

In de periode 2013-2016 hebben drie afdelingshoofden gewerkt aan de ICT-samenwerking. Sinds 2017 sturen twee functionarissen samen de ICT-ontwikkeling aan. Daarbij werd gaandeweg de samenwerking vanuit het MT resultaat verwacht (druk van boven) en ontbrak het bij medewerkers aan duidelijkheid en motivatie over doelen van de samenwerking (druk van onder). Een helder samenwerkingsdoel ontbrak, aldus geïnterviewde betrokkenen.

De kosten van de samenwerking (zowel prognoses ten aanzien van kosten als opbrengsten) zijn met uitzondering van de ICT-kosten die bij aanvang met het raadsbesluit zijn vrijgemaakt, niet bekend en zijn gaandeweg de samenwerking niet gekwantificeerd, zo blijkt uit documentatie en interviews. Hierdoor valt niet op te maken of en in welke mate de beoogde voordelen zoals beschreven in het raadsbesluit van 2014 zijn gerealiseerd.

In interviews blijkt dat ten aanzien van de samenwerking op het gebied van ICT en informatisering wordt ervaren dat veel tijd nodig is voor afstemming tussen beide gemeenten. De tijdsbesteding kon desgevraagd niet worden gekwantificeerd.

Over kwaliteit en procesoptimalisatie is in de jaarrekening 2014 de 'winst' van zaakgericht werken als volgt omschreven: 'als deze onderdelen zijn gerealiseerd, is verdere samenwerking van andere primaire processen of bedrijfsondersteunende processen makkelijker te realiseren'.

De derde voortgangsrapportage bevat de volgende passages: ‘de prioriteit ligt in het vervolg bij harmonisatie van ICT en zaakgericht werken’ en ‘Streven om in de toekomst gelijke applicaties te gaan gebruiken’.

De praktijk blijkt weerbarstiger. De reikwijdte van de samenwerking op het gebied van ICT en informatie wordt als te klein ervaren en mist de benodigde kennis en expertise, zo blijkt in interviews en documentatie. Het Informatiebeleidsplan 2017-2020 bevat een passage die hierop goed aansluit: ‘Samenwerking is hard nodig. Samen hebben we meer kennis en kunde, zijn we minder kwetsbaar, kunnen we schaarse expertise delen en financiële middelen optimaler benutten. Maar zelfs samen zijn we op gebied van ICT en informatiemanagement klein. Hoe meer processen op elkaar zijn afgestemd en data kan worden gedeeld, hoe groter de voordelen in de ICT en informatievoorziening’. In gesprekken met betrokkenen en voortgangsrapportages blijkt dat er altijd rekening mee moet worden gehouden dat ook de ICT samenwerking ontvlochten moet kunnen worden (dit is immers één van de criteria die ten grondslag ligt aan de samenwerking).

Om verdere invulling te geven aan de GRIT en de basis op orde te krijgen, hebben de gemeenten gezamenlijk een Informatisering beleidsplan 2017 – 2020 opgesteld, een plan dat jaarlijks wordt herijkt en bijgesteld. Op verzoek van de gemeentesecretarissen wordt momenteel de volgende vraag onderzocht: ‘Is in het plan¹¹ voldoende geborgd dat de twee gemeenten over een jaar beschikken over een GRIT dat voldoende ‘mature’ is en ook technisch op orde?’ Aspecten die in het onderzoek aan bod komen zijn onder meer: de toekomstvastheid van het plan, het optreden van twee gemeenten als één opdrachtgever, het maken van diverse afwegingen met elkaar, sturen in en op samenhang en het inregelen van portfoliomanagement.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door het Bureau Gateway van het Ministerie van BZK. De methodiek van Gateway Review betreft een collegiaal onderzoek door (vier) deskundige en ervaren ‘peers’ uit andere organisaties. Een Gateway Review is naar zijn aard collegiaal en vertrouwelijk. Na afronding worden aanbevelingen van de onderzoekers en de daaruit voortvloeiende maatregelen en voorstellen door de gemeentesecretarissen aan het gemeentebestuur voorgelegd.

Samenvatting op basis van voortgangsrapportages

Eerste rapportage	Tweede rapportage	Derde rapportage	Vierde rapportage
<ul style="list-style-type: none"> In juni 2013 hebben Heemstede en Bloemendaal besloten om ICT geleidelijk over de hele linie te synchroniseren 	<ul style="list-style-type: none"> Voorstel aan gemeenteraden voor het realiseren van één gezamenlijke ICT-infrastructuur en -uitvoering Keuze voor gezamenlijk zaakstelsel ter bevordering van harmonisatie van werkprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit gemeenteraden tot realiseren van een gezamenlijke ICT-infrastructuur (GRIT) met één team in een lichte gemeenschappelijke regeling De prioriteit ligt in het vervolg bij harmonisatie van ICT en zaakgericht werken Streven om in de toekomst gelijke applicaties te gaan gebruiken 	<ul style="list-style-type: none"> Per oktober 2015 zijn beide ICT-teams samengevoegd en als één team gehuisvest in Heemstede

¹¹ Informatisering beleidsplan 2017 – 2020.

Wat gaan we doen de komende tijd? (Uitkomst MT-conferentie 15/16 september 2015)

- Softwarelandschap wordt zoveel mogelijk identiek ingericht, waaronder zaakgericht werken
- Teamsamenstellingen zijn gewijzigd
- GRIT heeft vorm gekregen
- Anticiperen op ontwikkelingen o.a. ontwikkeling strengere eisen aan informatiebeveiliging en omgang met privacygevoelige gegevens
- Verdere digitalisering van dienstverlening en gemeentelijke bedrijfsvoering
- Voornemen om werkprocessen op elkaar af te stemmen
- Voornemen een gezamenlijk informatiebeleidsplan op te stellen met visie en doelstellingen rond ICT-vraagstukken

Vijfde rapportage

- 'Bij de vervlechting van de beide teams wordt voorgesteld - voor zover dat nog niet het geval is - om daadwerkelijk tot één team te komen. De focus ligt op het gezamenlijk ontwikkelen van taken op het gebied van beleid, strategie, advisering, contractbeheer, databeveiliging/CISO (chief information security officer), functioneel applicatiebeheer van organisatie brede software en de doorontwikkeling van zaakgericht werken in Mozard. Een belangrijk fundament is hiervoor inmiddels gelegd: een gezamenlijk Informatiebeleidsplan voor de periode 2017-2020 dat als onderlegger voor te maken keuzes moet dienen. De uitvoeringsagenda 'Overheidsbrede dienstverlening 2020' richt zich vooral op de ontwikkeling van de digitale dienstverlening. Daarnaast vindt nader onderzoek plaats naar de mogelijkheden en kansen van samenwerking op het gebied van gegevensbeheer'

6.3 Financiën

De kwaliteit van het taakgebied Financiën lijkt goed op orde, zo wordt vermeld. Dit beeld wordt bevestigd in jaarstukken en in jaarlijkse rapportages van onder meer provincie en accountant.

De voordelen en urgentie van samenwerking op het gebied van financiën liggen vooral in de toekomst, zo blijkt in interviews. Het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken en het implementeren van nieuwe wetgeving gaat beter in samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwe wetgeving op het gebied van BBV en vennootschapsbelasting, de plicht om per 2018 elektronisch te factureren en de gewenste toename van informatievoorziening en steviger beleidsadviesgeving op financieel gebied. 'Samen sterk blijven' is een typering die in een teamplan aan de samenwerking wordt toegekend.

De algemene kaders van de samenwerking op het gebied van financiën komen van het MT-Kzoom, invulling binnen de kaders wordt door de teams Financiën van beide gemeenten gezamenlijk gemaakt. De planning van de samenwerking moet daarbij realistisch en haalbaar zijn, aldus enkele gesprekspartners.

Ter illustratie¹²:

In lijn met het samenwerkingscriterium 'samen, tenzij...' wordt in 2017 een gezamenlijk bureauhoofd aangesteld die leiding gaat geven aan de financiële administraties van beide gemeenten, zo blijkt in interviews. Ook wordt gezamenlijk de aanbesteding van één financieel systeem voorbereid.

Medewerkers van beide gemeenten zullen vervolgens samenwerken aan de uniformering van werkprocessen en de inrichting van het nieuwe financiële systeem. Medewerkers die nu een deel van de tijd besteden aan administratief werk

¹² Bron: interviews, teamplan financiën en voorjaarsnota 2017.

kunnen de verwachte tijd die vrijkomt, gaan besteden aan het versterken van financiële informatievoorziening, consulentschap en het volgen van en aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen.

Het aan te stellen gezamenlijke bureauhoofd Financiële administratie wordt deels bekostigd vanuit de begroting. Om nieuwe ontwikkelingen en innovaties en strengere eisen ten aanzien van interne controles en informatiebehoeften van de accountant op te kunnen pakken, wordt de beleidsformatie per 2017 met 1 fte uitgebreid, zo blijkt uit de voorjaarsnota 2017.

Verwacht wordt dat de kwetsbaarheid van taken vermindert omdat werkprocessen, teams en aansturing steeds meer harmoniseren, blijkt uit gesprekken met betrokkenen. Achtervang van taken kan daardoor beter worden geborgd.

Uit onderstaande passage uit de vijfde voortgangsrapportage blijkt onder andere dat de financiële administraties (nog) gescheiden blijven. Hoewel de voornemens begrijpelijk zijn in het licht van versterking van de samenwerking (criterium: 'samen tenzij,...'), lijken ze op gespannen voet te staan met het bestuurlijk opgelegde criterium dat de samenwerking ontvlochten moet kunnen worden.

'Voor de Financiële administratie realiseren we in 2017 een vervlechting van processen en systemen (Bloemendaal is momenteel aan reguliere vervanging van het financiële systeem toe) waarmee de samenwerkingsdoelen kunnen worden behaald. Hoewel de beide financiële administraties (nog) gescheiden blijven, worden zij ter versterking van dit vervlechtingsproces wel onder één leiding gebracht, waarbij deze persoon verantwoording aflegt aan beide afdelingshoofden Financiën Bloemendaal en Heemstede. Binnenkort start de werving voor deze functie'.

Samenvatting op basis van voortgangsrapportages

Eerste rapportage	Tweede rapportage	Derde rapportage	Vierde rapportage
	<ul style="list-style-type: none">Paragrafen Bedrijfsvoering in de programmabegrotingen zijn geüniformeerdKennis wordt uitgewisseld en er wordt gewerkt aan de opzet van een fiscale databankAdministratief personeel is over en weer ingezet bij knelpunten in de bezetting	<ul style="list-style-type: none">Het taakveld Financiën wordt hierna op inhoud zoveel mogelijk gesynchroniseerd zodat (gedeeltelijke) vervlechting op termijn mogelijk is	

Wat gaan we doen de komende tijd? (Uitkomst MT-conferentie 15/16 september 2015)

- Vaktechnisch overleg enkele keren per jaar
- Werkplannen op elkaar afstemmen, zodat haalbare harmonisatie van werkprocessen/P&C-producten kan worden bewerkstelligd
- Inzet op verbeteren van managementinformatie die fragmentarisch in verschillende systemen op verschillende afdelingen wordt verzameld

Vijfde rapportage

- 'Bij de vormgeving van de samenwerking op financieel gebied maken we onderscheid tussen de financiële administratie en het (voorbereiden van en adviseren over) het financieel beleid'
 - 'Voor de Financiële administratie realiseren we in 2017 een vervlechting van processen en systemen (Bloemendaal is momenteel aan reguliere vervanging van het financiële systeem toe) waarmee de samenwerkingsdoelen kunnen worden behaald. Hoewel de beide financiële administraties (nog) gescheiden blijven, worden zij ter versterking van dit vervlechtingsproces wel onder één leiding gebracht, waarbij deze persoon verantwoording aflegt aan beide afdelingshoofden Financiën Bloemendaal en Heemstede. Binnenkort start de werving voor deze functie'
 - Financieel beleid: 'het gemaakte onderscheid tussen beleid en administratie is van belang omdat het financieel beleid in
-

hoge mate bestuurlijk relevant en daarmee gemeente gebonden is ten behoeve van een goede taakuitvoering en bestuursondersteuning. Daarom vindt nu geen verdere vervlechting plaats van de beleidsmatige onderdelen van de teams. Vanuit een afzonderlijk Heemsteeds en Bloemendaals team Financieel Beleid blijft reguliere afstemming en kennisdeling vanzelfsprekend. Ook zullen afdelingsbrede projecten gezamenlijk worden opgepakt'

6.4 P&O

Het taakgebied P&O is een 'vooruitgeschoven post' in de samenwerking met als opdracht van de gemeentesecretarissen zoveel mogelijk te harmoniseren, zo blijkt uit interviews. De manager P&O, formeel in dienst van gemeente Heemstede, vervult die functie in beide gemeenten en maakt deel uit van zowel beide managementteams als ook van het MT-Kzoom.

Het doel van P&O in relatie tot de samenwerking is deze zo makkelijk mogelijk te maken en eventuele hobbels voor samenwerking weg te nemen, zo blijkt in interviews.

Medewerkers van de salarisadministratie werken sinds 2016 vanuit één gebouw, leren elkaars werkwijzen kennen en voeren werkzaamheden uit voor beide gemeenten. Er wordt momenteel toegewerkt naar E-HRM waarvoor een salarisadministratiesysteem is ingevoerd. Door deze investeringen wordt verwacht dat onderdelen van administratief werk op termijn minder tijd zullen kosten, evenals controles op bijvoorbeeld declaraties, zo blijkt in interviews. Ook kan hierdoor 'P&O-dienstverlening worden gedigitaliseerd en kunnen achterliggende werkprocessen worden geharmoniseerd', zo blijkt uit de derde voortgangsrapportage.

P&O-adviseurs werken voor beide gemeenten. Dit zorgt, aldus geïnterviewde betrokkenen, voor meer continuïteit en minder kwetsbaarheid, maakt het mogelijk om bij adviseurs onderling meer expertrollen te ontwikkelen. Tevens leidt een steeds meer gelijke stijl van adviseren tot een meer gelijke stijl van leidinggeven.

Eerdere bezuinigingen op gebied van P&O zijn gerealiseerd waardoor de werkdruk voor medewerkers wat is toegenomen, zo blijkt in interviews.

Factoren die de toekomstige werklust van P&O bepalen, staan beschreven in het plan '*Strategisch HRM-beleid 2017 – 2020*'. Dit beleidsplan biedt onder meer een schets van vier HRM-opgaven waar de organisatie zich de komende jaren voor gesteld ziet: vergrijzing, formatie & werkdruk, digitalisering en arbeidsmarkt.

Samenvatting op basis van voortgangsrapportages

Eerste rapportage	Tweede rapportage	Derde rapportage	Vierde rapportage
	<ul style="list-style-type: none"> Aanschaf gezamenlijk salarissysteem per 2015 Invoeren gezamenlijk E-HRM Inventarisatie arbeidsvoorwaarden in coproductie met ondernemingsraden en commissies Georganiseerd Overleg 	<ul style="list-style-type: none"> Heemstede per januari 2015 overgegaan op Bloemendaals salarissysteem, administratie wordt gezamenlijk gevoerd in één systeem Start met implementatie E-HRM Overeenstemming met bonden over een gelijk sociaal statuut Instemming met regeling die het vergemakkelijkt om met zo min mogelijk bureaucratische ballast personeel op tijdelijke basis bij elkaar in 	<ul style="list-style-type: none"> Een start is gemaakt met de implementatie van één salarissysteem Een start is gemaakt met de implementatie van E-HRM Heemstede vervangt in Bloemendaal bij

- | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Komen tot een gelijk sociaal statuut | <ul style="list-style-type: none"> • te kunnen zetten • Het taakveld P&O wordt hierna op inhoud zoveel mogelijk gesynchroniseerd zodat (gedeeltelijke) vervlechting op termijn mogelijk is. | <p>P&O (over en weer wordt geholpen bij de opvang van knelpunten in de bezetting)</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|

Wat gaan we doen de komende tijd? (Uitkomst MT-conferentie 15/16 september 2015)

- Maken van een gezamenlijk strategisch P&O-plan
- Werken aan harmonisering van arbeidsvoorwaarden
- Elkaar helpen en vervangen bij behoefte aan expertise en aanvullende capaciteit
- Realisatie één salarissysteem. Daardoor kan vervolgens (eind 2016) gezamenlijk E-HRM worden uitgerold. Daardoor kan vervolgens P&O-dienstverlening worden gedigitaliseerd en kunnen achterliggende werkprocessen worden geharmoniseerd
- Realisatie invoering garantiebanen, doorvoeren cao-afspraken, uitvoeren MTO, deelname aan regionaal klussenplatform

Vijfde rapportage

- 'Bij P&O is de Personeels- en Salarisadministratie al vervlochten en ook werken de beide teams reeds langer onder een eenhoofdige leiding. Nu zullen ook de beide onderdelen P&O-advies vervlochten gaan worden, wat inhoudt dat de P&O-adviseurs voor beide organisaties gaan werken'.

Op inhoudelijk P&O gebied is uit de ambtelijke reactie gebleken dat er sprake is van een leergang Open je Blik. Daarover vermeldt de ambtelijke reactie: 'Deze leergang zijn we in 2015 samen met Bloemendaal gestart. Deze leergang maakt medewerkers bewust welke houding en gedrag in het huidige tijdsgewricht ten opzichte van de samenleving past, waarbij steeds meer een participatieve opstelling van ons wordt verwacht. Inmiddels hebben zo'n 120 medewerkers van Bloemendaal en Heemstede aan de leergang deelgenomen. De leergang heeft ook als doel bij te dragen aan een nieuwe gezamenlijke (organisatie)cultuur en daarmee aan het succes van de samenwerking.'

6.5 Facilitaire Zaken

Het doel van Facilitaire Zaken in relatie tot de samenwerking is deze zo gemakkelijk mogelijk maken, zo blijkt in interviews.

In 2014 zijn verkenningen gedaan naar mogelijkheden tot samenwerking. Daaruit zijn enkele samenwerkingen ontstaan en zijn ideeën ontstaan voor verdere samenwerking, zo blijkt in interviews. Schoonmaak en BHV worden momenteel vanuit één gemeente voor beide gemeenten uitgevoerd en gecoördineerd. Voor catering en meubilair bestaat momenteel het idee om deze taken bij één van de gemeenten te beleggen.

Bodes werken lokaal in de eigen gemeentehuizen. In Bloemendaal is sinds 2015 een nieuw gemeentehuis. De bodes zijn onderling beschikbaar als achtervang. Er wordt gewerkt aan steeds meer dezelfde en als zodanig herkenbare facilitaire dienstverlening, aldus betrokkenen in interviews.

De aansturing van Facilitaire Zaken gebeurt door coördinatoren per gemeente. Zij worden aangestuurd door de manager P&O die deze rol in beide gemeenten vervult.

Samenvatting op basis van voortgangsrapportages

Eerste rapportage	Tweede rapportage	Derde rapportage	Vierde rapportage
	<ul style="list-style-type: none">• Uitwisselingsprogramma voor medewerkers• Toewerken naar samenwerking na betrekken nieuwe huisvesting Bloemendaal, waardoor realisatie van efficiëntere inzet van medewerkers		

Wat gaan we doen de komende tijd? (Uitkomst MT-conferentie 15/16 september 2015)

- Medewerkers hebben met elkaar meegelopen in werkzaamheden
- Bloemendaal is meer gesetteld in nieuw gemeentehuis
- Te onderzoeken: haalbaarheid en toegevoegde waarde geleidelijke combinatie Facilitaire Zaken, zoals gezamenlijke roosters en aansturing van schoonmaak. Daarvoor is het nodig om eerst na te gaan hoe haalbaar het is om verschillende takenpakketten en wijzen van gebouwbeheer te harmoniseren

Vijfde rapportage

- Facilitaire Zaken valt reeds onder één leidinggevende. Locatie-overstijgende en/of gemeenschappelijke onderwerpen worden zoveel mogelijk gezamenlijk opgepakt en uitgevoerd, alleen de bodedienst blijft locatie gebonden werken
-

6.6 Juridische Zaken

Het team Algemene Juridische Zaken (AJZ) verzorgt onder andere de algemene juridische advisering, kwaliteitszorg, bezwaarschriftenafhandeling en procesvertegenwoordiging, openbare orde en veiligheid en vergunningverlening op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Heemstede. De juridische functie in de gemeente Bloemendaal is anders ingericht dan in Heemstede, namelijk decentraal verdeeld over meerdere teams in tegenstelling tot de meer centrale inrichting van de juridische taken in Heemstede. Om die reden blijft de harmonisatie van taken beperkt, zo blijkt in interviews.

In de periode 2013-2016 heeft het team AJZ vooral kennis gedeeld met de gemeente Bloemendaal en sinds 2015 bijgedragen aan Bloemendaalse juridische kwesties (collegiaal sparren). Verdergaande integratie van werkprocessen heeft in de periode 2013-2016 niet plaatsgevonden als gevolg van de uiteenlopende organisatie-inrichtingen van beide gemeenten, zo blijkt in interviews.

De focus in de ontwikkeling van de juridische samenwerking ligt op kansen en mogelijkheden om elkaar te kunnen helpen. Alle opties voor samenwerking staan open en er is geen eindplaatje ten aanzien van de juridische functie in de samenwerking, zo blijkt in interviews. Er is geen vastomlijnd ontwikkelplan of teamplan dat hiervoor wordt benut.

Het team AJZ is vrij om zelfstandig invulling te geven aan de ontwikkeling van de samenwerking met Bloemendaal. Organisch en 'van onderop' ontwikkelen is de gehanteerde ontwikkelstijl. Het team heeft uit het MT of vanuit het MT-Kzoom geen ontwikkelopdracht gekregen, anders dan de verkenning van samenwerkingsmogelijkheden, zo blijkt in interviews.

Begin 2017 zijn bijeenkomsten georganiseerd met beide teams, gericht op verdere kennismaking en verkenning van samenwerkingskansen. Eén van de ideeën die daaruit naar voren kwam is het integreren en gezamenlijk verzorgen van het secretariaat en de administratie van de bezwaarschriftencommissie.

Samenvatting op basis van 4 voortgangsrapportages

Eerste rapportage	Tweede rapportage	Derde rapportage	Vierde rapportage
	<ul style="list-style-type: none">• Organisatie vakinhoudelijke bijeenkomsten• Initiatie gezamenlijke opleidingsactiviteiten• Miniconferentie: onderzoek toegevoegde waarde brede juridische samenwerking. Conclusie: te verschillende organisatorische inbedding van taken, waardoor accent op kennisdeling blijft liggen in de samenwerking		<ul style="list-style-type: none">• Heemstede vervangt in Bloemendaal bij Juridische Zaken (over en weer wordt geholpen bij de opvang van knelpunten in de bezetting)

Wat gaan we doen de komende tijd? (Uitkomst MT-conferentie 15/16 september 2015)

- Realisatie gezamenlijke kennisbijeenkomsten
- Collegiale consultatie bij zaken
- Organisatorische inrichting (centraal vs. decentraal) verschilt, meer 'winst' is niet haalbaar op dit moment
- Op korte termijn wordt gekeken of bij elkaar geholpen kan worden met capaciteit bij ziekte

Vijfde rapportage

Geen voortgangsinformatie

7. Benchmarkonderzoeken 2012 en 2017 vergeleken

Berenschot heeft in 2012 en in 2017 een benchmarkonderzoek uitgevoerd naar de formatie (2012) en de formatie en kosten (2017) van de ambtelijke organisatie van gemeente Heemstede. De resultaten van beide onderzoeken geven inzicht in de inzet van formatie en de kosten van de gemeente Heemstede in het jaar voor en het jaar na de periode 2013-2016 waarop dit onderzoek betrekking heeft.

7.1 Wat is een benchmarkonderzoek?

Alvorens nader in te gaan op de specifieke resultaten van het benchmarkonderzoek, beschrijven we op hoofdlijnen wat een benchmarkonderzoek is:

- Een benchmarkonderzoek biedt inzicht in de relatieve kosten en formatie van de gemeentelijke organisatie.
- Het onderzoek wordt uitgevoerd door de gemeente te vergelijken met een groep van gemeenten die in redelijk sterke mate vergelijkbaar zijn op o.a. inwoneraantal, bevolkingsdichtheid en sociale structuur.
- Resultaten van een benchmarkonderzoek bieden geen oordeel, wel objectieve vergelijkingsinformatie, een eerste handvat voor discussie over de ontwikkeling van de organisatie.
- Om resultaten te interpreteren is het nodig om de context, ambities en werklasterbepalende factoren mee te wegen. Een hoge afwijking in formatie en kosten op een bepaald taakveld kan bijvoorbeeld in lijn zijn met hoge ambities en bewuste extra inzet.

De taken die in dit onderzoek centraal staan, vallen in benchmarktermen onder de noemer 'overhead'. Hieronder verstaat Berenschot het geheel van functies dat gericht is op sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primair proces. Het primair proces betreft alle taken die direct ten dienste staan van de inwoner.

7.2 De waarde en de beperking van de benchmarkonderzoeken in dit onderzoek

In 2012 is door Berenschot een benchmarkonderzoek uitgevoerd waarin de *formatie* van de organisatie werd vergeleken met die van vergelijkbare gemeenten. Dat was toen de gangbare en veel gehanteerde systematiek van vergelijken.

Sinds enkele jaren besteden gemeenten meer taken uit en voeren taken samen en voor elkaar uit. Hierdoor is het vergelijken van alleen formatie niet meer voldoende en bevat de systematiek sinds 2015 een vergelijking van *formatie én kosten*.

Jaar	Benchmarksystematiek
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Vergelijken van formatie
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Vergelijken van formatie • Vergelijken van apparaatskosten: <ul style="list-style-type: none"> ○ Loonkosten ○ Inhuurkosten ○ Materiële kosten ○ Kosten van taken die bij derden zijn belegd, gecorrigeerd met inkomsten van taken die juist voor derden worden uitgevoerd

Door de grote hoeveelheid cijfers is het soms lastig om een benchmark te interpreteren. In dit onderzoek is de doelstelling daarbij eveneens om de resultaten van de benchmark 2012 en 2017 te vergelijken. Tussen 2012 en 2017 heeft er echter, in aanvulling op de beschreven verandering van benchmarkmethodiek, een groot aantal veranderingen plaatsgevonden (over 2012 zijn geen gegevens over kosten beschikbaar). Deze veranderingen leiden tot voorzichtigheid bij het interpreteren van de verschillen. We zetten enkele belangrijke verschillen op een rij.

Onderwerp	Verandering 2012 en 2017
Primair proces	Nieuwe gedecentraliseerde rijkstaken voor gemeenten, vergrote inzet op het gebied van participatie, lichte stijging aantal inwoners
Overhead	Mogelijk maken en inrichten gedecentraliseerde rijkstaken op gebied van Bedrijfsvoering, besteding van tijd en formatie aan de samenwerking met Bloemendaal, groeiende inzet op het gebied van digitalisering en informatiebeheer (o.a. producten, werkprocessen en veiligheid)

Deze tabel maakt duidelijk dat de vergelijking tussen de jaren met enige terughoudendheid tegemoet moet worden getreden.

7.3 Vergelijking van resultaten op hoofdlijnen

Om een vergelijking te kunnen maken op de taakvelden die in dit onderzoek centraal staan, hebben we de resultaten van het benchmarkonderzoek uit 2012 en vervolgens uit 2017 samengevat en bijgevoegd¹³. Op basis hiervan kunnen we op hoofdlijnen de resultaten vergelijken.

Wanneer we de resultaten van 2012 en 2017 cijfermatig vergelijken, komen we tot de volgende bevindingen.

¹³ Zie bijlage D.

	Relatieve ontwikkeling formatie en kosten 2012 - 2017	Resultaat 2012 vergeleken met referentiegroep 2012	Resultaat 2017 vergeleken met referentiegroep 2017
Verhouding overhead en primair proces	Redelijk stabiel beeld	Formatie overhead van totale formatie: 36,4%	Kosten overhead van totale kosten: 36,4%
Communicatie	Redelijk stabiel beeld	Formatie (-14,4%) lager dan referentiegroep	Formatie (-25%) en kosten (-20%) lager dan referentiegroep
Informatisering	Afname	Formatie (+77,6%) ruim hoger dan referentiegroep	Formatie (-13%) lager en kosten (+2%) nagenoeg gelijk aan referentiegroep
Financiën	Redelijk stabiel beeld	Formatie (-12,5%) lager dan referentiegroep	Formatie (-13%) en kosten (-14%) lager dan referentiegroep
P&O	Redelijk stabiel beeld	Formatie (+9,9%) hoger dan referentiegroep	Formatie (4%) en kosten (-1%) nagenoeg gelijk aan referentiegroep
Facilitaire Zaken	Afname	Formatie (-3,9%) lager dan referentiegroep	Formatie (-36%) ruim lager en kosten (+2%) nagenoeg gelijk aan referentiegroep
Juridische Zaken	Toename	Formatie (+5,5%) hoger dan referentiegroep	Formatie (+43%) en kosten (+37%) hoger dan referentiegroep

De benchmarks uit 2012 en 2017 laten zien dat de formatie van de gehele ambtelijke organisatie (het geheel van taken in het primaire proces en overheadtaken) van gemeente Heemstede ten opzichte van de gemeenten in de referentiegroep ongeveer gelijk is gebleven. In beide jaren is de totale formatie (primair proces en overhead) lager dan het gemiddelde uit de benchmark (7% in 2012 en 6% in 2017).

De specifieke overheadtaken (de categorie met taakgebieden waarop dit onderzoek betrekking heeft) waren in 2012, uitgedrukt in fte, 2 fte hoger ten opzichte van de gemeenten in de referentiegroep. In 2017 was dit 5 fte lager ten opzichte van de gemeenten in de referentiegroep. In 2017 waren de totale kosten van overhead zo'n € 250.000 boven het gemiddelde. Over 2012 zijn de kosten niet beschikbaar als gevolg van een andere gehanteerde benchmarksystematiek, zie ook paragraaf 7.2), waardoor 2012 en 2017 op kosten niet vergelijkbaar zijn.

De vergelijking van resultaten geeft vooral een relatief en globaal beeld. Gezien de beperkingen in de vergelijking van beide benchmarkonderzoeken kan bijvoorbeeld niet de conclusie worden getrokken dat het aantal fte overheadtaken als gevolg van de samenwerking is toe- of afgenomen. We hebben immers niet het geheel van kosten en formatie kunnen vergelijken en als gevolg van vele ontwikkelingen niet de relatie tussen afname en samenwerking kunnen vaststellen.

Bijlage A: Geïnterviewde personen en organogram 2017

Datum	Naam	Gesprek met betrekking tot
30 mei 2017	Mevr. Marianne Heeremans - portefeuillehouder P&O	Algemeen samenwerking Bedrijfsvoering
30 mei 2017	Dhr. Willem van den Berg – gemeentesecretaris / algemeen directeur	Algemeen samenwerking Bedrijfsvoering
6 juli 2017	Dhr. John van Wanum - Voorzitter ondernemingsraad Mevr. Jacqueline Vrolijk-Gevaert - Secretaris ondernemingsraad	Medewerkersperspectief op de samenwerking
30 mei 2017	Dhr. Marcel Appels – afdelingshoofd Dienstverlening, lid directieteam	Communicatie
30 mei 2017	Dhr. Ruud Lubberts – directeur PB/Bedrijfsvoering Mevr. L. de Zwaan – afdelingshoofd Financiën	Financiën
27 juni 2017	Mevr. Wieneke de Porto -	Informatisering (ICT)
8 juni 2017	Dhr. Pim van Wonderen – afdelingshoofd P&O en O, lid directieteam	P&O Facilitaire Zaken
8 juni 2017	Dhr. Lennard Kadiks – teammanager Algemene Juridische Zaken	Juridische Zaken

Gemeentelijke organisatie

Organisatieschema gemeente Heemstede



* = (deels) vervlochten met zelfde afdeling bij gemeente Bloemendaal

Bijlage B: Bestudeerde documentatie

Documenten
<p>Kaderdocumenten</p> <ul style="list-style-type: none">• Visie op samenwerking Heemstede en Bloemendaal, december 2013• Samenwerkingsstatement W. Atsma en W. van den Berg• Samenwerkingsovereenkomst uitwisselen van kennis, kunde en capaciteit gemeenten Heemstede en Bloemendaal, definitieve versie d.d. 18 december 2016'Het convenant van huis Leyduin, incl. bijlage - definitieve versie d.d. 20 dec. 16 23-december-2016
<p>Voortgangsrapportages en –presentaties college en raad</p> <ul style="list-style-type: none">• Eerste voortgangsrapportage ambtelijke samenwerking• Tweede voortgangsrapportage ambtelijke samenwerking• Derde voortgangsrapportage ambtelijke samenwerking• Vierde voortgangsrapportage ambtelijke samenwerking• Vijfde voortgangsrapportage ambtelijke samenwerking• Presentatie voortgang ambtelijke samenwerking• Raadsvragen en antwoorden ambtelijke samenwerking• Voorjaarsnota 2017
<p>Sturing en besluitvorming</p> <ul style="list-style-type: none">• Verslag werkconferentie nov 13• Meerdere agenda's MT-Kzoom 2017• Verslag werkconferentie 9 en 10 mei 2017• Antwoordbrief aanvullende vragen OR samenwerking Bedrijfsvoering - aug 16• Advies ondernemingsraden gemeente Heemstede en Bloemendaal vervlechting Bedrijfsvoering 161027• Mailwisseling 2016 ondernemingsraad 'voortgang samenwerking Bloemendaal - Heemstede'
<p>Klant- en medewerkertevredenheid</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapportage waarstaatjegemeente 2016• Resultaten Enquête Samenwerking Bloemendaal - Heemstede maart 2017• Rapportage Heemstede MTO 2016• Plan van aanpak verbeterpunten MTO 2016
<p>Benchmarkonderzoeken</p> <ul style="list-style-type: none">• Berenschot-benchmarkonderzoek 2012• Berenschot-benchmarkonderzoek 2017

<p>Juridische Zaken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programma eerste bijeenkomst samenwerking juridische teams
<p>Communicatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teamplan 2017 Communicatie Bloemendaal Heemstede, feb 2017 • Tekening samenwerking (voorpagina van dit rapport)
<p>Financiën</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teamplan Financiën definitief - 12 jan 16 - vastgesteld door MT-Kzoom • Eindrapportage interne controle 2016 • Jaarrekeningen 2013-2016 • Programmabegrotingen 2014-2017 • Managementletter interim controle 2014-2016 • Brieven provincie inzake financieel toezicht regime 2015 – 2017, inzake financiële positie 2014-2015, definitief oordeel provincie IBT en correspondentie 2014-2016 • Verscheidene procesbeschrijvingen
<p>Facilitaire Zaken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedure handboek en Inkoopvoorwaarden mei 2013 (Stichting Rijk)
<p>P&O</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategisch HRM beleid 2017-2020
<p>Informatisering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teamplan Programma Digitalisering - versie 6 februari 2017 (002) • A3-informatiebeleidsplan • Getekende definitieve GR GRIT • Informatiebeleidsplan Heemstede-Bloemendaal 2016-2020 • Samenwerking ICT-infrastructuur Bloemendaal Heemstede (raadsbesluit oktober 2014)

Bijlage C: Rijnlands organiseren

Holland Management Review (2005), Het Rijnlands model als inspiratiebron, *Poul Bakker, Sjaak Evers, Nol Hovens, Herman Snelder en Mathieu Weggeman*¹⁴.

Figuur 6. Overzicht van het Anglo-Amerikaans en het Rijnlands model

Model:	Angl-Amerikaans	Rijnlands
Aspect:		
Gericht op	Kortetermijnwinst: – 'shareholder value' – geld is macht – 'may the best man win' – 'win – lose' – 'you are for us or against us'	Continuïteit en vertrouwen: – tevreden klanten – tevreden werknemers – tevreden aandeelhouders – win – win – het ligt genuanceerd
Dominant denken:	Financieel denken	Industrieel denken
Prestatieoriëntatie	Volgend kwartaal	Continuïteit
I.v.m. Overnames	Macht aan het kapitaal	Beschermingsconstructies
Organisatie is	Ondersteuning, 'Money making machine'	Werkgemeenschap, 'Noodzakelijk kwaad' voor het realiseren van complexe producten
Centraal staat	Geld, macht en heldendom	Vakdeskundigheid, inhoud
Manager is	Een MBA, want managen is een vak	Een meewerkend voorman (vergelijk: Gilden met hun meesterproef)
Vakdeskundigheid is	De verantwoordelijkheid van de medewerker	De verantwoordelijkheid van de medewerker en de organisatie
Centraal	Nuttigheid van de mens	Waardigheid van de mens
Motivatie	Extrinsiek (geld, 'incentives')	Intrinsiek (werkinhoud)
Mensbeeld	Mechanistisch	Humanistisch
Beloning afhankelijk van	Productiviteit	Functie
Arbeid	Is een kostenfactor	Heeft een sociale component
Medewerkers	Input	Belichaming van de organisatie
Financiering via	De Beurs	Banken en Familie
Bedrijven	Veelal beursgenoteerd	Diversiteit in businessmodellen
Nationaal	Minimale staatsbemoedening; de markt regeert (= 'The Invisible Hand')	Actieve rol overheid. Maatschappelijke consensus tussen werkgevers, werknemers en financiers
Vertrouwend op	(Militaire) macht ('hard power')	Economische kracht ('soft power')
Een-/veelzijdig	Unilateralisme	Multilateralisme
Centraal	Individueel	Onderlinge verhoudingen
'Leading' is	Individueel succes: 'the American Dream'	Collectieve kracht; cultuur: open en 'feminine'
Ten opzichte van minderheden	'The winner takes it all'	Minderheden krijgen ook een deel
Failissement is	Begin van iets nieuws	Het einde
Georiënteerd op	Verenigde Staten	Azië
'Driven by'	'Technology (D&E) and market'	'Design and science' ((R&D&E))
Nederland	Handelsland: – kooplieden – dominees	Innovatieland: – voortrekkersrol op sociaal-economisch gebied – voortrekkersrol op technologisch gebied
Financiering onderwijs	Overheid financiert Public Schools	Overheid financiert ook Private Schools
Coördinatie door	Regels	'Shared values'
Karakter	Avontuurlijk, spannend en gepassioneerd	Voorzichtig, overdacht, deugdzzaam, saai; alles bezien vanuit historisch perspectief
Tussen bedrijven	Concurrentie	Samenwerking

¹⁴ Bron: http://www.rijnland-weblog.nl/wp-content/uploads/2007/07/03-09-het_rijnlands_model-als-inspiratiebron-in-hmr-aug-2005.pdf

Bijlage D: Analyse benchmarkonderzoeken 2012 en 2017

Resultaat benchmarkonderzoek 2012

Het benchmarkonderzoek in 2012 leidt tot de bevinding:

- Dat de gemeente Heemstede als geheel een relatief klein bruto ambtelijk apparaat had. De bruto omvang van het ambtelijk apparaat was 165,95 fte (7% lager dan gemiddeld).
- Hiervan bestond 60,38 fte uit overheadtaken. Het overheadpercentage was met 36,4% (zie onderstaande tabel) ruim boven het gemiddelde.

Het overheadpercentage van 36,4% geeft een enigszins vertekend beeld, omdat hier ook de relatief hoge formatie van *gemeentesecretaris/directie/lijnmanagement* en van *bestuurszaken en bestuursondersteuning* deel van uitmaken. Het is daarom goed om in te zoomen op de specifieke taakgebieden die in dit onderzoek centraal staan.

	Formatie in fte	Formatie als % van totale formatie Heemstede	Gemiddelde formatie in referentiegroep	Formatie Heemstede t.o.v. referentiegroep (absoluut)	Formatie Heemstede t.o.v. referentiegroep (%)
Juridische Zaken, incl. secretariaat	2,95 fte	1,8%	1,7%	+0,2 fte	+5,5%
Personeel & Organisatie, incl. secretariaat	4,98 fte	3,0%	2,7%	+ 0,4 fte	+ 9,9%
Communicatie en Kwaliteitszorg	2,80 fte	1,7%	2,0%	-0,5 fte	-14,4%
Financiën & Control, incl. secretariaat	9,48 fte	5,7%	6,5%	-1,4 fte	-12,5%
Informatisering en Automatisering, incl. secretariaat	8,75 fte	5,3%	3,0%	+ 3,8 fte	+ 77,6%
Facilitaire dienst, incl. Inkoop	14,83 fte	8,9%	9,3%	-0,6 fte	-3,9%

Bron: Berenschot-benchmarkonderzoek 2012

Wanneer we inzoomen op de verschillende takenclusters, valt met name op:

- De personele inzet op het gebied van Informatisering en Automatisering in 2012 was fors hoger dan gemiddeld in de referentiegroep.
- De overige taakgebieden laten lichte afwijkingen zien ten opzichte van wat gemiddeld is in de referentiegroep.

Resultaat benchmarkonderzoek 2017

Het benchmarkonderzoek in 2017 leidt tot de bevinding:

- De totale apparaatskosten van de ambtelijke organisatie zijn 6% lager dan gemiddeld. Wanneer we deze kosten uitsplitsen naar kosten in het primair proces en bij overhead, zijn de bevindingen als volgt:

Primair proces:

- De kosten van taken in het primair proces zijn 12% lager (€ 2.101.123) dan gemiddeld.
- De formatie is 8% lager (8.0 fte) dan gemiddeld.
- De taken die bij derden zijn belegd, zijn met 43% nagenoeg gelijk aan de referentiegroep (44%).

Overhead:

- De kosten overheadtaken zijn 5% hoger (€ 250.393) dan gemiddeld.
- De formatie is 10% lager (-5,3 fte) dan gemiddeld.
- De taken die bij derden zijn belegd, zijn met 8% nagenoeg gelijk aan de referentiegroep (9%).

In de onderstaande tabel zijn de kosten en formatie van de overhead opgenomen van de specifieke taakgebieden die in dit onderzoek centraal staan. De tabel bevat hierdoor een onderdeel van de totale overheadkosten die in het benchmarkonderzoek 2017 samen optellen tot een bedrag dat € 250.393 hoger is dan gemiddeld ten opzichte van de referentiegroep.

	Formatie				Kosten		
	Formatie in fte	Formatie als % van totale formatie Heemstede	Formatie als % van totale formatie referentiegroep	Afwijking absoluut en in %	Kosten Heemstede	Kosten Heemstede t.o.v. referentiegroep	Kosten Heemstede als % t.o.v. referentiegroep
Juridische Zaken	3,69 fte	2,3%	1,6%	+ 1,1 fte / 43%	€ 294.556	+ € 78.988	+ 37%
Personeel & Organisatie	4,93 fte	3,0%	2,9%	+ 0,2 fte / 4%	€ 369.042	- € 5.378	-1%
Inkoop	0,40 fte	0,2%	0,3%	-0,1 fte / - 18%	€ 179.540	+ € 109.074	+155%
Communicatie	2,76 fte	1,7%	2,3%	-0,9 fte / - 25%	€ 193.683	-€ 47.555	-20%
Financiën & Control	9,41 fte	5,8%	6,7%	-1,4 fte / - 13%	€ 654.903	-€ 106.012	-14%
Informatisering en Automatisering	9,74 fte	6,0%	6,9%	-1,5 fte / - 13%	€ 2.028.168*	+ € 47.548	+2%
Facilitaire dienst	5,03 fte	3,1%	4,8%	-2,8 fte / - 36%	€ 627.522*	+ €12.818	+ 2%

Bron: Berenschot-benchmarkonderzoek 2017. Peildatum vastgestelde formatie 1-1-2017 + begroting 2017.

*inclusief materiële kosten.

Wanneer we inzoomen op de verschillende takenclusters, zijn de volgende bevindingen opgenomen die opvallen:

Juridische Zaken:

- De kosten per fte zijn 37% hoger dan gemiddeld (+€ 78.988). Dit komt doordat er meer formatie wordt ingezet dan gemiddeld (+1,1 fte).

Inkoop:

- De kosten per fte zijn 155% hoger dan gemiddeld (+ € 109.074).
- 90% van de taken is belegd bij derden. Gemiddeld is dit 42%.
- Hierdoor zijn uw kosten van taken belegd bij derden hoger dan gemiddeld (+ € 124.138).
- De formatie is gemiddeld ten opzichte van de referentiegroep (-0,1 fte).

Financiën en Control:

- De kosten per fte zijn 14% lager dan gemiddeld (- € 106.012).
- Uw gemeente zet minder formatie in dan gemiddeld (-1,4 fte).
- Daarnaast valt ons op dat uw organisatie van de binnengekomen facturen 0% volledig digitaal afhandelt. In de referentiegroep is dit 21%.

Informatisering en Automatisering:

- Deze kosten zijn 16% (absoluut € 173.994) hoger per fte dan gemiddeld.. De hogere kosten komen met name door hogere licentiekosten (+ € 100.891).

Facilitaire dienst:

- De huisvestingskosten zijn 22% (absoluut € 295.185) lager per fte dan gemiddeld.
- De lagere kosten komen met name door lagere rentelasten m.b.t. huisvesting (- € 257.313) en lagere kosten voor het onderhoud van gebouwen en inventaris (- € 128.819).
- Het aantal m² per fte is echter 37% lager dan gemiddeld (28,4 t.o.v. 45,5 m²).
- Per m² zijn uw huisvestingskosten 10% hoger dan gemiddeld.