

Het BEL-model werkt voor Blaricum, Eemnes en Laren

Samenvattende conclusie van drie bestuurskrachtmetingen

27 juni 2011



De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren zijn een vreemde eend in het huidige krachtenspel van fuserende gemeenten. Tegen de tijdsgeest in hebben deze gemeenten in het Gooi, verspreid over twee provincies, in 2005 besloten om de krachten te bundelen en een intensieve samenwerking aan te gaan, en niet op te gaan in één groter geheel.

De drie gemeenten willen hun eigenheid behouden om de lokale opgaven waar zij voor staan te kunnen blijven benadrukken en realiseren. Om dat te kunnen doen, hebben ze de krachten gebundeld in de uitvoering door hun ambtelijke organisaties samen te brengen in één ambtelijke werkorganisatie, de BEL Combinatie. Bestuurlijk zijn de drie gemeenten nog steeds zelfstandig. Dit maakt dat ze eigen, lokale accenten kunnen leggen in hun beleid maar dat ze door de bundeling van ambtelijke krachten wel over een bredere ambtelijke expertise en uitvoeringskracht beschikken dan waartoe ze alleen in staat waren.

Het is een experiment dat niet zonder risico's was. Ze hebben hun nek in gemeentelijk Nederland hiermee uitgestoken. Tegelijkertijd slokte die nieuwe vorm van samenwerking heel veel energie op. Maar het resultaat is al die moeite waard geweest. Anno 2011 is te zien dat deze vorm van samenwerking zijn vruchten heeft afgeworpen. Blaricum, Eemnes en Laren zijn bestuurskrachtiger. Dat is de conclusie van Twynstra Gudde uit de bestuurskrachtmetingen die zij heeft uitgevoerd voor deze gemeenten.

Dit artikel biedt informatie op hoofdlijnen over de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting van Blaricum, Eemnes en Laren en beantwoordt de volgende vragen:

1. wat is bestuurskracht en waarom is dat van belang voor gemeenten?
2. waarom is de bestuurskracht van Blaricum, Eemnes en Laren gemeten?
3. hoe is de bestuurskracht van Blaricum, Eemnes en Laren gemeten?
4. wat is het resultaat van de bestuurskrachtmetingen van Blaricum, Eemnes en Laren?
5. wat is er bijzonder aan de BEL-samenwerking en wat is de invloed daarvan op de bestuurskracht van Blaricum, Eemnes en Laren?
6. waarom zijn de uitkomsten van deze bestuurskrachtmetingen interessant voor bestuurlijk Nederland?

Wat is bestuurskracht en waarom is dat van belang voor gemeenten?

Een gemeente moet kunnen doen waar ze voor staat en dat is best veel. Zij moet als lokale overheid de taken uitvoeren die zij overgedragen heeft gekregen van het Rijk of de provincie. Zij moet, inspeland op de trends en ontwikkelingen in en de behoefte van haar samenleving, een visie hebben op de toekomst van haar gemeenschap. Zij moet daar beleid voor kunnen maken en dat ook kunnen uitvoeren.

Zij moet de dienstverlening voor haar inwoners en maatschappelijke partners kunnen verzorgen. Ook moet zij de kennis en de capaciteiten hebben om haar belangen te vertegenwoordigen. Zij moet in staat zijn om samen te werken met andere overheden en private partijen om haar ambities en doelstellingen te realiseren.

Kortom, bestuurskracht is voor een gemeente van belang omdat zij in staat moet zijn om haar rol als gemeente richting inwoners, maatschappelijke partners, buurgemeenten, regionale partners en andere overheidsorganen zoals de provincie en het Rijk te vervullen.

Waarom is de bestuurskracht van Blaricum, Eemnes en Laren gemeten?

In 2005 hebben de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren een kwaliteitsmeting laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren. Deze metingen leidden tot een aantal conclusies en 'verbeterstrategieën'. Een van de conclusies was dat de kwaliteit op onderdelen goed was, en op onderdelen niet. Er werd aan getwijfeld of deze gemeenten in de toekomst, met de extra taken die zij moesten uitvoeren, de kwaliteit konden waarborgen.

In 2005 besloten Blaricum, Eemnes en Laren om hun samenwerking te versterken door de samenvoeging van hun ambtelijke organisaties tot één gezamenlijke werkorganisatie. Bij deze samenvoeging stonden het versterken van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en het verminderen van de kwetsbaarheid met behoud van de zelfstandigheid van de drie lokale besturen centraal. Deze vorm van samenwerking is uniek in bestuurlijk Nederland en is bekend als het BEL-model.

In 2006 heeft de provincie Noord-Holland een Arhi-procedure opgestart voor de gemeenten Hilversum, Bussum, Huizen, Naarden, Weesp, Muiden, Laren en Blaricum. Een Arhi-procedure is een procedure waarin op basis van de Wet algemene regels voor herindeling een herindelingsontwerp wordt gemaakt voor een 'nieuwe' gemeente. In juli 2007 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland een herindelingsontwerp Gooi en Vechtstreek vastgesteld. In dit ontwerp is uitgesproken dat de gemeenten Blaricum en Laren zelfstandige gemeenten blijven binnen het samenwerkingsverband met Eemnes.



Wel is besloten dat de bestuurskracht van de samenwerkende gemeenten na drie jaar wordt geëvalueerd om te beoordelen of deze unieke samenwerkingsvorm tot verbetering van de bestuurskracht van de individuele gemeenten heeft geleid. De gemeente Eemnes en de provincie Utrecht hebben zich daarbij aangesloten.

De drie gemeenten hebben zich daarna in de vorm van een Gemeenschappelijke regeling Werkorganisatie gemeente Blaricum, Eemnes en Laren voorbereid op de nieuw te vormen werkorganisatie. De werkorganisatie is op 1 januari 2008 van start gegaan. Op 15 oktober 2008 zijn in een bestuurlijk overleg tussen de gemeenten en de beide provincies afspraken gemaakt over de wijze waarop en aan de hand van welke normen de bestuurskrachtmetingen van de drie gemeenten zouden plaatsvinden. Deze bestuurskrachtmetingen moesten inzicht geven in:

- de bestuurskracht van de individuele gemeenten anno 2011
- de ontwikkeling die de individuele gemeenten hebben gemaakt in hun bestuurskracht ten opzichte van 2005
- de mate waarin de samenwerking die zij zijn aangegaan heeft bijgedragen aan hun bestuurskracht in 2011.

Om zich goed voor te bereiden op de bestuurskrachtmeting in 2011 hebben de gemeenten in 2010 een quick scan¹ op hoofdlijnen laten uitvoeren. De resultaten hiervan zijn betrokken bij de bestuurskrachtmeting in 2011.

Hoe is de bestuurskracht van Blaricum, Eemnes en Laren gemeten?

De gemeenten en de provincies hebben in 2008 besloten om de bestuurskrachtmetingen uit te laten voeren met een zorgvuldige aanpak die zich niet alleen richt op het verzamelen van gegevens uit documenten, maar die ook interne en externe stakeholders hoort over hoe zij de gemeente beleven als bestuur, als partner in de regio en als partner in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en als dienstverlener.

Er is uitvoerig documentenonderzoek gedaan en er is een groot aantal interviews, kwaliteitsdebatten en enquêtes gehouden met gemeenteraads- en collegeleden, de managers en medewerkers van de ambtelijke organisatie, de maatschappelijke partners en de bestuurders van buurgemeenten. De bestuurskrachtmetingen bieden inzicht in de profielen van de gemeenten, de opgaven en de mate waarin zij in staat zijn gebleken om:

- bestuurlijke taken adequaat uit te voeren
- dienstverlening voor de inwoners en maatschappelijke partners adequaat uit te voeren
- met partners en andere gemeenten samen te werken in regionaal verband
- een ambtelijke organisatie te hebben die in staat is om gemeentelijke taken uit te voeren.

De bestuurskrachtmetingen geven ook inzicht in de huidige stand van zaken van de financiële situatie van deze drie gemeenten.

¹ Capgemini Consulting (2010, p.1), *Eindrapportage Quick scan Bestuurskracht BEL-gemeenten*



Wat is het resultaat van de bestuurskrachtmetingen van Blaricum, Eemnes en Laren?

De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren hebben anno 2011 voldoende bestuurskracht om wettelijke taken en opgaven die zij als bestuur voor hun gemeenten hebben geformuleerd, uit te voeren. Door de krachtenbundeling in de BEL-samenwerking en door de wijze waarop deze gemeenten samenwerken met regionale partners, is er voldoende vertrouwen dat zij het vermogen en de potentie hebben om invulling te geven aan nieuwe gedecentraliseerde taken. De gemeenten hebben hun financiën op orde en nemen maatregelen om deze op orde te houden.

De gemeenten laten op de normen (de “lat”) waarop ze in deze bestuurskrachtmetingen zijn beoordeeld zien dat zij op veel onderdelen voldoen aan de normen. Er zijn geen normen waar de gemeenten niet aan voldoen; wel normen waar ze deels aan voldoen en nog actie moeten ondernemen om volledig te voldoen aan deze normen. Kortom, Blaricum, Eemnes en Laren voldoen grotendeels aan de normen van de bestuurskrachtmeting. Er zijn aandachtspunten maar deze zullen de bestuurskracht van de gemeenten niet ondermijnen.

De bestuurskrachtmetingen laten zien dat de ambtelijke samenwerking die de gemeenten zijn aangegaan en de wijze waarop zij de samenwerking hebben ontworpen in het BEL-model, een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bestuurskracht van de gemeenten. De ambtelijke werkorganisatie, de BEL Combinatie, geeft in belangrijke mate invulling aan de gemeentelijke rollen ‘organisatie’ en ‘dienstverlener’. Ten aanzien van deze rollen vertonen de resultaten van de drie gemeenten in deze metingen grote overeenkomsten.

Deze gemeenten hebben anno 2011 laten zien dat zij:

- hun eigenheid in de samenwerking hebben behouden en dat er in de samenwerking oog is voor de *couleur locale* van Blaricum, Eemnes en Laren. Dat ‘samenwerken en krachtenbundeling’ niet ten koste zijn gegaan van de eigenheid maar dat het heeft bijgedragen aan meer slagkracht bij het realiseren van hun eigen opgaven
- een slagkrachtige ambtelijke organisatie hebben neergezet die zakelijk en professioneel uitvoering geeft aan de gemeentelijke taken en de lokale ambities van de gemeentebesturen
- zij samen met regionale partners actief werken aan de realisatie van hun opgaven en daar waar de omvang van de taak vraagt om een groter schaalniveau, deze gemeenten de kennis en de capaciteit hebben om met regionale partners invulling te geven aan deze taak.

Wat is er bijzonder aan de BEL-samenwerking en wat is de invloed daarvan op de bestuurskracht van Blaricum, Eemnes en Laren?

De bestuurskrachtmetingen zijn vooral interessant omdat deze drie gemeenten sinds 2005 intensief samenwerken en daarbij één ambtelijke werkorganisatie hebben: de BEL Combinatie. Bestuurlijk zijn de drie gemeenten nog steeds zelfstandig.



Dat maakt dat ze eigen, lokale accenten kunnen leggen in hun beleid maar dat ze door de bundeling van ambtelijke krachten wel over een bredere ambtelijke expertise en uitvoeringskracht beschikken dan voorheen. Anno 2011 is te zien dat deze vorm van samenwerking zijn vruchten heeft afgeworpen. De invloed van het BEL-model op de bestuurskracht van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren is groot. Hierna wordt een aantal effecten van de samenwerking weergegeven.

Een ontkoppelpunt tussen de besturen en de ambtelijke organisatie

In het ontwerp van het BEL-model hebben de gemeenten een ontkoppelpunt tussen de drie besturen en de ambtelijke organisatie ingebouwd. Dit ontkoppelpunt heeft er voor gezorgd dat de ambtelijke organisatie de ruimte heeft gekregen om zich te ontwikkelen tot een zakelijke en professionele organisatie die op een goede wijze invulling geeft aan de dienstverlening vanuit de drie gemeenten. De ambtelijke organisatie heeft een (zakelijk) directeur en de besturen van de gemeenten zijn vertegenwoordigd in de bestuursorganen van de BEL Combinatie. Niet de colleges van Blaricum, Eemnes en Laren maar de bestuursorganen van de BEL Combinatie (het algemeen en het dagelijks bestuur) besturen de BEL Combinatie. Er is een grotere afstand tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Die afstand zorgt er voor dat beide systemen meer tot hun recht komen. Ze kunnen in een meer pure vorm functioneren en dat bevordert de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren.

Het opdrachtgever-opdrachtnemerschap

De drie gemeentebesturen hebben één ambtelijke organisatie die invulling geeft aan de bestuurlijke wensen van de drie colleges. Dat betekent dat de ambtelijke capaciteit goed en slim benut moet worden. Doordat de besturen hun ambtelijke capaciteit moeten delen en zicht hebben op de 'schaarste', hebben ze zich ontwikkeld tot goede opdrachtgevers. Zij denken na voordat de ambtelijke organisatie aan het werk gezet wordt en zorgen voor scherpheid in de opdrachten die ze uitzetten. Ook moeten ze keuzes maken en prioriteiten stellen, en soms voorrang geven aan de andere samenwerkingspartners. En dat doen ze. De gemeenten maken afspraken met de BEL Combinatie over de uitvoering. Deze afspraken worden vastgelegd in jaarlijkse dienstverleningsovereenkomsten en bestuursopdrachten (opdrachten voor beleidsontwikkeling of projectontwikkeling en -uitvoering) tussen de gemeenten en de BEL Combinatie.

Samen waar het samen kan

Omdat drie gemeentebesturen voor één poort staan voor de uitvoering van bestuurlijke wensen en opgaven, ontstaat er ook zicht op zaken die zij gezamenlijk kunnen oppakken/uitvoeren. Dat levert efficiencyvoordelen op in de ambtelijke capaciteit en financiën omdat de aankoop van middelen (bijvoorbeeld ICT) gezamenlijk verloopt. Zo hebben de drie gemeenten gezamenlijk beleid gemaakt voor dienstverlening, handhaving en burgerparticipatie en hebben zij gezamenlijk de ICT-systemen ingekocht.



Eigenheid waar eigenheid gewenst is

Er zijn overeenkomsten maar ook verschillen. De verschillen zitten vooral in de eigenheid van de BEL-gemeenten die zich vooral uit in de rol van 'bestuur'. De gemeentebesturen laten zien dat zij hun 'eigen' opgaven waarmee ze hun gemeenschappen willen bedienen, formuleren en daar 'zelf' keuzes in maken. De verschillen zitten ook in beleidsthema's: waar Eemnes agrarisch beleid heeft, hebben Blaricum en Laren dat bijvoorbeeld niet. Het jeugdbeleid van Laren is niet te vergelijken met het jeugdbeleid van Blaricum. Zo zijn er meerdere verschillen in de beleidsdossiers tussen gemeenten. De uitvoering wordt grotendeels door dezelfde ambtenaren gedaan, waarbij ingespeeld wordt op de behoeften en gevoeligheden van de lokale gemeenschappen.

Waarom zijn de uitkomsten van deze bestuurskrachtmetingen interessant voor bestuurlijk Nederland?

De uitkomsten van deze bestuurskrachtmetingen zijn interessant voor bestuurlijk Nederland om twee redenen.

Met de krachtenbundeling op ambtelijk niveau laten deze gemeenten zien dat zij als kleine gemeenten het vermogen hebben georganiseerd om die taken die zij als lokale overheid moeten uitvoeren, kunnen uitvoeren. Met de samenvoeging van kleine kwetsbare ambtelijke organisaties tot één grote robuuste organisatie, hebben zij hun uitvoeringskracht verbeterd. Dit is interessant voor kleine gemeenten die worstelen met de uitvoering van hun taken in een context waarin meer wordt verwacht van gemeenten met minder middelen.

De ontkoppeling en de verzakelijking in de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie is ook interessant voor gemeenten. Door een grotere afstand tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie, ontstaat er een dynamiek die aan beide kanten ruimte geeft om zich te ontwikkelen in waar ze voor zijn. Het bestuur kan zich focussen op besturen, de ambtelijke organisatie kan zich focussen op de effectieve en efficiënte uitvoering van de ambities en doelstellingen van het bestuur. Op twee manieren hebben deze gemeenten een verzakelijking doorgevoerd:

- door de uitvoering van ambities en opgaven vast te leggen in contracten zoals dienstverleningsovereenkomsten en bestuursopdrachten
- door de invoering van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap tussen de gemeenten en de BEL Combinatie.

Met de afgesloten contracten maakt de ambtelijke organisatie inzichtelijk wat haalbaar en realiseerbaar is met de beschikbare middelen en de beschikbare capaciteit. Ook worden er prioriteiten gesteld in de uitvoering.

Met de invoering van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap is er een dynamiek ontstaan waardoor de bestuurders zich hebben kunnen ontwikkelen tot opdrachtgevers die zorgen voor scherpte in wat zij verwachten van de ambtelijke organisatie. De opdrachtnemers hebben zich kunnen ontwikkelen tot opdrachtnemers die opdrachten vertalen naar concrete resultaten die zij kunnen realiseren binnen de kaders van tijd, geld en kwaliteit.

