

# Het SETA-concept de BEL aanbinden

## Intergemeentelijke samenwerking tussen Laren, Eemnes en Blaricum (BEL-gemeenten) door opschaling van ambtenaren naar een ambtelijke pool

Prof.dr. A.F.A. Korsten, 10 jan. 2009

Drie gemeenten hebben als eerste in Nederland het SETA-concept, dat in 2002 gepubliceerd werd, *integraal* toegepast nadat andere gemeentelijke clusters het SETA-concept voorzichtiger hadden ingevoerd, namelijk vijf gemeenten in de Krimpenerwaard (Vlist e.o.) en vijf Kempengemeenten (Oirschot e.o.). De integrale toepassers zijn de BEL-gemeenten geweest: Blaricum en Laren, beide gelegen in de provincie Noord-Holland, en Eemnes, onderdeel van de provincie Utrecht. Deze gemeenten hebben het SETA-concept niet alleen ingevoerd maar ook nog zelf een invulling gegeven aan zaken die door de initiatoren (Korsten c.s.) van dit concept nog niet helemaal waren doordacht of behandeld (Ter Braak en Von Grumbkow, 2008).

De kern van SETA en dus ook van BEL behelst dat de gemeenten blijven bestaan, ook de gemeentebesturen, maar die dagelijks besturen beschikken naast een *kleine staf* die opdrachten mee formuleert en controle uitoefent, over een *gemeenschappelijk ambtelijk apparaat* dat voor elk van de gemeenten werk in opdracht (eventueel volgens een verrekensysteem) uitvoert. ‘Samen en toch apart’ dus, of te wel SETA. De pool van ambtenaren krijgt *opdrachten* en die voeren ze uit, vaak in dialoog met bestuurders. Blaricum, Laren en Eemnes zijn als gemeenten dus *zelfstandig* gebleven en behouden het college van B&W en de gemeenteraad, een kleine ambtelijke staf en ook een gemeentehuis. En ze werken volgens de Wet dualisering gemeentebestuur die in maart 2002 is ingevoerd. De opdrachtnemende ambtenaren zijn opgegaan in wat ‘de BEL-combinatie’ is gaan heten, door Korsten c.s. in hun SETA-conceptualisatie een ‘facilitair bedrijf’ genoemd.

Deze BEL- samenwerking, die is gegoten in de juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling voor samenwerking, werd op 1 januari 2008 operationeel.

Deze beschouwing geeft een introductie in het pad naar de totstandkoming van BEL en bevat enkele beoordelende kanttekeningen en ook leerpunten voor die gemeentebesturen die ook op SETA of BEL willen overgaan.

### ***Wat SETA is***

Het SETA-concept behelst een voorstel om gemeenten te laten samenwerken door bundeling van een ambtenaren (samen) terwijl ze toch zelfstandig blijven (apart). SETA betekent ‘Samen En Toch Apart’. Door invoering van dit concept wordt de schaal van besturen losgekoppeld van de schaal van werkvoorbereiding en uitvoering. In veel gemeenten is dat in enigerlei mate het geval doordat sprake is van een gemeenschappelijke sociale dienst maar in het SETA-concept is die samenwerking ‘radicaler’ en uitgebreider, hoewel de opstellers nooit verwachtten dat een groep gemeenten de durf tot zo’n volledige samenwerking zouden hebben. Verondersteld werd dat men beduidend voorzichtiger zou starten. .

De ambtenaren die in een gemeenschappelijke pool zijn opgenomen, voeren opdrachten uit voor de gemeentebesturen van de deelnemende (en dus samenwerkende) partnergemeenten. De gemeentebesturen houden zelf een beperkt aantal gemeenteambtenaren in dienst om de

opdrachten te formuleren – men kan ze *beleidsregisseurs* noemen - en enkele ambtenaren voor de controle op wat van de uitvoering van opdrachten terecht komt. Het SETA-concept is dus een concept met opdrachtensturing richting een pool van ambtenaren en het afsluiten van *contracten* voor zover nodig en het kiezen van *kwaliteitsniveaus*. SETA past volledig binnen de dualisering en erkent het politiek primaat. Het zijn de gemeentebesturen die ‘bestellen’ op het moment en in de vorm die zij wensen. De gemeentebesturen behouden hun *volledige* bevoegdheden. De gemeentebesturen van de partnergemeenten bepalen zelf wat de resultaten moeten zijn ten behoeve van het eigen gemeentelijk territorium en haar burgers. Ergo, de burgers worden als gevolg van SETA beter bediend.

### ***Nieuwe organisatie bouwen***

Als de ambtenaren van zeg drie partnergemeenten, op enkele regisseurs en controllers na, als gevolg van een samenwerkingsovereenkomst overgaan naar een ambtelijke pool, wordt daarmee een nieuwe organisatie gebouwd. Er is zo gezien sprake van een *veranderingsproces* waarbij aandacht nodig is voor de inrichting van de organisatie qua functies, leiding, werkprocessen en structuur. De stap naar poolvorming moet dus voorbereid worden. Er is een aanloop. Zonder bezinning door de gemeenten zelf kan het niet.

### ***Afstemming en prioritering***

Om SETA te laten functioneren, is afstemming nodig tussen bestuurlijk representanten van de partnergemeenten onderling en de leiding van de pool. Immers, misschien kan niet alle werk tegelijk worden uitgevoerd en is prioritering nodig of er komen piekmomenten waarbij de vraag is hoe dan te handelen. Soms zal een nadere verheldering of zelfs discussie nodig zijn over een conceptopdracht, of is het mogelijk om opdrachten te verbinden met elkaar of opdrachten niet slechts voor een van de partnergemeenten uit te voeren maar voor meerdere. Overleg ligt voor de hand om niet alleen opdrachtgevers tevreden te stellen maar ook de voordelen van deze vorm van ‘slimme’ organisatie te verwerklijken, zoals het bereiken van herhalingsvoordeel: een tweede of derde uitvoering van een opdracht zal mogelijk goedkoper en/of sneller te realiseren zijn, zelfs als de opdrachten iets verschillen maar zich in dezelfde sfeer bevinden.

### ***Ambtenaren***

BEL is een uitwerking van SETA. Hoe? De meeste (voormalige) ambtenaren uit Eemnes, Laren en Blaricum zijn in dienst gekomen van de BEL-combinatie, met uitzondering van de ambtenaren die tot de beleidsstaven behoren. In totaal betreft het vijftien personen, zo’n vijf per gemeente. Daartoe behoren de gemeentesecretaris, beleidsregisseurs, controllers en een bestuurssecretaresse. De rol van beleidsregisseurs en controllers is cruciaal in dit concept volgens de externe projectleider (cf Ter Braak en Von Grumbkow, 2008).

Alle ambtenaren zijn overgegaan naar de nieuwe situatie. Er lag dus geen druk op om te bezuinigen. Alle ambtenaren zijn herplaatst. Tijdens het proces naar invoering van de BEL-combinatie is een vacaturestop afgekondigd om zo rust te bewaren. Een aantal ambtenaren is overigens vertrokken omdat ze zichzelf niet vonden passen in de nieuwe situatie. Dat heet verloop. Het komt in gemeenten vaak voor dat interimers worden ingehuurd en contracten met adviseurs worden afgesloten. Dat blijft ook in de BEL-context wel nodig maar het is de bedoeling om minder externen in te huren.

Om te komen tot de BEL-combinatie zijn tal van verkenningen verricht en voorbereidingen getroffen. Die operatie is begeleid door een adviesbureau en na verloop van tijd is ook een kwartiermaker aangetreden.

### ***Vestigingsplaats***

De BEL-combinatie telt drie opdrachtgevers, klanten en financiers: Blaricum, Laren en Eemnes. De BEL-combinatie is sinds februari 2009 gevestigd in het gemeentehuis van een gemeente, Eemnes, dat vóór tot de vorming van de BEL-combinatie werd besloten al in aanbouw was. De drie gemeentebesturen hebben samen besloten dit gemeentehuis dan ook te kiezen als locatie voor de ambtelijke organisatie van de BEL-combinatie.

In het gemeentehuis van Eemnes zijn speciale loketten voor de inwoners van de drie gemeenten maar burgers kunnen ook in het gemeentehuis van hun eigen gemeente terecht voor de beantwoording van alle vragen, aanvragen en meldingen.

### ***Het waarom***

Waarom die samenwerking tussen drie gemeenten? Om meer kwaliteit in het werk te krijgen en minder kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie. De drie gemeentebesturen stemden overeen maar er waren in het begin van de voorbereiding wel verschillende accenten. Twee gemeenten wensten te gaan voor meer kwaliteit en een gemeente voor meer doelmatigheid. Op doelstellingsniveau is overeenstemming bereikt.

De besturen van de drie gemeenten wilden niet fuseren maar hun eigen identiteit behouden. En de gemeentebesturen wilden voorkomen dat na een fusie het vertrouwen van burgers in het gemeentebestuur langdurig afneemt. Het gaat om het verkrijgen van meer bestuurskracht, volgens Joan de Zwart, burgemeester van Blaricum en in 2009 voorzitter van het dagelijks bestuur van BEL (VNG Magazine, 290509: 39).

### ***Juridische vorm***

De juridische vorm van de BEL-formule is een gemeenschappelijke regeling BEL. BEL heeft een dagelijks bestuur (DB) en een algemeen bestuur (AB). In het DB hebben de burgemeesters van de drie samenwerkende zitting. Het AB wordt gevormd door drie wethouders, van elke gemeente een. Is sprake van voldoende democratische controle hierop? In feite wel want de BEL-combinatie werkt voor de drie gemeenten, die opdrachten formuleren. Maar er kunnen zich situaties voordoen dat niet beleid gemaakt moet worden maar gestuurd moet worden op de ambtelijke organisatie van BEL zelf.

Denkbaar ware geweest dat het AB had bestaan uit raadsleden. Er is wel gezegd dat dan de lijnen korter zouden zijn geweest en de controle van het DB makkelijker. Wettelijk gezien kunnen raadsleden ook lid zijn van een AB maar sinds de invoering van de dualisering in maart 2002 wordt dit als onwenselijk gezien (VNG Magazine 290509: 41). Scheiding van verantwoordelijkheden was gevraagd. Raden moeten kaders stellen, agenderen, budgetteren en controleren.

### ***De aanloop***

Werd de sprong naar BEL direct gemaakt? Nee. Blaricum, Eemnes en Laren waren al langer met elkaar in gesprek. De voortgang in de samenwerking verliep rond 2005 echter traag, te traag. De verwachting dat de samenwerkingspogingen op een zestal gebieden, met name op het terrein van middelen, dan ook vruchten zouden afwerpen was onder medewerkers laag. Het eindperspectief werd niet duidelijk. In die context neigden de ondernemingsraden tot herindeling, ze schreven dat ook aan de gemeenteraden. Maar de gemeenteraden hadden op dat vlak bedenkingen. Daarna volgde de radicalere omslag. Samenwerking moest dan ook met de gehele organisatie van elk de drie op alle taakgebieden van de grond komen. Medio 2006 werd een keuze gemaakt.

### ***Invoering***

Aanvankelijk was samenwerking alleen nog een bestuurlijk item en was de betrokkenheid van ambtenaren laag. En voor zover er wel betrokkenheid was, ontstond er een gat tussen de voorhoede van betrokkenen en de rest van de organisaties. Er werd wel veel gecommuniceerd maar dat leverde door de nog niet brede bekendheid van de samenwerkingsvorm aanvankelijk nog niet veel op. Gaandeweg veranderde dit. In de periode begin 2007-medio 2007 werd de vertaalslag gemaakt van het 'model' naar de organisatorische vorm. De betrokkenheid ging toen fors toenemen. Er kwam een gemeenschappelijke ondernemingsraad voor de drie partnergemeenten. In de periode medio 2007-eind 2007 voltrok zich de voorbereiding van de uitvoering van de samenwerking. Er kwam een functieboek, een plaatsingsproces, harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden, een sociaal statuut, keuzen op het vlak van huisvesting, ict-toepassingen en andere praktische uitvoeringszaken. Leidinggevendenden hebben een assessment moeten ondergaan en er was een volledig extern samengestelde plaatsingscommissie. Het plaatsingsproces verliep 'redelijk rustig' (Ter Braak en Von Grumbkow, 2008: 64-66).

### ***Communicatie en overleg***

Wat is er nog meer nodig om BEL van de grond te krijgen?

De samenwerking in BEL betekent het scheppen van een nieuwe organisatie, werken met opdrachten en proefdraaien. Een veranderproces dus. Dat klinkt vanzelfsprekend maar het is een veranderproces en dat gaat niet vanzelf. Ambtenaren uit verschillende gemeenten zijn dingen gewend, komend vanuit een eigen cultuur, en moeten dan ineens samenwerken.

Communiceren is bij verandering noodzaak. Een belangrijke informatiebron voor medewerkers was Bellissima, een tweewekelijks informatiebulletin. Hierin konden medewerkers lezen over de laatste bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen in het verandertraject. Mensen moet men meekrijgen in een proces van cultuurverandering. Immers, bij het werken in een compleet nieuwe, andersoortige organisatie kan men niet volstaan met te drijven op de werkwijzen en gewoonten van een van de partnerorganisaties. Er moest zowel sprake zijn van respect voor het verleden als voor het uitdragen van nieuwe waarden en normen. Daarvoor zijn in anderhalf jaar allerlei activiteiten georganiseerd. Er waren diverse soorten ontmoetingen. Er waren de grote bijeenkomsten voor iedereen waarin informatie werd verstrekt over de stand van zaken en de voortgang van de veranderingen. Denk daarbij aan een Kantelfeest, kennismakingsbijeenkomsten voor functiegroepen of over nazorg bij plaatsing. Daarnaast waren er bijeenkomsten voor groepen medewerkers die met elkaar kennis maakten, die later bespreken hoe het werk georganiseerd moet worden en weer later hoe het georganiseerd is.

### ***Omgaan met tijd***

Het is een intensief proces geweest, dat veel tijd heeft gekost en ook leermomenten heeft opgeleverd. Al vroeg in het traject, medio 2006, is ervoor gekozen om een hoog tempo te hanteren. Voor de invoeringsperiode werd grofweg anderhalf jaar genomen. Dat hoog tempo zou verschillende voordelen hebben. De onzekerheid duurt zo kort mogelijk, de kans dat weerstand kan opkomen wordt laag gehouden, voor achterover leunen is weinig tijd en provinciebesturen kregen hiermee het signaal dat het serieus was tussen de partnergemeenten en van hen geen stappen richting gemeentelijke herindeling verwacht werden. Achteraf gezien is er geen reden geweest meer tijd te nemen (Ter Braak en Von Grumbkow, 2008: 62).

Gefaseerde overgang of in een keer? Moesten ambtenaren van de partnergemeenten gefaseerd overgaan? Daarvoor is niet gekozen. Fasering zou er toe leiden dat de organisatie voortdurend

in verandering zou zijn en allerlei plaatsingen van ambtenaren onduidelijk zouden zijn en blijven. Dat werd onwenselijk geacht. Door de totale overgang kon iedereen zijn voorkeur voor een nieuwe functie in de nieuwe organisatie aangeven en konden veel wensen ingewilligd worden.

### ***Projectstructuur***

Er was in eerste instantie sprake van een stuurgroep en een projectgroep van waaruit de regie over de projecten werd gevoerd. In een latere fase is een implementatieteam toegevoegd om de feitelijke overgang naar een nieuwe organisatie vorm te geven.

De projectgroep bestond uit drie managers (van iedere gemeente een, de plaatsvervanger van de gemeentesecretaris), een projectsecretaris en een externe projectleider. De leden van de projectgroep zaten alle werkgroepen voor. Zij waren degenen die het echte ontwerp- en ontwikkelwerk van het BEL-concept vorm gaven. De projectgroep bereidde ook vergaderingen van de stuurgroep voor. Deze projectgroep heeft goed gefunctioneerd (Ter Braak en Von Grumbkow, 2008: 68).

De stuurgroep bestond uit de burgemeesters en de gemeentesecretarissen. Er bleek af en toe spanning tussen de staande organisatie en de veranderorganisatie. De gemeentesecretarissen konden die spanning hanteerbaar maken en reduceren.

Rond de zomer van 2007 is een start gemaakt met het bouwen van de nieuwe werkorganisatie. Dit onder leiding van een kwartiermaker. Het bouwen gebeurde vanuit het implementatieteam. De overgang van de verantwoordelijkheden van de projectgroep naar het implementatieteam is ‘niet vlekkeloos’ verlopen maar deze problemen verdwenen door de goede onderlinge verhoudingen tussen personen. Er had eerder op een rij gezet moeten worden waarmee het implementatieteam allemaal aan de gang moest, stellen de twee adviseurs Ter Braak en Von Grumbkow (2008: 68).

### ***Wat is bereikt?***

De omvorming tot één ambtelijk apparaat (‘de pool’) heeft medio 2009 al meerdere voordelen laten zien. De organisatie blijkt daadwerkelijk minder kwetsbaar doordat ambtenaren elkaar kunnen vervangen in geval van ziekte. Een ander voordeel is het financieel voordeel, bijvoorbeeld door gezamenlijke inkoop. Maar ook is gebleken dat interne werkprocessen nog verbeterd kunnen worden. De culturele verschillen tussen de drie afzonderlijke organisaties zijn geleidelijk aan het verdwijnen.

### ***Wat cruciaal blijkt en hoe het loopt***

Nu de BEL-combinatie operationeel is, spelen de beleidsregisseurs in de dagelijkse praktijk een belangrijke rol. Ze zorgen ervoor dat de opdrachten van colleges van B&W bij de juiste mensen van de BEL-combinatie, dus de ambtelijke pool, terechtkomen. Ze bewaken ook de voortgang van lopende werkzaamheden. De internetsites van de gemeenten zijn uiteraard op elkaar afgestemd.

De BEL-combinatie werkt ‘vol overtuiging’ aan haar doel. De directeur van de BEL-combinatie Coen Aalders beschouwt zelf lef als belangrijkste voorwaarde die gemeenten en hun medewerkers moeten hebben. Die lef zou nodig zijn om te durven veranderen en buiten gebaande paden te treden. Motivatie blijkt belangrijk want inzet is vereist om te werken in een nieuw concept dat breekt met oude. Motivatie, flexibiliteit en lef leiden ertoe dat men bereid is en in staat is ‘er wat van te maken’ (VNG Magazine, 290509). Waarop dan het meest een beroep wordt gedaan: ‘op het vermogen flexibel te zijn, zowel geestelijk als in de uitvoering

van het werk', meent Rob Bruintjes, raadslid voor de fractie Hart voor Blaricum (VNG Magazine, 290509: 39).

### ***Leerpunten tussentijds***

In april 2007 vond een simulatie plaats om bestuurders en medewerkers te laten ervaren hoe het werken in de BEL-context eruit zou zien. In essentie leverde deze simulatie de volgende inzichten op (Ter Braak en Von Grumbkow, 208: 66).

1. Vertrouwen is essentieel in de samenwerking volgens BEL. Gemeentebestuurders moeten met de ambtenaren uit de pool niet in een 'wij-zij'-verhouding komen. Maar dat er een dilemma kan zijn tussen eigen gemeentelijk belang en gemeenschappelijk belang is duidelijk geworden.
2. Een tweede belangrijk punt blijkt de ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal, die nodig is om de aanpak in termen van opdrachtgever en – nemer te laten werken. In elke gemeente bestaat een cultuur, waarin men niet alleen boodschappen afgeeft of ontvangt maar ook de bijkomende signalen in een bepaald perspectief weet te plaatsen. In de BEL-combinatie kan dat tot misverstanden leiden omdat niet de manier van doen van een gemeente of de informele signaalwerking aan de orde is maar van alle partners.
3. De derde leerervaring betreft de rol van de beleidsregisseur. Daarvoor is een helder profiel nodig. De regisseur vervult een spilfunctie omdat die zorgt voor de formulering en begeleiding van opdrachten van een partnergemeente naar de BEL-combinatie en aan de functie worden daarom hoge eisen gesteld.
4. De rol van de portefeuillehouder moest zich medio 2007 nog uitkristalliseren. De BEL-combinatie kwam letterlijk op grotere afstand te staan waardoor een portefeuillehouder zich niet langs bijna natuurlijke weg op de hoogte kon stellen van de stand van zaken rond bepaalde dossiers.
5. Ook als er geen ambtelijke pool is, doen zich onverwachte gebeurtenissen voor die aanleiding geven tot bezinning over extra werk en de voortgang in bepaalde dossiers. In geval van een BEL-combinatie zijn die onverwachte gebeurtenissen uiteraard ook aan de orde. Er blijken basisafspraken nodig over hoe hiermee om te gaan. Kortom, er is patroon in de conversatie en het overleg nodig voor regulering van spanningen in meerdere gemeenten en piekbelasting.
6. Uit de simulatie kwam naar voren dat onduidelijkheid optreedt wie bij overleg kan, mag of moet zijn. Er zijn duidelijke overlegstructuren nodig voor overleggen binnen de gemeente, tussen gemeenten en tussen gemeente en BEL-combinatie.
7. De informatievoorziening moet in orde zijn. Ook op dit punt toonde de simulatie de wenselijkheid aan. Informatie die bestuurders nodig hebben, moet hen bereiken. Dat geldt ook voor medewerkers.
8. Geheel in lijn met het belang van beleidsregisseurs is vastgesteld dat niet alleen de gemeente moet aansluiten op de BEL-combinatie maar ambtenaren van de BEL-combinatie moeten zich ook op de hoogte stellen met het wel en wee van de drie gemeenten en niet louter gericht zijn en blijven op hun herkomst- of woongemeente.

### ***De politieke context***

Voor wethouders is de overgang naar BEL even wennen geweest. Het gemeentehuis waarin ze zitten, is voor bestuurders van twee van de drie partnergemeenten beduidend leger dan in de oude situatie. Het binnenlopen bij ambtenaren is er minder bij omdat de BEL-combinatie gehuisvest is in het (nieuwe) gemeentehuis van Eemnes. Het is minder makkelijk maar uiteraard niet uitgesloten.

De gemeentebestuurders geloven nog steeds in de BEL-aanpak. Bestaat de mogelijkheid dat een nieuw college van een van de drie partners afscheid wil nemen van BEL? De kans daarop is klein omdat de gemeenschappelijke regeling zegt dat gemeenten de eerste zes jaar er niet uit kunnen stappen.

### ***Literatuur***

Braak, H. ter, en G. von Grumbkow, Innovatief samenwerken in het BEL-model – Over de samenwerking tussen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren, Zeist, 2008.

Korsten, A. e.a., Samen en toch apart, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2002.

Zwan, P. van der, Ambtenaren samen, maar geen fusie, in: VNG Magazine, 29 mei 2009, pp. 38-41.