

Zo werkt Amersfoort

Regiemodel

Besturen van publiek ondernemerschap

Stad met een hart



Zo werkt Amersfoort

Medio 1997 loopt Coen van Harten van NRC Handelsblad een week rond in het Amersfoortse stadhuis. De ambtelijke organisatie is net een half jaar geleden in omvang gehalveerd. Het restant is getransformeerd naar een nogal bijzondere bestuurlijke en bedrijfsmatige opzet. Met bedrijfsmatig werken had Tilburg destijds landelijk en internationaal bekendheid verworven. “Maar wie een idee van het Tilburgse model wil krijgen kan zich beter in Amersfoort vervoegen dan in het Brabantse”, schrijft hij. Van Harten noteert verrassende uitspraken van ambtenaren: “Ik breng de burger een constructieve grondhouding bij.” Amersfoort had toen en heeft nu een vrij klein, compact ambtelijk apparaat. Daaromheen zit als het ware een schil van tal van organisaties die mede gestalte geven aan beleid en uitvoering.

Zomer 2008 kijkt de gemeentelijke directie uit het raam van hotel New York in Rotterdam in de verte en naar de toekomst. De gemeente is succesvol, gemeten naar de hoge positie op diverse lijstjes: aantrekkelijke woongemeente, sociaaleconomische index, beste overheidswerkgever. Soms zelfs bovenaan: groenste stad van Europa, hoogste werknemerstevredenheid non-profit. Externe doorlichtingen wijzen steevast op een hoge doeltreffendheid en doelmatigheid. Het succes is fijn en verdiend, vinden de Amersfoortse directeuren. Maar er is ook reden om te verkennen waar nieuwe kansen liggen. Hun taak is nu de kwaliteit van de stad en de organisatie voor de toekomst te waarborgen en waar nodig te verhogen. Ze spreken af om de kracht van de huidige organisatie en werkwijze, in de wandeling het Amersfoorts regiemodel genoemd, daarvoor te benutten.

Waarom zijn bestuur en management zo tevreden over hun regiemodel? Hoe zit het in elkaar, kent het toch beperkingen? Kan het nog twaalf jaar mee? Deze brochure gaat er dieper op in. In het laatste hoofdstuk aandacht voor de ontstaansgeschiedenis en de vraag wat het verband is met specifieke kenmerken van de stad. Deze brochure is onderdeel van een reeks van drie over de werkwijze van de gemeente Amersfoort, die sinds 1997 is gebaseerd op het motto ‘Doen wat nodig is’. De andere brochures behandelen de manier waarop de gemeente via deelnemingen in verzelfstandigde organisaties blijft zorgen voor het publiek belang en contractmanagement als intern instrument voor het vaststellen en evalueren van de gemeentelijke prestaties.

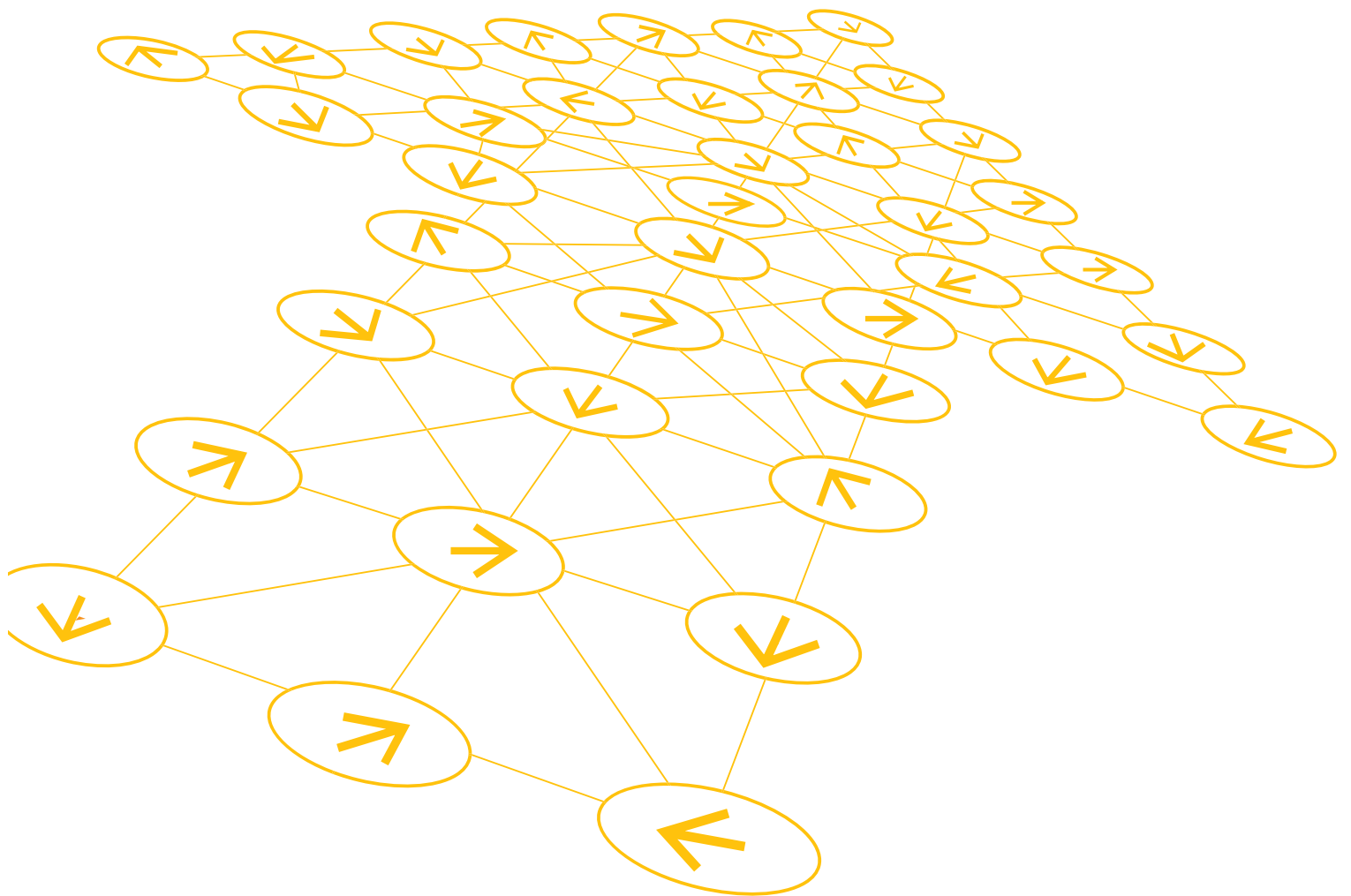


Drie bundels ‘Zo werkt Amersfoort’

De drie bundels ‘Zo werkt Amersfoort’ beogen inzicht te geven in de achtergronden, organisatie en praktijk van het Amersfoortse regiemodel. Ze zijn bedoeld voor iedereen die meer wil weten van de door de gemeente geboekte successen en bevatten praktische tips en aanwijzingen voor toepassing in de eigen organisatie. Dat moet vooral naar eigen inzicht gebeuren en met oog voor plaatselijke omstandigheden: het Amersfoorts regiemodel is geen blauwdruk die zich leent voor klakkeloze navolging.

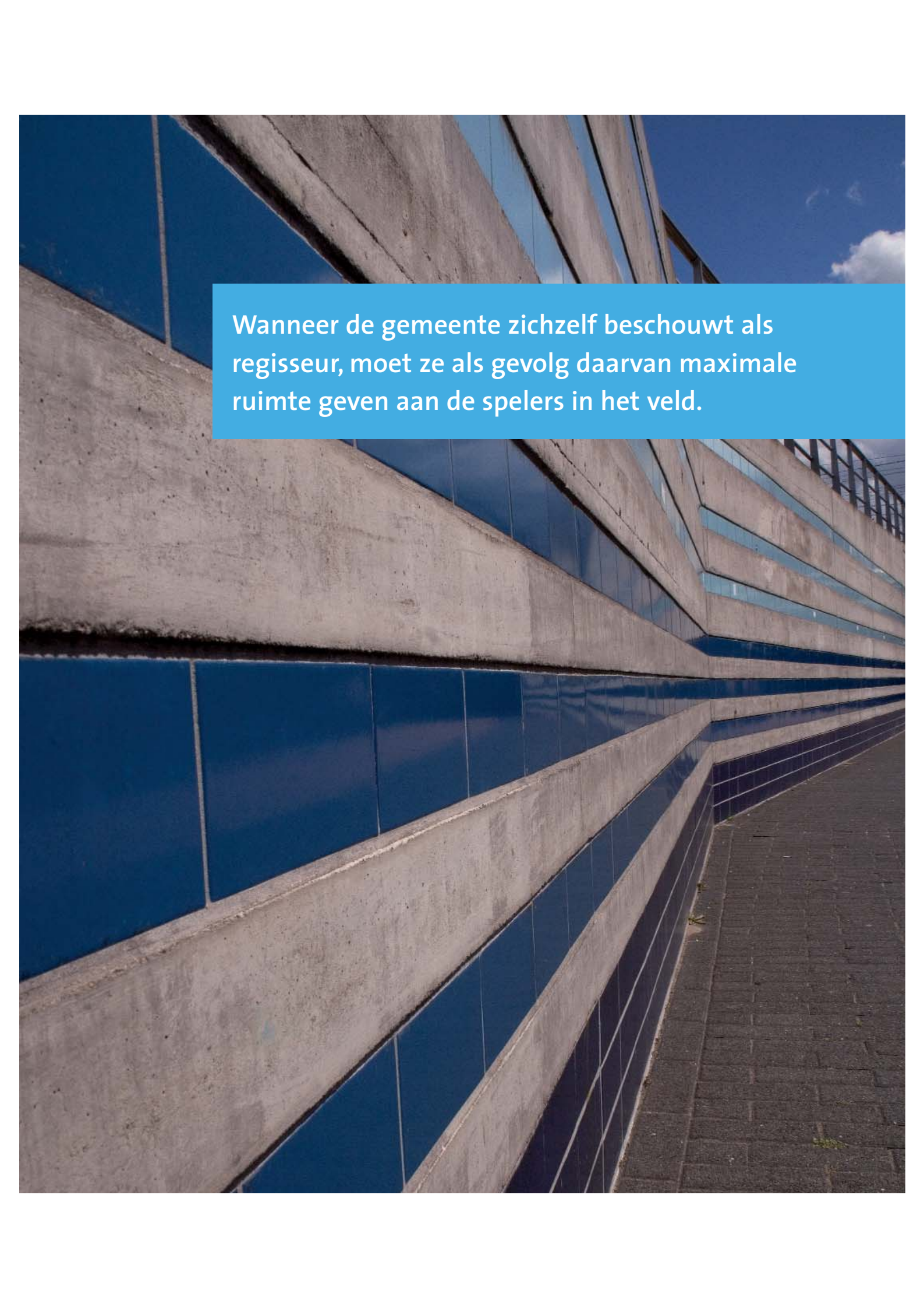
Woordenlijst: Amersfoorts ABC

Specifieke kenmerken en benamingen van de gemeentelijke organisatie staan nader verklaard in de woordenlijst aan het slot van elke brochure.



Inhoudsopgave

1 Kenmerken van het Amersfoorts regiemodel	7
Besturen is kerntaak	7
Regisseren is ruimte geven	7
Blijven uitleggen en evalueren	7
2 Het regiemodel nader bekeken	9
Symbiose met de markt	9
Uitvoering door derden: contracten en dienstverleningsovereenkomsten	9
Uitvoering door de gemeente: contractmanagement	11
Uitvoering met marktpartijen: PPS	11
Ambtelijke en politieke sturing	11
Maatschappelijke aspecten	12
Financiële voordelen	12
3 Regie onder de knie	15
Bestuurlijke rolverandering	15
Ambtelijke rolverandering	15
Veel minder ambtenaren	15
Staf en sectoren	16
Nieuw personeelsbeleid	16
Leren door te doen	17
4 Toekomst	19
Het model gewogen	19
Regionale ontwikkelingen	19
Politieke ontwikkelingen	20
Kracht benutten	21
5 Ontstaansgeschiedenis	23
Een gemiddelde stad	23
Kattenbroek als katalysator	23
Minder te besteden, anders werken	23
> Interview	24
Leo Steyn, directeur NV SRO	
Woordenlijst – Amersfoorts ABC	26



Wanneer de gemeente zichzelf beschouwt als regisseur, moet ze als gevolg daarvan maximale ruimte geven aan de spelers in het veld.

1 – Kenmerken van het Amersfoorts regiemodel

Besturen is kerntaak

Het regiemodel is gebaseerd op een visie wat de belangrijkste taak van de gemeente is. In Amersfoort is die taak: besturen. De ambtelijke organisatie heeft als kerntaak het bestuur zo te ondersteunen dat het die verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken. Alle aandacht en energie is gericht op dat ene doel.

In een grote organisatie met veel uitvoerende ambtenaren bestaat het risico dat uitvoeringskwesties de aandacht afleiden van de kerntaak. Het uitvoeren van beleid wordt in Amersfoort daarom beslist niet gezien als exclusief domein van de overheid. Sterker nog, de overtuiging is dat marktpartijen er vaak beter voor zijn toegerust en dezelfde kwaliteit kunnen leveren, vaak voor minder geld.

De wereld van de uitvoering is in essentie het domein van bedrijven, burgers, marktpartijen, belangenorganisaties. Uitvoerend werk ziet Amersfoort als een activiteit die op basis van zakelijke contracten met externe partijen wordt georganiseerd. De gemeente stelt de randvoorwaarden. Mocht bepaald uitvoerend werk toch door ambtenaren zelf worden gedaan, dan geldt intern zo veel als mogelijk dezelfde zakelijkheid.

Regisseren is ruimte geven

Bij de ontwikkeling van het model in de jaren 1995 en 1996 is de term regiewerkwijze ontstaan. De betiteling van de overheid als regisseur of zelfs dirigent is tegenwoordig zo algemeen dat het begrip aan scherpte heeft verloren. Amersfoort heeft een expliciete opvatting over bestuurlijke regie: de overheid reageert kaderstellend

op maatschappelijke ontwikkelingen. Bij de ontwikkeling van dat kader en ook bij eventuele uitvoering, staan het benutten van de eigen kracht, energie en creativiteit van burgers, bedrijven, en instellingen centraal. Die moeten daar dan ook maximaal ruimte voor krijgen. De gemeente grijpt alleen in als betrokkenen er zelf niet uit komen. Deze regievisie is te vergelijken met die van het voormalige theatergezelschap Dogtroep: de regisseur zorgt voor basiscondities. De spelers krijgen alle ruimte om gezamenlijk iets groots tot stand te brengen.

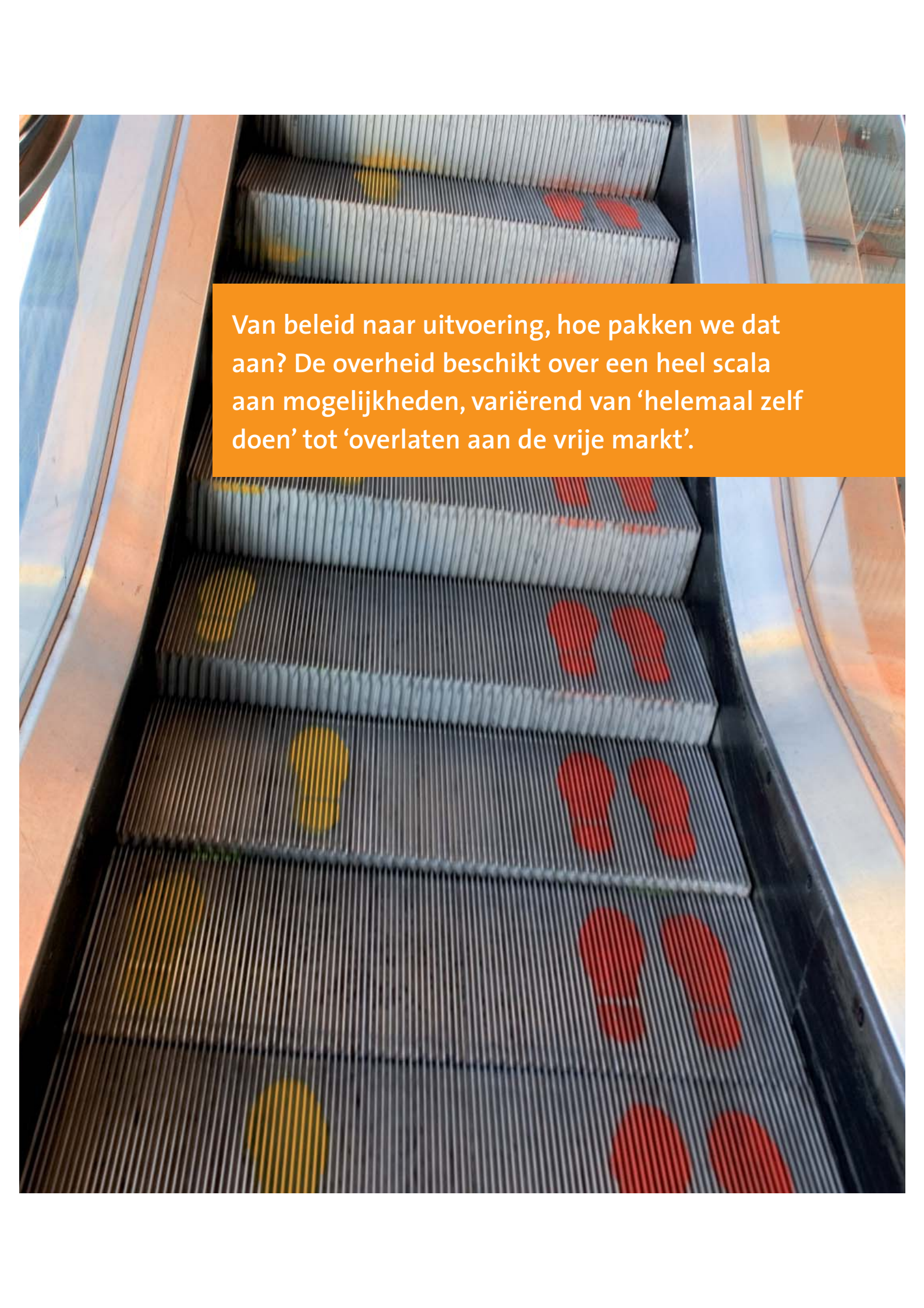
De Amersfoortse regievisie bepaalt de manier waarop de gemeente samenwerking en inspraakprocessen vormgeeft en beleidskaders opstelt. Bij inspraakprocessen kiest de gemeente voor een kaderstellende, faciliterende rol en niet voor een sturende, belanghebbendenrol. Bij het maken van beleidskaders beperkt de gemeente zich tot de echte hoofdlijnen. Bij grote ruimtelijke projecten kiest de gemeente voor geformaliseerde samenwerkingsconstructies met private partners met als neven doel risicospreiding.

Blijven uitleggen en evalueren

De verschuiving van overheidsuitvoering naar semi-overheid of privaat is sinds de jaren zeventig een bekend verschijnsel. De meeste gemeenten kunnen zich nog maar amper herinneren dat ze een eigen woning-, energie-, of waterbedrijf hadden of een accountantsdienst of een slachthuis. Als er een soort sociaal-maatschappelijk gemiddelde tijdslijn is voor uitbesteding, dan is duidelijk dat Amersfoort vroeg was en de grenzen heeft opgezocht.

Gezien de vaak prijswinnende resultaten van de gemeente blijkt dat geen problemen op te leveren. Burgers en bedrijven reageren tevreden, maar bestuurlijk blijft het nodig om het organisatie-model te blijven uitleggen. Elke nieuwe gemeenteraad kijkt kritisch en die houding wordt versterkt wanneer nieuwe partijen aantreden of er weinig continuïteit is. Vaak klinkt ook enige argwaan over de manier waarop de gemeente het werk organiseert. De dualisering versterkt deze opstelling.

Er wordt in Amersfoort dan ook veel en vaak geëvalueerd, met positieve uitkomsten. Het succes van de betreffende bedrijven ondersteunt de evaluaties. Zo heeft bijvoorbeeld de voormalige dienst Sport, Recreatie en Onderwijsvoorzieningen, nu de NV SRO, haar vleugels uitgeslagen in Midden- en West-Nederland. Ze is anno 2009 ruim drie keer zo groot als toen ze begon en financieel gezond. Ook de Amersfoortse ParkeerService is inmiddels in veel andere gemeenten actief.

A photograph of an escalator with a central orange text box. The escalator steps are made of metal with a ribbed texture. On the right side of the steps, there are red footprints. On the left side, there are yellow footprints. The text box is orange and contains white text.

Van beleid naar uitvoering, hoe pakken we dat aan? De overheid beschikt over een heel scala aan mogelijkheden, variërend van 'helemaal zelf doen' tot 'overlaten aan de vrije markt'.

2 – Het regiemodel nader bekeken

Symbiose met de markt

Op de markt is je gulden een daalder waard, luidde de reclameslogan. Maar het woord markt heeft bij het publiek ook associaties met ondoorzichtigheid, willekeur en eigenbelang. Die begrippen roepen een spanning op met de overheidsdeugden transparantie, rechtsgelijkheid en publiek belang. Toch zet Amersfoort in haar organisatiefilosofie de markt centraal als *preferred supplier*, de voorkeursleverancier.

Traditioneel worden het publieke en het private domein vaak als aparte werelden opgevat. De overheid reguleert het verkeer tussen de twee domeinen op basis van verordening, beleid, regelgeving, handhaving of controle.

De overheid is ook een organisatie van mensen en dat heeft zijn gevolgen: wanneer uitvoering het gevolg is van beleid, is de eerste neiging om dat het liefst zelf aan te pakken. Naar gelang de politieke opvattingen vallen daar argumenten aan te koppelen als stuurbaarheid, werkgelegenheid, betrouwbaarheid en meer.

Deze handelwijze schept het beeld van belangentegenstelling. Dat kan een uitstekend vertrekpunt zijn wanneer er werkelijke tegenstellingen bestaan tussen algemeen belang en privaat belang. Heel vaak is daar juist geen sprake van.

Een veel dynamischer perspectief ontstaat wanneer 'markt' geldt als het centrale speelveld in de stad. In de daarbij passende aanpak geeft het bestuur duidelijkheid

over zijn ambities en maakt het essentiële keuzes vooraf. Die keuzes gaan over wat de gemeente wil en welk effect ze daarmee denkt te bereiken; het 'wat'. Het 'hoe' moet de gemeente niet zelf kiezen, maar juist ter discussie stellen bij burgers, betrokkenen en bedrijven. Amersfoort nodigt deze andere partijen op de markt uit om hun ruimte te pakken en mee te gaan ontwikkelen. Door alle ruimte te laten in de hoe-vraag, stimuleert de gemeente externe partijen om mee te doen.

In Amersfoort is deze marktbenadering op drie gebieden terug te vinden in de manier van werken: door derden, door zelf doen en door samenwerking (PPS).

Uitvoering door derden: contracten en dienstverleningsovereenkomsten

Vanaf 1 januari 1997 voert de gemeente een groot aantal activiteiten niet meer zelf uit. Daar zijn omvangrijke taken en organisaties bij: de stadsreiniging, een centrale werkplaats en het onderhoud van openbare ruimte en groen bijvoorbeeld. Ook het beheer van sportaccommodaties, recreatiegebieden en onderwijsvoorzieningen is niet meer in handen van de gemeente. Datzelfde geldt voor de drukkerij, catering

van het stadhuis, het theater- en congrescentrum en het ingenieursbureau. Ook hele kleintjes als de camping en de kinderboerderij staan op eigen benen. De meeste uitvoering is in handen van private organisaties. In de meeste gevallen gaat het om een NV, soms valt de keuze op een stichting. Voor zover de organisaties nog niet bestonden, zijn ze door de gemeente opgericht.

Voor incidenteel werk, vooral technische specialismen, kiest Amersfoort sinds 1997 voor tijdelijke inhuur. Op het gebied van welzijn en cultuur bestond indertijd al geen gemeentelijke uitvoering. Wel zijn er nog gewestelijke samenwerkingsverbanden. De subsidiëring aan stichtingen is, conform de regiewerkwijze, verschoven van input- of doelsubsidies, naar output-subsidiëring met effect- of resultaattoetsing.

Voor een aantal activiteiten bleek het niet mogelijk om ze op de invoeringsdatum van de nieuwe organisatie uit te besteden. De kredietbank, parkeren en parkeerpolitie, milieupolitie en begeleiding van werklozen zijn daarom later buiten de gemeentelijke organisatie geplaatst.

'Amersfoort zet in haar organisatiefilosofie de markt centraal als 'preferred supplier', de voorkeursleverancier'

Overzicht van de grotere door Amersfoort uitbestede taken

Soort werk	Organisatie
• Reiniging en centrale werkplaats	> NV ROVA
• Sport- en zwemaccommodaties en onderwijsvoorzieningen	> NV SRO
• Onderhoud en beheer groen, wegen en speelvoorzieningen	> NV Amfors
• Theater en congrescentrum	> NV De Flint
• Parkeren en parkeergarages	> NV ParkeerService
• Milieuvergunning en -handhaving	> Servicebureau Gemeenten (Gemeenschappelijke regeling)
• Stads kredietbank	> Stichting Volkskredietbank
• Drukkerij	> NV Amfors
• Ingenieursbureau	> Diverse NV's op inhuurbasis
• Maatschappelijke ondersteuning (wet WMO)	> Servicebureau Gemeenten (Gemeenschappelijke regeling)
• Welzijnsvoorzieningen	> Stichting SWA

De precieze motieven voor uitbesteding of verzelfstandiging verschillen per contract maar berusten gemiddeld gesproken op de volgende, in de praktijk te toetsen verwachtingen:



- Een marktpartij kan flexibeler inspelen op haar vakgebied dan een overheidsorganisatie.
- Te behalen schaalvoordelen maken de uitvoering goedkoper, verminderen de kwetsbaarheid en verhogen de vak kennis en innovatiedrang.
- Concurrentieverhoudingen leiden bij een marktpartij tot sterkere prikkels voor doelmatig werken dan binnen de overheid.
- Uitbesteding geeft keuzevrijheid tussen aanbieders.
- Veranderingen of versobering in uitvoering zijn eenvoudiger te realiseren, omdat het gemeentelijk traject rond aanpassing van functies, arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap en dergelijke niet meer geldt.
- Contracten en dienstverleningsovereenkomsten staan garant voor een zakelijke benadering van beleidsuitvoering.

De keuze tussen uitbesteden of verzelfstandigen verloopt in Amersfoort in fases. De eerste stap bij het bepalen van de toekomst van een gemeentelijke activiteit is interne verzelfstandiging, daadwerkelijk of gesimuleerd. Daaruit moet blijken welke taken en kosten precies bij elkaar horen en hoeveel mensen erbij betrokken zijn. Dit mondt uit in een beschrijving van de product of dienst die de gemeente voortaan op de markt afneemt, inclusief de prijs die daar tegenover staat. In dit proces brengt Amersfoort ook de kosten en gevolgen van ontvlechting en des-integratie in kaart.

De gemeente kent verschillende varianten van uitbesteding. Over de verschillen en overeenkomsten op gebieden als rechtsvorm, aansprakelijkheid, aansturing, kwaliteitsborging, contractering, fiscaliteit, Europa en aandeelhouderschap staat meer in de uitgave over deelnemingen, 'Op afstand verbonden'.

Uitvoering door de gemeente: contractmanagement

Van een aantal uitvoerende taken staat vast dat ze voorlopig bij de gemeente blijven. Belangrijke onderdelen zijn sociale zaken, burgerzaken en belastingen, bouw- en woningtoezicht, financiën, juridische zaken, personeelszaken en organisatie, archief en documentatie en ICT. De brandweer is weliswaar betrokken in een proces van regionalisering maar blijft vooralsnog eveneens een gemeentelijke zaak.

Voor deze taken is het regiemodel net zo goed van toepassing. Vanuit het principe 'zo binnen, zo buiten' gelden voor interne productie dezelfde omgangsvormen als voor de relatie met externe klanten en

opdrachtgevers. Vanuit het oogpunt kwaliteit van dienstverlening is dit organisatiebeginsel gemakkelijk te begrijpen.

Daarom richt Amersfoort ook de interne bedrijfsvoering in op basis van opdrachtverlening, contractering en resultaatverantwoording. Het systeem van contractmanagement heeft juridisch geen status, maar moreel en cultureel wel. Het benadrukt de noodzaak tot resultaatgerichtheid. Directeuren zijn resultaatverantwoordelijk en hebben in ruil daarvoor ook zo volledig mogelijk bevoegdheden op personeel, organisatorisch en financieel gebied. Het systeem kent koppelingen met de beslissingen over beoordeling en beloning. Voor een aantal interne staf- en steunfuncties heeft Amersfoort klantcontracten opgesteld waarin basispakketten staan beschreven en afspraken over kosten- en kwaliteitsniveaus. De uitwerking van contractmanagement in Amersfoort staat beschreven in de uitgave over dit onderwerp, 'Blijvend aanspreken op afspraken'.

Uitvoering met marktpartijen: PPS

Wanneer de gemeente specifieke resultaten in een bepaald gebied wil bereiken gedurende een bepaalde periode, kiest Amersfoort voor publiek private samenwerking (PPS). De ontwikkeling van het Centraal Stadsgebied en de wijk Vathorst is op deze wijze ter hand genomen. Gemeente en private partijen brengen beide risicodragend kapitaal in. Ze delen in de op te richten onderneming zowel de zeggenschap als de risico's.

Een PPS past bij de regieterwijze. Essentieel kenmerk is het benutten van de energie van marktpartijen. Zij dragen de helft van het risico voor het realiseren van de publieke

doelstellingen en in ruil daarvoor laat de gemeente het realiseren van commerciële doelstellingen van de marktpartijen toe. Duidelijke en goed vastgelegde afspraken plus een evenwichtige verdeling van taken en risico's zijn van essentieel belang. De partijen hebben gedeelde belangen, maar ze ontmoeten bij de uitvoering ook tegenstellingen. Hoe Amersfoort omgaat met de verschillende marktpartijen staat beschreven in de uitgave over deelnemingen.

Ambtelijke en politieke sturing

De markt centraal stellen, betekent niet dat de gemeente verder alles overlaat aan het vrije spel van krachten. De overheid blijft in veel gevallen eindverantwoordelijk voor de uitvoering. Soms zijn zakelijke afspraken over het 'wat' toereikend om die verantwoordelijkheid inhoud te geven. Maar in veel gevallen hebben burgers en bedrijven geen keuzevrijheid en moeten zij overheidsdiensten afnemen van een monopolist. In die gevallen scherpt Amersfoort contracten aan om het 'hoe' specifiek te omschrijven.

Om de kwaliteit van alle uitbestede taken te garanderen is sturing nodig. Dit legt Amersfoort bij voorkeur vast in een meerjarige dienstverleningsovereenkomst. Hierin staan prestatieafspraken inclusief spelregels voor afwijking en bijstelling. Afhankelijk van het soort product of dienst kunnen er ook bepalingen worden opgenomen over integriteit, transparantie, klantbehandeling, klachtenafhandeling en rapportages.

De beleidsdoelstellingen van de gemeenteraad zijn het startpunt voor prestatieafspraken. De formulering vergt nauwgezette afweging: bijstellingen na het

afsluiten van het contract zijn in de regel prijzig. De realiteit is ook dat dit type uitbestedingen niet eenvoudig is terug te draaien. Het is daarom wenselijk manoeuvreerruimte in een contract op te nemen. Als politieke opvattingen wijzigen, hoeft dan niet direct het hele contract te worden opgebroken.

Om de voordelen van de marktwerking te behalen, is het de kunst om het bedrijf zo veel mogelijk ruimte te laten in de manier waarop het de resultaten behaalt. Wanneer de overheid detailleert en specificeert, verschijnen er beperkende bepalingen in het contract die minder ruimte voor eigen bedrijfsvoering overlaten. De kosten stijgen, niet alleen voor het bedrijf, maar ook voor de controle door de gemeente. Als het voor een bepaalde taak toch de bedoeling is om zeer nauwgezet en gedetailleerd te sturen en verantwoording te vragen, dan is het bedrijfseconomisch goedkoper om de uitvoering toch aan eigen ambtenaren op te dragen.

Maatschappelijke aspecten

Het op grote schaal benutten van de markt voor het realiseren van publieke doelstellingen is niet onomstreden. Landelijk klonk er de eerste jaren van de 21e eeuw veel publicitaire onvrede over verzelfstandigingen, vooral van die van de rijksoverheid. Onder invloed hiervan heeft ook de Amersfoortse gemeenteraad het onderwerp kritisch benaderd, met als centrale vraag: Hebben wij nog wel invloed op wat er gebeurt?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, laat Amersfoort doorlichtingen en evaluaties uitvoeren. Over het algemeen zijn de conclusies positief. Toch voelen veel

bestuurders zich niet gerust op het veelvuldig uitbesteden van overheidstaken en het vergroten van de rol van marktpartijen. Dat zit minder in de argumentatie als wel in de beleving. Inmiddels is een ervaringsgegeven dat elke nieuw verkozen gemeenteraad de typische kenmerken van de Amersfoortse regiewerkwijze weer ter discussie stelt. Toelichting en onderzoek blijft daarom noodzakelijk.

Voor individuele burgers heeft de keuze voor een regiemodel geen directe voor- of nadelen, als er maar goede afspraken zijn gemaakt over voorlichting en klantcontacten. De burger krijgt immers voor verschillende diensten te maken met uitvoering door bedrijven in plaats van door de gemeente. Aanvankelijk was in Amersfoort het uitgangspunt dat contacten over de uitvoering inclusief klachten en vragen maximaal via de nieuwe ondernemingen moesten lopen. Met goede voorlichting en een paar jaar gewennings-tijd blijkt dat goed te gaan bij zaken als reiniging, sport, of parkeren. Maar bij kwesties rond de leefomgeving en over de openbare ruimte werkt dat niet, omdat er geen herkenbare externe partij is. De logica van de burger leidt ertoe dat die zich toch bij de gemeente meldt. Daarom heeft Amersfoort voor de openbare ruimte een gemeentelijk meldpunt (frontoffice) ingesteld dat de informatie doorleidt naar de externe organisatie die klacht of melding moet oplossen. Het meldpunt verzorgt ook de terugkoppeling naar de beller.

Bij een peiling onder bedrijven die veel met en voor de gemeente werken, eind 2004, blijkt dat zij grote waardering uiten voor de regiewerkwijze. Ambtenaren

stellen zich veel zakelijker op dan voorheen, constateren de ondernemers. Dit geeft meer duidelijkheid en snelheid in de doorloop van processen. Bedrijven zien graag dat een ambtenaar nog meer zelfstandig kan beslissen, maar de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de complexiteit van projecten stellen daar een grens aan.

Financiële voordelen

Amersfoort heeft sinds 1997 het minste aantal ambtenaren per duizend inwoners: circa 6. Het is ook een gemeente met relatief lage lasten voor burgers en bedrijven. Dat leidt tot de vraag of dit ook wat zegt over het succes van de regiewerkwijze. Een direct verband tussen de regiewerkwijze en de prestaties van de organisatie is niet aantoonbaar. Maar de gemeente is na de invoering op veel verschillende gebieden wel erg succesvol. Het is uitdagend om te bekijken wat de regiewerkwijze heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de organisatie.

Die bijdrage begon met een forse structurele bezuiniging inclusief een scherp besef van kosten en resultaten bij de medewerkers. De verankering hiervan is te zien aan het intern werken met contracten en resultaatafspraken, de ontwikkeling van een prestatiebegroting en een systeem van bewust belonen. De toenemende maatschappelijke druk op verantwoording en onderzoek valt op zijn plaats: de antwoorden op verantwoordingsvragen zijn door het bedrijfsmatige klimaat gemakkelijk te geven, want de gevraagde gegevens passen bij de stijl van werken. De regiewerkwijze heeft de gemeente goed toegerust voor eigentijdse bedrijfsvoering en control.

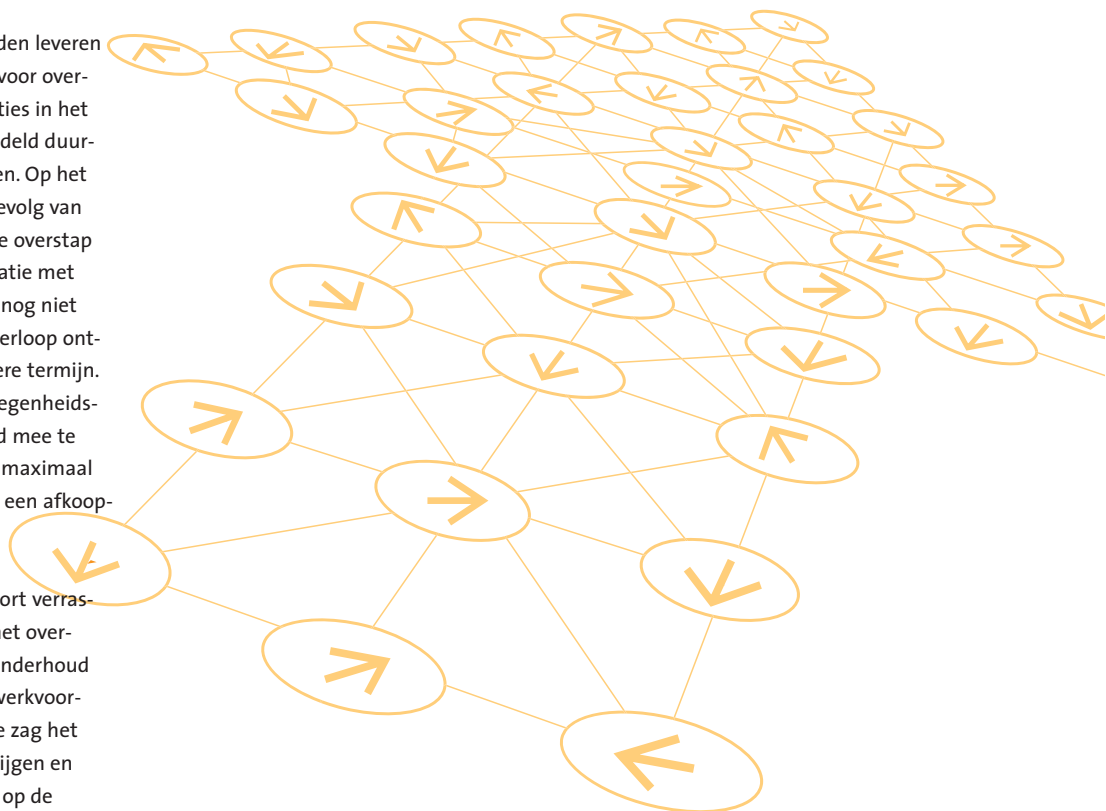
Kostenbewustzijn is direct verbonden met de resultaatvraag. De regiewerkwijze bracht meestal voor het eerst in beeld wat uitvoering van bepaalde taken kost, inclusief overheadposten. Dat inzicht is bruikbaar om tot besparingen te komen. Bij uitbesteding van werk naar private partijen kan de gemeente vaak het overheadverschil incasseren. Een grotere organisatie profiteert van schaalvoordelen en dus hoeft de gemeente niet het volledige overheadbudget mee te geven. Na succesvolle onderhandelingen moet de overheid dan wel de oude interne overheadformatie verminderen om de besparing vrij te maken.

Verschillen in arbeidsvoorwaarden leveren eveneens voordeel op. Een cao voor overheidspersoneel blijkt voor functies in het lagere en middenniveau gemiddeld duurder dan cao's in het bedrijfsleven. Op het moment dat ambtenaren als gevolg van afspraken met de vakbonden de overstap maken naar de nieuwe organisatie met behoud van salaris is die winst nog niet te incasseren. Door natuurlijk verloop ontstaat het voordeel wel op langere termijn. Het is daarbij zaak om werkgelegenheids garanties voor een beperkte tijd mee te geven. Amersfoort streeft naar maximaal 5 jaar en geeft de voorkeur aan een afkoopregeling.

Een specifieke en voor Amersfoort verrassende opbrengst ontstond bij het overdragen van het wijk- en groenonderhoud naar de plaatselijke regionale werkvoorziening (RWA). Deze organisatie zag het aandeel rendabele uren flink stijgen en dit veranderde het forse tekort op de werkvoorziening in een kleine plus. De regiogemeenten profiteren mee van het

voordeel dat Amersfoort op jaarbasis ruim 1 miljoen euro opleverde. Deze opmerkelijke ontwikkeling kreeg een steuntje in de rug doordat de RWA in die periode onder leiding stond van een directeur met ondernemerskwaliteiten.

Een al even onverwachte opbrengst komt naar voren als Amersfoort enkele jaren na de invoering van het regiemodel 5 miljoen euro moet bezuinigen. De verbonden partijen denken mee en dragen veel suggesties aan. Dat de bezuinigingsoperatie gelijktijdig valt met de vernieuwing van contracten, speelt hierbij zeker een rol.





De verandering van een gemengde organisatie naar een zakelijk regisserende organisatie is ingrijpend. Het vraagt om een andere oriëntatie en om ander gedrag. Het veranderingsproces is geen reorganisatie, maar een transformatie.

3 – Regie onder de knie

Bestuurlijke rolverandering

De regiewerkwijze verandert niet alleen de politieke agenda. Bestuurders moeten zich een rolverandering eigen maken. De nauwkeurige en concrete beschrijving van beleidsdoelen maakt met een nieuwe benadering van de markt ander gedrag noodzakelijk. College en ambtelijke top hebben zich in een aantal conferenties gebogen over de vraag wat in regie belangrijk is en hoe gedeelde opvattingen kunnen ontstaan: do's en don'ts van de regiewerkwijze. Spelsituaties en simulaties blijken een goede ondersteuning in dit proces, waar nooit een einde aan komt. Net zoals elke nieuwe gemeenteraad weer vertrouwd moet raken met een regiewerkwijze, geldt dat ook steeds voor nieuwe colleges en wethouders.

Amersfoort heeft ook het proces van beleidsontwikkeling aangepast. Er zijn informele raadsconferenties ingesteld als voorloper op formele kaderstelling. Tevens houden het college en het Gemeenschappelijk Managementteam regelmatig bijeenkomsten over strategische thema's. Om de externe oriëntatie te versterken, kwam er een ander inspraakprotocol. De Stadspeiling is een instrument om de raad te informeren over de mening van de bevolking. Met de gemeenteraad is een programmabegroting ontwikkeld. Op basis van dat document kan de politieke discussie zich concentreren op de afweging tussen kosten, kwaliteit en resultaten.

Ambtelijke rolverandering

De regiewerkwijze maakte het noodzakelijk om functies aan te passen of nieuw in te stellen. Amersfoort werkt met contractbeheerders, met name voor de externe

partijen, maar ook intern ten behoeve van contractmanagement. Nieuw sinds de invoering van de regiewerkwijze zijn ook de technische toezichttaken in het stedelijk gebied: geen toezicht meer op eigen personeel maar op de uitvoering door externe partijen. In de taakomschrijving van tientallen beleidsfuncties zijn de regietaken beschreven. Ook voor de meeste leidinggevende functies dwingt het uitgangspunt van integraal en resultaatverantwoordelijk managen tot aanpassingen.

Dit alles leidde tot omvangrijke trajecten voor loopbaanontwikkeling en ook tot veel vacatures. Niet elke ambtenaar heeft het namelijk in zich om een goede regisseur, integraal manager of contractbeheerder te worden. Dit traject heeft enkele jaren nodig. Net als bestuurders moeten ook ambtenaren leren omgaan met het werken in regie: ruimte geven en duidelijke kaders stellen. Amersfoort hield er algemene en specifieke werkconferenties over onder de titel: RONK (regie onder de knie). Daaruit een uitspraak van een wijkmanager: "Vroeger haalde ik voldoening uit het feit dat ik weer iets moois had georganiseerd. Ik heb geleerd dat ik ook kan genieten van wat ik anderen tot stand zie brengen." Veel ambtenaren moesten zakelijker leren denken en handelen. De vaardigheid onderhandelen is in een ambtelijke organisatie geen gemeengoed.

Naast al deze werkzaamheden aan houding en gedrag ontwikkelde Amersfoort ook inhoudelijke producten rond de regiewerkwijze. Er kwam een protocol voor het werken in regie, nieuw communicatie- en inspraakbeleid, contractmanagement en een beleidskader voor organisaties waaraan de gemeente taken uitbesteedt.

Veel minder ambtenaren

Bij een operatie als deze zijn de personele gevolgen omvangrijk. Amersfoort sloot voorafgaand aan alle inhoudelijke onderzoeken en beslissingen een sociaal statuut af met de vakorganisaties inclusief de procedure rond inspraak en betrokkenheid. De inzet van de gemeente was 'mens volgt werk'. Dat gold voor de uitbesteding van taken die bleven bestaan. Maar er was ook veel werk dat zou verdwijnen door afslanking, versobering, verlaging van onderhoudsniveaus en minder overhead. Een adequaat toegerust mobiliteitscentrum moest de daardoor getroffen personeelsleden ondersteunen.

Bij een dergelijke transformatie naar werken in regie is vrij lang onduidelijk welke functies precies verdwijnen of veranderen. Het wachten voor de betrokkenen zou te lang duren als de gemeente ervoor koos om de nieuwe organisatie eerst compleet te beschrijven, tot en met functiebeschrijving en functiewaardering. Pas daarna zou door vergelijking van oude en nieuwe functies te bepalen zijn welke personele consequenties en rechten uit de operatie voortvloeien.

Om een periode van volledige onzekerheid te vermijden, hield Amersfoort anderhalf jaar voor de beoogde invoering van de regiewerkwijze zogeheten ABC-gesprekken. De directeur besprak daarin op basis van vrijwilligheid met elke medewerker over zijn of haar toekomst op basis van een inschatting. Die inschatting was: Met wat ik nu weet, zal:

- A Jouw functie vermoedelijk blijven.
- B Het fifty-fifty zijn of je functie blijft of verdwijnt.
- C Jouw functie vermoedelijk verdwijnen.

Ongeacht de uitkomst van de inschatting konden medewerkers een beroep doen op het mobiliteitscentrum om hulp of ondersteuning bij het zoeken naar een andere baan.

Deze preventieve benadering was in Amersfoort succesvol. Op het moment van invoering van de nieuwe organisatie, 1 januari 1997, was meer dan 90 procent van de personele problematiek opgelost. Vroegtijdige mobiliteit had wel gevolgen voor het draaiend houden van de organisatie. Veel improvisatie en inhuur maakten de overgangsjaren tot een zware tijd. Uiteindelijk ontving de gemeente van de vakorganisaties waardering voor de vormgeving en uitvoering van het personele traject. Het sociaal statuut met aanpakplan als eerste stap was achteraf gezien een belangrijke succesfactor. Het personeel wist waar het aan toe was en de gemeente kon met de vakorganisaties onrust kanaliseren.

Staf en sectoren

Na de halvering had Amersfoort nog ruim 600 ambtenaren in dienst. De gemeentelijke organisatie kreeg een nieuwe structuur op basis van eenvoud en herkenbaarheid. Er kwamen drie sectoren: de harde sector, de zachte sector en een sector voor overige taken met daarbij een kleine Concernstaf. Sectordirecteuren zijn verantwoordelijk voor alle aspecten van hun werkterrein: van inhoud tot en met communicatie, van geld tot en met mensen. Het Gemeenschappelijk Managementteam en de Concernstaf zijn er voor de samenhang en de grote lijn. De afbakening naar sectoren kent een harde grens: dingen mogen maar op één plek gebeuren. De Concernstaf is er dus niet om sectoren te controleren.

Alleen de brandweer heeft in deze structuur een status aparte, omdat haar toekomst in de regionalisering ligt. De directeur is wel lid van het Gemeenschappelijk Managementteam en ook de bedrijfsvoering is op dezelfde leest geschoeid als in de rest van de organisatie.

Nieuw personeelsbeleid

Om de halvering van het aantal medewerkers beheerst tot stand te brengen, gold een aantal jaren een zeer strikt regime bij aanstelling, ontslag en formatiebeheersing. Toen de nieuwe organisatie daadwerkelijk was begonnen, bleek dit regime al snel knellend te werken. Als sluitstuk op integraal management en resultaatsturing ontwikkelde Amersfoort daarom een nieuw personeelsbeleid. Dit bevat drie belangrijke instrumenten om de regierwijze te versterken en uit te bouwen. Competentiemanagement is het voertuig om de veranderingen in houding en resultaten inzichtelijk te maken en te ondersteunen. De gemeente verlangt twee kerncompetenties van iedereen: resultaatgerichtheid en samenwerking.

Als instrument voor ontwikkeling en sturing gebruikt Amersfoort het jaargesprek, waarin competenties en resultaten centraal staan. Hieraan zijn beoordeling en beloning gekoppeld. Onderdeel van bewust belonen is onder meer prestatiebeloning.

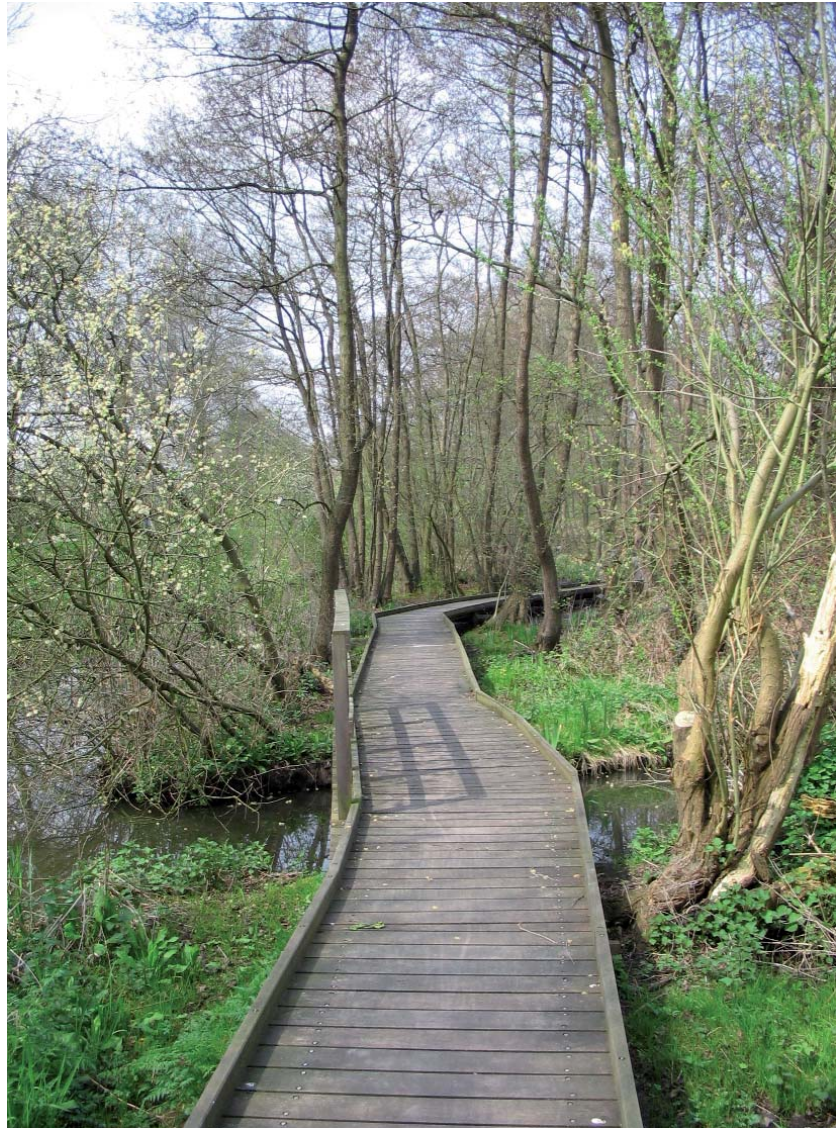


Gelijk met het invoeren van contractmanagement is formatiebeheersing vervangen door een personeelskostenbudget met een bedrijfsvoeringreserve per sector. Leidend is niet meer de vraag wat de toegestane formatie is, maar wat de sector levert tegen welke kosten. Hoe dat gebeurt, is de eigen verantwoordelijkheid van de directeur. Over de precieze invulling moet wel overeenstemming zijn met de onderdeelcommissie, de personeelsvertegenwoordiging.

Leren door te doen

Toen Amersfoort de eerste afspraken met marktpartijen maakte, beschikte de gemeente amper over relevante ervaringskennis. Al snel bleek dat aanpassingen gaande de rit nodig zijn. Bij nieuwe uitbestedingen staan ook daarover afspraken in het contract: ook uitbesteden doet de gemeente niet voor de eeuwigheid. Veranderingen in taak, werk of wetgeving moeten inpasbaar zijn zonder een contract integraal open te breken.

In één geval bleek een contract niet goed te werken, namelijk het grootschalig uitbesteden van het klein onderhoud en klachtenafwikkeling in de openbare ruimte. Het incidentele karakter van het werk leidde tot bureaucratie en kostenstijging. Gemeentelijke opzichters besteden deze klussen alweer enkele jaren rechtstreeks en kleinschalig uit.



‘De gemeente verlangt twee kerncompetenties van iedereen: resultaatgerichtheid en samenwerking’



De resultaten van het regiemodel stemmen tevreden. Nieuwe ontwikkelingen bieden kansen om de werkwijze te versterken.

4 – Toekomst

Het model gewogen

Ruim twaalf jaar na de start werkt Amersfoort nog steeds met het regie-model. De gemeente is er tevreden over. Het bleek nooit nodig om de organisatiestructuur en de manier van werken ingrijpend aan te passen. Die zijn op hoofdlijnen nog steeds dezelfde als op 1 januari 1997. De sterkste punten, zo is in de loop der tijd gebleken, zijn rolbesef en kostenbewustzijn:



- *De regiewerkwijze is uitdagend*
Ze leidt steeds tot een principiële bezinning op en profilering van de relatie publiek-privaat.
- *De regiewerkwijze is doelmatig*
Ze leidt tot een scherp besef van kosten en kwaliteit en tot een zakelijk optreden.

Werken in regie heeft de omvang en de cultuur van de organisatie beïnvloed. Amersfoort heeft een relatief kleine en hoogopgeleide, overzichtelijke organisatie met korte lijnen die dicht bij het bestuur staat. De oriëntatie op zakelijkheid en resultaten is relevant voor de hele organisatie. Nieuwe medewerkers ervaren steevast dat ze op een natuurlijke manier leidt tot samenwerking en collegialiteit. Wat hen ook altijd opvalt is het informele karakter en de vriendelijkheid. Mogelijk bestaat er een relatie met de buitengewoon hoge cijfers voor werknemerstevredenheid.

Er zijn voorwaarden om dit model goed te laten werken. Wanneer de gemeente die onvoldoende nakomt, kunnen ze van een kans omslaan in een bedreiging of een zwakte.

Werkwijzen, instrumenten en organisatie moeten adequaat worden ingericht én onderhouden. Bestuur en medewerkers moeten met enige regelmaat en vooral consistent met een open houding kijken naar mogelijkheden die de markt biedt. Wanneer een negatief beeld van de markt ontstaat, kan taakuitvoering onnodig bij de gemeente terugkomen of blijven. Dan verwatert het model en ontstaan hybride sturingsvormen.

In een analyse van het succes van de regiewerkwijze mag niet ontbreken dat Amersfoort werken met regie als een transformatieproces heeft opgevat. Zo'n transformatie kan alleen tot stand komen wanneer systeem, bedrijfsvoering en cultuur op elkaar aansluiten. In de Amersfoortse aanpak en uitwerking is dat herkenbaar het geval. Het systeem regiewerkwijze is van toepassing op de hele organisatie en wordt herkend als leidend beginsel. Bij de inrichting van de bedrijfsvoering zijn vertrouwde karakteristieken van de eigen cultuur uitgangspunt. In Amersfoort zijn dat een allergie voor principes en formalisering, gecombineerd met een sterke behoefte tot pragmatisch handelen.

Een tweede even belangrijke succesfactor ligt in de bestuurlijke cultuur over de afgelopen periodes. Brede afspiegelingscolleges opereerden uitdrukkelijk collegiaal en zagen het functioneren van het Gemeenschappelijk Managementteam als complementair.

Regionale ontwikkelingen

Centralisatievoordelen door het inrichten van Shared Services tussen gemeenten trekken de laatste jaren veel aandacht. In deze constructie gaat het om bundeling van aparte maar gelijksoortige afdelingen in één organisatieonderdeel. Uniformering van werkwijzen en procedures levert gemakkelijk een grotere doelmatigheid op inclusief kostenvoordeel en hogere kwaliteit. Deze vorm van schaalvergroting versterkt de professionaliteit en biedt het personeel soms interessantere loopbaanmogelijkheden.

Voor kleine en middelgrote gemeenten profiteren van de voordelen, aangezien zij onder druk staan door meer en complexere verantwoordelijkheden. Feitelijk is Shared Services een ontwikkeling die voortborduurt op regionale samenwerking onder de vlag van de WGR (Wet Gemeenschappelijke Regelingen). Ook voor Amersfoort is dit interessant, in het bijzonder voor taken waarvoor geen duidelijke private markt bestaat. Voorbeelden daarvan zijn sociale zekerheid, belastingen, onderwijs en leerplicht. Een regiegemeente kan taakuitvoering via Shared Services overwegen wanneer het lukt om een gemeenschappelijke regeling te maken die is toegesneden op bedrijfsmatig ondernemen, bijvoorbeeld als het gaat om belastingtaken en ICT-diensten. Bijkomend voordeel: een centrumgemeente geeft invulling aan haar rol van goede buur door met de omvang van haar taken en het aantal medewerkers een degelijke basis onder het bestaan van het servicecentrum te leggen. Dit is een vorm van marktwerking: werk met werk maken.

Politieke ontwikkelingen

Voor het jaar 2000 was de bestuurlijke discussie nog overwegend gericht op de wat-vraag, conform het regiemodel. In politieke besturen, niet alleen in Amersfoort maar ook in andere steden en landelijk, gaat het tegenwoordig steeds meer over het hoe. De wensen op het punt van verantwoording, regulering, controle en risicovermijding nemen toe.

In eerste instantie lijkt het regiemodel, met haar nadruk op de wat-vraag, niet aan te sluiten op deze politieke en bestuurlijke actualiteit. De grootste opbrengsten van dit model ontstaan wanneer er ruimte zit in de hoe-aspecten. Toch kan het regiemodel zijn waarde ook bewijzen als er behoefte is aan meer detaillering in de uitvoering. De prijs van de uitvoering stijgt door extra detaillering en verantwoording over de hoe-aspecten, maar dat verschilt in essentie niet van werk in eigen beheer. Doorgaan in het regiemodel behoudt de voordelen van afspraken op basis van zakelijke contracten tussen twee partijen. Die blijven daardoor transparant en hard.

Door de dualisering en mede onder invloed van de 'leefbaarheids golf' heeft de gemeenteraad zich ontwikkeld tot een

zelfbewust en kritisch orgaan. Agenda-bepaling, kaderstelling en controle zijn de primaire taken van de raad. De verantwoordelijkheid voor uitvoering ligt bij het college en de uitvoering zelf is in veel gevallen uitbesteed. Tot zover is de aansluiting met de regiewerkwijze volledig aanwezig. Wanneer een raad veel intensiever of gedetailleerder wil sturen dan de organisatie van de bedrijfsvoering mogelijk maakt, kunnen fricties ontstaan. Het optimaal functioneren van het regiemodel gaat daarom samen met een constructieve verhouding tussen raad en college.

Vrijwel alle NV's waarmee Amersfoort contracten heeft afgesloten, zijn helemaal of grotendeels in handen van de overheid. Die situatie is geen gevolg van een bewuste keuze, maar ontstaan uit noodzaak en uit personele overwegingen. Wanneer er geen geschikte marktpartij bestond, voelde de gemeente zich genoodzaakt zelf een NV op te richten. De personele overwegingen hangen samen met de afspraken met de vakorganisaties. Zij kunnen de overgang van personeel naar een overheidsgedomineerde NV veel makkelijker accepteren dan de stap naar private bedrijven.

Inmiddels blijkt dat de overheidsgedomineerde NV in de huidige politieke situatie een waardevol gegeven is. Doordat de aandelen berusten bij de overheid, voelt het bedrijf maatschappelijk en politiek toch als 'iets van ons'. De keerzijde is wel dat die NV, als er een vermoeden van een probleem bestaat, veel eerder onder een vergrootglas komt te liggen. Een extra voordeel is dat een 'eigen NV' makkelijker zaken oppikt die de gemeenteraad nu belangrijk vindt, zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen of duurzaamheid.

'Door de dualisering en mede onder invloed van de 'leefbaarheids golf' heeft de gemeenteraad zich ontwikkeld tot een zelfbewust en kritisch orgaan'

Kracht benutten


Amersfoort is gehecht aan zijn model. Het voelt vertrouwd. De koppeling aan 'klein en fijn' is positief. De beleving sluit dan perfect aan op de bedoeling: in de beperking tot de bestuurstaak ligt het meesterschap van de organisatie. Deze filosofie achter het regiemodel blijft actueel. Het is immers een gegeven dat de meeste beleidsprocessen niet lineair verlopen en lastig planbaar zijn. Daarom moet de gemeentelijke organisatie gericht blijven op de vraag hoe die processen in te richten en het bestuur optimaal te faciliteren. Dat gaat niet altijd goed, of

anders gezegd: het kan altijd weer beter. Het model zelf draagt aan zo'n verbetering weinig bij; die is vooral een zaak van energie en zingeving door mensen zelf. Het verstrijken van de tijd kan daarbij een bedreiging inhouden: de energie zwakt af en ongemerkt ontstaat er een effect van remmende voorsprong.

De geschiedenis tot dusver laat zien dat het regiemodel in Amersfoort succesvol heeft gewerkt. Er liggen ook weer nieuwe kansen door het benutten van Shared

Services-concepten en door de ontwikkelingen op de markt te blijven volgen en vooral te gebruiken. Maar vaak moet er een goede reden zijn om in actie te komen; het liefst herkenbare problemen. Een voorbeeld is de financiële situatie van de jaren negentig, die mede aanleiding was voor het ontstaan van de regiewerkwijze.



A photograph of a wall covered in a grid of keys. The keys are arranged in a regular pattern, with their heads pointing towards the top-left and their blades pointing towards the bottom-right. The keys are made of a light-colored metal, possibly brass or copper, and are attached to a dark-colored string or wire. The background is a light-colored wall with some shadows and reflections.

Dat juist Amersfoort voorop liep met de ontwikkeling van de regiewerkwijze, heeft wortels in het verleden van de stad.

5 – Ontstaansgeschiedenis

In deze brochure is beschreven hoe de gemeente Amersfoort gedurende de jaren haar rol van regisseur heeft opgepakt en uitgewerkt. Wat nog rest is de vraag van waaruit dit alles is ontstaan en wat het mogelijke verband is met de specifieke kenmerken van de stad.

Een gemiddelde stad

Amersfoort heeft sociaaleconomisch een weinig turbulente geschiedenis. Er zijn geen omvangrijke dominante industriële, demografische of ruimtelijke ontwikkelingen. Religieus en politiek is de stad in de twintigste eeuw een vrij precieze afspiegeling van Nederlandse gemiddelden. Brede, stabiele, afspiegelingscolleges staan jarenlang aan het roer. Veranderingen treden pas op als Amersfoort in 1983 groeistad wordt. In de afgelopen 25 jaar is daardoor het inwonertal bijna verdubbeld tot ruim 140.000. In hoeverre werkt zoiets door in de bestuurlijke en organisatorische cultuur?

Op het omvangrijke gebied van welzijn, sport en cultuur kent Amersfoort van oudsher dominante particuliere initiatieven, veelal ontstaan via confessionele lijnen of vanuit ondernemers. Dit mondt uit in een groot aantal stichtingen en verenigingen. Vanwege de succesvolle particuliere markt ontplooit de gemeente op dit terrein nauwelijks uitvoerende activiteiten, met uitzondering van de oprichting van een Sociale Dienst. Als neveneffect ziet het bestuur bijna vanzelf de positieve kant van marktwerking. In de jaren zeventig en tachtig verkoopt en verzelfstandigt Amersfoort al diverse gemeentelijke taken: het woningbedrijf, het gas- en waterbedrijf, de accountantsdienst en het kabelbedrijf. Daar zitten ook bedrijfs-economische aspecten aan: de beslissing over het accountantsbedrijf vermindert de kwetsbaarheid en de verkoop van het kabelbedrijf levert forse winst op.

Het realiseren van de groeistadtaakstelling lost de gemeente pragmatisch op door die op te dragen aan de dienst Gemeentewerken, aangevuld met een projectbureau. Voor de herontwikkeling van het stadscentrum sluit Amersfoort een contract af dat te zien is als voorloper van een PPS: particuliere partijen tekenen voor ontwikkeling en uitvoering maar het grondexploitatierisico ligt volledig bij de gemeente.

Kattenbroek als katalysator

Gemeten naar aantallen huizen verloopt de groeistadtaakstelling bevredigend. Kwalitatief onderscheidt de nieuwbouw in Amersfoort zich niet van andere steden. Aan het eind van de jaren tachtig wil het college breken met de bestaande praktijk en iets bijzonders neerzetten in de volgende nieuwe wijk: Kattenbroek. De gemeentelijke afdeling Stedenbouwkunde moet de supervisie overlaten aan een extern ontwerper, Ashok Bhalotra. Hij weet het beoogde resultaat te bereiken. Kattenbroek zet Amersfoort landelijk op de kaart.

Het blijkt de laatste keer dat de gemeente de vrije hand heeft bij de groeitaak. In de volgende wijk, Nieuwland, ziet Amersfoort zich voor het eerst geconfronteerd met projectontwikkelaars die grond opkopen. Aan samenwerking valt niet te ontkomen. Na Nieuwland volgt de laatste grote wijk, Vathorst, en ook hier is veel grond in bezit van projectontwikkelaars. De gemeente staat voor de vraag hoe samenwerking in die situatie alle partijen, en uiteindelijk stad en bewoners, ten goede kan komen. Amersfoort gaat op zoek naar een andere rol.

Minder te besteden, anders werken

Begin 1995 wordt duidelijk dat een herverdeling van het Gemeentefonds voor Amersfoort ingrijpende financiële consequenties heeft:

een bezuiniging van 25 miljoen gulden. Dat is 20 procent van het beïnvloedbare budget, de vrije beleidsruimte. College en raad starten een kerntakendiscussie, gekoppeld aan een bezuinigingsdiscussie. Uitgangspunten zijn: alleen nog maar doen wat echt nodig is en de mogelijkheden van de markt maximaal benutten.

Kerntakendiscussies in een gemeenteraad leveren financieel meestal niet veel op en Amersfoort blijkt geen uitzondering. Snijden en kaasschaven brengen amper een kwart van het te bezuinigen bedrag in beeld. Alleen de stadscamping blijkt geen kerntaak en mag worden verkocht. Gezien de taakstelling van 25 miljoen en de toenemende invloed van projectontwikkelaars in de groeiwijken besluiten college en raad tot een rigoureuze en systematische doorlichting van de hele organisatie. De zoekopdracht kent geen uitzonderingen en omvat vergaande versobering van beleid en verlaging van onderhoudsniveaus. Verder moet uitvoering zo veel mogelijk worden uitbesteed dan wel overgelaten aan de markt.

Tegelijkertijd werkt Amersfoort aan een visie om zo de mogelijkheden van de markt optimaal te benutten. De gemeente beperkt zich tot kaderstelling op hoofdlijnen en laat daarbinnen zo veel mogelijk ruimte voor geïnteresseerden. Als reactie op de stijgende grondaankopen door projectontwikkelaars in de uitbreidingsgebieden rond de stad, volgt de eerste specifieke uitwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening. De inzet is de lasten gezamenlijk te dragen en risico's te delen door strategische samenwerking met maatschappelijke partijen. Dit moet bij de partners de maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid vergroten. In dit verband valt voor het eerst het begrip 'regierol'.



Wij werken het hardst als iedereen vrij is

Hij is een trotse man, Leo Steyn. De directeur van NV SRO vertelt met zichtbaar plezier en voldoening over het bedrijf dat twaalf jaar geleden mede op zijn verzoek is opgericht en dat inmiddels met 450 man personeel goed is voor een jaarlijks nettoresultaat van gemiddeld een half miljoen euro. “Wij zijn een bedrijf dat barst van de dynamiek.”

SRO zorgt in Amersfoort voor alles wat te maken heeft met sport, recreatie en onderwijsvoorzieningen. Verdeeld over drie units houden de medewerkers zich bezig met ‘sportontwikkeling’ (breedtesport bijvoorbeeld), ‘vastgoed en groen’ (realisatie, onderhoud en beheer) en de exploitatie van gebouwen en voorzieningen. Een concern-unit zorgt voor de noodzakelijke ondersteuning op het gebied van personeelszaken, marketing en communicatie, ICT en financiën. Hier is ook de afdeling consultancy ondergebracht. De organisatie heeft ambities en werkt niet alleen in de regio Eemland maar sinds 1 januari 2009 ook met een vestiging in Haarlem.

< *Leo Steyn, directeur NV SRO*

Eén postbus voor de klanten

In 1996 trok ambtenaar Leo Steyn de stoute schoenen aan. Hij stelde het college voor om, als er toch moest worden verzelfstandigd, hem dan maar met zijn complete dienst buiten de deur te zetten. “Ik wilde voorkomen dat alle activiteiten van de dienst SRO bij verschillende organisaties werden ondergebracht. Ik vond die versnippering slecht voor de medewerkers, voor de continuïteit, maar boven alles slecht voor onze klanten. Die moeten bij één postbus terecht kunnen. Met hulp van een organisatieadviesbureau is een strategisch plan gemaakt waar ook de bestuurders brood in zagen. NV SRO was een feit.”

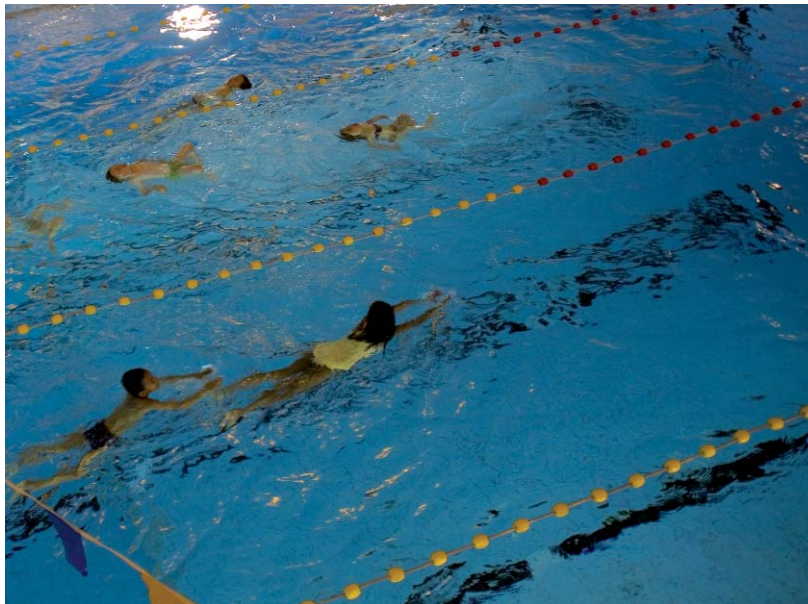
Een SRO-CAO

Ambtenaren van de dienst SRO gingen mee naar het nieuwe bedrijf, dat commerciëler opereerde dan zij gewend waren. “Werken van negen tot vijf zit er bij ons bedrijf natuurlijk niet in. Wij werken het hardst als iedereen vrij is.” Klantgerichtheid zat er al goed in. Er is daarom scherp ingezet op resultaatgericht werken en eigen verantwoordelijkheid. En met resultaat.

In eerste instantie was het aansluiten bij een meer marktgerichte CAO nog een brug te ver. Inmiddels is die ‘eigen’ CAO er wel. Een model dat het midden houdt tussen die van de gemeenten en van de markt. Leo Steyn constateert enthousiast dat de SRO-CAO ook voor andere verzelfstandigde bedrijven een interessante optie is.

Bedrijf in spagaat

In de contacten met de gemeente zit het bedrijf af en toe in een spagaat. “Namens de gemeente is een inhoudelijk verantwoordelijke wethouder de opdrachtgever.



Tegelijkertijd is een andere wethouder de aandeelhouder. De opdrachtgever wil zo hoog mogelijke kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs en de aandeelhouder wil vanzelfsprekend een zo hoog mogelijk rendement. We maken afspraken over wat voor iedere partij acceptabel is. Verder zijn wij zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De opdrachtgever bepaalt wát we doen. Het ‘hoe’, bepalen wij zelf.”

Succesfactoren

Als het gaat om verzelfstandigen en het werken in regie is Amersfoort toonaan-

gevend in het land. De directeur van NV SRO deelt graag zijn succesfactoren. “Zorg om te beginnen voor voldoende ‘massa’, een diversiteit in producten en spreid daarmee je risico’s. Met één verzelfstandigd zwembad alleen wordt het niets. Sluit geen contracten af op jaarbasis, maar voor de middenlange termijn; bijvoorbeeld tien jaar en tien optiejaren. Dat maakt het mogelijk om op een verantwoorde manier investeringen te doen. En de valkuilen? Daar heeft Leo Steyn een eenvoudige formule voor: “Draai de succesfactoren maar om.”

“SRO zorgt in Amersfoort voor alles wat te maken heeft met sport, recreatie en onderwijsvoorzieningen”

Woordenlijst – Amersfoorts ABC

Afdeling Middelen	Bundeling van ambtelijke experts per sector op de terreinen financiën, juridische zaken, ICT, administratieve organisatie, inkoop en risicomanagement. Staat onder leiding van de sectorcontroller.
Centraal Stadsgebied	Verzameling herontwikkelingslocaties in en rond het centrum van Amersfoort, waarbij gemeente via diverse contractvormen samenwerkt met projectontwikkelaars.
Concernstaf	De staforganisatie van de gemeente houdt zich bezig met beleidsadvisering, projectleiding en coördinatie van gemeentebrede onderwerpen, met name op het gebied van de openbare orde en veiligheid, financiën, personeel en organisatie, ICT en communicatie. De Concernstaf ondersteunt ook het gemeentebestuur.
Contractmanagement	Interne afspraken in de vorm van een contract tussen bestuur en ambtelijke leiding; niet juridische bindend, wel moreel en van invloed op de beoordeling van de ambtenaar.
Deelnemingen	Bedrijven of stichtingen die de gemeente opricht of waarvan ze aandeelhouder is.
De Ronde	Onderdeel van de vergaderyclus van de Amersfoortse gemeenteraad. Deze kent geen raadscommissies. De raad komt elke week bijeen, waarbij de avond is verdeeld in drie sessies: <ul style="list-style-type: none">• Het Plein: Burgers, instellingen en de ambtelijke organisatie hebben de gelegenheid om iets tentoon te stellen of om informatie te geven over een onderwerp, bijvoorbeeld via panelen of kraampjes.• De Ronde: Diverse onderwerpen worden tegelijkertijd geagendeerd; de raadsleden verdelen zich over verschillende vergaderruimtes. De onderwerpen kunnen op diverse manieren behandeld worden: als voorbereiding op de besluitvorming, meningspeiling (door college of raadsleden onderling) of als informatieve bijeenkomst (bijvoorbeeld een toelichting van de wethouder of hoorzitting).• Het Besluit: Alle raadsleden gezamenlijk bijeen voor debat en besluitvorming.
Directie	Informele verzamelnaam voor de drie sectordirecteuren, gemeentesecretaris en controller.
Gemeenschappelijk Managementteam (GMT)	Gemeentesecretaris, drie sectordirecteuren, controller en de directeur van de brandweer. Zij zijn verantwoordelijk voor een goed samenspel tussen de sectoren en de Concernstaf.
Kwaliteitspanel	Groep deskundigen van buiten de gemeentelijke organisatie, toetste enkele jaren de kwaliteit van een aspect van de Amersfoortse dienstverlening en bracht hierover verslag uit aan de gemeenteraad.
Raadskonferentie	Informerende en oriënterende bijeenkomst van de gemeenteraad over een thema of ontwikkeling. Bedoeld om oplossingsrichtingen te verkennen zonder vooruit te lopen op politieke besluitvorming.
Stadspeiling	Jaarlijks verspreide vragenlijst, deels over wisselende onderwerpen, waarbij ongeveer tweeduizend inwoners hun mening geven.
Verbonden partij	Bedrijf of organisatie waarmee Amersfoort contractuele afspraken heeft over de uitvoering van een overheidstaak.