

Dienstverlening van de toekomst

Een gemeente zonder huis



gemeente  Molenwaard

gemeente  Beesel
Gemeente Beesel
Gedrukt op 100% gerecycled papier

bbn adviseurs
voor gebouw & gebied

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) &
Vereniging voor Bestuurskunde (VB)



Dienstverlening van de toekomst

Een gemeente zonder huis



Vereniging van
Gemeentesecretarissen

*Jan van Ginkel
Jos van der Knaap
Robbert Halffman
Rowin Oosterink*



Dienstverlening van de toekomst

Een gemeente zonder huis

Voorwoord

1. Inleiding

2. Gemeente en inwoner

- Verantwoordelijkheid
- Maatschappelijke veerkracht
- Sociaal kapitaal
- Communicatie

3. Identiteit van de gemeente

- Schaalvergroting
- Gemeentehuis
- Opener en transparanter
- Flexwerken

4. Molenwaard wil zonder gemeentehuis

- Gemeentehuis de deur uit
- Identiteit
- Dienstverlening als verdienmodel
- Organisatiefilosofie
- Nieuw werkgeverschap

5. Beesel deed het een tijdje zonder gemeentehuis

- Cradle to cradle
- Flexkantoor
- Telewerken
- Iedereen enthousiast?
- Ervaringen
- Groei van medewerkers

6. Een gemeente heeft een zetel nodig

- Drankwet 1881
- Struikelen menig college
- Zetel van het gezag
- Dienstverlening
- Ontwikkelingen
- Toekomst

7. Afsluiting

- Verbeeldende kracht
- Veel vrijheid
- Flexontwerpen
- Succesfactoren
- Kies wat past

8. Over de auteurs



Voorwoord

De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) heeft een gewaardeerde traditie om jaarlijks een publicatie uit te brengen en deze onder alle leden te verspreiden. Dit is begonnen in 2006 met het eerste deel van de drieslag over de toekomst van de gemeente, die van de gemeentelijke democratie en de maatschappelijke veerkracht. Dit waren vruchten van samenwerking tussen de VGS en de Vereniging voor Bestuurskunde. Verschillende leden van de VGS hebben actief bijgedragen aan de totstandkoming van deze essays.¹ In 2010 hebben wij als VGS zelfs een tweetal boeken uitgebracht. Een met de titel *Vorbij de crisis*. Hierin verschillende bijdragen over hoe in diverse sectoren profijt getrokken zou kunnen worden van de financiële crisis.² De ander met de titel *Goed werkgeverschap, Over de innovatie verbinding van beleid, organisatie en HRM in het lokaal bestuur*.³ In 2011 verscheen Greep op de (veiligheids) regio.⁴ De volgende in de reeks hebt u nu in handen.

Het is evenzeer een traditie om als VGS een workshop te organiseren op het VNG-congres. Op het jubileumcongres verzorgde de VGS in het Kurhaus in Scheveningen een workshop “Nieuwe vormen van dienstverlening, een gemeente zonder huis”. De workshop werd niet alleen erg goed bezocht, hij werd ook nog eens enthousiast ontvangen. De enthousiaste reacties

inspireerden ons als VGS om de workshop te herhalen op het eigen congres dat in september 2012 in (de regio) Nijmegen werd gehouden. Dat niet alleen, het inspireerde ons om ook een boekje uit te geven over nieuwe vormen van dienstverlening. Het gaat hierbij om de vraag hoe we in een samenleving die op vele terreinen schaalvergroting kent ook kleinschalig kunnen blijven. Kunnen we onze inwoners gelukkiger maken door gemeentelijke diensten veel dichterbij aan te bieden dan ergens centraal in een hoofdkern? Kunnen we medewerkers gelukkiger en wellicht zelfs productiever maken door ze zoveel mogelijk in het gebied, op locatie te laten werken en verder bijvoorbeeld zo veel mogelijk thuis? Kan de dienstverlening zo ook goedkoper worden, dus meer voor minder? Het zijn vraagstukken die de VGS als beroepsvereniging buitengewoon bezighouden.

We zijn intensief bezig om bijvoorbeeld met www.waarstaatje-meente.nl en met Vensters op bedrijfsvoering het *benchmarken* en *benchleren* te enthousiasmeren en te faciliteren. Dat doen we samen met KING. We willen steeds meer uniformeren in de bedrijfsvoering om deze goedkoper te maken en om de onderlinge samenwerking tussen gemeenten vergaand te vereenvoudigen. Alleen al de wildgroei van ICT-systemen immers maakt samen-



Gemeente Molenwaard, brug Graafstroom

werking bijvoorbeeld vaak tot een slome en kostbare kwestie. In dit boekje doen onze leden Jan van Ginkel, (geestelijk vader van het model “Molenwaard” en secretaris van Schiedam), Jos van der Knaap (lid van ons dagelijks bestuur, initiatiefnemer van de workshops en dit boekje en secretaris van Wijchen) en Robbert Halfman (geestelijk vader van de duurzame organisatieontwikkeling in Beesel en secretaris van die gemeente), aangevuld met Rowin Oosterink (senior huisvestingsadviseur en projectmanager van bbn adviseurs voor gebouw & gebied) verslag van hun dromen en ervaringen.

Als bestuur van de VGS hebben wij het initiatief graag willen ondersteunen om dit boekje over de genoemde workshops uit te geven. Wij bevelen dit boekje bijzonder graag aan u aan en hopen dat u net zo geïnspireerd raakt door de dromen en ervaringen van Molenwaard, Beesel en Zaandam, Gouda, Velsen, Nijverdal, Dalfsen of welke andere voorbeelden uit dit boekje dan ook.

Namens het bestuur van de VGS,

Marcel Meijs
Voorzitter

-
- ¹ *Sterke gemeenten binden, Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van het openbaar bestuur, Rien Fraanje, Den-Haag 2006. Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht, pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen. VGS en Vereniging van Bestuurskunde, redactie Rien Fraanje, Den-Haag 2007. Veerkracht en democratie, Pleidooi voor een nieuw sociaal contract, VGS, Vereniging voor bestuurskunde, Huis voor de democratie, redactie Rien Fraanje, Jos van der Knaap, Mark van Twist, Henk Wesseling, Den-Haag 2008.*
 - ² *Voorbij de crisis, een nieuwe tijd vereist een andere overheid, Rien Fraanje en Jos van der Knaap (red.), Amsterdam 2010.*
 - ³ *Goed werkgeverschap, Over de innovatie verbinding van beleid, organisatie en HRM in het lokaal bestuur, in samenwerking met BMC, door dr. Eelco van Hout en mr. drs. Noor Lourens. Deventer 2010.*
 - ⁴ *Greep op de (veiligheids)regio, het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van verlengd lokaal be-stuur, Irma Woestenberg, Klaas Dekker, Jos van der Knaap, Wijchen 2011.*

1. Inleiding

Welke vorm van dienstverlening zal de toekomst hebben? Niemand die het precies weet. We leven in een turbulente tijd waarin nogal wat zekerheden van hun denkbeeldige ankers zijn afgeslagen. Dat beeld kun je herkennen als je naar de maatschappij als totaal kijkt, dat beeld is ook hartstikke herkenbaar voor gemeenten. Zekerheden over bijvoorbeeld je pensioen, de Euro, de waarde van je huis, de zorgkosten en je baan zijn veranderd in even zoveel onzekerheden. Zekerheden voor wat betreft je functie als gemeentesecretaris over zoiets als de omvang van je organisatie, je samenwerkings- of zelfs fusiepartners, soort medewerkers dat je binnenhaalt, apparatuur waar je mee werkt en waardering voor je werk lijken verdamppt, vernield en deels verdwenen te zijn. Het is niet zo sterk dat de enige zekerheid die er nog is de onzekerheid is, maar onmiskenbaar staat veel ter discussie. Veel onzekerheden komen van buiten af. Wij volgen ze vooral en spelen er op in. Als we slim zijn geweest of geluk hebben gehad hebben we ze goed zien aankomen en hebben we ons er al voor klaar gemaakt. Soms komt er uit eigen kring ineens een idee op. Iets wat een zekerheid leek, wat eeuwenlang geen item was, een oude verworvenheid, een vanzelfsprekendheid zelfs, wordt van zijn wortels geblazen. Zoiets gebeurde in de gemeenten Graafstroom,

Liesveld, Nieuw Lekkerland en Beesel. Over die gecreëerde onzekerheid gaat dit boekje. Ineens stond namelijk het eeuwenoude baken van het gemeentelijk gezag en warenhuis van gemeentelijke producten ter discussie: het gemeentehuis.

Dit boekje heeft als metafoor dat gemeentehuis, maar gaat eigenlijk over de dienstverlening naar de inwoners, bedrijven en instellingen. Is die dienstverlening afhankelijk van een centraal punt waar vandaan alles wordt gecoördineerd, geregisseerd en besloten? Dat is wel altijd zo geweest, maar is dat ook een garantie dat het altijd zo zal blijven? Is en blijft de gemeente de magneet waar alles naartoe trekt? Of is het evenzeer denkbaar dat de gemeente evolueert naar een ander soort magneet. Een tje die niet aantrekt maar omgekeerd is en afstoot. Een magneet die aldus geen energie opneemt maar energie brengt? Een magneet die eerder middelpuntvliedend is en “de gemeente” daar brengt en laat acteren waar de inwoners het liefste zijn. Dat kan aan de keukentafel thuis zijn, of in het dorpshuis, desnoods in de kroeg, op je werk of in het beeldscherm. We doen dit vanuit de betekenis van het gemeentehuis. Immers als “de gemeente” overal is, is hij nergens. Dat kan heel letterlijk, dan heb je domweg geen gemeentehuis meer, laat staan ergens centraal

op een markt. In de workshop werd tot hilariteit van de aanwezigen het filmpje vertoond dat is te vinden op m.youtube.com/watch?v=QxYyhuoEg_Y en dat Sectorhoofd Het Nieuwe Werken Sjaak van den Overschauw laat zien met het mobiele gemeentekantoor van de denkbeeldige gemeente Ulftingen-West.



Het vanzelfsprekende huis der gemeente was in het Limburgse voor even en zal, zoals het er naar uitziet in de Alblasserwaard voortaan geen noodzaak meer zijn. Huh? En de inwoners dan? De ambtenaren? Het bestuur? Wie kan er nu zonder gemeentehuis? Wat voor gevolgen heeft dat voor de dienstverlening. Hoe

moet dit? Hoe moet dat? Wat is eigenlijk een goed antwoord op bestuurlijke schaalvergroting? De drie genoemde gemeenten in de Alblasserwaard stonden voor die vraag. Leidt bestuurlijke schaalvergroting onvermijdelijk ook tot ambtelijke afstandvergroting of kan dat best kleinschaliger worden georganiseerd. Of vergt een ambtelijke fusie sowieso een grootschalige organisatie, maar kunnen de taken desondanks op het niveau van de keukentafel of het dorpscafé worden uitgevoerd?

Op zowel het VNG-jubileumcongres in Den Haag van juni 2012 als op het VGS-congres 2012 in Nijmegen heeft de VGS een workshop georganiseerd over deze thema's. Dit boekje volgt de opzet van die workshops. Jos van der Knaap, dagelijks bestuurder van de VGS en secretaris van Wijchen, heeft beide workshops geleid en de eindredactie van dit boekje op zich genomen. Jan van Ginkel, voormalig secretaris van de per 1 januari 2013 te vormen fusiegemeente Molenwaard (waar Graafstroom, Liesveld en Nieuw Lekkerland deel van gaan uitmaken), thans secretaris van Schiedam en Robbert Halffman, secretaris van Beesel waren bereid hun dromen en ervaringen met het publiek te delen. Molenwaard droomt van een gemeente die geen gemeentehuis meer nodig heeft. Sterker nog, de gemeente droomt van een betere dienstverlening doordat er geen gemeentehuis meer is.

Beesel droomt niet, dat is inmiddels klaarwakker en heeft een halfjaar doorgewerkt zonder een gemeentehuis. De dienstverlening heeft er niet onder geleden, de medewerkers ook nauwelijks, maar het was goed dat het maar een half jaar was. Rowin Oosterink, senior huisvestingsadviseur en projectmanager van bbn adviseurs voor gebouw & gebied, verzorgde een inleiding over zijn ervaringen met gemeenten in het hele land. Het gemeentehuis van de toekomst is eerder een flexkantoor dan een cellenkantoor. Maar het is eerder een centrale plek dan geen plek, zo gezegd. bbn droomt wel, maar dan meestal van fraaie gemeentehuizen, die het verhaal van een gemeente vertolken. Rowin ontmoet in zijn praktijk eigenlijk alleen gemeenten die een gemeentehuis willen bouwen of verbouwen en gaat in op de motieven van die klanten. Al met al een caleidoscopische kijk op iets wat ons allen bezighoudt: onze dienstverlening en onze huisvesting.

Hieronder eerst een schets van de turbulente omgeving waarin de vraagstukken van dienstverlening en huisvesting figureren. Vervolgens gaan we in op de droom van Molenwaard. Dromen verbeelden en dromen kunnen hun lezers meevoeren naar aantekelijke verten waar alles klopt, waar alles functioneert en niemand ontevreden is. In de workshops bleek het verhaal van Jan

van Ginkel, hoe revolutionair ook, veel medestanders te trekken. Het model Molenwaard wordt gevolgd door het model Beesel. Het kleine Beesel heeft het aangedurfd alle medewerkers tijdens de verbouwing van het gemeentehuis een half jaar naar huis te sturen en de winkel toch open te houden. De ervaringen van een half jaar thuiswerken zijn nu geboekstaafd en laten de weerbarstige werkelijkheid in het Limburgse zien. Vervolgens richten we het vizier op al die 415 andere gemeenten die in ieder geval nog een dienstverleningsconcept hebben met een gemeentekantoor. Die zijn toch ook niet gek? Die zijn zeker niet gek, maar uit de workshops bleek dat maar een minderheid gelooft dat alles wat het gemeentehuis betreft toch bij het oude blijft. De effecten van het nieuwe werken, van de nieuwe ambtenaar 2.0 of misschien wel 3.0, van de voortschrijdende technologische mogelijkheden maken nieuwe arrangementen mogelijk. Arrangementen die gaan over dienstverlening, die gaan over werkgeverschap en over stenen en dus over ons als secretaris van onze gemeenten, als algemeen directeuren van onze organisaties. We sluiten af met enkele conclusies.

Jan van Ginkel
Jos van der Knaap

Robbert Halffman
Rowin Oosterink

2. Gemeente en inwoner

Het boek *100 jaar lokaal bestuur in beeld* van de VNG⁵ biedt een prachtig tijdbeeld van een eeuw dienstverlening. Zoals in oude tijden de pachter naar de landheer ging, nederig en met de pet in de hand, zo trad de burger de gemeente tegemoet. Door fraaie gebouwen met monumentale trappen en uniformen met tressen en sabels werd het gezag stoffelijk, zichtbaar en bijna onaantastbaar gemaakt. Loketten waren klein. Zicht op wat er achter die loketten gebeurde werd niet geboden. Bezoekers moesten zich vaak zelfs buigen om de loketambtenaar te zien. De burger maakte zich als het ware klein om de loketambtenaar, als gestold lokaal gezag, te kunnen aanspreken. Een beslissing werd misschien om die reden al eerder als een gunst dan als een recht ontvangen. Woorden als Back-Office of Front-Office waren nog niet uitgevonden, al werd er toen al en zeker in schrift een taal gebruikt die eveneens verre van gebruikelijk was in het normale verkeer tussen mensen. Dit veranderde in hoog tempo na de zestiger en zeventiger jaren. De burger kreeg meer en meer het idee dat de gemeente er was voor hun, in plaats van dat zij er waren om het gezag te dienen. Gemeentehuizen werden meer ontmoetingsplaatsen, de architectonische vormgeving werd geheel anders. Deuren gingen uitnodigend open als een bezoeker er aan kwam. Kleine loketten werden grote

open balies. Ambtelijk medewerkers en bezoekers stonden of zaten op gelijk niveau, zonder glazen tussenwand, veelal met een blik op collega's van de kantoren er achter.

Verantwoordelijkheid

Anno 2012 is er nog veel meer aan de hand wat de verhouding tussen inwoner/bezoeker en gemeente is gaan bepalen. Het digitale kanaal wordt uiteraard belangrijker. De burger ervaart het gezag van de gemeente niet meer als vanzelfsprekend. De verzorgingstaat is onbetaalbaar geworden en heeft zo nog een aantal onhebbelijkheden. Links, maar vooral rechts, is het er over eens dat deze verder moet worden teruggedrongen. “Zorgen voor” (de gemeente verstrekt een uitkering, zoekt werk voor je, verschaft een scootermobiel etc.) wordt meer en meer ingewisseld voor “zorgen dat” (meer eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid, beroep op naasten in plaats van op de overheid). Waar de overheid in het algemeen en de gemeente hier in het bijzonder de afgelopen decennia taken van haar inwoners en instellingen steeds meer is gaan overnemen en reguleren zijn dus grenzen zichtbaar geworden van succes en betaalbaarheid. Inwoners die in ruil voor wat belastinggeld hun voorheen eigen klussen en taken (stoep schoonhouden, kinderopvang,

ouderenzorg) door de overheid konden laten verrichten bleken zich te gaan gedragen als consumenten. Die inwoner redeneert dat hij heeft betaald voor een dienst en dan moet de gemeente “van mijn centen” ook precies doen wat IK wil.

Consumentengedrag is wat anders dan burgerschap. Het nodigt immers eerder uit tot een leunstoelhouding dan één van mouwen opstropen. Iemand die zelf een klus klaart zal snel genoeg nemen met een 6. Iemand die de klus laat uitvoeren door een ander, zelfs al is dat de gemeente, neemt geen genoeg meer met een 6. Een 8 is in veel gevallen zelfs niet goed genoeg en moet een 9 worden, een 9 liefst een 10. Geen rare ontwikkeling, want vaak ontbreekt een prijsmechanisme. De prijs van de hogere dienst is zelden zichtbaar voor de burger, voor de gemeente zelf al nauwelijks. Overigens is dit geen pleidooi voor magere voldoende voor dienstverlening. Uit het vervolg zal dat ook blijken. Het gaat er hier om dat doorgaan op de traditionele weg een heilloze is omdat dit zowel onbetaalbaar is als actief burgerschap in de weg staat. Betrokken burgers die vrijwillig klussen doen in de publieke ruimte kosten niks.⁶ Als professionals die klussen moeten uitvoeren kost dat veel geld. Kijk alleen al naar de verschillen in kosten tussen vrijwillige en beroepsbrandweer. Daar zit zo maar een factor vijf tussen.

Maatschappelijke veerkracht

De VGS houdt zich bezig met de relatie tussen overheid en samenleving. Vanaf 2006 heeft het in diverse eerder genoemde jaarlijks verschenen essays de veranderingen in tij geregistreed en trends aangegeven. De gemeente zou zich niet alleen meer moeten richten op haar eigen bestuurskracht, maar de maatschappelijke veerkracht moeten aanspreken. Bij die veerkracht gaat het nadrukkelijk om het zoeken naar effectieve arrangementen om, in gewoon Nederlands, dingen gedaan te krijgen in de publieke ruimte. Meer in het bestuurlijke jargon gaat het om de effectiviteit en doelmatigheid van het handelen in die publieke ruimte. Die ruimte wordt niet alleen bepaald door de overheid in strikte zin: gemeente, hogere overheden, waterschappen, maar ook door de politie, woningcorporaties, maatschappelijke instellingen en scholen. In die bonte verzameling van publieke en semipublieke organisaties is de gemeente maar een van de partijen. Al die organisaties worden bovendien bestuurd door en bemenst door burgers. Dit is niet perse een dunne bovenlaag. In dat maatschappelijk veld is een veelheid aan inwoners actief. Heel vaak onbetaald, gedreven en betrokken. Bij de veerkracht gaat het om het (weer) opbouwen van het sociale cement waar dat verdwenen is, in enkele gevallen mis-

schien zelfs onbedoeld kapot is gemaakt, maar ook het in stand houden ervan waar dit (nog) mogelijk is.

Sociaal kapitaal

Waar het sociaal kapitaal hersteld en/of opgebouwd moet worden moet de gemeente werken aan vertrouwen. Het is niet alleen belangrijk dat de burger zijn gemeente vertrouwt, maar de gemeente moet ook zijn inwoners vertrouwen. Van beide zijden overigens niet blind, geen oogkleppen op. Macht moet immers gecontroleerd worden.

De gemeente hoeft ook geen blind vertrouwen te hebben in zijn inwoners. De gemeente is immers niet voor niets OVERheid. Soms moet vanuit een algemeen of algemener belang het belang van het individu of een groep individuen wijken.

De gemeente moet dan gewoon beslissen en de burger ook gewoon gehoorzamen. Ook dan heeft die burger trouwens de beschikking over bij een rechtstaat passende middelen om het overheidsgezag ter discussie te stellen. Het verkeer tussen overheid en inwoner is in Nederland domweg goed geregeld voor als het misgaat.

Communicatie

De wereld wordt in meerdere opzichten steeds kleiner. Honderd jaar geleden bracht een dagreis je misschien 50 km verder, nu bereik je in die tijd de andere kant van de aardbol. Met de ontwikkeling van de telecommunicatiemiddelen is de wereld steeds een stapje kleiner geworden. De uitvinding van de telegraaf bracht bepaalde knooppunten met de snelheid van het licht bijeen en dan was je als burger nog maar afhankelijk van de fysieke afstand tot het telegraafkantoor. Toen iedereen telefoon had was afstand geen item meer als het ging om gesproken woord. De radio en televisie hebben ook weer nieuwe mogelijkheden geschapen. Vrijwel geen van de nieuwe mogelijkheden verving de oude volledig. De steentijd eindigde ook niet omdat de stenen op waren. Zo heeft ook internet geen einde kunnen maken aan de telefoon, laat staan aan fysiek contact. Bijna allemaal kwamen de nieuwe communicatiemiddelen bovenop de oude bestaande. Zelfs de fax bestaat nog steeds.

Dit alles neemt niet weg dat het verstandig is te blijven nadenken over de vraag hoe de gemeente het best, het goedkoopst, het meest gewaardeerd, het snelst, enzovoort in contact kan treden met zijn inwoners.

Deze vraag moet niet alleen benaderd worden vanuit de gemeente, maar ook niet alleen vanuit die van de burger. Het eerste niet omdat deze kijkt misschien het beeld van de vraag van de inwoners te weinig tot zijn recht laat komen. Het tweede niet omdat de overheid meer is dan een dienstverlenende machine voor individuele of groepen burgers. Het belang van de gemeente, de stad, de overheid kan immers soms zijn dat mooie natuur wordt opgeofferd voor een stuk asfalt of een bedrijvenpark. Het kan zijn dat er bezuinigd wordt op het zwembad of dat een fusie met een buurgemeente wordt nagestreefd ook al verzet een groot deel van de bevolking zich hiertegen. Andere belangen, “hogere belangen” of langetermijnbelangen kunnen dan toch doorslaggevend zijn voor een college of een gemeenteraad.

-
- ⁵ Tussen traditie en moderniteit, 100 jaar lokaal bestuur in beeld, VNG, Den Haag 2012
- ⁶ Het gaat hier om vrijwillige vervulling van taken, uitvoeren van werkzaamheden, die de samenleving, de ge-meenschap dienen en niet alleen het individu. Een speeltuin onderhouden, een plantsoen, een hulpbehoevend medemens ondersteunen, oud papier ophalen.

3. Identiteit van de gemeente

Waar aan ontleent een burger identiteit als het gaat om *waar* hij of zij woont? Is dat de gemeente of vindt een burger dat eigenlijk niet belangrijk? Is een inwoner van de gemeente Westland vooral Westlander of is hij vooral Poeldijker of Kwintsheuler of van welke plaats dan ook in die gemeente? Is een inwoner van de gemeente Wijchen alleen Wijchenaar als hij in de kern Wijchen woont of ook als hij in Bergharen of Batenburg woont? Is een inwoner van Beesel dat ook als hij in Reuver en niet in Beesel zelf woont? Voelt een inwoner van de toekomstige gemeente Molenwaard zich Molenwaardder of toch vooral Oud Alblasser om een van de kernen te noemen. Interesseert een inwoner het echt in welke gemeente hij woont zolang de OZB maar niet verhoogd wordt en het vuil wordt opgehaald? Voor zover bekend is hier nooit systematisch onderzoek naar gedaan, maar ligt het voor de hand te veronderstellen dat een gemeente over het geheel genomen niet meer is dan een toevallige bestuurlijke constructie. Een constructie die in veel gevallen nog behoorlijk tijdelijk is ook en misschien nog maar een generatie of minder in de huidige constellatie bestaat. Immers, in 1980 waren er nog 811 gemeenten en in 2012 nog maar 415. Gemeenten besteden veel aandacht aan hun identiteit en dat is ook prima, maar voor wie doen ze dat nu eigenlijk? Doen ze dat

misschien vooral voor nieuwkomers (particulieren en bedrijven), is het voor vooral die doelgroepen interessant? Als gemeente nieuwe inwoners welkom heten met een informatiemarkt of fiets-, wandeltocht wordt dat ontegenzeggelijk gewaardeerd. Een passend cadeautje van de gemeente bij een geboorte, huwelijk of andere bijzondere mijlpalen kan rekenen op warme sympathie. “De gemeente” moet dit soort activiteiten ook beslist ontplooiën, maar hoe die gemeente heet, waar deze zetelt en hoe groot die is, dat zijn vragen van een geheel andere orde.



Zicht Alblasserwaard

Schaalvergroting

Het is aannemelijk te veronderstellen dat nieuwkomers vooral kiezen voor een plaats die hun gemak en identiteit geeft. Een sfeervol oud stadje of dorpje, een groene omgeving, rust, station, goede ontsluiting, noem maar op. Er kunnen talloze redenen zijn om voor juist die stad of dat dorp te kiezen, maar voor een gemeente?

Er is onmiskenbaar een trek naar de steden. Steden groeien, wereldwijd, en ook in Nederland. Zij groeien vrijwel zonder uitzondering en veel plattelandsgebieden blijven hier bij achter of krimpen zelfs. Veel gemeenten onderzoeken in hoeverre zij nog zelfstandig kunnen voortbestaan. Overwegingen van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid (ook wel K3 genoemd) kunnen de zelfstandigheid van een gemeente aan het wankelen brengen.

Bij kosten gaat het dan om de vraag of schaalvergroting via ambtelijke en/of bestuurlijke fusie tot minder kosten leidt.

Bij kwetsbaarheid en kwaliteit gaat het vooral om de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, maar ook de rekrutering van bestuurders kan profiteren van een grotere schaal en navenant (iets) hogere salarisschalen. Een grotere schaal brengt echter altijd zowel schaalvoordelen als schaalnadelen mee. Schaalnadelen zitten bijvoorbeeld in de grotere afstand tussen inwoners en

hun bestuurders, meer hiërarchische lagen in een organisatie. Kortom, het is niet al te gewaagd te veronderstellen dat overwegingen van schaalvergroting hun eigen redelijk rationele overwegingen kennen en dat beleefde gemeente-identiteit hier een ondergeschikte rol speelt.⁷ Hiermee is niet gezegd dat emotie geen rol speelt bij dit soort beslissingen. De angst voor een grote buur kan een grote rol spelen. De angst voor de toch overwegend te linkse of juist rechtse of wat-dan-ook-voorkeur van de inwoners van de fusiepartner ook. De Amsterdamse burgemeester Van der Laan sprak op het eeuwcongres van de VNG in juni 2012 over de rivaliteit uit zijn jeugd tussen Katwijkers en Rijnsburgers. Nu is het gewoon één gemeente geworden en wat voor onmogelijk werd gehouden gaat nu kennelijk gewoon goed.

Gemeentehuis

Gemeentehuizen zijn er in alle soorten en maten en ze zijn (vrijwel) van alle tijden. “Wie de enorme veelzijdigheid van de stadhuizen, raadhuisen en gemeentekantoren door de tijd heen beziet, kan niet anders dan concluderen dat gemeentehuizen geen gebouwen maar verhalen zijn. Het zijn in stenen gestolde opvattingen over wat de gemeente wilde zijn en vooral hoe

men wilde dat anderen - burgers, bestuurders, ambtenaren en 'mensen van buiten'- over deze gemeente zouden denken en praten."⁸ Gemeentehuizen stonden misschien vaak ter discussie, maar dan ging het nooit om de vraag of er überhaupt wel een gemeentehuis moest zijn. Discussies gingen over kosten, over stijl, over omvang, functies en locatie.



*Huis van de
Stad Gouda.
Bron: gemeente
Gouda*

Steden en gemeenten die het voor de wind gingen wilden dat ook aan een ieder laten zien. Het Paleis op de Dam, dat als stadhuis voor Amsterdam is gebouwd, is daar een treffend voorbeeld van. Het Palazzo Pubblico in Siena en de schitterende stadhuisen van bijvoorbeeld Wenen en Kopenhagen, maar ook die van Veere en Gouda zijn daar indrukwekkende voorbeelden van. De voorbeelden laten zien dat een gemeentebestuur zich in vroeger tijden blijkbaar niet schaamde om veel geld te besteden aan een "huis der gemeente". Ook nu nog willen veel gemeenten in weerwil van het *volksempfinden* stadhuisen neerzetten die smoel geven aan waar de gemeente voor wil staan. Denk aan Utrechtse Heuvelrug, St. Michielsgestel, Alphen aan den Rijn en Zierikzee.

Een gemeentehuis is een plaats waar in doorsnee de gemeenteraad vergadert en dus raadhuis ineen. Een plaats waar informatieavonden worden georganiseerd, waar huwelijken worden gesloten, waar nieuwe Nederlanders worden ontvangen, aanstaande Koninklijk gedecoreerden en nieuwe maar ook protesterende en boze inwoners komen. Het is ook een plaats waar op zijn minst de Front-Office van de gemeente is gehuisvest en vaak het grootste deel van de medewerkers. Een herkenbaar

pand, veelal in het centrum gelegen en daardoor makkelijk vindbaar en toegankelijk voor iedereen die er moet zijn.

Opener en transparanter

Na de drama's van enkele gijzelingen in overheidsgebouwen (Molukse gijzeling provinciehuis Drenthe in 1978 en het gemeentehuis van Almelo in 2008) en het algemene veiligheidsgevoel voor overheidsdienaren zijn gemeentehuizen veranderd. Kon voorheen iedereen zo binnenlopen, inmiddels zitten vrijwel alle bestuurders en alle Back-Office medewerkers achter gesloten deuren. Terwijl de relatie van de Front-Office medewerkers met hun bezoekers steeds opener en transparanter is geworden is die met de rest van de medewerkers fysiek gesloten. De Front-Office staat hierin niet helemaal alleen. De gemeenteraden zijn over het geheel genomen ook nog steeds voor iedereen vrij toegankelijk. In hoeverre de situatie die nu bij ons nationale parlement geldt, waar bewakers en scanners alle bezoekers controleren, ook voor gemeenteland gaat gelden laat zich overigens raden.



*Gemeentehuis van Alphen aan den Rijn, Erick van Egeraat
Architecten, foto bbn adviseurs*

Flexwerken

Gemeentehuizen huisvesten steeds meer medewerkers en diensten worden als het even kan 24/7 volledig digitaal geleverd. Gemeentehuizen kenden een bijna wetmatige traditie dat ze bij opening al te klein waren. Het aantal taken van gemeenten is de afgelopen decennia alleen maar toegenomen. Natuurlijk worden er ook steeds taken afgestoten, geprivatiseerd, geregionaliseerd, maar groei van het ambtenarenbestand was in bijna alle gemeenten desondanks regel. Het flexwerken en “het nieuwe werken” hebben, naast de bezuinigingsnoden, aan deze trend een toch vrij abrupte wending gegeven. Nieuwe vragen doemden op. Moet je wel voor iedereen een bureau hebben? Kun je met werkplekdelen het aantal werkplekken terugbrengen en efficiënter met de ruimte omgaan? Kun je door flexwerken met slechts 80% werkplekken volstaan. Als dat kan, kan 70% dan ook? Als dat kan is het dan ook mogelijk...

Er is veel in beweging en er is ook veel mogelijk. De nieuw te vormen Zuid-Hollandse gemeente Molenwaard (ca. 30.000 inwoners met als bekendste dorp Kinderdijk) gaat voorlopig nog maar 30% en misschien niemand meer van de medewerkers faciliteren. De Limburgse gemeente Beesel (ca. 14.000 inwoners) heeft zijn gemeentehuis volledig verbouwd en het zonde

geoordeeld om veel geld te gaan uitgeven aan tijdelijke huisvesting. Gedurende een half jaar hebben alle medewerkers vanuit huis gewerkt en dat heeft vrijwel geen problemen opgeleverd. Inmiddels zijn de medewerkers weer in het verbouwde gemeentehuis ondergebracht, maar met minder werkplekken dan voorheen. Het zijn inspirerende voorbeelden die het verdienen meer aandacht te krijgen.

⁷ Uit het voorbeeld Beesel blijkt dat de bewoners zich steeds hard hebben gemaakt voor behoud zelfstandigheid van de gemeente en dat het tot op de dag van vandaag nog nooit is heringedeeld. In het eveneens Limburgse Mook en Middelaar heeft de bevolking bij de verkiezingen in 2010 de voorstanders van behoud van zelfstandigheid aan een (nipte) meerderheid geholpen. Er zijn veel meer voorbeelden aan te halen, maar gaat dit over het behoud van de eigen gemeentelijke identiteit of de angst voor de gevolgen van schaalvergroting. Wij houden het op het laatste.

⁸ Tussen traditie en moderniteit, 100 jaar lokaal bestuur in beeld, VNG, Den Haag 2012, pag. 144.

4. Molenwaard wil zonder gemeentehuis

De gemeente met zijn dertien kernen bestaat nog niet officieel, dat zal op 1 januari 2013 het geval zijn. Een ambtelijke fusie is er al wel van de drie nu dus nog zelfstandige gemeenten: Graafstroom, Liesveld en Nieuw Lekkerland. Grote inspirator is/was gemeentesecretaris Jan van Ginkel. De gemeenteraden van de genoemde drie gemeenten kwamen er niet uit waar het nieuwe gemeentehuis zou moeten komen. Deze bestuurlijke realiteit was aanleiding om eens geheel anders te gaan denken. Wat als we het nu eens zonder gemeentehuis zouden gaan doen? Van je zwakte een kracht maken heet dat. Vanuit dit gegeven heeft de gemeente inmiddels een samenhangend concept ontwikkeld over nieuwe vormen van dienstverlening en nieuwe vormen van werkgeverschap.

Bron: gemeente Molenwaard



Gemeentehuis de deur uit

De filosofie van Molenwaard focust op het versterken van het vermogen van de kernen om hun eigen toekomst vorm te geven. In die filosofie moet de gemeente niet ergens centraal zijn, maar juist overal, in elke kern zichtbaar of in elk geval bereikbaar aanwezig. In vrijwel alle kernen komen zogenoemde “aanlandplekken” waar bijvoorbeeld wifi-voorzieningen zijn en waar medewerkers zouden kunnen neerstrijken, maar die geen gemeentehuis zijn maar onderdeel van een andere voorziening. Symbool voor het Molenwaardse concept staat “het gemeentehuis gaat de deur uit”. De gemeente wil de schaalvergroting als gevolg van de fusie gebruiken om op kleinere schaal, namelijk kerngericht, te gaan werken. In het gemeentelijk jargon: “om de eigenheid van de kernen nog meer tot uitdrukking te brengen.” Het bestuur wil de gemeente naar de mensen toebrengen, naar alle dertien kernen. Het is uiteraard ook een reactie op de fusie. Immers door de fusie ontstaat er een grotere fysieke afstand voor de inwoners, waar een bestuurscentrum dan ook zou komen. Die schaalvergroting aan de ene kant, die altijd tot huiver wekt, kan aan de andere kant worden gecompenseerd. Ontmoetingen kunnen in het dorps huis of desnoods in de kroeg of aan de keukentafel plaatsvinden. “Kernachtig” werken

is het uitgangspunt geworden. De nieuwe gemeente heeft in zijn *Visie 2030* aangegeven “het vermogen van de gemeenschap te willen versterken om haar eigen toekomst vorm te geven en blijvende veranderingen te realiseren.”

Identiteit

Voor Molenwaard is een gemeente niet meer dan een tijdelijk bestuurlijk construct. Dat construct hoeft geen eigen identiteit te hebben. Een gemeentehuis heeft in de filosofie van Molenwaard als zodanig zelfs geen functie. De gemeente verzorgt wel functies, maar aldus gemeentesecretaris Van Ginkel: wij zoeken onze identiteit niet in stenen, maar in het werkelijk aangaan van een relatie met onze burgers, bedrijven en instellingen.” Dat is veel goedkoper en een deel van de besparing wordt gebruikt in digitaliseren en het meer fysiek naar de inwoners toegaan. Natuurlijk moeten bestuurders en medewerkers goed benaderbaar zijn. Een goede dienstverlening heeft hoge prioriteit en vanwege het gemak van 24/7 moet dat zoveel mogelijk digitale dienstverlening zijn. Als de inwoners vragen waar het nieuwe gemeentehuis komt is het antwoord: “gewoon bij u thuis in het toetsenbord”.



De gemeente is in uw toetsbord, bron: gemeente Molenwaard

Voor diegenen die niet pc-vaardig zijn kan het gesprek simpel aan de eettafel plaatsvinden.

De nieuwe filosofie geldt niet alleen voor de ambtelijk medewerkers en de collegeleden. Ook de gemeenteraad heeft geen vaste vergaderlocatie meer. Raad en fracties vergaderen in de kernen in dorpshuizen, bibliotheek, clubhuis of in een verzorgingshuis. Een representatieve ruimte nodig? Geen probleem, de gemeente telt ruim voldoende schitterende oude panden die prima als trouw-, vergader-, of ceremonielocatie kunnen dienen.

Als er dan behoefte is aan een symbool, een plek om de gemeente te zien, om tegen te schelden, te demonstreren, te feesten dan kan daar best iets voor worden bedacht. Er is wel gesproken over een totempaal of obelisk die zo'n functie kan vervullen. Het kan ook in de eeuwenoude vorm van een brink. Een veld, een plein waar het volk bijeen komt om nieuwtjes uit te wisselen, roddels, frustraties en gevoelens van verbondenheid en vriendschap.

Dienstverlening als verdienmodel

Dienstverlening kost geld. Burgers ervaren dit pas als er voor een dienst afgerekend moet worden. Een paspoort, een bouw- of omgevingsvergunning, er hangen leges aan en de prijs is

duidelijk. Ook diensten waar niet direct voor betaald hoeft te worden kosten uiteraard geld. De telefoon aannemen, een milieuvergunning verstrekken, een handhavingsactie, een brief schrijven of zelfs maar ontvangen. Deze kosten worden indirect, via andere inkomsten, zoals de algemene rijksuitkering, OZB of grondverkoop, gedekt. Volgens het Programma “Gemeente geeft antwoord” moet een gemeente alle kanalen aanbieden aan zijn inwoners, bedrijven en instellingen: brief, e-mail, telefoon, *social media*, noem maar op. Het ene kanaal is duurder dan het andere. De variabele kosten van een volledig geautomatiseerde afdoening zijn wel eens berekend op ca. € 0,25, van een telefoontje ca. € 2,50 en van een baliebezoek ca. € 10. Het zijn geen harde cijfers, de vaste kosten zijn bijvoorbeeld niet meegeteld en de ontwikkeling van passende software kan kostbaar zijn. De trend is evenwel duidelijk. Via kanaalsturing kan een gemeente dus goedkoper werken als er minder mensen op het gemeentehuis langskomen en er meer via telefoon en vooral volautomatisch afgedaan kan worden. Dat laatste is tevens 24/7. Gemeenten zouden verdergaand kunnen gaan experimenteren met prijsstimulansen om de goedkoopste afhandelingsmanier gunstiger te prijzen. Als duurder wettelijk niet mag, mag goedkoper immers wel. Molenwaard wil hier vrij ver in gaan.



Brede school met zogenoemde aanlandplek
Bron: gemeente Molenwaard

Een apart probleem is nog wel de documentbeveiliging als er geen afhaalbalie meer is. Nu gelden voor identiteitspapieren (paspoorten, rijbewijzen en dergelijke) nog strenge voorwaarden waarbij is vastgelegd dat burgers die papieren op het gemeentehuis moeten afhalen. Dat is lastig als je straks geen voor publiek toegankelijk gemeentehuis meer hebt. Met hulp





van de wetgever wordt geëxperimenteerd om meerdere locaties tot gemeentehuis te verklaren, zoals verzorgingshuizen. Het wil de waardepapieren daarnaast ook naar behoefte thuis laten bezorgen of, als dat beter uitkomt, gewoon op je werk. Problemen kunnen praktisch worden opgelost zo lang de wetgever maar wil meebewegen.

De visie van Molenwaard is per saldo een andere dan dienstverlening als louter kostenpost. Molenwaard wil dienstverlening omvormen tot een batenpost. Dat is niet alleen een kwestie van kijken, het is ook een kwestie van omdenken. Hoe kun je de diensten zo gaan aanbieden dat je bedrijfsvoering steeds goedkoper wordt. Het traditionele concept met een kantoor en mensen die naar het gemeentehuis toekomen kost x. Het nieuwe concept moet minder dan x kosten. Het schrappen van het traditionele kantoor is dan al een stevige instrooier. Daar staat tegenover dat er flink geïnvesteerd moet worden in bijvoorbeeld ICT. De casus Beesel, die later aan bod komt, laat zien dat die investeringen renderen. Molenwaard kiest ervoor om waar mogelijk *in the cloud* te gaan. *Cloud*-oplossingen zijn immers niet gebonden aan een of andere centrale server, ze zijn locatieafhankelijk en passen daardoor 100% bij het gekozen concept.

In de filosofie van Molenwaard wordt dienstverlening een verdienmodel als je de diensten én de dienstverleners letterlijk naar de burgers toebrengt. In Molenwaard, dat stond voor de opgave een nieuw gemeentehuis te bouwen, zou de nieuwe filosofie zo'n factor twee vier goedkoper uitvallen. Er kan gevarieerd worden met plaats, tijd en kwaliteit. Ophalen is goedkoper dan brengen. Een vergunning "klaar terwijl u wacht" is duurder dan een die in zes weken wordt afgedaan en een globale toets is goedkoper dan een complete toets. "Zeg wat u wilt en wij berekenen de kosten". Op zo'n manier kan de afnemer zelf bepalen wat hij waarvoor over heeft.

Organisatiefilosofie

Het model Molenwaard is niet simpelweg een gemeentehuis wegbezuinigen. Het is ook geen dogma. Het gaat om een gezamenlijke zoektocht naar nieuwe vormen van dienstverlening en nieuwe vormen van management. Een zoektocht die ondernomen wordt door alle betrokkenen van bestuur, leiding en medewerkers. In die zin is er sprake van een organisch proces, van leren, van vallen en opstaan en vooruit komen. Van alle lagen wordt veel verwacht, en niet minder van de inwoners. Allereerst voor de organisatie. Het is geen sinecure om een

bedrijfsmodel zo fundamenteel te doen kantelen. De gemeente voelde zich lang het middelpunt van de samenleving, het gemeentehuis markeerde het centrum van menig dorp en stad. Inwoners kwamen naar het gemeentehuis toe als ze iets gedaan wilden hebben. Daar werd ook nauwelijks over nagedacht. Het was normaal dat je de gang nam naar het gemeentehuis, en normaal is datgene dat voldoet aan de norm. Als “de gemeente” bij je aanbelde was het bijzonder, het viel op. Dat moet in Molenwaard veranderen.

De norm kantelt en dat vergt een strakke en langdurige aansturing. Medewerkers gaan in beginsel naar de inwoner toe, hetzij digitaal, hetzij telefonisch of digitaal. Ze moeten het gevoel overbrengen dat ze steeds aan je keukentafel zitten. Doe als het even kan alsof je als medewerker in dienst bent van de betreffende inwoner. Je maakt in orde wat die wil, uiteraard binnen de regels, en pas als de wensen onredelijk zijn of burgers komen er niet uit dan ben je overheid. Ook dat kan best aan de virtuele of werkelijke eettafel, maar op dat moment geen overleg meer, dan worden beslissingen gewoon meegedeeld. Ook dat kan met empathie, met gevoel, maar wel helder en duidelijk.

Voor de burger is het ook wennen. Even langs bij het gemeentehuis om een vraag te stellen of een paspoort te verlengen is er

straks niet meer bij. Alles moet op afspraak, je moet er tevoren over nadenken en wellicht is dat niet voor iedereen prettig. De kappers zonder en met afspraak kennen immers ook hun eigen klantenkringen. Het via prijsmechanismen sturen op al snel onpersoonlijke digitale afwikkeling kan ook inwoners afschrikken. Zo zijn er ook voor de inwoners van Molenwaard allerlei bewegingen te maken. Bewegingen evenwel die passen in een tijdgeest.

Nieuw werkgeverschap

Als je filosofie luidt meer eigen verantwoordelijk bij de burger leggen, is het voor de hand liggend deze filosofie door te trekken naar je eigen medewerkers. De uitdaging luidt dan op welke manier meer eigen verantwoordelijkheid bij de medewerker neer te leggen. Hierin is vertrouwen een sleutelwoord. De ruimte die je geeft, krijg je er als het ware zelf bij. Het vertrouwen dat je medewerkers dus geeft betaalt zich in deze filosofie ruimschoots uit. Al zullen er altijd mensen zijn die de vrijheid niet aan kunnen. Dat is een minderheid. De overgrote meerderheid van de medewerkers is dit vertrouwen waard en zal hier kwaliteit en productie voor teruggeven. Veel vrijheid in Molenwaard dus voor de werknemer in termen van werktijden, werkplek en

te gebruiken hulpmiddelen. Ja, ook wat het laatste betreft wil de gemeente ver gaan. *Bring you own device* wordt hier in praktijk gebracht. Wil jij met een tablet werken? Geen probleem. Molenwaard faciliteert het. Wil je met een pc of *notebook* werken, welk merk dan ook, geen probleem. Alle vrijheid dus, zij het in de gebondenheid van het prestatiecontract. Voor iedereen is tevoren wel volstrekt duidelijk wat hij of zij binnen welke periode moet leveren.



Afscheid Jan van Ginkel, bron gemeente Molenwaard

Als een medewerker zou vragen “hoe” hij iets moet organiseren zal al snel het antwoord zijn in de trant van “daar heb ik jou juist voor aangenomen”. Met enige fantasie zou je de reguliere vorm van aansturing van medewerkers kunnen zien als een vorm van bevoogding. Je hebt een kantoor ingericht en dan is dat jouw kamer. Dat is je werkplek. Dat is de PC waar je mee moet werken en dit zijn de werktijden. In de filosofie van Molenwaard is dat “zó 2011.” Nieuwe generaties werken niet via dit soort *top-down* impliciete of expliciete beslissingen. Die generaties lijken veel impulsiever te werken, *social media* bieden natuurlijk ultieme mogelijkheden om snel iets voor elkaar te krijgen. Een *flashmob*, ook eentje die je als gemeente organiseert, is eerder een kwestie van minuten dan van dagen. De nieuwe generaties werken ook horizontaler in de zin dat hiërarchie en gezag ze minder aanspreken. Dit zijn twee competenties die in een filosofie van het versterken van het kleine en overzichtelijke (het kernachtig werken) prima passen.

De arbeidsvoorwaarden die passen bij deze *Umwertung* kunnen niet meer de traditionele zijn. Waar nu nog reiskosten, beschikbaarstelling van auto voor de zaak, overwerk, telefoonvergoeding en dergelijke onderdeel uitmaken van het contract wil Molenwaard de emolumenten in een keer afkopen. Hierbij

wordt uiteraard nog wel even gekeken naar verschillende categorieën medewerkers. Mobiele functies (vergunningverleners, bouwinspecteurs) zullen immers aantoonbaar meer kilometers moeten maken dan archiefmedewerkers. Hoe dan ook is het idee om voor een paar duizend euro de secundaire arbeidsvoorwaarden af te kopen. “Wil je met de helikopter naar je afspraak dan zul je er waarschijnlijk aan te kort komen. Wil je met de fiets dan hou je waarschijnlijk over”. Zo ook met de ICT-voorzieningen. De een heeft aantoonbaar meer spullen nodig dan de ander, vandaar de categorie-indeling, maar ook hier kun je zelf bepalen welke luxe je nodig vindt en wat je voor lief neemt. Het is op zichzelf wellicht allemaal niet nieuw. Veel onderdelen zijn ook elders toegepast, maar bij elkaar is het Molenwaardconcept beslist innovatief en spannend.⁹

⁹ Voor meer informatie over Molenwaard zie: <https://sites.google.com/site/molenwaardnabij/home>

5. Beesel deed het een tijdje zonder gemeentehuis

De gemeente Beesel met zijn drie kernen Reuver, Beesel en Offenbeek is één van de gemeenten in Nederland die nog nooit is heringedeeld. Niet dat daar nooit sprake van is geweest, integendeel. Pogingen om samen met de gemeenten Swalmen en Belfeld een landelijke gemeente tussen de stedelijke kernen Roermond en Venlo te vormen, zijn er wel degelijk geweest. Om diverse redenen is dit er nooit van gekomen. Toen enkele jaren later sprake was van een van bovenaf opgelegde herindeling kwamen veel inwoners in het geweer. Dit leidde tot een burgerinitiatief om de herindeling met de grote buur af te wenden (“handen af van Beesel”). Wat maakte dat de inwoners in actie kwamen? Is dat angst voor verlies aan identiteit, het verdwijnen van voorzieningen, of heeft dat te maken met kwaliteit van de dienstverlening, korte lijnen, aanspreekbare bestuurders? Feit is dat inwoners actief blijken gaven van een verbondenheid met, of een belang hechten aan het bestuurlijke construct “gemeente Beesel”.

Cradle to cradle

Na de opluchting over het afwenden van deze herindeling besloot het gemeentebestuur te investeren in haar huisvesting. De belangrijkste reden was dat het bestaande gemeentehuis,

centraal in de kern van Reuver, niet meer voldeed aan de eisen op het gebied van klimaatbeheersing. Het gebouw presteerde bovendien slecht op het gebied van energieverbruik en door een groei van het aantal personeelsleden was er een tekort aan werkplekken.

Voor de vernieuwbouw stond duurzaamheid voorop. Het interieur moest helemaal *cradle-to-cradle* worden. Tegelijk was het beschikbare budget behoorlijk krap en was het politiek heilig verklaard. In die zin mocht het absoluut niet overschreden worden.

Het hele gebouw werd aan de binnenkant gestript en voorzien van vloerverwarming en -koeling in combinatie met een warmtewisselsysteem en nieuwe HR++-ramen. Onder het motto “wat niet opwarmt, hoef je ook niet te koelen” werden bovendien elektrische *screens* geplaatst die de zon buiten houden. Voor het interieur zijn zoveel mogelijk zaken hergebruikt. Waar de een dan spreekt van Hollandse zuinigheid verwoordt de ander dit als duurzaamheid.



Gemeentekantoor voor de verbouwing, bron gemeente Beesel

Flexkantoor

De verbouwing werd aangegrepen om de binnenkant van het gebouw opnieuw in te delen. Anders dan het cellenkantoor van voorheen kwamen er grote open ruimtes met flexplekken, concentratiewerkplekken en centrale vergader- en ontmoetingsplekken. Zoals ieder thuis zijn gespecialiseerde ruimten heeft met een eetkamer, een slaapkamer, een studeerkamer en een woonkamer werd het gemeentehuis ingedeeld volgens een eigenlijk heel herkenbaar concept. Zoals zo vaak is vernieuwing

immers een bestaand idee in een ander jasje steken. Bij de gemeente Beesel werd het concept toegepast dat inmiddels in alle flexkantoren herkenbaar is, maar een grote stijlbreuk met het verleden vormt. Het is niet alleen uiterlijk vertoon, het is niet het simpel kopiëren van een concept, het creëren van een meubeltoonzaal, het is het met elkaar vormgeven aan een nieuwe manier van (samen)werken. De organisatiefilosofie ging de verbouwing vooruit. Een filosofie met als kernelementen vergroten van de integraliteit van werken en vergroten van flexibiliteit en inzetbaarheid van medewerkers. In het huisvestingsconcept materialiseerde de organisatiefilosofie.



Tijdens de verbouwing, bron gemeente Beesel

Telewerken

Zoals gezegd was het budget krap. Zoals Churchill zei toen de bodem van de Britse schatkist in de Tweede Wereldoorlog zichtbaar werd: “*We ran out of money, now we have to think*” was het creativiteit. Er was een aanzienlijk budget nodig voor tijdelijke huisvesting. Wat zou het mooi zijn als dat budget toegevoegd zou kunnen worden aan het bouwbudget. Gemeentesecretaris Robbert Halffman piekerde over de vraag hoe kosten voor tijdelijke huisvesting zoveel mogelijk te voorkomen. Zo ontstond het idee om alle medewerkers gedurende het half jaar van de verbouwing gewoon thuis te laten werken. Iedereen aan het telewerken. Beesel creëerde een telewerkomgeving voor al haar (binnendienst)medewerkers. De kosten van deze investeringen bedroegen een fractie van de kosten voor tijdelijke huisvesting. Of het nu ging om de variant met tijdelijke units of een ander pand, tijdelijke huisvesting was veel duurder. De besparing bood zoveel ruimte dat zelfs de eerder uit kostenoverwegingen geschrapte publiekshal onderhanden genomen kon worden. Iedereen ging dus thuis werken.



Gemeentehuis Beesel, tijdens de verbouwing blijft de publiekswinkel open

Toen moest er nog wel een oplossing komen voor de ontmoeting, de vergadering, de bijeenkomst. Raads- en commissievergaderingen waren simpel te verplaatsen. De plaatselijke woningbouwvereniging bood ruimte voor de democratie. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om de bestuursvleugel van het gemeentehuis tijdelijk in te richten als overlegruimte.

Iedereen enthousiast?

Was iedereen meteen gegrepen door de nieuwe ideeën? De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de controllers aanvankelijk enthousiaster waren dan de doorsnee medewerker. Dit is ook logisch, Beesel begon aan een avontuur waarvan niemand de uitkomst kon voorspellen als het ging om integrale dienstverlening en om collegialiteit, om maar eens twee aspecten te noemen. Niet alleen de harten van bestuurders en leiding moesten worden veroverd, ook die van de medewerkers.

Het was Beesel duidelijk dat de achilleshiel zat in de ICT-facilitering. Alleen met goede faciliteiten op dit gebied zou de sprong gewaagd kunnen worden. Uitgangspunt was dat medewerkers thuis over alle programmatuur kunnen beschikken die ze ook op kantoor hadden. In Beesel vertaalde dat zich in de noodzaak van een stabiele en veilige telewerkomgeving (Citrix). Hiernaast is veel energie gestoken in het maken van werkafspraken. Denk aan afspraken op het gebied van bereikbaarheid, maar ook aan afspraken op het gebied van het claimen van de (beperkte) overleguimtes, afspraken over telefonisch doorverbinden en afspraken over het verzenden van post.

Afspraken waren gericht op het faciliteren van medewerkers, niet op het controleren. De werkafspraken droegen er aan bij

dat medewerkers elkaar op alle momenten konden bereiken. Iedereen wist van elkaar waar ieder zat en waar die mee bezig was. Deze transparantie is cruciaal en vormde de basis voor een vrijwel volledige thuiswerksetting. Medewerkers functioneerden in vrijheid, maar niet in vrijblijvendheid. Het avontuur dat Beesel aanging inspireerde tot creatieve oplossingen voor heel praktische problemen. Niet alles is immers tevoren te bedenken. Medewerkers gingen elkaar al heel snel thuis opzoeken als ze iets wilden bespreken. Ze namen nieuwe post voor elkaar mee vanuit kantoor, zodat echt niet alles met bodes of PostNL vervoerd hoefde te worden.

Ervaringen

Terugkijkend kan de gemeente stellen dat de dienstverlening aan de inwoners gedurende de verbouwingsperiode op peil bleef. De Front-Office die in de publiekshal was gehuisvest is tijdens de hele verbouwingsperiode open gebleven. Gesprekken van BackOffice-medewerkers met inwoners zijn ook gewoon doorgestaan. Ook de productiviteit bleef op peil. 'Zonder dat we dat precies gemeten hebben, hebben we zelfs de indruk dat de productiviteit zelfs nog iets hoger lag', stelt gemeentesecretaris Robbert Halffman. Het meest opmerkelijke effect kon

opgetekend worden in het ziekteverzuim. Dat percentage lag al laag, maar werd gedurende de verbouwingsperiode vrijwel nihil. In de eerste volledige maand was er zelfs helemaal geen sprake van ziekteverzuim. Stel je voor: nul procent ziekteverzuim. Geen wonder dat de productiviteit hoog was.



Bron: gemeente Beesel

De aanvankelijke koudwatervrees voor het thuiswerken sloeg gaandeweg om in breed enthousiasme. Na de verbouwing bleken veel meer medewerkers dan voorheen enkele dagen in de week thuis te willen werken. Anno 2012 werken alle medewerkers ten minste één dag per week thuis. Het thuiswerken was niet alleen een tijdelijke oplossing voor een budgettair probleem, het bleek ook een katalysator voor verdere organisatieontwikkeling: Het Nieuwe Werken. Ook dit is een vorm van “Werken naar Vermogen”. De flexibiliteit van de medewerkers is gegroeid. Zij stemmen hun werktijden nog meer en beter af op de werkdruk. Ook de veranderbereidheid is toegenomen. Beesel klopt zich op de borst dat het hiermee een aantrekkelijker werkgever is geworden.

Het succes is onderstreept met de prijs voor de meest duurzame gemeente in 2011 (categorie projecten)¹⁰. Vele factoren waren verantwoordelijk voor het succes. Hiervoor hebben we het gehad over het belang van het maken van goede werkafspraken en de sturing erop. Een andere succesfactor was de strakke tijdsplanning. Iedereen was erop gefocust de verbouwingsperiode kort te houden. Binnen een strakke planning moet je bovendien snel kunnen beslissen en bijsturen. Hiervoor is bestuurlijk

commitment en doorzettingsmacht nodig. Doorzettingsmacht is gecreëerd door de beslissingsmacht bij slechts twee personen te leggen: de ambtelijk projectleider en de bestuurlijk verantwoordelijke burgemeester. Verantwoording vond achteraf plaats.



Na verbouwing, voor terughuizing, bron: gemeente Beesel

Groei van medewerkers

Het grootste succes zit misschien wel aan de zachte kant. Er is een boel gebeurd met de medewerkers en dat was lang niet allemaal tevoren bedacht en gestuurd. Het was het resultaat van het durven aangaan van een avontuur. Medewerkers gingen zich gaandeweg verantwoordelijk voelen voor het succes. Door een gericht jarenlang wervings- en selectiebeleid zat het als het ware al in de genen van de medewerkers, maar deze erfelijke inslag had ook een katalysator nodig. Het resoluut thuiswerken bood die ommekeer. De gemeente kent net als veel collegagemeenten al jaren flexibele arbeidstijden. Medewerkers bepalen zelf wanneer zij hun uren maken. De enige voorwaarde is dat medewerkers dit afstemmen op het werkaanbod en rekening houden met hun klanten. Leidinggevendens sturen grotendeels op houding en gedrag. Het niet nakomen van de basale werkafspraken werd eigenlijk door iedereen simpelweg als niet collegiaal en niet inwonersgericht gekwalificeerd.

In Beesel was tevoren duidelijk dat het thuiswerken een tijdelijke oplossing was. Na het half jaar waren de medewerkers het volledig thuiswerken gewoonweg zat. Zeker degenen die thuis alleen waren of die juist graag de hectiek van thuis verlieten om

elders te werken hadden het zwaar. Het simpele koffiehoekgesprek met collega's, het even je neus om de hoek steken voor een praatje, het samen ergens aan werken, werd steeds indringender gemist.

De Beeselse ervaring laat zien dat een gemeente zeker tijdelijk en vanuit puur organisatorisch oogpunt best zonder gemeentehuis kan. Goede werkafspraken, fatsoenlijke ICT-voorzieningen en een juiste werkhouding zijn voldoende voor een adequate gemeentelijke dienstverlening. Een kantoor biedt anderzijds een hoog gewaardeerde ontmoetingsplek, een plek waar medewerkers ook identiteit en saamhorigheid aan ontleen. Bestuurders en politici bleken ook zonder het gemeentehuis best bereikbaar en zichtbaar te zijn geweest voor de inwoners. Ook voor hun gold evenwel dat ze blij waren dat hun huis der gemeente weer beschikbaar kwam. Hoe zat het dan met de inwoners? Beesel heeft hier onderzoek naar gedaan. Het bleek dat de dienstverlening niet achteruit was gehold tijdens de verbouwing. De inwoners waren hier eigenlijk onverminderd tevreden over. Maar wat ook bleek was, dat dit vooral werd ingegeven door het vertrouwen van de inwoners dat het tijdelijk ongemak was. Velen waren blij dat de verbouwing klaar was en dat hun gemeentehuis weer

toegankelijk was. Meer dan de helft van de inwoners gaf aan dat ze het belangrijk vinden om gewoon bij 'hun' gemeentehuis binnen te kunnen lopen, liefst zonder afspraak. Wat dat betreft kunnen we vol vertrouwen naar het volgende hoofdstuk.

¹⁰ Het gemeentehuis transformeerde van een D naar een A-label, het gasverbruik daalde van 34.000 m³ naar een schamele 3.000 m³ per jaar. De elektriciteitskosten bleven vrijwel gelijk.

6. De gemeente heeft een zetel nodig

Wie weet zouden gemeentehuizen over een aantal jaren best wel eens overbodig kunnen zijn. Waarom de hoge lasten dragen van een gebouw met alle faciliteiten als het ook zonder gemeentehuis kan. Is dat niet moderner, effectiever en goedkoper en sluit dat niet ook nog eens beter aan op de behoefte van de burger? Dit zijn wezenlijke vragen die niet alleen vanuit een functionele en rationele invalshoek kunnen worden beantwoord.

Representatief, toegankelijk en herkenbaar

Lastig grijpbaar is de vraag wat een gemeentehuis voor een (gemeentelijke) samenleving betekent? Een gemeentehuis is van oudsher de plek waar het gezag zetelt, waar het democratische proces zichtbaar plaatsvindt en de gemeente belangrijke besluiten neemt. De plek waar je als nieuwe inwoner van een gemeente welkom wordt geheten en waar je als burger terecht kan voor al je vragen. In 1983 verscheen een interessant boekwerkje over Raadhuis-spreuken dat een beeld geeft van hoe er door de eeuwen heen tegen het bestuur werd aangekeken.¹¹ Door de tijd heen veel op de bijbel geïnspireerde spreuken omdat tot de dag van vandaag in veel gemeenten wereldlijk en kerkelijk gezag toch nog verweven zijn. Veel spreuken zijn dus oud, maar veel ook van recente datum.¹² Ook algemene wijsheden¹³, spreuken

die het bestuur plaatsen in het lemma “rechtspraak”¹⁴, maar ook spreuken die het bestuur juist relativeren.¹⁵ Het gemeentehuis is in doorsnee een representatief, toegankelijk en duidelijk herkenbaar gebouw, een gebouw waar veel burgers in hun hart trots op kunnen zijn en dat van oudsher symbool staat voor DE gemeente. De vraag of een gemeente zo'n huis nodig heeft laat zich goed verkennen uit het ongerijmde. In dit boekje hebben we dat al uitvoerig gedaan. Hier maken we een balans op.

Drankwet 1881

Wat betekent het als dat gemeentehuis zou verdwijnen? Verdwijnt er dan ook een belangrijk symbool? Verdwijnt er dan tevens een stukje identiteit van een gemeente? In *Gemeentehuizen in Gelderland* lezen we: “Of het huis van de gemeente nu raadhuis, stadhuis, stadskantoor, gemeentekantoor of zelfs bestuurscentrum wordt genoemd doet geen afbreuk aan de herkenbaarheid, omdat alle gemeentehuizen in architectonische vormgeving iets herkenbaars lijken te hebben. Zij voegen vaak wat extra's toe aan het stads- en dorpsbeeld.”¹⁶ In plattelandsdorpen is en was het vaak een statig herenhuis met trapje naar een deur en een gemeentewapen erboven. In oude stadskernen een monumentaal gebouw met een voorname gevel. Tot circa

1850 hadden alleen de steden een apart gemeentehuis. Kleinere gemeenten en dorpen deden het meer op zijn janboerenfluitjes. De secretarie werd gehouden vanuit het woonhuis van de burgemeester of secretaris. Vergaderingen werden in het café gehouden. Vanuit dat oogpunt is de omslag die in dit boek aan de orde is ook een stap terug in de tijd.

De Gemeentewet van 1851 die een einde maakte aan het onderscheid tussen stad en platteland bepaalde ook dat de secretarie in elk geval niet meer in de privéwoning van een van de gemeentebestuurders, gemeentesecretaris of gemeenteontvanger mocht worden ondergebracht. Voorheen verhuurden dit soort ambtsdragers een deel van hun woning aan de gemeente. Omgekeerd was dat trouwens nog heel lang gebruik. Zoals de monnik van de abt niet mocht roken tijdens het brevieren, maar wel brevieren tijdens het roken was ook hier een mouw aan te passen. De gemeenteontvanger of de burgemeester ging inwoners in het gemeentehuis en als dat een kasteel was dan had dat ook wel wat, toch? Niettemin werden vanaf die tijd massaal gemeentehuizen gebouwd, al eist de Gemeentewet hieromtrent niets. In 1881 kreeg deze ontwikkeling een extra impuls toen de Drankwet werd aangenomen. De wet bepaalde in een

jaloersmakend proza dat geen sterke drank geschonken mocht worden in een ruimte "die voor den openbare dienst werd gebruikt of die met zoodanige localiteit binnenhuis gemeenschap heeft". Het eerder aangehaalde boek citeert de burgemeester van Warnsveld die in 1881 aandringt op een eigenstandig gemeentehuis "nu de wet tot regeling van den kleinhandel in sterken drank enz. spoedig in werking zal treden, zoodat alsdan in den geest dier wet het houden der secretarie, in een gebouw waarin tapperij wordt gehouden, is verboden".

Het investeren in gemeentehuizen was zoals aangegeven, en we komen daar verderop op terug, in steden vaak geen probleem. In veel plattelandsgemeenten lag dat een stuk gevoeliger. Bijzonder is het verhaal uit Ermelo dat in 1850 besluit tot een nieuw gemeentehuis, op voorwaarde dat het niet meer dan Fl 3.000 mocht kosten. Zelfs hiervoor verlenen Gedeputeerde Staten geen goedkeuring, waarop de burgemeester het gemeentehuis op eigen kosten laat bouwen en het aan de gemeente verhuurt. Voor gemeentehuizen gold vaak dat "met het oog op het finantieel belang der gemeente alles vermeden moet worden dat naar weelde zweemt".¹⁷ Er zijn zelfs plaatsen waar als gevolg van opeenvolgende zuinige of bange generaties

bestuurders nimmer een apart gemeentehuis is gerealiseerd, zoals in de toenmalige gemeente Nederhemert.

Struikelen menig college

Nog steeds blijkt dat investeren in een gemeentehuis vele tongen losmaakt in de gemeenschap. Kosten, omvang en functionaliteit zijn hierbij voor de hand liggende onderwerpen. De ervaring leert dat er daarnaast minstens zoveel discussie plaatsvindt over waar het gemeentehuis moet komen. Zoals aangegeven was de discussie over de plaats van het nieuwe gemeentehuis in Molenwaard zelfs aanleiding om het maar helemaal zonder te gaan proberen. Vanwege het heikele thema wordt rondom de bouw van gemeentehuizen veelal een omzichtig proces gevoerd. Bij de visievorming voor een nieuw gemeentehuis worden om deze reden veelvuldig ook de inwoners door middel van inspraakrondes en soms zelfs participatierondes betrokken. Burgerparticipatie bij architectenselecties komt bijvoorbeeld regelmatig voor. Er is geen methode die wat dit betreft probleemloos naar een gedeelde uitkomst leidt. Er zijn goede voorbeelden waarbij met burgerparticipatie uiteindelijk een gemeentehuis zonder een bezwaarschrift is gerealiseerd, zoals in Zutphen. Er zijn ook voorbeelden waarbij ondanks dit

soort participatie uiteindelijk geen schop de grond in is gegaan. In alle gevallen maken nieuwe gemeentehuizen vele tongen los, struikelt menig college over zo'n issue (zoals in Deventer), zijn doorlooptijden van enkele decennia geen uitzondering (zoals Overbetuwe) en zijn ook financiële debacles toegevoegd aan het gemeentelijk vademecum.

Zetel van het gezag

Zoals aangegeven was het Middeleeuwse stadhuis al de spiegel van het gezag van de stad. Het bevoegd gezag debatteerde daar en nam er belangrijke besluiten. Veel gemeentehuizen getuigen van het belang van die besluiten voor hun burgers door ze boven de entree of in de raadszaal te beitelten:

“indien `t gemeen u roept besorgt het als uw eygen”.¹⁸

In alle gevallen was het stadhuis centraal gelegen, vaak aan een eerbiedwaardig plein dat het stadhuis nog weer extra cachet. Hier zetelde het wereldlijk gezag vaak broederlijk naast het kerkelijk gezag. Broederlijk, maar wedijverend in schoonheid, omvang en hoogte. Stadhuizen waren er ook toen al primair voor de eigen inwoners, maar schout en schepenen ontvingen hier uiteraard ook hoogwaardigheidsbekleders van andere steden en overheden. Het stadhuis was meer dan functioneel, het

waren visitekaartjes. Ook wel modegevoelig. De gebroeders Kelderman uit Brugge zijn rijk geworden met hun Middeleeuwse bouw pakket dat in vele vaderlandse steden is toegepast. Gouda, Veere, Tholen en Middelburg om er enkele te noemen zijn in hun uiterlijke vorm duidelijk familie en nog immer indrukwekkend. Die modegevoeligheid heeft zich tot in onze tijd uitgestrekt, zo zijn de organische creaties van Alberts en van Huut in bijvoorbeeld St. Michielsgestel, Buren, Cuijk en Monnickendam evenzeer overduidelijk familie. Hoe dan ook, veel stadhuizen zijn fraaie architectonische hoogstandjes die mede om die reden tot op heden zijn behouden of nieuwe monumenten voor de toekomst zijn. Zij zijn in veel gevallen niet alleen fraai van vorm en aanzicht, maar staan zelfs symbool voor de stad! Natuurlijk bestaat juist over de moderne creaties ook behoorlijk verschil van mening. Vincent van Rossem, vermaard architectuurhistoricus, stelt bijvoorbeeld: "Gemeentebesturen bouwen volkomen dulle gemeentehuizen -zo heet dat in democratische *new speak*-. Ga eens kijken in Alphen aan den Rijn en Nieuwegein... Met de kwaliteit van het openbaar bestuur.. heeft dat allemaal niets te maken".¹⁹



Stadhuis Veere, bouwjaar 1477 bron: gemeente Veere

De stadhuizen uit het midden van de vorige eeuw, zoals die in Velsen (IJmuiden) en Hilversum, zijn fraaie voorbeelden en staan symbool voor de bouwstijl uit die tijd. Het stadhuis van Velsen is een aansprekend gemeentelijk monument van de architect Dudok. In het gebouw zijn naast het bestuur, de

directie en de gemeenteraad ook de ambtenaren gehuisvest. Het stadhuis is centraal in IJmuiden gelegen, aan het Plein 1945. Opvallend aan het stadhuis is de prominent aanwezige raadzaal. Deze steekt over het plein heen naar voren. De laatste decennia is een dergelijke positionering een beetje gemeengoed geworden, maar Dudok was een van de eersten die hiermee het democratische proces min of meer centraal stelde in zijn creatie. Een ander zeker in vroeger tijden belangrijk en met een stadhuis verklonken element, is de toren met het carillon.



Stadhuis Velsen (bouwjaar 1965), Bron: gemeente Velsen

Dienstverlening

Gemeenten hebben er bij de invoering van *Eén Overheidsloket 2015, Antwoord* een belangrijke taak bij gekregen als het gaat om de dienstverlening naar de burger. Gemeenten passen hun dienstverleningsconcept hierop aan en stemmen dat (nog) beter af op de vragen vanuit de gemeenschap. Een meer klantgerichte benadering en kwalitatief betere faciliteiten staan daarbij voorop. De Front-Office met de publiekshal is daarom vandaag de dag een belangrijk onderdeel van het gemeentehuis. Niet zo zeer meer alleen om te imponeren, maar ook om de balies en spreekkamers onder te brengen. Natuurlijk mag een hal nog steeds uitstralen dat daar grote ontvangsten mogelijk zijn. Je moet als het ware kunnen zien dat de hal is gebouwd om de burgemeester te zien speechen voor het uitgelopen volk. De hal als burgerzaal waar de nieuwe burgemeester wordt ingehuldigd, de wethouders uitleg komen geven over een lastig thema, grote personeelsbijeenkomsten worden gehouden. Die hal is tevens verkeersruimte voor bezoekers die hun weg zoeken naar een balie of spreekkamer. Smakelijk ingericht met banken, zitjes, een leestafel met wat kranten en tijdschriften en een groot tv scherm. Planten zorgen vaak voor een huiselijke uitstraling: de zitkamer van de gemeente.

Ondertussen zijn de kerncompetenties van gemeentehuizen verschoven, hoewel “uitgebreid” eigenlijk een betere betiteling is. Ook nu nog mag een gemeentehuis van veel gemeenteraden nog gezag uitstralen, identiteit en herkenbaarheid, maar “rijkdom” is tegenwoordig geen aanbeveling meer. Het mag nog functionaliteit uitstralen, het mag een toonbeeld zijn van gastvrijheid, transparantie, representativiteit en duurzaamheid. In strakke financiële keurslijven gegoten kwaliteit mag zichtbaar zijn. De nieuwe stadhuisen van Zaanstad, Gouda en Utrechtse Heuvelrug zijn hier fraaie voorbeelden van.



Gemeentehuis
in Zaandam

Een centrale ligging van het gemeentehuis en de meerwaarde die het gemeentehuis kan bieden voor de omgeving zijn veelvuldig terugkerende thema's bij de visievorming op nieuwbouw. Bij meerwaarde aan de omgeving gaat het niet alleen om een fraai uiterlijk, om identiteit, maar ook de aansluiting bij een winkelhart geeft winst aan meerdere kanten. Het stadhuis als winkel waar je even binnenwipt om je hond aan te geven, je kinderen hun eigen ID-kaart te laten aanvragen of om te informeren naar de status van je bouwaanvraag. Als het gaat om Duurzaam Bouwen vervullen gemeentehuizen in toenemende mate een voorbeeldfunctie. Venlo koppelde bijvoorbeeld aan zijn nieuwbouw van het gemeentekantoor een vooruitstrevende *cradle to cradle*-doelstelling.

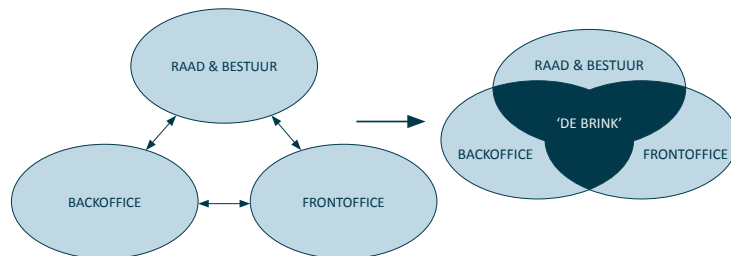


Stadskantoor Venlo, Kraaijvanger . Urbis

Ontwikkelingen

Naast *cradle to cradle* laten ook andere maatschappelijke en technologische ontwikkelingen gemeentelijke huisvestingsprojecten niet onberoerd. Veel gemeenten kiezen voor het al eerder genoemde Nieuwe Werken, waarbij de medewerkers in toenemende mate telewerken. Als medewerkers geconcen-

treerd willen werken kunnen ze dat thuis in alle rust doen of in apart daarvoor ingerichte ruimten op het gemeentehuis of via Deelstoel op “een” gemeentehuis. Medewerkers die behoefte hebben aan een ruimte om met collega’s te overleggen of om gezamenlijk aan een project te werken worden gefaciliteerd met speciale zithoeken of projectkamers. Deze andere manier van werken vraagt om weer een andere kijk op de huisvesting en de benodigde faciliteiten. In Heerde is bij de nieuwbouw er voor gekozen de drie hoofdfuncties van het gemeentehuis (Raad & Bestuur, Frontoffice en Backoffice) niet ieder voor zich te bouwen, maar deze in elkaar te laten overvloeien.



Deze drie hoofdfuncties bevatten namelijk een grote gemeene deler: overleg en ontmoeting. Door deze samen te voegen heeft de gemeente 'De Brink' geïntroduceerd. Het is afgeleid van de betekenis die "de brink" vroeger in veel plattelands gemeenschappen had als dorpsplein waar burgers in vroegere tijden het laatste nieuws uitwisselden, waar ze bijeenkomsten hielden en besluiten namen. Ook de moderne Brink is bedoeld als de centrale werk- en ontmoetingsruimte voor alle gebruikers van het gemeentehuis. Van wethouder tot directie, medewerkers, raadsleden, ondernemers en burgers. Zij kunnen in "De Brink" met elkaar overleggen, koffie en een broodje pakken en door middel van de aanwezige ICT-voorzieningen inloggen op hun eigen computernetwerk, e-mail beantwoorden en andere werkzaamheden verrichten. Ook 's avonds is "De Brink" geopend en voor iedereen toegankelijk. Zo versterkt het de maatschappelijke en sociale functie van het gemeentehuis. Het project zal naar verwachting in het najaar van 2012 worden vervolgd, waarbij ook de gemeenten Hattem en Oldebroek in het kader van de samenwerking (H2O) aansluiten.



Brink te Langelo, Bron: gemeente Noordenveld.

Evenzeer interessant in dit bestek is het Huis voor Cultuur en Bestuur in Nijverdal. Het is het bruisende hart van de gemeente Hellendoorn. Het heeft een centrale ligging en combineert de functies van gemeentehuis, bibliotheek, theater en grand café. Ook diverse ketenpartners (voor zorg en werk) zijn in het gemeentehuis gehuisvest. Hoogezand-Sappemeer lijkt deze opzet te gaan overnemen.



Toekomst

Hoe zullen wij over vijf, tien, of twintig jaar werken? Het is zeker dat technologie ons veel gaat brengen en dat dit tot wezenlijke veranderingen zal leiden. Het zal grote invloed hebben op onze manier van communiceren, werken en ontmoeten. Met onze mobiele apparaten zijn we nu al altijd en overal bereikbaar. Werk zal in toenemende mate tijd- en plaatsafhankelijk worden. We kunnen thuis werken en voor de liefhebbers in grote delen van



*Huis voor Cultuur en Bestuur te Nijverdal.
Thea van den Heuvel fotografie*

de wereld al vanaf ons vakantieadres. Er zijn diverse marktpartijen, zoals Regus en Swunhouse, die werk- en vergaderplekken verhuren op diverse kantoren verspreid door Nederland. Veel gemeenten werken zoals aangegeven met 'Deelstoel' en dus kunnen onze medewerkers al een werkplek zoeken in alle aangesloten gemeentehuizen.



Raadzaal Houten, foto Thea van den Heuvel

De dienstverlening zal ongetwijfeld in toenemende mate digitaal gaan plaatsvinden. Thuis vanaf de bank je paspoort en rijbewijs vernieuwen zal mogelijk worden. Afspreken doe je misschien straks bij voorkeur bij de mensen thuis. Tele- of *videoconferencing* worden gemeengoed.

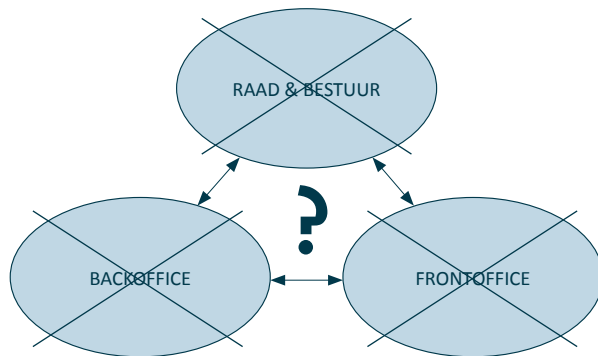


Als we deze ontwikkelingen vertalen naar de bijbehorende huisvestingsvraag, zou alle eerder benoemde hoofdfuncties: *Raad&Bestuur*, *Front-Office*, *Back-Office* op een andere wijze dan een versteende kunnen worden gefaciliteerd. Puur functioneel en ruimtelijk gezien zou gemeentelijke huisvesting dus overbodig kunnen worden.

Of toch niet, gaat het niet alleen om ratio? Hebben we het hier misschien toch over ontkenning van diepmenselijke behoeften aan contact met collega's, dat eigen (werk)plekje onder de zon?

De gemeente heeft een zetel nodig

De vraag die wij ons aan het begin van dit hoofdstuk hebben gesteld is welke waarde en betekenis de gemeenschap toekent aan haar gemeentehuis. Wij hebben betoogd dat het gemeentehuis van oudsher en ook nu nog een belangrijke functie vervult en van bijzondere betekenis en waarde kan zijn voor de gemeenschap. Dat niet alleen, medewerkers en bestuur vinden er hun huis, hun thuis. Zoals het experiment in Beesel liet zien zijn er op rationele gronden veel argumenten aan te dragen om geen stenen meer te stapelen, maar zodra de sociale component haar rol opeist moet de metselaar toch echt aan de slag.



- ¹¹ *Raadhuis-spreuken, Spreuken en bouwopdrachten van Nederlandse raadhuisen verzameld en bewerkt door mr. H.E. Pfaff, 's Gravenhage, 1983*
- ¹² *Als de Heere het huis niet bouwt, tevergeefs zwoegen de werklieden daaraan, psalm 127:1, van 15 augustus 1980, t.a.p. 95.*
- ¹³ *Zoals in het voormalige gemeentehuis van Den Ham, uit 1970: Wie regeert zal dienen, wie dient regeert, t.a.p. 109.*
- ¹⁴ *Zoals in Arnhem (1546) en Delft (1620) op het raadhuis en vertaald vanuit het Latijn Dit huis haat slechtheid, bemint de vrede, straft de misdaden, handhaaft het recht, eert de rechtschapenen. T.a.p.114*
- ¹⁵ *Zoals in het voormalige gemeentehuis van Zwartsluis, Alleman van pas te maken en door iedereen bemind, zijn d'onmogelijkste zaken die men in de wereld vindt. T.a.p. 131.*
- ¹⁶ *Gemeentehuizen in Gelderland, van Aalten tot Zutphen, Thea en Jan de Roos, 1995, pag 13*
- ¹⁷ *Idem, pag. 16*
- ¹⁸ *Raadszaal van kasteel De Kinkelenburg te Bemmelen, gemeente Lingewaard, ontleend aan Joost van den Vondels Roskam.*
- ¹⁹ *Demontabele logica van Paal 12, in Maarten!, juli-augustus 2012, pag. 93.*

7. Afsluiting

In het voorgaande hebben wij u als lezer meegenomen naar de uitdagingen waar wij in onze beroepsgroep voor staan. We hebben gesproken over de ankers die zekerheid boden aan de gemeente. We hebben het echter vooral gehad over de onzekerheden die anno 2012 gemeenten doen sturen als het door Herman de Man beschreven “stoombootje in de mist”. Veel ankers zijn weggeslagen, heilige huisjes van hun fundamenten gerukt en zekerheden ontworteld. De financiële crisis heeft zo zijn effecten. Er moet bezuinigd worden en in veel gemeentehuizen gaat dat van au. Dorpshuizen worden gesloten, subsidies aan het verenigingsleven afgebouwd, bibliotheken gekort en medewerkers op straat gezet. Een crisis is niet alleen maar een makelaar in wanhoop, het is ook een katalysator van verandering, een *blessing in disguise*. In tijden van nood leer je aardappelen schillen met een bijl. Nood maakt dus creatief en hoge nood misschien wel creatiever. In Molenwaard werkte dit.

Verbeeldende kracht

Niet zo zeer financiële nood, maar politieke nood over de beste plek voor het nieuwe gemeentehuis lokte een revolutionair andere aanpak van dienstverlening uit. Met als meest tastbare *statement* het dakloze bestaan van de nieuwe gemeente. Een gemeente zonder vaste woon- en verblijfplaats. Een gemeente die niet bij de pakken is gaan neerzitten door de ontstane politieke impasse, maar die dit als het startschot voor een geheel nieuwe filosofie over dienstverlening is gaan zien. Een vorm van dienstverlening die burgergericht is door allerlei keuzes bij die burger neer te leggen. U bepaalt, als daar een keuze is (bij belastingen is dat bijvoorbeeld nogal lastig), zelf waar u het product afneemt (thuis, op het werk, in het dorpshuis of waar dan ook) en van welke kwaliteit in termen van *quick and dirty* of doorwrocht en gekneed. Molenwaard is een experiment dat diep respect afdwingt voor de durf van de gemeentebesturen van Liesveld, Graafstroom en Nieuw Lekkerland. Een experiment dat anderzijds zeer waarschijnlijk niet van de grond was gekomen en zeker niet op deze wijze van de grond was gekomen zonder de bezielende, verbeeldende kracht van de gemeentesecretaris.



Bron: gemeente Molenwaard

Veel vrijheid

Beesel was evenzeer een gedurfd experiment. Een experiment waar de hoofdrolspelers achteraf net zo tevreden over zijn als blij dat het voorbij is. Ook hier lof voor het lef van het gemeentebestuur. Ook hier was het experiment niet gelukt zonder de doortastendheid van de gemeentesecretaris. Hij werd als algemeen directeur vooral geconfronteerd met de in beton gegoten budgetten. Die budgetten beletten een goede investering in ICT, dienstverlening en duurzaamheid als op traditionele wijze was verbouwd en verhuisd. Alle medewerkers thuiswerken en de winkel openhouden om de inwoners zo toch zo goed en kwaad als dat ging te helpen was geen sinecure. Het vergde het uiterste van medewerkers en bezoekers om ondanks de rommel, stofwolken en het lawaai toch gewoon de service te verlenen. Medewerkers kregen veel vrijheid om in te vullen hoe ze toch zo goed mogelijk hun werk konden doen en dat deden ze boven verwachting. Wie bij elkaar in de buurt woonde nam papier voor elkaar mee, daar hoefde geen UPC voor te rijden. Afspraken werden thuis gehouden of waar dat maar mogelijk en praktisch was. Hier was weinig leiding voor nodig. De inwoners vonden het zoals aangegeven ook allemaal prima. Het blijkt dat ook de inwoners blij waren dat het weer over was. Niemand heeft zich

gemeld dat hij het vervelend vindt om naar het gemeentehuis te moeten voor een paspoort of vergunning. Medewerkers zijn blij dat ze hun collega's weer vaker zien. Telewerken is mooi, maar met mate, zo is inmiddels de redenering in Beesel.

Flexontwerpen

De ervaringen elders laten zien dat de dienstverlening aangepast kan worden aan moderne eisen zonder dat dit onmiddellijk gevolgen heeft voor het gemeentehuis als zodanig. In veel gemeenten speelt de discussie over hoe de “overheid klein” en de “samenleving groot” te maken. Met inzet van eigen krachten of met vrijwilligers wordt de fysieke en emotionele afstand tussen burger en gemeente verkleind. Vrijwel nergens wordt de link gelegd tussen dit soort bewegingen en de vorm of omvang van een gemeentehuis. Die discussies spelen eigenlijk alleen rondom vraagstukken van organisatiefilosofie, flexontwerpen en eventueel de plek van een nieuw gebouw. Bij thema's als organisatiefilosofie gaat het dan om vraagstukken als regiegemeente, uitbesteden, inbesteden. Bij flexontwerpen gaat het om de vraag hoe je tot een zodanige omvang van je gemeentekantoor komt dat je nu en in de toekomst je mensen er wil en kunt laten werken. Ga je uit van 80% bezetting en verder gespecialiseerde

ruimtes voor overleg en geconcentreerd werken, of vind je 50% genoeg. Hoe verdeel je de arbeidstijd over de openingstijd, laat je mensen klokken of niet? Bij “de plek” gaat het dan om vraagstukken of Front- en Back-Office wel bij elkaar op die dure plek in het centrum horen, of het gebouw sowieso niet op een goedkopere plek buiten het centrum moet komen of juist op een plek waar meer parkeergelegenheid is. Het gaat tot nu toe eigenlijk nooit over de vraag of een kantoor überhaupt wel nodig is. Dat die vraag nu wordt toegevoegd aan de checklist is de winst van de ervaringen van Molenwaard en Beesel.

Succesfactoren

Blijft de vraag wat de toekomst zal uitwijzen. Wij zijn slechts broodetende profeten. Voorspellingen over de toekomst zeggen bovendien zo vaak veel meer over de voorspeller dan over de toekomst. Feit is dat de vanzelfsprekendheid als een gebouwelijke oplossing voor een dienstverleningsvraagstuk nu wel weg is. Hier kan over gediscussieerd worden. Hier zal dus ook vaker over gediscussieerd worden. De casus Beesel laat zien dat medewerkers het best een tijdje zonder kantoor kunnen uitzingen. Bestuurders ook en de inwoners vinden het ook voor een tijdje best. Feit is ook dat deze spelers allemaal tevoren wisten dat het

tijdelijk ongemak was. De casus Molenwaard laat zien dat het twee jaar heeft gekost om ieder te overtuigen dat het ook zonder gemeentehuis kan en dat dit per 1 januari 2013 ook een feit zal zijn. Geleidelijk aan zijn alle partijen dit ultieme concept van nabije dienstverlening, met al zijn evidente en nog te verwachten voor- en nadelen, gaan inzien. Bestuurders zijn het concept gaan internaliseren en zijn nu ambassadeur geworden. Vrijwel alle medewerkers en ook de aanvankelijk meest rabiante tegenstanders (voor zover ze niet meteen zijn gaan omkijken naar ander werk) zijn het concept gaan omarmen. Zij zijn het als een spannend avontuur gaan beschouwen, een avontuur dat ze niet willen missen. Toch blijft de vraag hoe afhankelijk dit concept is van een roerganger. Jan van Ginkel heeft een cruciale rol vervuld in Molenwaard, evenals Robbert Halffman dat heeft gedaan in Beesel. Hoe afhankelijk is het concept van zo’n roerganger? Als het gaat om een tijdelijke oplossing, zoals in het Limburgse, is dit geen groot vraagstuk. In Molenwaard, waar het spel pas echt op de wagen is als de medewerkers en bestuurders geen kantoor meer hebben, geen centrale werkplek, moet nog blijken of het concept houdbaar is, want overdraagbaar. Voor doorvoering van zo’n concept is in elk geval een aantal zaken onontbeerlijk.

- Het moet een oplossing zijn voor een acuut politiek pro-

bleem. “Acuu” heeft geen verheldering, “politiek” wellicht wel. Het moet in onze ogen gaan om een probleem dat in de gemeenteraad daadwerkelijk gevoeld wordt. Het is immers uiteindelijk altijd de gemeenteraad die hierin besluiten moet nemen.

- Het moet passen in een totale filosofie van dienstverlening en bedrijfsvoering en bijvoorbeeld geen snelle bezuiniging zijn.
- Er moet een inspirator zijn, iemand die droomt en stuurt en sleurt en dan liefst van initiatief tot realisatie en nog enkele jaren nadien.

Kies wat past

De laatste *bullit* raakt de kerncompetentie van onze beroepsgroep. Gemeentesecretarissen moeten dat kunnen, zij moeten kunnen dromen, sleuren en sturen. Of u voor een Molenwaardconcept wil gaan zal afhangen van de omstandigheden. Een van die omstandigheden is of er een erkend huisvestingsvraagstuk is. Heb je al een gebouw dat grotendeels voldoet en dat zeker in deze tijden niet aan de straatstenen te slijten is dan heb je al een heel andere afweging. Bovendien, Molenwaard is een experiment. Het kantoorconcept bestaat al eeuwen. De casus Beesel

laat zien dat het concept zo gek nog niet is. Ook inwoners waren blij dat ze weer fysiek terecht konden bij hún gemeente. De gemeente bleek meer dan een verzameling ambtenaren en bestuurders, meer dan een stapel stenen, meer dan een aantal loketten, het was een maatschappelijke waarde op zich zelf. Medewerkers kunnen veel zelf, maar willen niet alles zelf hoeven uitzoeken. Ze willen elkaar kennen en contact hebben met elkaar. Niet voor alles een afspraak hoeven maken, maar elkaar gewoon tegenkomen als het werk begint, als je koffie gaat halen of naar de kantine gaat. Dit oh zo menselijke sociale contact is moeilijk meetbaar, moeilijk zichtbaar en tegelijk zo wezenlijk. Het kan goed dat de medewerkers van Molenwaard hier hun weg vinden, heel gelukkig worden in het concept en uiterst succesvol. De tijd zal het leren.

Vergaande dienstverlening naar inwoners, vergaande ICT-oplossingen kunnen ook prima samengaan met een centrale kantoorfaciliteit. Flexibele concepten waar onderdelen van gemeentehuizen ook makkelijk beschikbaar gesteld kunnen worden of verhuurd kunnen worden aan ketenpartners of commerciële huurders hebben wat dat betreft toekomstwaarde. Combifuncties met bibliotheek, zelfs theater, politiebureau,



Raadhuis-kasteel Wijchen

uitzendorganisaties en grand cafés zijn al lang geen spaarzame uitzonderingen meer. Er is dus van alles mogelijk, zolang niet ineens iedereen toe wil naar dakloze oplossingen. Dan komen vele kantoren echt leeg te staan en wordt het acuut en belangrijk om creatieve oplossingen voor dat probleem te bedenken. Dat vergt dan weer een nieuwe studie....

Over de auteurs

Jan van Ginkel (1965) is gemeentesecretaris/algemeen directeur van Schiedam. Daarvoor was hij gemeentesecretaris van de drie zelfstandige gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland en algemeen directeur van De Waard, het gefuseerde ambtelijke bedrijf van die gemeenten. Eerder vervulde Jan diverse managementfuncties bij de gemeente Den Haag en werkte hij bijna tien jaar in het bedrijfsleven. Hij is wiskundige en veranderkundige. Van Ginkel is in 2011 gekozen tot “meest invloedrijke persoon bij de lokale overheid”.



Jos van der Knaap (1958) is gemeentesecretaris van Wijchen en lid van het dagelijks bestuur van de Vereniging van Gemeentesecretarissen. Van der Knaap is bestuurskundige en heeft als wetenschappelijk medewerker gewerkt voor de Rijksuniversiteit Groningen, is beleidsmedewerker geweest bij de provincies Overijssel en Utrecht en bekleedt sinds 1991 managementfuncties bij gemeenten. Hij publiceert regelmatig.



Robbert Halfffman (1971) is gemeentesecretaris van Beesel en bestuurslid van de kring van gemeentesecretarissen Noord- en Midden-Limburg. Robbert is bedrijfseconoom en heeft voorheen een aantal jaren in het bedrijfsleven gewerkt. Sinds 2003 is hij werkzaam bij de gemeente Beesel, eerst als afdelingshoofd Middelen en vanaf 2005 als gemeentesecretaris.



Rowin Oosterink (1971) is senior huisvestingsadviseur en projectmanager bij bbn adviseurs voor gebouw & gebied. Rowin is afgestudeerd aan de TU Delft en binnen bbn adviseurs de specialist op gebied van gemeentelijke huisvesting. In die hoedanigheid is hij coördinator van de kennisgroep gemeentehuizen. Hij is medeauteur van de publicatie ‘Bouwen van gemeentehuizen’, dat door Sdu Uitgevers en bbn adviseurs is uitgegeven.

