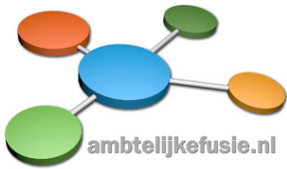


Ambtelijk fuseren? GROEI!



ambtelijkefusie.nl



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Seinstra  Van de Laar
Organisatieadviseurs voor de publieke sector



Vereniging van
Gemeentesecretarissen

Colofon

Auteurs

Drs. Stan van de Laar en Anneke Westers MSc. (SeinstravandeLaar B.V.)
Patricia Vogel en Doriene Bakker MA. (VNG)

Tekstbewerking en eindredactie

Trudy Admiraal (www.redactieadmiraal.nl)

Vormgeving

Chris Koning

kennisplatform ambtelijkefusie.nl

Het Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl is een initiatief van SeinstravandeLaar in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van Gemeentesecretarissen info@ambtelijkefusie.nl en www.ambtelijkefusie.nl

Oktober 2014

Voorwoord

De 'ambtelijke fusie' is een blijvertje in gemeenteland.

Nadat het concept in 2002 werd bedacht in denktank De Kornuyten o.l.v. hoogleraar bestuurskunde Arno Korsten, zou het nog zes jaar duren voordat de eerste gemeenten de stoute schoenen aantrokken: in 2008 besloten Blaricum, Eemnes en Laren de ambtelijke krachten te bundelen in de BEL Combinatie.

Inmiddels is het model van één krachtige ambtelijke organisatie die ten dienste staat van meerdere opdrachtgevende gemeentebesturen niet meer weg te denken. We zien in 2014 al meer dan tien ambtelijke fusieorganisaties in Nederland waarbij ruim 25 zelfstandige gemeenten zijn betrokken. En dat aantal zal in 2015 en 2016 fors toenemen.

De overheveling van taken vanuit het Rijk, de nieuwe rol van gemeenten in relatie tot haar burgers, bedrijven en instellingen, het streven naar innovatieve manieren van dienstverlening en dat alles met afnemende financiële middelen, maken het in deze tijd voor veel gemeenten noodzakelijk om ambtelijk de krachten te bundelen.

De keuze is dan: samenwerken op onderdelen; ambtelijk fuseren; óf herindelen.

Deze publicatie gaat in op de variant 'ambtelijk fuseren', een keuze die in de praktijk niet per definitie een opmaat is voor herindeling, zoals lange tijd werd gedacht. Hoe behoud je als gemeente je eigen identiteit, bestuurlijke nabijheid en beleidsvrijheid en kun je tegelijk terugvallen op een krachtige, hoog professionele en efficiënte organisatie? Het antwoord is voor een toenemend aantal gemeenten duidelijk: door ambtelijke fusie. Het werkt. Al jaren.

Nu de ambtelijke fusieorganisatie met vallen en opstaan een vaste plaats in het openbaar bestuur heeft veroverd, willen wij de opgedane kennis en ervaring in het land delen en samen vanuit praktijk, advieswereld en wetenschap verspreiden. Het Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl zet zich daar voor in. Dit platform, dat een gezamenlijk initiatief is van VNG, VGS en SeinstravandeLaar, deelt online kennis via www.ambtelijkefusie.nl. Het organiseert ook offline ontmoetingen en stelt periodiek publicaties samen.

In deze publicatie bespreken we de stappen om tot een succesvolle ambtelijke fusieorganisatie te komen. 'GROEI' zien wij als centraal thema overal in het proces terugkomen; van de groei van individuele bestuurskracht van betrokken gemeenten tot aan de groei in de persoonlijke en professionele ontwikkeling van medewerkers. De vijf letters van het woord GROEI hebben wij dan ook gebruikt als kapstok om u mee te nemen op weg naar een succesvolle ambtelijke fusieorganisatie:

Gemeenschappelijke ambitie

Relatie

Organisatie

Eigenaarschap

Inrichting

Ik wens u een boeiend en succesvol groeiproces. Laat deze handreiking u daarbij helpen en inspireren!

Jan van Ginkel

Voorzitter Raad van Advies Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl

G Gemeenschappelijke ambitie

Succesvol ambtelijk fuseren begint met het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie. Deze eerste stap wordt soms overbodig geacht; ambities vertonen op het eerste gezicht vooral overeenkomsten. Maar de praktijk geeft ons een aantal lessen mee. Want eenmaal gestart met het feitelijk vastleggen van die ambities worden de verschillen in intenties, opvattingen en verwachtingen pas duidelijk. Daarom is het verstandig de gemeenschappelijke ambitie eerst goed te formuleren voordat je verder gaat.

Een gemeenschappelijke ambitie doet méér dan het voorkomen van misverstanden en spraakverwarring. Bij een gemeenschappelijke ambitie voelen de betrokken gemeenten direct een verbinding met elkaar; het benadrukt de overeenkomsten in sociaal en geografisch opzicht en geeft een inkijkje in de cultuur-historische gelijkenissen. Dat is belangrijk voor het draagvlak. Kijkend naar gedeelde maatschappelijke opgaven wordt de keuze voor een ambtelijke fusie helderder. Met het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie schep je ook duidelijkheid in de politieke, bestuurlijke en ambtelijke wensen en verwachtingen van de partnergemeenten.

Motivatie ambtelijk fuseren

De bestuurlijke noodzaak om een beroep te kunnen doen op een hoog professionele, krachtige maar ook efficiënte, ambtelijke organisatie is in de voorbije jaren sterk toegenomen. Gemeenten worden immers geconfronteerd met meer taken en minder middelen.

Verskillende motieven en randvoorwaarden spelen een rol bij de keuze voor ambtelijk fuseren. Het rijtje is inmiddels genoegzaam bekend. Samenwerken, en ambtelijk fuseren in het bijzonder, moet leiden tot verhoging van de kwaliteit van dienstverlening zowel intern als extern, tot het verminderen van de kwetsbaarheden in de ambtelijke capaciteit en tot kostenreductie of tenminste -beheersing.



Motieven (3K's) en randvoorwaarden (2G's):

- Kwaliteitsverbetering;
- Kostenreductie;
- Kwetsbaarheidsvermindering;
- Gemeentelijke kleur;
- Grip gemeentebestuur.

Maar dat rijtje is niet compleet. Een ander groot voordeel van ambtelijk fuseren is dat werken bij de gemeente leuker wordt. We vergeten het wel eens te zeggen, maar een ambtelijke fusie leidt vaak tot een beter carrièreperspectief voor medewerkers. Er ontstaat ruimte voor het aantrekken van specialistische functies. Individuele gemeentebesturen worden aantrekkelijkere werkgevers als ze via een ambtelijke fusieorganisatie tot een sterk collectief behoren.

Bij de keuze voor een ambtelijke fuseren stellen gemeenten vaak de randvoorwaarde dat de eigen identiteit, of gemeentelijke kleur, niet verloren mag gaan. En ook dat het autonome gemeentebestuur volledige beleidsvrijheid moet houden. Bovendien moeten gemeenteraad en college 'grip' kunnen hebben op de samenwerking. Kortom: de ambtelijke fusieorganisatie moet 'van, voor en door' de betrokken gemeenten blijven.

In de praktijk zijn identiteit en beleidsvrijheid in het model van de ambtelijke fusie goed te regelen. De realiteit ten aanzien van 'grip' is dat samenwerken óók betekent: delen. Ambtenaar x, y of z staat niet meer uitsluitend ter beschikking van de eigen gemeente. Je kunt als bestuurder ook niet meer volledig zelf bepalen of je een taakstelling aan de ambtelijke organisatie oplegt. Het zijn voortaan gezamenlijke keuzes.

Alleen bij bedrijfsvoeringskosten zoals personeels-, huisvestings-, ICT- en facilitaire kosten geldt dat zeggenschap binnen de ambtelijke fusieorganisatie wordt gedeeld. In dit model blijven de programma-gelden uitsluitend beschikbaar in de individuele gemeente en dus volledig in de 'grip' van de raad.

Formuleren doelstellingen

Ambtelijk fuseren is een middel, geen doel op zich. Samenwerken om het samenwerken kan niet de bedoeling zijn. Daarom is het belangrijk om bij het formuleren van de gemeenschappelijke ambitie ook de doelstellingen te benoemen. Waarom doen we dit eigenlijk? Welke toegevoegde waarde gaat dit ons brengen?

Elke partnergemeente bepaalt allereerst voor zichzelf wat de ambtelijke fusie 'op zou moet leveren' in termen van kwaliteit en kwantiteit en definieert tegelijk de randvoorwaarden voor de samenwerking. Vervolgens worden de agenda's van de verschillende deelnemers naast elkaar gelegd. Zo wordt direct duidelijk wat de beoogde 'winst' van de krachtenbundeling per partnergemeente is. Het vormt ook een prima basis om dilemma's en verschillen bespreekbaar te maken.

Als de motivatie tot samenwerking verschilt, hoeft dat niet het einde van het initiatief te betekenen. Eerlijk zijn over je eigen beweegredenen kan juist het wederzijds begrip en vertrouwen verstevigen, ook al zijn er onderlinge verschillen¹. De samenwerking kan qua inhoud, proces en vormgeving vervolgens zodanig worden ingericht dat iedere partner voor zich en alle partners tezamen daarmee hun doelstellingen kunnen realiseren.

Vorm volgt inhoud

De (juridische) vorm volgt de inhoud. Laat u bij het formuleren van de gezamenlijke ambitie niet hinderen door vormvragen, dat komt later pas. We zien in de praktijk vaak de fout dat veel te snel vragen worden gesteld als 'welke juridische vorm geven we aan de ambtelijke fusieorganisatie?' in plaats van 'wat kan een ambtelijke fusieorganisatie ons opleveren?'. Of: 'denken wij hetzelfde over de juridische vorm?' in plaats van 'denken wij hetzelfde over samenwerking?'.

Pas nadat men kwalitatief heeft afgewogen dat er voldoende aanleiding is om te gaan samenwerken, kan gesproken worden over de vorm. Door dit al te betrekken bij de fase van visievorming wordt de eigenlijke vraag, de essentie, vertroebeld. Als de inhoudelijke argumenten om tot ambtelijke fusie over te gaan eenmaal gezamenlijk gedragen uitgangspunten zijn, dan ontstaat ook een betere basis om een afweging te maken en discussies te voeren over de vorm.

De charme van verschillen

Een ambtelijke fusie betekent: samenwerken, krachten bundelen, vergroten van expertise. Het betekent niet dat er geen beleidsinhoudelijke verschillen meer mogelijk zijn tussen de partnergemeenten. Integendeel, dat is nu juist de charme van het concept van de ambtelijke fusie: één gezamenlijke ambtelijke organisatie, ten dienste van meerdere autonome gemeentebesturen. Anders was de keuze wel op een herindeling/bestuurlijke fusie gevallen.

Komen de politiek-bestuurlijke standpunten ook overeen, dan kun je door een ambtelijke fusie nóg efficiënter werken. Bijvoorbeeld door een eenduidig beleid te formuleren en hier ambtelijk op uniforme

Dilemma's bij ambtelijke fusie

- Kwaliteitsverhoging vs. kostenreductie;
- Standaardisatie (efficiency) vs. maatwerk (autonomie);
- Kleinschalig (bestuur) vs. grootschalig (ambtelijk);
- Gemeenschappelijk belang vs. individueel belang.

¹ Zie ook: 'Juridisch sterker door samenwerken', Tekstbox 3.1, p. 48 en par. 6.3, p. 108-109

wijze invulling aan te geven qua uitvoering. Komen de standpunten niet overeen, dan kan er kwalitatief uitstekend maatwerk worden geleverd door de aanwezige expertise in de ambtelijke organisatie.

Tenslotte

De gemeenschappelijke ambitie is essentieel voor het creëren van een breed draagvlak aan het begin van een intensief en complex proces. Alleen als alle partijen ervan overtuigd zijn dat de samenwerking meerwaarde biedt en invulling geeft aan de individuele én collectieve doelstellingen, heeft het kans van slagen.

Er kunnen prima verschillen bestaan in een ieders eigen motivatie, zolang er maar sprake is van een sterke motivatie om samen te werken. Alleen het nut ervan inzien is vaak niet afdoende; de noodzaak moet worden gevoeld.



Tip: Bezoek eens de uitgebreide database van [ambtelijkefusie.nl](https://www.ambtelijkefusie.nl) voor inspiratie bij het formuleren van een gemeenschappelijke visie. Aanmelden is gratis en verschaft u toegang tot de relevante documenten van diverse reeds ambtelijk gefuseerde gemeenten.

R Relatie tussen sleutelfiguren

Wanneer we met elkaar om de tafel zitten, vragen agenda's en benodigde besluitvorming al onze aandacht. Dit is heel logisch en voelt veilig; we zijn het gewend om over inhoud en processen te praten, dit is uiteindelijk waar het om draait. Als het over samenwerking gaat, hebben we het over de toegevoegde waarde voor onze eigen organisatie, voor de uitvoering van onze taken en voor de maatschappij. Welke kosten eraan verbonden zijn en hoe de verantwoordelijkheid wordt verdeeld.²

Slechte relatie = toename regels en afspraken = afname kans van slagen

We vergeten wel eens dat de relatie tussen gesprekspartners minstens zo belangrijk is als inhoudelijke kennis. Natuurlijk werken we graag samen met mensen die weten waar ze het over hebben. Maar als we de ander niet alleen vakinhoudelijk waarderen maar elkaar ook nog eens aardig vinden, doen we bij een verschil van mening meer ons best om het andere standpunt te begrijpen en het probleem samen op te lossen.

Onderschat de invloed van gebrek aan vertrouwen of een verstoorde onderlinge relatie op de 'harde' zaken niet. Bij een slechte relatie is de kans groot dat we ons des te meer focussen op afspraken en dichtregelen. Dit is een dooddoener voor een succesvolle ambtelijke fusie. Juist in een veranderproces is het belangrijk dat de sleutelfiguren elkaar vertrouwen. Als dat niet het geval is, wordt het op z'n zachts gezegd een uitdaging om 'met één mond' te spreken terwijl dat essentieel is om een verbindend verhaal te kunnen vertellen. Een verhaal dat bijdraagt aan een duurzame, positieve samenwerking die meerwaarde moet opleveren voor alle betrokkenen.

Eigenlijk weet iedereen het wel: samenwerken op 'harde' zaken loopt veel soepeler als de relatie tussen al die mensen aan de vergadertafel goed is. Dat helpt om het 'over dezelfde dingen te hebben'. Een goede relatie maakt het mogelijk om ook moeilijke gesprekken te voeren en te ontdekken en onderkennen waar de verschillen en de overeenkomsten zitten. Er is meer bereidheid en meer geduld.

Veranderingen

De vorming van één ambtelijke organisatie leidt tot veel veranderingen. Er wordt een nieuwe organisatiestructuur opgezet met een nieuwe inrichting van de functie- en formatieopbouw en vernieuwde functies en werkwijzen. Dat is een grote overgang voor de zittende medewerkers die elkaar (nog) niet kennen. Het maakt de verbindende rol van de OR bij een ambtelijke fusie erg belangrijk. Maar daarmee ben je er nog niet.

Investeren

Bij het opbouwen van een goede relatie draait het om openheid, draagvlak en vertrouwen. Dat opbouwen gaat niet vanzelf, daar moet je in investeren. En die investering levert veel op: openheid, draagvlak en vertrouwen zijn de fundamenteën van een goede samenwerking.

Plek in het proces

Denk van te voren na over hoe je met elkaar kunt werken aan de onderlinge relatie. Maak hiervoor ruimte in het proces en plan dit in. Wees creatief! Het is niet verboden om inhoud te combineren met teambuilding, vind een goede mix. Doe dat op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau. We hebben

² Zie ook: 'Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen', 'stop 4', p. 11-12

het allemaal druk: organiseer deze informele ontmoetingen en laat mensen samen iets doen waardoor ze elkaar op een andere manier leren kennen.

Maak dingen bespreekbaar

Creëer ook momenten die ruimte bieden om op informele wijze zorgen met elkaar te delen, bijvoorbeeld over grip op de samenwerking of de eigen autonomie. Verken met elkaar waar mogelijke verschillen in bijvoorbeeld organisatiecultuur of verschillen vanuit historisch perspectief kunnen bestaan. Bespreek je persoonlijke overdenkingen.³ Ga op zoek naar belangen, zoek vervolgens samen naar de daarbij passende verlangens voor de samenwerking.

Tenslotte

Blijf met elkaar praten gedurende het hele proces en faciliteer dat. Denk na over wie met wie praat en wanneer. Besef ook dat het onmogelijk is om iedereen tevreden te houden op ieder moment, maar houd oog voor onvrede en geef ruimte om dit te uiten.⁴ Investeer continu in de relatie. Dit is dé basis voor succes. Het zijn geen dossiers die gaan samenwerken, het zijn collega's.

3 Zie ook: 'Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen', 'stop 5', p. 13-15

4 Zie ook: 'Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen', 'stop 6', p. 16

O Organiseren in stappen

Het organiseren van een ambtelijke fusie gebeurt stap voor stap. Dat lijkt voor de hand liggend, maar in de praktijk wordt er toch onvoldoende stilgestaan bij de orde in het (besluitvormings)proces. Of er wordt onvoldoende gecommuniceerd over het plan van aanpak. Om niet in die valkuil te stappen staat de O in GROEI voor Organiseren.

Om een ambtelijke fusie goed te organiseren, worden drie verschillende fasen doorlopen. In elke fase zul je 'zachte' en 'harde' kenmerken tegenkomen. Cultuuraspecten die de kans van slagen van het proces beïnvloeden, maar ook eindproducten waarvan de kwaliteit en diepgang mede bepalend is voor een 'go' van colleges en raden in iedere fase.

De drie fasen zijn:

Fase 1: Initiëren en verkennen;

Fase 2: Besluiten en inrichten;

Fase 3: Starten en doorontwikkelen.

In fase 1, waarin de eerste stap wordt gezet richting een ambtelijke fusieorganisatie, worden de gedachten over de kansen van samenwerking gevormd. Er vinden verkennende gesprekken plaats tussen potentiële partnergemeenten en gezamenlijk wordt de 'stip op de horizon' gezet.

Hier is een aantal stappen wenselijk waarvan het belang in de kopjes G en R al is aangegeven:

- a Gemeenschappelijke ambitie formuleren;
- b Relatie opbouwen, verwachtingen delen, beelden ophalen;
- c Takenanalyse, voorzien van businesscase met verschillende samenwerkingsvarianten, keuze van raden inventariseren voor voorkeursvariant ambtelijke fusie.

In fase 2 wordt de projectorganisatie ingericht en worden elementen als juridisch concept, takenpakket, formatie, structuur, aansturing en kosten uitgewerkt in een bedrijfsplan. De gemeenteraden geven hun 'go' op de samenwerking, waarna de ambtelijke fusieorganisatie tot in detail wordt uitgewerkt en startklaar wordt ingericht. De stappen en aandachtspunten in deze fase zijn:

- a Uitwerken voorkeursvariant ambtelijke fusie tot een bedrijfsplan. Colleges bieden de raden het bedrijfsplan aan (inclusief begroting) waarin zaken als juridisch construct, bestuurlijke en ambtelijke aansturing, organisatie-model, dienstverleningsconcept en personele en financiële gevolgen zijn uitgewerkt. Raden nemen op basis hiervan 'go / no-go' besluit.
- b Oog houden voor de goede relatie: juist tijdens de periode waarin het bedrijfsplan wordt opgesteld, moeten politieke, bestuurlijke en (top)ambtelijke belangen bespreekbaar worden gemaakt. Deelnemers uiten hun wensen, delen die met elkaar. Het krachtenveld wordt in kaart gebracht. Houd elkaar op de hoogte en betrek mensen op het juiste moment over de juiste vraagstukken. Kortom: zorg voor open onderlinge relaties.
- c Na de onomkeerbare besluitvorming in raden over het bedrijfsplan is het zaak aandacht te hebben voor de impact van de verandering op het management en de medewerkers. Betrokkenheid van de deelnemers is essentieel, dus organiseer de communicatie. Laat de betrokkenen zelf aan de nieuwe organisatie bouwen, geef ze daar tijd en handvatten voor.
- d Inrichtingsplan; bevat een detailuitwerking van het organisatie-model in termen van fijnstructuur, formatieanalyse en functiehuis. Op basis hiervan kan het plaatsingsproces in gang gezet worden.
- e Uitwerking van een directiestatuut, verordeningen, mandatering, startbegroting etc.

In fase 3 is de nieuwe ambtelijke organisatie, die meerdere gemeentebesturen bedient, startklaar. We zijn begonnen en gaandeweg wordt de interne organisatie geoptimaliseerd. In deze fase is het denkbaar om – na enige tijd – te lonken naar meerdere partners. In sommige gevallen zou herindeling zelfs een optie kunnen zijn.

Ook in fase 3 zijn er aandachtspunten:

- a De werking van het model in de praktijk roept om het bijhouden van de partners op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau. De grootste valkuil, zeker in het begin, zijn 'wij-zij-verhoudingen'. Het is belangrijk om samen in dit model te groeien en in overleg met elkaar te zoeken naar verbetering. Durf te zeggen wat je vindt. Het mag duidelijk zijn dat de R van relatie in deze fase de boventoon voert: organiseer (informele) ontmoetingen. Niet tussen 'partners', maar vooral samen, met collega's.
- b In fase 3 wordt meestal na twee jaar een evaluatiemoment gepland om de werking van het model in de dagelijkse praktijk te toetsen. Niet om de ambtelijke fusie te heroverwegen, maar vooral om te komen tot herijking op onderdelen.

Iedere fase kent zijn eigen afwegingen, betrokken personen, producten en besluitvormingsmomenten. Het is van groot belang dat men van te voren nadenkt over deze componenten en dit inzichtelijk maakt in een helder plan van aanpak.

Bevoegdheden, betrokkenheid en besluitvorming

Formuleer wie wanneer betrokken wordt en op welke wijze. Formuleer welke besluiten wanneer en door wie genomen moeten worden. Zorg voor goede en tijdige communicatie hierover, dit maakt voor iedereen inzichtelijk wanneer zij wel en niet in actie moeten komen. Met een goed communicatieplan zijn alle partijen beter in staat om af te bakenen waar dat ene onderdeel waarover zij meedenken, -werken en eventueel besluiten zich bevindt in het geheel.

Eenduidige informatie en tijdlijn

Zorg voor eenduidige informatie. Probeer zoveel mogelijk dezelfde informatie binnen de verschillende organisaties en verschillende lagen van die organisaties te verspreiden, 'spreek met één mond'. Hierdoor wordt het proces eerder gemeengoed, groeit het vertrouwen en worden misverstanden voorkomen. Zorg er daarnaast voor dat er concrete data verbonden worden aan de fasering. Regelmatig lopen dit soort processen vertraging op doordat de tijdlijn met deadlines van te voren niet voldoende concreet is gemaakt.

Risico's

Sta aan de voorkant stil bij de risico's die een ambtelijk fusieproces met zich meebrengt. Probeer deze zoveel mogelijk te verwoorden en te duiden in het proces. Maak ook expliciet wie er bij een bepaald risico betrokken zijn en welke beheersmaatregelen getroffen kunnen worden⁵.

Heldere gezamenlijke route richting 'stip op de horizon'

Voorname processtappen gaan uit van een ambtelijk fusieproces dat wordt opgebouwd vanuit een situatie dat gemeenten nog nauwelijks of niet met elkaar samen werken. De praktijk is uiteraard weerbarstiger. Zeker gemeenten die met elkaar een ambtelijke fusie overwegen, hebben veelal een geografische en cultuurhistorische band met elkaar. Samenwerking tussen deze gemeenten vindt vaak al langdurig plaats, in meer of minder intensieve mate en veelal vanuit een informele setting van kennisdeling en capaciteitsuitwisseling.

⁵ Zie ook: 'SED, Programmaplan inrichtingsfase, 131216', p. 42-43 www.ambtelijkfusie.nl als voorbeeld van risico's en beheersmaatregelen

Het blijkt te helpen als gemeentebestuurders en ambtenaren over een langere periode ervaringen met elkaar hebben opgebouwd. Zie ook 'gemeenschappelijke ambitie' en 'relatie'. Er is dan al sprake van een vertrouwensbasis en het besef dat de partners 'iets met elkaar hebben' of 'op elkaar lijken'. Van daaruit is het gemakkelijker de ambtelijke fusie als 'stip aan de horizon' te definiëren en vervolgens samen een heldere route uit te stippelen voor de weg daar naar toe.

Hobbels bij 'organische groei'

Toch kan deze vorm van 'organische groei' een risico met zich meebrengen. We zien in de praktijk veel hobbels ontstaan als gemeenten die elkaar al goed kennen, besluiten om stap voor stap, of beter gezegd taak voor taak, tot een volledige ambtelijke fusie te komen.

Zij verzuimen het eindbeeld en het moment waarop dat eindbeeld gerealiseerd moet zijn, bestuurlijk te verankeren.

Gemeenten kiezen er in een 'organisch' proces bijvoorbeeld voor om te starten met een formele samenwerking op een aantal taken of ondersteunende functies, bijvoorbeeld in de vorm van een Openbaar Lichaam. Dit vanuit de gedachte de samenwerking in de loop der jaren uit te bouwen tot een volwaardige ambtelijke fusieorganisatie.

De praktijk leert ons echter dat dergelijke samenwerkingsverbanden op onderdelen vaak in onrustig vaarwater terecht komen. Tussen de taken waarop wordt samengewerkt en de achtergebleven ambtelijke capaciteit in de gemeenten ontstaat een 'knip'. Die kan zorgen voor 'wij-zij-verhoudingen', vraagstukken over de kwaliteit van dienstverlening, discussies over de bijdrage aan de kostenbeheersing en dilemma's in de aansturing. Door deze hobbels in de samenwerking ontstaat veelal bij een of meerdere eigenaren/gemeenten het ongeruste gevoel dat de samenwerking 'zich eerst maar eens moet bewijzen', alvorens een volgende stap te zetten.

Bij een eventuele behoefte onder de andere partnergemeenten om de samenwerking uit te breiden met nieuwe taken dan wel te bewegen in de richting van een ambtelijke fusie, zal – eenmaal in een formele samenwerking – de traagste het tempo en de meest kleurloze de kleur gaan bepalen. Een ambtelijke fusie lijkt dan heel ver weg.

E Eigenaarschap voelen

Samenwerking is niet 100% maakbaar, maar de kans op succes is absoluut te beïnvloeden. Een deel van het succes ligt aan de ‘harde’ kant: het gestructureerd, professioneel, herkenbaar en innovatief organiseren van de samenwerking en het proces daarnaartoe. Een kwestie van iets op het juiste moment doen. Het gebruik van een helder spoorboekje én elkaar daaraan committeren is aan de voorkant van het proces noodzakelijk om succesvol de eindstreep te halen. Daarvoor is vanaf dag 1 een duidelijke projectorganisatie onontbeerlijk.

Ambtelijk fuseren doe je er niet ‘even’ bij. Het vraagt van de projectgroep veel tijd en aandacht, ontmoetingen en overleg tussen raden, colleges, gemeentesecretarissen, managers, medewerkers, OR-en en GO's. Maar natuurlijk ook tussen raden en colleges onderling en tussen colleges en hun gemeentesecretarissen. Iedereen komt op zijn of haar beurt aan zet in het proces richting een ambtelijke fusie, maar dat gaat niet vanzelf goed. Dat proces moet strak georganiseerd en geregisseerd worden.

Tegelijk laten de meest succesvolle ambtelijke fusieprocessen zien dat het juist aan de ‘zachte’ kant goed is gegaan. Bij de succesverhalen blijkt de beslissende factor vaak een kwestie van de juiste man/vrouw op het juiste moment op de juiste plaats. Deels beïnvloedbaar, maar soms ook afhankelijk van toevalligheden. De ‘zachte’ kant is niet altijd te sturen, maar je kunt het wel herkennen, erkennen en energie steken in het bespreekbaar maken of bijsturen van een situatie. Niet alleen samen aan tafel dus, maar ook alles op tafel.

Gideonsbende

Een ambtelijk fusieproces verloopt succesvoller als gezichtsbepalende personen vanuit de deelnemende gemeenten – burgemeester, gemeentesecretaris – een voortrekkersrol vervullen en collega's enthousiasmeren. Zo raken mensen aan het proces verbonden. Dat ‘eigenaarschap’ zorgt voor betrokkenheid en de wil om samen door roeien en ruiten te gaan. Samenwerken is namelijk complex en processen zijn soms langdurig. Een Gideonsbende van een paar enthousiaste voortrekkers voorkomt dat tussentijds de stekker uit het proces wordt getrokken. Ook als het spannend wordt. Continuïteit in deze groep is essentieel; het tussentijds vertrek van één van de leden van de Gideonsbende kan het samenwerkingsproces instabiel maken.

Niet alleen de interactie tussen toekomstige partnergemeenten is belangrijk. Ambtelijk fuseren betekent ook per gemeente voortdurend goed kijken naar het samenspel tussen gemeenteraad, college en bestaande ambtelijke organisatie. Want daar gaat het vaak al mis als we het hebben over ‘eigenaarschap’.

Het is een herkenbaar patroon: ambtenaren die vinden dat zij alles al heel goed weten en de gemeenteraad gaan vertellen over het ‘wat’ en het ‘hoe’, gemeenteraadsleden die zich vervolgens onvoldoende meegenomen voelen in het proces zodat het plan al vroegtijdig struikelt in de raad.

Ook hier is ‘eigenaarschap’ voor de ambtelijke fusie het sleutelwoord om het anders en beter te doen.

Gemeenteraadsleden en het college van burgemeester en wethouders moeten samen gezien worden als de vertellers van de gemeenschappelijke ambitie. De gemeenteraad bepaalt de kaders waarbinnen het college de voorbereiding en uitwerking van de samenwerkingsrelatie vorm geeft. Ook al gaat het grotendeels over een bedrijfsvoeringsvraagstuk, het is de gemeenteraad die uiteindelijk beslist over het al dan niet aangaan van de ambtelijke fusie. Dit betekent dat de betrokkenheid van de gemeenteraad gedurende het gehele proces, van verkenning tot realisatie, essentieel is. Tijdig informeren

van raadsleden – al dan niet tijdens gezamenlijke raadsinformatieavonden, bijeenkomsten van een te formeren klankbordgroep van fractievoorzitters of bondig via een raadsinformatiebrief – over proces en inhoud is daarbij cruciaal.

I Inrichting ambtelijke fusieorganisatie

Als de intentie tot een ambtelijke fusie is uitgesproken (fase 1), volgt gedurende het proces in aanloop naar de start een aantal keuzes met betrekking tot de vormgeving en inrichting van de ambtelijke fusieorganisatie (fase 2). Keuzes die bepalend zijn bij het komen tot een definitief besluit over het al dan niet aangaan van de fusieorganisatie door de betrokken colleges en gemeenteraden.

We onderscheiden de zes belangrijk(st)e thema's waar het bij de nadere inkleuring van de ambtelijke fusieorganisatie over gaat, of zou moeten gaan:

- het takenpakket;
- de bestuurlijk-juridische vormgeving;
- de ambtelijke aansturing;
- het organisatiemodel;
- de huisvesting;
- de financiële aspecten.

Het takenpakket: gradaties in de ambtelijke fusie

Hoewel bij een ambtelijke fusie al snel gedacht wordt dat 'alle ambtelijke capaciteit' overgaat naar de ambtelijke fusieorganisatie, zien we in de praktijk varianten ontstaan in de feitelijke uitwerking.

- a Het volledig onderbrengen van de ambtelijke capaciteit in de fusieorganisatie, waarbij alleen de gemeentesecretaris en de griffier formeel 'achterblijven' in de individuele gemeente (zoals bij Werkorganisatie Duivenvoorde, de ambtelijke fusieorganisatie van Wassenaar en Voorschoten).
- b Behalve gemeentesecretaris en griffier wordt een beperkt aantal beleidsregisseurs 'achtergehouden' die de secretaris ondersteunen bij zijn/haar opdrachtgevende rol richting de gezamenlijke ambtelijke organisatie (zoals bij BEL Combinatie, de ambtelijke fusieorganisatie tussen Blaricum, Eemnes en Laren).

Variant a leidt in de praktijk veelal tot verbanden waarbij de collectiviteit en het vertrouwen de boventoon voeren. Gemeentesecretarissen vervullen daarbij de rol van zowel secretaris van het eigen college, als directielid van de ambtelijke fusieorganisatie. De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer worden in dit model dus vermengd in dezelfde persoon. Veelal worden daaraan gerelateerd ook de financiële afspraken op een bepaalde hoofdlijn met elkaar gemaakt; geen uurtje-factuurte fabriek, maar grofmazige verrekening van ingebracht budget of capaciteit.

Variant b wordt veelal gekozen vanuit de wens de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer expliciet van elkaar te scheiden. We zien in deze variant dan ook dat als opdrachtnemer een aparte directeur voor de fusieorganisatie wordt aangesteld en dat de opdrachtgeversrol door de achtergebleven gemeentesecretarissen wordt ingevuld. Er ontstaat zodoende een tamelijk zakelijke verhouding tussen de individuele gemeenten en de ambtelijke fusieorganisatie. We zien dat ook vaak terug in de financiële afspraken die partijen met elkaar maken; dienstverleningsovereenkomsten, urenregistraties en verrekening van geleverde capaciteit. We zien dat in deze variant een nadrukkelijker spanningsveld ontstaat tussen het individuele belang en het collectieve belang, wat ten koste kan gaan van de efficiency die de ambtelijke fusie beoogt.

Er ontstaan ook mengvormen van voornoemde varianten. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die de (strategische) beleidscapaciteit onderbrengen bij de fusieorganisatie, maar waar de betreffende medewerkers fysiek nog op het 'eigen' gemeentehuis werkzaam zijn en/of specifiek worden ingezet voor de voormalige werkgever.

De bestuurlijk-juridische vormgeving: het belang van een duurzaam construct

Een ambtelijke fusie is de meest vergaande vorm van ambtelijke samenwerking tussen gemeenten. De personele en financiële omvang die ermee gepaard gaat, rechtvaardigt of beter gezegd vereist een niet-vrijblijvende en duurzame samenwerkingsvorm. Dat vraagt om het instellen van een nieuwe rechtspersoon, waarvan de betrokken gemeenten als eigenaar optreden (verlengd lokaal bestuur). Het ontbreken van een eigenstandig rechtspersoon kan leiden tot ongelijkheid in beloning van collega's, gecompliceerde vormen van aansturing en verrekening en nadelige aanbestedingsrechtelijke consequenties.

Samenwerking tussen gemeenten vindt primair plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Vrijwel alle ambtelijke fusieorganisaties in Nederland zijn vormgegeven op basis van het Openbaar Lichaam, als enige variant binnen deze Wgr met rechtspersoonlijkheid.

Rechtspersoonlijkheid is vereist om zelfstandig op te kunnen treden in het maatschappelijk verkeer. Zo kan de ambtelijke fusieorganisatie contracten sluiten met andere privaatrechtelijke en/of publiekrechtelijke partijen en kan zij eigen personeel in dienst nemen.

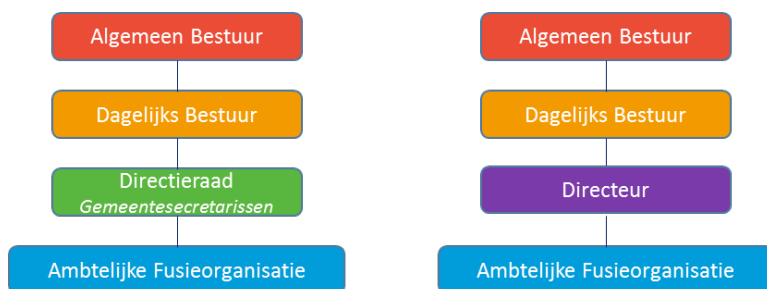
Omdat de ambtelijke fusie een bedrijfsvoeringsaangelegenheid is (de programmabudgetten blijven immers achter in de individuele gemeenten), is hier altijd sprake van een 'collegeregeling'. Ofwel: het zijn de collegeleden die zitting nemen in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van de fusieorganisatie. We zien in de meeste gevallen dat het Algemeen Bestuur wordt gevormd door de voltallige colleges. Zo wordt ook in bestuurlijke zin het gevoel gestimuleerd dat de samenwerking een collectief is van, voor en door alle betrokken gemeentebesturen.

Bij de uitwerking van de bestuurlijke verhoudingen moeten ook keuzes worden gemaakt omtrent de wijze van besluitvorming en de stemverhoudingen. We zien vanuit het oogpunt van gelijkwaardigheid en vertrouwen een toenemende tendens om te kiezen voor een stemverhouding op basis van het principe 'one man, one vote'. Ofwel: één stem per gemeente, waarbij een meerderheid van stemmen formeel beslist. Voor onderwerpen zoals (grote afwijkingen in) de begroting of de toetreding van nieuwe gemeenten, wordt regelmatig unanimiteit met elkaar afgesproken.

De ambtelijke aansturing: keuzes rondom de topstructuur

Een ambtelijke fusieorganisatie is er van, voor en door de betrokken gemeenten. Dit principe komt tot uitdrukking in de invulling van de diverse rollen rondom het samenwerkingsverband. De gemeenten vervullen de rol van opdrachtgever en klant, maar zijn als lid van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur tevens eigenaar van de fusieorganisatie. In de positie van directielid vervult de gemeentesecretaris mogelijk tevens de rol van ambtelijk opdrachtnemer.

Bij de inrichting van de ambtelijke topstructuur zien we twee varianten:



Figuur: twee varianten van ambtelijke topstructuur

Directieraad bestaande uit gemeentesecretarissen

In deze variant zijn de functies van gemeentesecretaris en directeur van de ambtelijke organisatie gekoppeld, vergelijkbaar met de oorspronkelijke situatie binnen gemeenten. Doordat de secretarissen in de rol van gemeentesecretaris wekelijks aanschuiven bij hun college en daarnaast als directeur verantwoordelijk zijn voor de ambtelijke organisatie, is de band tussen de individuele gemeenten en de overkoepelende ambtelijke organisatie vanzelfsprekend sterker dan wanneer beide functies losgekoppeld zouden zijn. Doordat de secretarissen met elkaar een directie vormen, zijn zij bovendien genoodzaakt er met elkaar uit te komen en met elkaars gemeentebelang rekening te houden. Daarnaast voorkomt deze variant een uitbreiding van de managementformatie vanwege de aanstelling van een separate directeur. In dit model lopen de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer door elkaar heen. Het overgrote deel van de bestaande ambtelijke fusieorganisaties heeft voor dit model gekozen.

Aparte directeur, los van de gemeentesecretarissen

In deze variant ligt de aansturing van de gezamenlijke ambtelijke organisatie bij een directeur, niet zijnde een van de gemeentesecretarissen. De directeur is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband en het geven van invulling aan goed opdrachtnemerschap richting de individuele gemeenten. De secretarissen blijven achter in de individuele gemeenten en zijn ambtelijk opdrachtgever richting het samenwerkingsverband. De mogelijkheid bestaat dat zij op een andere manier betrokken zijn bij de samenwerking, bijvoorbeeld in een adviescommissie. De opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol zijn in deze variant helder gescheiden. Dit model brengt secretarissen echter niet of in beperkte mate in de positie te sturen op de samenwerking. Het borgen van de nabijheid is lastiger: de directeur staat ver(der) van de colleges af. Ervaringen in het land laten zien dat deze constructie hierdoor de neiging kan hebben van gemeenten af te drijven.

Afwegingen bij inrichting topstructuur

- Nabijheid bestuur/ambtelijke organisatie;
- Voorkomen dat samenwerking te zeer eigen koers vaart en relatie raad/samenwerking verzakelijkt;
- Kostenbeheersing.

Primus inter pares

Bij de keuze voor een directieraad (variant 1) is het in de praktijk handig een 'primus inter pares' te kiezen in de rol van voorzitter of als algemeen directeur. Deze persoon kan de vergaderingen leiden, de directie en ambtelijke organisatie vertegenwoordigen bij alle bestuurlijke lagen binnen het samenwerkingsverband en de rol van WOR-bestuurder worden toegekend. Daarnaast kan hem of haar de bevoegdheid worden gegeven in het geval van 'stakende stemmen' een besluit te nemen. Eventueel kan besloten worden deze functie te rouleren onder de directieleden.

Het organisatiemodel: invulling ambtelijke hoofdstructuur op basis van visie op dienstverlening

De volgende stap na de uitwerking van de topstructuur is het verder uitlijnen van het organisatiemodel. Cruciaal is daarbij de vraag: Voegen we de bestaande ambtelijke organisaties '1 op 1' samen (oplossen van kwetsbaarheden), of grijpen we het fusieproces aan om direct een totale herinrichting van de ambtelijke organisatie en werkwijzen te realiseren (innovatie, kostenreductie)?

De start van een complex proces als ambtelijk fuseren kan een natuurlijk moment zijn om schoon schip te maken.

Durven, kunnen en willen de gemeenten de gelegenheid gebruiken om direct fundamenteel anders naar hun eigen rol en bijdrage in relatie tot burgers, bedrijven en instellingen te kijken?

En als je dan kritisch kijkt, zie je dan dat overheidsparticipatie tot uiting komt in taken, formatie, structuur en werkwijzen? Wordt de dienstverlening geïnnoveerd met hulp van ICT en door het persoonlijk contact met de burger op te zoeken? Kunnen uitbestede taken weer worden teruggenomen en ingebed in de krachtige ambtelijke fusieorganisatie? Of vormt de fusieorganisatie zich juist direct om tot een regiegemeente? De antwoorden op deze vragen bepalen in sterke mate de structuur en omvang van de nieuw te vormen organisatie en hebben vervolgens onmiddellijk impact op de veranderopgave van de betrokkenen.

Hoe de antwoorden ook zullen luiden: het momentum van het fusieproces biedt de uitgelezen kans om opnieuw over fundamentele organisatieprincipes na te denken.

Huisvesting; centraal of decentraal?

Een politiek-bestuurlijk gevoelige keuze in het ambtelijk fusieproces is die voor centrale dan wel decentrale huisvesting. Werken de ambtenaren straks op één centrale plek en blijven alleen de bestuurders binnen de eigen gemeentegrens werkzaam of worden ook de ambtenaren verspreid over het bestaande vastgoed van de deelnemende gemeenten? Misschien is er zelfs helemaal geen huisvesting meer zoals in de gemeente Molenwaard.

De huidige ICT-oplossingen en concepten als Het Nieuwe Werken bieden steeds flexibiliteit. Geen nieuwbouw, geen centralisatie, maar het benutten van bestaand vastgoed als uitvalsbasis voor steeds vaker in het veld werkzame ambtenaren en/of als standplaats voor routinematige werkprocessen.

De keuze voor decentrale huisvesting wordt ook aangegrepen voor het behoud van de lokale frontoffices en het inrichten van een 'bestuurspunt' per gemeente. Een plek waar raad, griffie, college, gemeentesecretaris en enkele als 'bestuurlijk nabij gewenst' te betitelen taken/functies (denk aan bestuurssecretariaat en communicatie) worden gehuisvest.

In dit kader benoemen wij dan ook dat het rechtspositioneel overbrengen van medewerkers naar de fusieorganisatie niets hoeft te zeggen over de 'afstand' tussen gemeente en samenwerkingsverband. De fysieke aanwezigheid is met elkaar te organiseren. Het contact van bijvoorbeeld bestuursondersteunende, adviserende of beleidsmatige functies met de opdrachtgever en de voeling met de lokale situatie komt voort uit frequente ontmoetingen op locatie. De naam van de organisatie op het salarisstrookje doet er dan niet zoveel toe.

Financiën; voorname factor in besluitvormingsproces

Zeker in tijden van krapte in de gemeentefinanciën zien we dat de K van Kosten een doorslaggevende rol kan spelen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming over ambtelijk fuseren. Daarom is het aan de voorkant essentieel om bestuurlijk heldere, eenduidige en realistische financiële kaders en uitgangspunten voor de onderlinge samenwerking vast te stellen. Hieraan kan de uitwerking van de ambtelijke fusieorganisatie voortdurend worden getoetst en achteraf kan worden nagegaan of de ambtelijke fusie zich ook in financieel opzicht heeft ontwikkeld binnen de afgesproken kaders.

Al in de aanloop naar de ambtelijke fusie moeten de incidentele lasten die de eerste jaren zullen optreden in kaart worden gebracht. Te denken valt aan projectkosten als externe inhuur, communicatiebudget en facilitaire kosten, maar ook potentiële frictie- en desintegratiekosten dienen hierin meegeteld te worden. Deze ontstaan bijvoorbeeld doordat niet al het bestaande personeel geplaatst kan worden binnen de fusieorganisatie, door compensatie van arbeidsvoorwaarden en/of door vervroegde afschrijvingen op systemen of applicaties.

Het is de bedoeling dat deze incidentele lasten in een periode van vier tot zes jaar worden 'terugverdiend' doordat de ambtelijke fusieorganisatie structureel financieel voordeel met zich meebrengt. Ten behoeve van afgewogen besluitvorming is het goed om in het financiële plaatje inzichtelijk te maken

hoe de (grofmazige) meerjarenbegroting voor de ambtelijke fusieorganisatie eruit ziet, op welk moment de incidentele lasten worden terugverdiend, hoe en wanneer eventuele bestaande taakstellingen in de gemeentelijke begrotingen worden geëffectueerd en wanneer er sprake is van een structureel positief financieel effect. Dit financiële plaatje past aan het begin van fase 2.

Eenvoudige kostenverdeelsleutel

Iedere partner in de samenwerking zal een structureel financieel voordeel op de eigen gemeentebegroting willen realiseren door de krachtenbundeling. Zodra een gemeente het gevoel krijgt dat een ambtelijke fusie voor hen financieel nadelig uitpakt, kan dat wel eens het einde van het fusieproces betekenen. Om dit te voorkomen is het niet alleen belangrijk dat de financiële kaders zorgvuldig worden gekozen, maar ook de daaraan gerelateerde kostenverdeelsleutel. We schetsen drie varianten:

- a Een vaste verdeelsleutel, bijvoorbeeld gebaseerd op de omvang van de (oorspronkelijk) ingebrachte formatie of het budget. Alle bedrijfsvoeringskosten van de fusieorganisatie worden conform deze verdeelsleutel verrekend.
- b Onderscheid tussen basis- en pluspakketten. Diensten uit het basispakket worden verrekend met een vaste verdeelsleutel op basis van ingebrachte formatie/budget. Aanvullende vraag naar diensten uit het pluspakket wordt aan de betreffende gemeente separaat in rekening gebracht.
- c 'Uurtje-factuurkje'. In de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) verankeren gemeenten en ambtelijke fusieorganisatie de politiek-bestuurlijke wensen in termen van producten en uren. De gemeenten verplichten zich daarmee het in deze DVO overeengekomen aantal uren af te nemen van de ambtelijke fusieorganisatie tegen de daaraan gerelateerde kosten.

