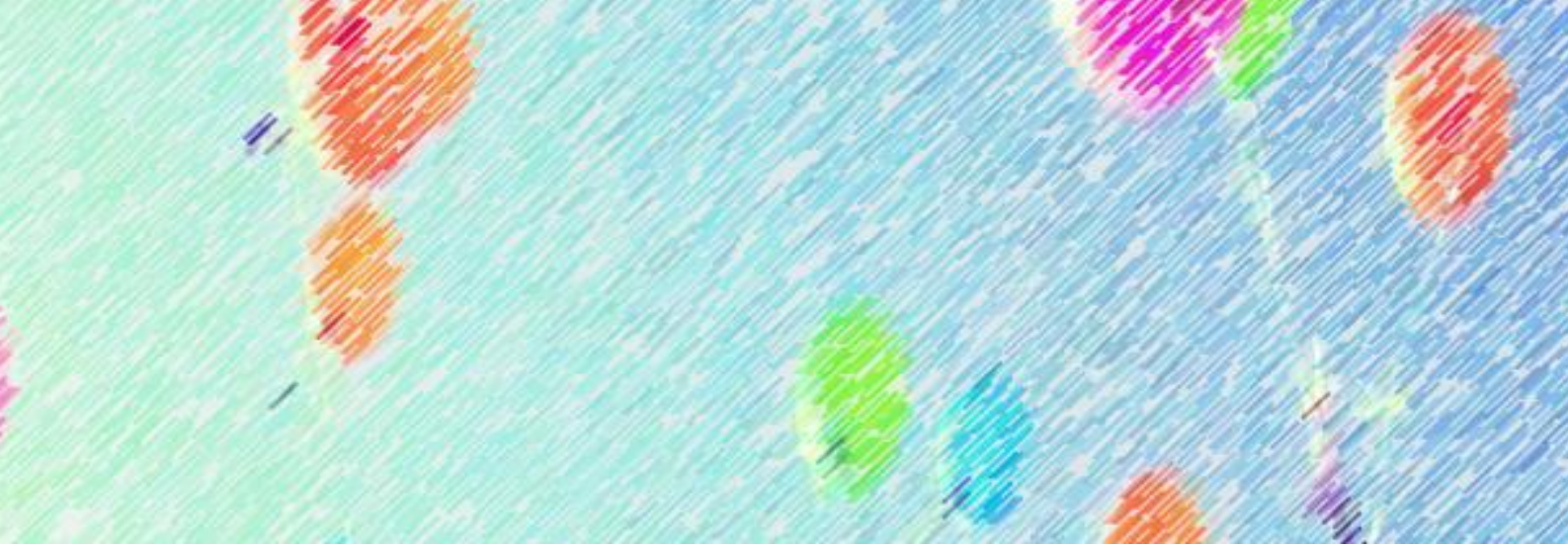


TIEN JAAR NA INTRODUCTIE VAN HET SETA-MODEL IN DE PRAKTIJK

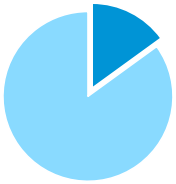
TIEN DILEMMA'S VAN AMBTELIJKE FUSIEORGANISATIES

DE BELANGRIJKSTE VRAAGSTUKKEN UIT DE PRAKTIJK EN HANDVATTEN VOOR OMGANG DAARMEE

Toen de denktank De Kornuyten (o.l.v. prof dr. Arno Korsten) in 2002 het concept 'Samen En Toch Apart' (SETA) – later in de praktijk omgedoopt tot 'ambtelijke fusie' – aan papier toevertrouwde, werden diverse voordelen aan het model toegeschreven. Zoals een toename in de capaciteit om te vernieuwen, efficiency-voordelen door harmonisatie (terwijl de mogelijkheid tot maatwerk blijft bestaan), een verbetering van de kwaliteit van producten en diensten en een afname van kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie.

In de praktijk blijken veel ambtelijke fusieorganisaties in staat om deze voordelen daadwerkelijk te realiseren. Tegelijk kennen ambtelijke fusies ook een aantal vraagstukken, die specifiek verbonden zijn aan de kenmerken van de samenwerkingsvorm. Een vorm waarin autonome gemeentebesturen in tact blijven en worden bediend vanuit één gezamenlijke ambtelijke organisatie. In dit artikel beschrijven wij tien dilemma's van ambtelijke fusieorganisaties en geven handvatten hoe daar in de praktijk mee om kan worden gegaan.

24
ambtelijke fusieorganisaties



15
procent v/d Nederlandse gemeenten

1.787.969
inwoners

#01 WEL OF GEEN NATUURLIJKE PARTNER(S)?

In een ambtelijke fusie is een keuze voor de juiste samenwerkingspartner(s) essentieel. Soms wordt een partner om defensieve redenen ('onmogelijk om mee te herindelen') gekozen. Daar waar gemeentebesturen weinig natuurlijke verbinding kennen, is samenwerking echter vaak een 'zakelijke overeenkomst' in plaats van een duurzaam 'liefdevol huwelijk'. Soms blijkt dat gemeenten een ander karakter, een andere oriëntatie en een andere inhoudelijke agenda hebben. Dat zorgt vaak voor moeizame samenwerkingsrelaties, een grotere nadruk op het behoud van eigen identiteit en beperkte mogelijkheden op harmonisatie van beleid. Ook is een ambtelijke fusie dermate ingrijpend (immers worden de organisaties van deelnemende gemeenten geheel samengevoegd), dat wanneer na enkele jaren de wens tot andere vormen en/of partners ontstaat, ontvlechting zeer complex is. Een zorgvuldige afweging voor partnergemeenten in de aanloop naar de samenwerking is dus noodzakelijk.

#02 KWALITEITIMPULS OF KOSTENREDUCTIE?

Daar waar gemeenten in de aanloop naar een ambtelijke fusie naar elkaar toe niet 100% transparant zijn over hun achterliggende motieven of doelstellingen, of daar waar deze onvoldoende met elkaar zijn uitgediscussieerd, kan dit tot spanningen leiden. Een spanningsveld waarbij bijvoorbeeld de ene gemeente nadrukkelijk wenst te sturen op kwaliteit van uitvoering en innovaties, en de andere gemeente nadrukkelijk wil sturen op kostenreductie. Dergelijke spanningen kunnen ook in de loop der tijd optreden, als gevolg van veranderende lokale omstandigheden (zoals verslechterende financiële positie), de wisseling van sleutelpersonen en/of als gevolg van een veranderende politieke setting na verkiezingen. Dit dilemma kan de bestuurlijke verhoudingen en daarmee de ambtelijke fusie als zodanig onder druk zetten. Transparantie over motieven en doelen in de aanloop naar de ambtelijke fusie, maar zeker ook 'lopende de rit' kunnen dergelijke spanningsvelden helpen beheersen.

#03 'KLASSIEK' OF GASTHEERMODEL?

Vanuit bestuurskundig oogpunt zijn er twee hoofdvormen van ambtelijke fusie:
1. *'Klassieke' ambtelijke fusie*: het rechtspositioneel onderbrengen van alle ambtelijke capaciteit in een aparte juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid.
2. *'Gastheermodel'*: ambtelijke capaciteit wordt door een kleinere gemeente rechtspositioneel ondergebracht in de organisatie van de grotere buurgemeente.

De keuze voor een model is van verschillende factoren afhankelijk. Daar waar sprake is van een significant grotere en een kleinere gemeente, wordt vaak gekozen voor een gastheermodel: de grote broer verleent diensten/producten aan de kleinere buurgemeente op basis van een dienstverlenignsovereenkomst. Een ambtelijke fusie tussen meer gelijkwaardige partners (veelal uitgedrukt in inwoneraantal of gezamenlijke positionering in de regio) krijgt vrijwel in alle gevallen vorm volgens het 'klassieke' ambtelijke fusie model: een aparte juridische entiteit op grond van de Wgr, in de vorm van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Bij de keuze voor een 'klassieke' ambtelijke fusie is sprake van een gedeeld eigenaarschap tussen de deelnemende gemeenten: zij hebben gezamenlijk (op collegeniveau) directe zeggenschap over het functioneren van de organisatie. Bij een gastheermodel is géén sprake van gedeeld eigenaarschap, maar berust het eigenaarschap bij de 'gastheer'.

Het is raadzaam om aan de voorkant van een ambtelijke fusie zorgvuldig af te wegen welk model het best past bij de dan geldende lokale context.

#05 ÉÉN DIRECTEUR OF DIRECTIERAAD?

De vormgeving van de ambtelijke sturing op een ambtelijke fusieorganisatie blijkt van invloed op de mate waarin gemeenten en ambtelijke organisatie zich met elkaar verbonden voelen. De praktijk leert dat 'verbinding' essentieel is, om 'wij-zij' gevoelens te voorkomen.

In de praktijk zien we grofweg twee smaken: de eerste betreft een aparte algemeen directeur op de ambtelijke fusieorganisatie, waarbij sprake is van 'achterblijvende' gemeentesecretarissen. Deze secretarissen vervullen dan de rol van ambtelijk opdrachtgever c.q. beleidsregisseur. De tweede smaak betreft een directieraad gevormd door de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. Zij zorgen net als in een 'normale gemeente', voor de directe verbinding tussen de collegetafel en de ambtelijke uitvoering.

Het blijkt in de praktijk essentieel om een directiemodel te hanteren dat past in de context van de deelnemers op dát moment. Ofwel, de inrichting van het directiemodel kan met de tijd en opgaven meebewegen.

#04 ORGANISATIE MET OF ZONDER IDENTITEIT?

Een ambtelijke fusieorganisatie kent in veel gevallen een eigenstandige juridische entiteit: een GR. Een entiteit die onder andere het werkgeverschap voor de betreffende medewerkers verzorgd. Daarbij is sprake van een spanningsveld tussen de mate waarin medewerkers zich kunnen identificeren met een organisatie (naam, logo, kernwaarden) en de autonomie van de individuele gemeenten, die in de relatie tot hun inwoners en ondernemers hun zelfstandigheid willen blijven uitdragen. Dit spanningsveld wordt soms versterkt door het efficiency-vraagstuk: het vasthouden aan de gemeentelijke identiteiten in de profilering naar de buitenwereld vraagt om veel aandacht voor het hanteren van het juiste briefpapier, telefonische beantwoording en uitingen in de openbare ruimte. Over het algemeen zien we een lijn ontstaan dat ambtelijke fusieorganisaties in zeer beperkte mate een eigen identiteit voeren. Slechts voor de rol als aantrekkelijk werkgever (werving en selectie) en als contractpartij rondom de bedrijfsvoering wordt de identiteit van de ambtelijke fusieorganisatie gehanteerd. In de contacten met inwoners en ondernemers staat de gemeentelijke identiteit dan centraal.

QUOTE

"...de ambtelijke fusie voldoet aan de verwachtingen die de deelnemers bij de start hadden: de doelen worden gehaald. Tegelijkertijd is er een aantal nadelen, maar deze wegen voor de gemeenten die reeds ambtelijk zijn gefuseerd niet op tegen de behaalde voordelen."

Minister Plasterk (BZK) – in de aanbiedingsbrief bij het onderzoek naar ambtelijke fusie (februari 2016)

#06 ACHTERBLIJVEND REGIETEAM OF NIET?

De wijze waarop de ambtelijke fusieorganisatie wordt ingericht rondom het gevoelen van 'nabijheid' tussen organisatie en autonome gemeentebesturen is ook van belang voor verbinding. Bij sommige ambtelijke fusieorganisaties is ervoor gekozen om (rechtspositioneel) een team van 'beleidsregisseurs' achter te laten bij de moederorganisaties. Dit lijkt op het eerste oog vooral de beleidsvrijheid van de individuele gemeenten te waarborgen. Echter zorgt het in de praktijk vaak ook voor 'wij-zij-verhoudingen'.

Om de nabijheid tussen gemeentebesturen en ambtelijke fusieorganisatie te bevorderen kunnen 'hulpconstructies' worden ingezet. Zoals gestructureerde ontmoetingen tussen de colleges en de ambtelijke organisatie en het in de fysieke nabijheid organiseren van bestuurlijk gevoelige functies en taken rondom de individuele portefeuillehouders.

#07 AUTONOMIE OF EFFICIENCY?

Een ambtelijke fusie verandert niets aan de bevoegdheden van de afzonderlijke gemeenteraden met betrekking tot het budgetrecht, de kaderstellende en controlerende rol. Ook blijft het college belast met de uitvoering, die ter ondersteuning daarvan beschikt over een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Het impliceert dat er verschillen kunnen zijn en blijven tussen het beleid van de autonome gemeenten, al naar gelang de politieke voorkeuren, beleidsmatige ambities en bestuurlijke opgaven, de zogenoemde couleur locale. Tegelijk heeft de ambtelijke fusieorganisatie belang bij zoveel mogelijk beleidsharmonisatie tussen de autonome gemeentebesturen. Harmonisatie van beleid zorgt namelijk voor efficiency in de ambtelijke uitvoering en voor een reductie in de complexiteit van de ambtelijke rol om meerdere besturen te dienen, die verschillende beleidskeuzen wensen te maken. Bovendien schaalt de ambtelijke organisatie op, waardoor in termen van kwaliteit een sprong vooruit wordt gemaakt: er ontstaan vaak 'zwaardere' functies, die de ambtelijke uitvoering krachtiger maakt. Gemeentebesturen maken niet altijd diezelfde ontwikkeling door en moeten wennen aan het model van de ambtelijke fusie, waarin van hen gevraagd wordt om lokale wensen en ambities nadrukkelijk te definiëren. Dat kan leiden tot politiek-bestuurlijk gevoelen dat er onvoldoende ruimte is voor autonome beleidskeuzen.

Tegelijk zien we ook dat veel portefeuillehouders van gemeenten elkaar bewust en actief opzoeken, om zelf tot onderlinge afstemming in prioriteiten, plannen en beleid te komen. Een open gesprek over de wensen ten aanzien van autonomie tussen gemeentebesturen, dialoog met de organisatie over eventuele gevolgen voor de uitvoering en efficiencymogelijkheden en zorgvuldige afwegingen daarin kunnen een bijdrage leveren aan (blijvend) goede verbindingen tussen zowel de deelnemende gemeenten als tussen de besturen en de ambtelijke organisatie.

#09 WEL OF GEEN BESTUURLIJKE VERBINDING?

Zoals eerder aangegeven: de mate van verbinding tussen deelnemende gemeentebesturen kan verschillen. Sommige raden en colleges komen nooit bijeen, anderen houden periodiek (één of twee keer per jaar) een gezamenlijke bijeenkomst. Op die momenten vindt informatie-uitwisseling over de samenwerking en informele ontmoeting plaats. Ook kan tot een gezamenlijke strategische agenda worden gekomen. In diverse ambtelijke fusieorganisaties komen portefeuillehouders structureel samen rondom gezamenlijke taken en inhoudelijke thema's. Daarbij kan het gaan om het aan de voorkant van bestuurlijke voorstellen zoeken naar bestuurlijke en inhoudelijke verbindingen tussen de gemeenten, bijvoorbeeld in voorbereiding op regionale overleggen. Het versterkt de onderlinge verbinding, zowel tussen gemeentebesturen als met de ambtelijke fusieorganisatie. Het verlicht de werklast van medewerkers, die meerdere besturen bedienen. En het versterkt bovendien de positie in de regio.

#08 ZAKELIJKHEID OF VERTROUWEN?

Ambtelijke fusieorganisaties kennen een verschillende mate van zakelijkheid. Waar in sommige gevallen uitvoerige overeenkomsten ten aanzien van de dienstverlening (gespecificeerd naar producten en diensten, kwaliteit en kwantiteit, aantal uren) tussen de organisatie en deelnemende colleges zijn afgesloten, is dat in andere gevallen niet of nauwelijks het geval en wordt uitgegaan van vertrouwen. En daar waar op sommige plekken verrekening plaatsvindt op basis van registratie van verrichte werkzaamheden en uren, wordt elders verrekend aan de hand van een vooraf vastgestelde verdeelsleutel. Als tussenvorm worden soms zogenoemde 'basis'-(standaard) en 'plus'-(maatwerk)pakketten gehanteerd. Waar een zakelijke insteek enerzijds transparantie en zekerheid biedt, geeft het anderzijds een hoge administratieve last. Bovendien leert de ervaring dat deze methoden nauwelijks tot verschillende uitkomsten leiden. Het is van belang om aandacht te hebben voor de motieven om bepaalde instrumenten in te zetten.

QUOTE

"Diverse ambtelijke fusieorganisaties in het land staan onder druk. Om verschillende redenen. Van beperkte verbinding tussen gemeentebesturen tot financiële tegenvallers. Bij structuren is het van belang dat ze periodiek worden bijgesteld. Aangepast op de dan geldende lokale wensen, ambities en verlangens.

Stan van de Laar

#10 VOLGENDE STAP OF NOG NIET?

Nu diverse ambtelijke fusieorganisaties enige tijd op weg zijn, de eerste evaluaties zich aankondigen en in maart 2018 de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, zien wij op meerdere plekken in Nederland een (politiek-bestuurlijke) vraag ontstaan over hoe verder. Zijn er aanpassingen in de vorm nodig, zoals in het juridische construct of de financiële afspraken? Zijn verbeteringen in de onderlinge bestuurlijke verbindingen van belang, is uitbreiding met nieuwe partners mogelijk of gewenst? Of is voor de bestuurskracht van de deelnemende gemeenten ook bestuurlijke opschaling middels een herindeling noodzakelijk? Ook zien we dat ambtelijk zich mogelijkheden voor doorontwikkeling voordoen. In organisatiemodellen (zoals zelfsturing), dienstverleningsconcepten (met aandacht voor innovatie) of digitalisering (waar steeds meer nadruk op komt). Vele ontwikkelingen, die duidelijk maken dat ambtelijke fusieorganisaties niet statisch zijn, maar continu in beweging zijn en blijven. Ons advies: heb het er over met elkaar. Over wat voor de gemeentebesturen en de ambtelijke organisatie in de huidige context wel en niet werkt. Waar behoefte aan is en welke wensen en ambities er zijn. Om samen te kijken naar wat de toekomst kan brengen!

ONZE ERVARING MET SAMENWERKING EN FUSIE

De adviseurs van SeinstravandeLaar hebben jarenlange ervaring met een divers pallet aan samenwerkingsvormen, waaronder ambtelijke fusies. Adviseurs van SeinstravandeLaar begeven zich veelal in de rol van onderzoeker als het gaat om bestuurskrachtmetingen, toekomstverkenningen, variantenanalyses en evaluaties. Als adviseur verzorgen zij vaak de politiek, bestuurlijke en ambtelijke procesbegeleiding om tot de besluitvorming over en implementatie van samenwerking en fusie te komen. Het opstellen van businesscases, bedrijfsplannen en inrichtingsplannen behoort tot de expertise van SeinstravandeLaar, waarbij de adviseurs veel specialistische kennis inbrengen rondom thema's als de juridische vormgeving, het governancemodel, de organisatiestructuur en de personele en financiële impact van samenwerking en fusie. Hieronder is een overzicht van onze ervaringen weergegeven:

TOEKOMSTVERKENNING EN ANALYSE ECOYSTEMEN

Voor individuele gemeenten voerden wij analyses uit naar hun ecosystemen, hun opgavenprofiel, de bestuurskracht en eventuele daarbij behorende vormen en partners voor samenwerking. Voorbeelden daarvan zijn analyses voor de gemeenten Helmond, Langedijk, Zandvoort, Weesp en Landsmeer.

UITWERKING BUSINESSCASES

Om een keuze voor een samenwerkingsvorm te maken stelden wij businesscases op, met een afwegingen tussen mogelijke samenwerkings- en fusievarianten, voor o.a.:

- Westvoorne, Brielle en Hellevoetsluis
- Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal
- Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

VORMING SAMENWERKINGSVERBANDEN

We begeleidden diverse gemeenten in de politiek-bestuurlijke besluitvorming over hun samenwerking en ambtelijke fusie:

- HLT Samen (Hillegom, Lisse en Teylingen)
- Werkorganisatie Druten-Wijchen
- BUCH (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo)
- SED (Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland)
- MijnGemeenteDichtbij (Boxtel en St. Michelsgestel)
- Meerinzicht (Ermelo, Harderwijk, Zeewolde)
- A2-gemeenten (Valkenswaard, Cranendonck, Heeze-Leende)

EVALUATIE EN DOORONTWIKKELING

Wij voerden diverse evaluatieonderzoeken uit, onder meer naar de mate waarin oorspronkelijke doelstellingen van de samenwerking zijn behaald en welke mogelijkheden voor doorontwikkeling er zijn:

- BEL-combinatie (Blaricum, Eemnes en Laren)
- UW Samenwerking (Montfoort en IJsselstein)
- Woerden/Oudewater
- Dienst Dommelvallei (Nuenen, Son en Breugel, Geldrop-Mierlo)
- Duo+ (Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel)

ONDERZOEK MOTIEVEN EN EFFECTEN AMBTELIJKE FUSIEORGANISATIES

Begin 2016 voerde SeinstravandeLaar, in opdracht van het Ministerie van BZK, een onderzoek uit naar de motieven van gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie, hun doelstellingen daarmee en de effecten van het samenwerkingsmodel op de participerende autonome gemeenten. Klik hier voor het rapport, en hier voor het bijbehorende bijlagenboek.

Marktgroep Samenwerking en fusies van SeinstravandeLaar:

drs. Stan van de Laar
partner & senior adviseur
s.vandelaar@seinstravandelaar.nl
06 - 30 37 29 97

dr. Johan Posseth
senior adviseur
j.posseth@seinstravandelaar.nl
06 – 81 03 79 90

Judith Gunnink MSc.
adviseur
j.gunnink@seinstravandelaar.nl
06 – 13 07 19 78

Melanie Huurneman MSc.
adviseur
m.huurneman@seinstravandelaar.nl
06 – 23 50 94 48

David Bos MSc.
adviseur
d.bos@seinstravandelaar.nl
06 – 34 50 85 82

dr. Freek van Berkel
adviseur
f.vanberkel@seinstravandelaar.nl
06 – 19 68 35 73

mr. Mirjam van der Bent
adviseur
m.vanderbent@seinstravandelaar.nl
06 – 27 56 89 34

Karl Kouki MSc.
adviseur
k.kouki@seinstravandelaar.nl
06 – 51 46 81 81