

# Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept

## Overzicht van 44 pogingen om te komen tot ambtelijke fusie van gemeenten

**Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten,**

[www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl)

7 maart 2017



### *Waar deze tekst over gaat*

Veel concepten maken een incubatietijd door alvorens ze worden uitgewerkt en toegepast. Ze blijven even liggen alsof het wijn betreft die moet 'rijpen'. Dat geldt ook voor het SETA-concept, een concept dat gericht is op ambtelijke fusie. SETA staat voor *'Samen en Toch Apart'*. Het concept is in 2002 geformuleerd door de 'Kornuyten', een werkgroep onder mijn leiding. SETA was bedoeld als een nieuw menu op de menukaart van het binnenlands bestuur, naast gemeentelijke bestuurlijke fusies, decentralisatie en andere menu's.

Het concept werd in 2002 gelanceerd (zie het boekje *'Samen en Toch apart'* van Korsten c.s.) als een vorm van *'shared services'* in de publieke sector, van krachtenbundeling. Twee of drie gemeentebesturen die dat op vrijwillige basis willen, gaan hun ambtelijke apparaten laten opgaan in *één werkorganisatie ('Samen')*. Die organisatie gaan ze met elkaar delen en die gaat voor elke gemeente en elk gemeentebestuur afzonderlijk werken (*'Apart'*). Om ambtenaren te laten weten wat partnergemeenten verwachten, wordt er gewerkt met *bestuursopdrachten*. Elk gemeentebestuur stelt zelf bestuursopdrachten op en de leiding van de ambtelijke organisatie, ook wel de ambtelijke pool genoemd, voert ze uit. De leiding bezint zich op de ontwikkeling van beleid, de dienstverlening en beleidsuitvoering. In interactie tussen besturen en ambtelijke leiding vindt afstemming plaats: wat doen we wanneer voor wie en hoe? En met welke kwaliteit? In dit verband wordt ook wel van *dienstverleningsovereenkomsten* gesproken.

Het gemeentebestuur dat producten of diensten geleverd krijgt, dient natuurlijk aan financiële verrekening te doen en aan controle. Is tijdig geleverd wat de bedoeling was?

Dit SETA-concept is wel betiteld als een *ambtelijke fusie*. Over dat concept gaat deze tekst. Wat is van dit concept terecht gekomen als in 2017 de balans wordt opgemaakt? Ik ben inmiddels een stuk wijzer hierover want ik heb in het land sinds 2002 om en nabij 90 inleidingen gehouden en discussies

gevoerd. Ik heb ook ambtelijke en bestuurlijke hoofdrolspelers van heel veel gemeentebesturen gesproken die betrokken waren bij het besluiten tot een ambtelijke fusie, bij de voorzichtige introductie ervan, of het verwerpen van dit idee of bij de doorontwikkeling ervan naar een bestuurlijke fusie. Ik heb ook veel stukken gelezen en evaluaties gezien. Ik ga die documenten hier niet allemaal noemen.

De vraag is wat van ambtelijke fusies terecht is gekomen, onder welke voorwaarden ze ontstaan en kunnen gedijen en welke voordelen eraan worden toegedicht. Het overzicht heeft betrekking op het hele land maar is niet volledig. Ik behandel verderop meer dan veertig cases die betrekking hebben op succes en falen van het streven om te komen tot een ambtelijke fusie.

Het doel van dit betoog is te laten zien of het concept levensvatbaar is gebleken, waar dan en welke overwegingen zoal speelden bij de keuze. Veel cases passeren op een betrekkelijk impressionistische wijze de revue. Wat daarbij opvalt, is dat de regionale context vaak wel een rol speelt. Wat willen de omliggende gemeenten? wordt de voorgestelde ambtelijke fusie te groot? Dat is een discussie die speelde in de omgeving van Delfzijl e.o., Lisse e.o., Heerde e.o., Onderbanken e.o.. Zo wilden de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout niet samen met de naburige gemeenten Lisse, Teylingen en Hillegom maar ze gaan beide, Noordwijk en Noordwijkerhout wel samen verder, en de andere drie ook. Er zijn regionaal nogal eens snuffelstages aan de orde (geweest).

Uiteraard heeft deze beschouwing beperkingen. Niet alle cases zijn uitvoerig te belichten. We volstaan met korte smaakmakende schetsen. Wie meer wil weten kan onder meer terecht bij documenten op de website [www.ambtelijkefusie.nl](http://www.ambtelijkefusie.nl). Dit is een initiatief van SeinstravandeLaar waarbij de VNG en VGS zich aansloten.

### *Werk organiseren*

Gemeenten die de kwaliteit van hun processen in huis of samen met andere organisaties willen verbeteren en beter willen voldoen aan de eisen uit de *Code voor goed openbaar bestuur* en ook effectiever willen zijn, kunnen het volgende doen:

- Beter ambtenaren aantrekken of ze op cursus sturen;
- Werk tijdelijk uitbesteden of structureel verzelfstandigen;
- Werk beter organiseren en managen en zorgen voor een goed werkklimaat;
- Samen en Toch Apart (dus een Ambtelijke fusie) starten: samenwerken met andere gemeenten door een aparte organisatie op te richten terwijl de bestaande gemeenten blijven bestaan;
- Bestuurlijke fusie.

Hier is – zoals gesteld - de ambtelijke fusie aan de orde. SETA betekent **Samen en Toch Apart**. 'Samen' houdt in dat de ambtenaren van zeg twee gemeenten één pool, een werkorganisatie, gaan vormen en bestuursopdrachten uitvoeren voor de colleges van burgemeester en wethouders. 'Apart' betekent dat de gemeenten met hun eigen gemeentebesturen blijven bestaan. Eigenlijk is het SETA-concept dus een *bedrijfsvoeringsconcept*. De burgers merken er – zo gezien - lang niet altijd wat van, hoewel de bedoeling is om de kwaliteit van het (ambtelijk en bestuurlijk) werk te verbeteren. Het inschuiven van ambtenaren uit een gemeente in een grotere andere rekenen we hier ook tot de ambtelijke fusies.

Binnen het concept zijn nog keuzen te maken. Volgens dit concept van ambtelijke fusie is het mogelijk integraal of partieel samen te werken. Integraal betekent: op *alle* gemeentelijke taakgebieden samenwerken in een ambtelijke fusie. Partiële ambtelijke samenwerking: op bij voorbeeld alleen op het gebied van handhaving samenwerken in een gedeeltelijke ambtelijke fusie (bij voorbeeld in de vorm van een unit met gedetacheerd personeel van andere gemeenten). Hier, in deze tekst, wordt het accent gelegd op de integrale samenwerking.

## Kenmerkend voor een ambtelijke fusie

We gaan uit van twee gemeenten van zeg 18.000 inw. en elk 120 fte aan personeel die een ambtelijke fusie aangaan. Hoe moet de lezer zich dan de kenmerken van een ambtelijke fusie voorstellen?

- Gemeentebesturen **blijven bestaan** maar de ambtenaren van beide gemeenten worden bij elkaar gezet onder één ambtelijke leiding ('pool'). Deze gemeentebesturen zijn **samen werkgever** van de ambtenaren. Voor het omgaan met de organisatie en met name de *werkgeversrol* wordt ook een bestuurlijke leiding gekozen. Dat kunnen bij voorbeeld de burgemeesters zijn.
- De gemeentebestuurders blijven in dit SETA-concept '**aaibaar**', houden contact met burgers en zuigen op wat er aan wensen of eisen leeft in de plaatselijke samenlevingen (contact en responsiviteit).
- Gemeentebesturen geven **opdrachten aan de pool** van ambtenaren. Dat heet ook wel de regiefunctie. Het geheel aan opdrachten wordt gereguleerd doordat sprake is van de normale ambtelijke planning & control. Dat leidt tot afspraken zodat gemeentebesturen weten wat ze mogen verwachten tegen welke prijs, kwaliteit, kwantiteit en tempo.

Tabel 1: Aantal beklonken en functionerende (gemeentelijke) ambtelijke fusies (niet volledig)

Deelnemende gemeenten		Naam van de ambtelijke fusieorganisatie/typering	Startdatum	Einddatum
Blaricum, Eemnes, Laren	1	BEL-combinatie	2008	
Groningen, Ten Boer	2	Groningen - Ten Boer	2008	
Millingen a.d. Rijn en Groesbeek	3	Later opgegaan in bestuurlijke fusie: Berg en Dal	2009	31-12-2014
Delfzijl, Appingedam en Loppersum	4			
Pekela, Veendam	5	De Kompanjie	2011	
Lossler, Enschede	6	Lossler - Enschede	2011	
Ommen, Hardenberg	7	Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	2012	
Amstelveen, Aalsmeer	8	Amstelveen, Aalsmeer	2013	
Dinkelland, Tubbergen	9	Werkorganisatie Noaberkracht	2013	
IJsselstein, Montfoort	10	UW-samenwerking	2013	
Voorschoten, Wassenaar	11	Werkorganisatie Duivenvoorde	2013	
Meppel en Westerveld	12	Stapsgewijze, Open ruimte	2013	
Purmerend, Beemster	13	Purmerend - Beemster	2014	
Cuijk, Grave, Mill & St. Hubert	14	Werkorganisatie CGM	2014	
Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk	15	BAR-gemeenten	2014	
Oostzaan, Wormerland	16	OVER-gemeenten	2014	
IJsselstein en Montfoort	17	UW-samenwerking	2015	
Woerden, Oudewater	18	Woerden - Oudewater	2015	
Stede broec, Enkhuizen, Drechterland	19	SED-gemeenten	2015	
De Wolden, Hoogeveen	20	Werkorganisatie De Wolden-Hoogeveen	2015	
Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen	21	ABG-gemeenten	2016	
Boxtel en Sint-Michielsgestel	22	MijnGemeenteDichtbij	2016	
Bergen, Uitgeest, Castricum en Uitgeest	23	BUCH-gemeenten	2017	
Hillegom, Lisse en Teylingen	24	HTL-gemeenten	2017	
Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a.	25	DDFK-gemeenten	2017	
Zandvoort en Haarlem	26		2018	
Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne	27	BHW-gemeenten	2018	
Bron: <a href="http://www.ambtelijkefusie.nl">www.ambtelijkefusie.nl</a> ; plus: eigen inventarisatie				

- Deze gemeentelijke opdrachten kunnen een **confectie-** of een **maatwerk-aanpak** hebben. Maatwerk betekent: het college van b&w specificeert wat het wil (aan te ontwerpen beleid of uitvoering of handhaving of evaluatie) in termen van procesgang, beoogd resultaat, kwaliteitsniveau en eventueel andere aspecten. Elke partnergemeente krijgt het maatpak dat het wil. Zo wordt recht gedaan aan het politiek primaat en de eigen fysieke, demografische, sociaal-culturele, economische en politieke kenmerken van de gemeente. Van ambtenaren wordt de flexibiliteit en loyaliteit verwacht om een links of een rechts verkeersveiligheidsbeleid te leveren, mits het college van B&W duidelijk maakt wat daaronder verstaan moet worden. Administratief kunnen de kosten verrekend worden. Confectie betekent: de ambtelijke organisatie levert hetzelfde uit aan elk van de gemeentebesturen. Denk aan eenzelfde nota over verkeersveiligheid of rioleringsbeleid.
- Er blijven enkele ambtenaren bij het college en de raad **voor het formuleren van opdrachten**. Alles functioneert binnen het kader van de bestaande rechtsstaat (Gemeentewet blijft dus gelden). Dat betekent dat dualisering tot zijn recht kan blijven komen. Een gemeenteraad heeft budgetrecht, controleert en stelt desgewenst kaders.
- Het SETA-concept is gedacht als **een groeimodel**. Het is mogelijk voorzichtig en **stapsgewijze** te beginnen, zo dat betrokkenen al doende kunnen leren. Het is een concept dat niet panklaar uit de voorraad van concepten getrokken kan worden. **Alliantiemanagement** is nodig. Kortom, leidinggevendenden moeten aandacht hebben voor hoe het concept uit te werken en eenvoudig en goed te laten functioneren. Dit punt is naar voren gekomen tot vijf gemeenten in de Krimpenerwaard (waaronder Nederlek en Vlist) samenwerkten. De gemeentesecretarissen hadden het samenwerkingsconcept na de keuze 'over de muur gekieperd' alsof de samenwerking verder vanzelf gaat. Dat erkenden ze rond 2006 tegenover mij tijdens een evaluatie. Verderop zal blijken dat de gemeenten Wassenaar en Voorschoten het op dit punt iets beter hadden kunnen doen.

### *De voordelen van een ambtelijke fusie-aanpak*

Denken in termen van ambtelijke fusie heeft voordelen. Hier volgt een aantal voorziene voordelen.

1. **Zaken blijven in een gemeentelijk apparaat niet langer liggen of komen niet van de grond. Na samenwerking is de kans groter op wel aanpakken.** Toelichting. Wat kan dan blijven liggen of niet van de grond komen? Denk aan mediation. Tweede voorbeeld: Wellicht dat de uitplaatsing van een bedrijf uit het centrum maar niet van de grond komt omdat er sprake was van pech met de bezetting van de eenmanspost in de gemeente; door samenwerking kan dit item worden opgepakt. Ander voorbeeld. Er ligt geen actuele analyse van de risico's op het gebied van klimaatgevolgen; door samenwerking kan daar nu eindelijk wat aan worden gedaan. Vier: Het bestuur heeft niks gedaan aan verbetering van rioleringen in gebieden met nare gevolgen van clusterbuien. Weer een ander voorbeeld. Het handhavingsbeleid is niet gemoderniseerd. Ambtenaren komen niet eens toe aan het volgen van opleidingen. Het groenonderhoud verloopt te traag. Het schone stoepen-beleid is inadequaar. Livestreaming van raadsvergaderingen is afwezig. De website is niet interactief. E-governmentbeleid blijft achter. De deliberatieve democratie blijft achter (er is onvoldoende dialoog met burgers, verenigingen, etc.). Gemeente kan zelf de risico's van evenementen niet goed inschatten met gevolgen voor vergunningenbeleid. De komst van een azc zet het gemeentehuis als organisatie op stellen. Vul maar in. Allemaal items die aanleiding kunnen zijn om te zeggen: zo kan het niet langer; er is een noodzaak om versterking te zoeken via een ambtelijke fusie of een bestuurlijke fusie.
2. **De kwaliteit van het beleidswerk kan toenemen, zeg de effectiviteit.** Burgers zijn met SETA beter af als de plancapaciteit aan gemeentelijke kant groeit en er betere stukken worden

geproduceerd. Initiatieven uit de samenleving kunnen door een robuustere ambtelijke organisatie in SETA sneller worden opgepakt. De keukentafelgesprekken inzake ouderenbegeleiding laten niet lang op zich wachten.

3. Er ontstaat een **snellere ambtelijke productie en daarmee een doelmatigheidsvoordeel**. Als een unit twee toeristische plannen moet maken, zal het tweede plan sneller klaar zijn als het gelijktijdig met het eerste of direct na elkaar (sequentieel) wordt opgesteld. Er treedt een **herhalingsvoordeel** op. En, brieven worden sneller beantwoord als er meer capaciteit is. Kortom efficiencyvoordelen liggen binnen bereik.
4. SETA zal moeten impliceren dat de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit op het vlak van 'juridische know how' stijgt. De kans is vervolgens groot dat ambtenaren door onderlinge bezinning **minder juridische fouten maken**. Door poolvorming in SETA (lees: ambtelijke fusie) neemt de juridische 'know how' direct of na zekere tijd toe. Als het goed is, wordt het aantal bezwaren of zienswijzen tegen plannen minder.
5. **Schaalvoordelen**. Samenwerking in de vorm van SETA geeft schaalvoordelen. Als een taak qua kosten toegerekend wordt aan 50.000 inwoners is die taak per inwoner vermoedelijk goedkoper dan dat die voor 15.000 inwoners wordt uitgevoerd. Een dienst met veel klanten, zoals een huisvuilophaal-unit, kan daardoor makkelijker innoveren (robotisering?) dan een unit met veel minder klanten.
6. **De pool heeft iets van 'samen sterk'**. De ambtenaren van een zwakke gemeente kunnen zich bij een ambtelijke fusie optrekken aan de ambtenaren van de sterkere gemeente. Immers, er wordt ervaring van 'frontrunners' in de pool ingebracht, aannemend dat er onder de twee gemeenten soms een is die op een bepaald domein voorop loopt.
7. **Wat eerst niet kon, kan nu wel**. Dat is de bedoeling bij een ambtelijke fusie. Samenvoeging moet tot meer spierballen leiden dan waar elk apart over beschikt. Een voorbeeld. Kende de ene gemeente verslaggeving van raadsvergaderingen (livestreaming) en de ander niet, dan moet die nu wel mogelijk worden voor de 'achterblijver'.
8. Kleine gemeenten hebben verhoudingsgewijs veel eenmansposten. Na ambtelijke fusie bestaan er **minder eenmansposten**. Dus is er minder kwetsbaarheid. Is een ambtenaar die in halve tijd een gebied doet ziek of gaat die een andere baan aanvaarden dan moet een nieuweling worden gezocht die vervolgens vermoedelijk niet ingewerkt is. Dit is desastreus.
9. Het argument van de **tegenkrachten**. Als een unit eerst bestond uit een persoon en na ambtelijke fusie uit twee of drie personen dan is onderlinge bezinning tussen ambtenaren mogelijk. Men kan elkaar stimuleren en corrigeren of aanvullen. Dit komt de kwaliteit van het werk naar verwachting ten goede.
10. Een unit met andere partners samen kent ook een psychologisch voordeel. Het **arbeidsklimaat** wordt voor ambtenaren vermoedelijk iets beter, zeggen psychologen.
11. **Betere taakverdeling** is mogelijk. Eindelijk kan iemand uit de ambtelijke organisatie zich eens richten op juridische kanten van aanbesteding en een ander kan zich specialiseren in wat anders, zeg staats- en bestuursrecht of omgevingsrecht. Dit is het indirecte gevolg van een ambtelijke fusie die een robuustere organisatie oplevert.

12. Het **regionale denken** kan in gemeenteraden groeien. Als twee gemeenten elk eenzelfde toeristisch profiel hebben, kan er één plan gemaakt worden voor twee gemeenten, in plaats van het maken van twee afzonderlijke plannen.
13. Er valt in SETA te besparen op **externe adviseurs**.

Opvallend is dat externe evaluaties van ambtelijke fusie die door gemeenteraden gestart worden en verderop aangestipt worden, diverse van deze voordelen niet meenemen maar juist sterk inzetten op de beantwoording van de vraag 'zijn er financiële voordelen?' Evaluaties zijn nogal eens eenzijdig en ook beperkt want de kost gaat voor de baat uit.



### *Nadelen van ambtelijke fusie*

Als het alliantie management achter blijft, blijken wellicht ook nadelen van een ambtelijke fusie. Wat zijn denkbare of verwachte nadelen?

1. Sommigen menen dat een grotere gemeente met een groter budget en meer inwoners en meer ambities ook betere bestuurders vraagt. Het duurt even voor het na een fusie zover is. De voordelen van ambtelijke fusie worden **niet direct bereikt**. Immers, de bestuurders blijven vermoedelijk in het begin dezelfde en de formatie wordt niet direct helemaal op zijn kop gezet.
2. **Twee keer 'niks' blijft niks**. Als zwakke ambtenaren met een lage opleiding bij elkaar gezet worden in een pool van ambtenaren is er nog niet onmiddellijk een krachtige kwaliteitsrijke, meer professionele ploeg aangetreden. Als het allround ambtenaren zijn die bij elkaar gezet worden, duurt het ook even voor er een **taakverdeling** met specialisatie is ontstaan die goed is voor de kwaliteit van de organisatie en beleidsprocessen.
3. Er ontstaat niet direct een **'hemel op aarde'-effect**. Als twee partnergemeenten samen een ambtelijke fusie aangaan, betekent dit dat al die andere **gemeenschappelijke regelingen** nog blijven bestaan. En er wordt dan nog samengewerkt met het waterschap, de veiligheidsregio, de RUT, enz.
4. Wordt de baas van de ambtelijke pool niet een **zonnekoning**, de baas over de politiek verantwoordelijken? Dit nadeel treedt niet op als de bestuurders in staat zijn opdrachten te formuleren en letten op het primaat van de politiek.
5. Wringt het als gemeenten met een gedeeld ambtenarenapparaat onderling ruzie krijgen vanwege **tegengestelde belangen**, zoals de aanleg van een ringweg rond een gemeente? Over zulke situaties moet je vooraf afspraken maken. 'Op zo'n moment moet de ene beleidsambtenaar in dienst staan van de ene gemeente, de andere voor de andere. Je wil niet dat een wethouder een gedeelde ambtenaar vraagt: hoe denken ze er aan de overkant over?'

6. Er kan discussie ontstaan wie, dus welke gemeente, **het eerst** door de ambtelijke pool geholpen moet worden. Ook dit oplosbaar. Het zal vooral spelen bij die ontwerpprojecten waarvoor de ambtelijke expertise beperkt aanwezig is.
7. Voor burgers wordt **tarieven vermoedelijk duurder**. De gemeente met de hoogste lokale belasting en heffingen wordt wellicht de norm, ook al is het zo dat gemeenten op zich blijven bestaan en uiteenlopen. Wie meer ambitie heeft, heeft ook meer budget nodig. 'Rupsje nooit genoeg' blijft komen. Maar er is een mogelijkheid om te **besparen op formatieplaatsen**. Twee apparaten van 150 fte betekent niet dat alle taakgebieden van ambtenaren gewoon dezelfde blijven. De posities zijn opnieuw te bezien. De gemeentebesturen van Wassenaar en Voorschoten bezuinigden na de keuze pro ambtelijke fusie.

### *Wanneer is een ambtelijke fusie kansrijk? Voorwaarden op een rij*

1. Als er een **enorm urgentiebesef** is bij raadsleden en colleges en de ambtelijke organisatie zelf, helpt dat om te komen tot invoering van het SETA-concept in de vorm van een ambtelijke fusie. Dat urgentiebesef groeit als blijkt dat bestaand beleid faalt, er juridische fouten gemaakt worden, de gemeente niet mee kan met de goede praktijken elders, als zaken blijven liggen of de bestuurlijke ambitie toegenomen is, als men nog niet aan mediation toekwam, als men niet in staat is aan te geven wat klimaatverandering en energietransitie voor de gemeente betekent. Etc.
2. Gemeentebesturen moeten **de voordelen** van samenwerking heel goed zien en er oog voor hebben op welke termijn die te behalen zijn. Een zo'n voordeel is de gezamenlijke inkoop van meubilair en ander materiaal. Inkoop is goedkoper per stoel bij de aanschaf van 300 stoelen dan van 70 stoelen, bij wijze van spreken. Een ander voordeel: gemeenten met een gezamenlijke werkorganisatie kunnen burgers beter helpen. En eindelijk komen gemeentebesturen toe aan vraagstukken als energietransitie en klimaatvraagstukken. 'We' gaan nakijken of 'we' meer kunnen doen met zonnepanelen in de gemeente en of wateroverlast door klimaatveranderingen beperkt kan worden.
3. Gemeenten (besturen, ambtenaren) moeten veel **vertrouwen** in elkaar hebben. Wantrouwen is zichtbaar in 'controle op controle' en punaisepoetserij.
4. Er moeten geen **negatieve beelden** van elkaars gemeentebesturen zijn. Een negatief beeld ontstaat als bestuurders of ambtenaren van de ene gemeente denken dat men bij de andere nogal eens een steekje laat vallen, of sprake is van een rauwe politieke cultuur of men het daar financieel moeilijk heeft. Een voorbeeld. De samenwerking tussen Druten en Beuningen stagneerde door een financieel probleem bij een van de gemeenten.



### *Waar moet je qua management van samenwerking op letten?*



1. **Hak knopen door.** Voorkomen knipperlichtrelaties: een gemeente die niet wil meedoen aan een ambtelijke fusie en dan toch weer wel, dat wordt niks.
2. **Maak het niet groot.** Werk samen met max. twee andere gemeenten. Meer komt zelden voor. Reden: dan zijn er teveel kansen op uiteenlopende doelstellingen met betrekking tot een fusie en verschil van agenda's of liggen er nog lijken in de kast.
3. **Werk je geleidelijk in.** Zorg voor patroonmatig handelen en voorspelbaarheid in de procesgang rond bestuursopdrachten en controle.
4. **Begin a-politiek** samen te werken. Gemeenschappelijk inkoop is een succesnummer. Zo hou je eventuele negatieve invloeden buiten de deur.
5. **Communiceer:** hoe raden op de hoogte van de voortgang van een ambtelijke fusie en de geleverde prestaties, ook al is het zo dat het dagelijks bestuur stuurt.

SETA impliceert een ambtelijke fusie. Die is toegepast in Cuyk, Grave, Mill St. Hubert (CMG), Wassenaar met Voorschoten, de BEL-Combinatie. Gemeentelijke herindeling impliceert een bestuurlijke én ambtelijke fusie. Ambtelijke fusie is een fusie zonder de nadelen van een bestuurlijke fusie.

### *Loopt ambtelijke samenwerking uit op een bestuurlijke fusie?*

Nee, het zelden voor het komen tot een ambtelijke fusie al de bedoeling deze fusie door te ontwikkelen tot een bestuurlijke fusie. Maar bij Graafstroom e.o. was dit wel het geval. Resultaat: Molenwaard.

Er zijn tal van clusters die SETA toepasten en nog niet tot bestuurlijke fusie overgingen: BEL-gemeenten, CMG-gemeenten, Wassenaar-Voorschoten. Maar een bestuurlijke fusie zou een aanvankelijk nog onbedoeld iets kunnen zijn dat toch na zekere tijd optreedt. Bij Ten Boer lijkt dat het geval; een bestuurlijke fusie met Groningen lijkt zich voor te gaan doen.

### *Verskil tussen een bestuurlijke en ambtelijke fusie?*

Een bestuurlijke fusie betekent dat de gemeenten opgeheven worden en dat een nieuwe gemeente ontstaat onder één bestuurlijke leiding en één regiem aan beleid. Ook in deze omstandigheid zal een college opdrachten geven.

De bestuurskosten worden in dat geval lager. Het aantal raadsleden per 1000 inwoners daalt in de nieuwe situatie ten opzichte van de twee oorspronkelijk zelfstandige gemeenten.

Er zijn minder afstemmingskosten dan in geval van een ambtelijke fusie.

### *Voorwaarden voor een bestuurlijke fusie*

Ook hier geldt:

- Er moet urgentie tot verandering zijn;
- Je moet er vertrouwen in hebben dat het bestuur met de ambtenaren in de nieuwe setting kwaliteit kan leveren.
- Je moet de voordelen zijn. Die zijn grotendeels dezelfde als in geval van slechts een ambtelijke fusie.
- Je zoekt geen partner om mee te trouwen waar je een afkeer van hebt. De beelden van elkaar moeten positief zijn.



## Wat leert de praktijk nog meer?

Er is een analyse mogelijk van pogingen om te komen tot een ambtelijke fusie. In het navolgende passeren die koppels gemeenten een rol waar ik mee van doen heb gehad omdat ik er een keer of vaker een inleiding heb gehouden en gediscussieerd heb met de bestuurlijke en ambtelijke top van de eventuele fusiepartners. Over enkele 'cases' haalde ik (ook) informatie uit rapporten, persberichten en boeken.

*Tabel 2: Beklonken en niet-gerealiseerde gemeentelijke ambtelijke fusies sinds 2002*

Nr.	Samenwerking	Jaar	Ambtelijke fusie gerealiseerd	Partiële ambtelijke fusie (Gedeconc model)	Ambtelijke fusie overwogen, niet tot stand gekomen (wel)	Bestuurlijke fusie gerealiseerd	Gestarte ambt. fusie die snel overging in bestuurlijke fusie
1	Blaricum, Eemnes, Laren: BEL Combinatie	2008	Ja				
2	Delfzijl, Appingedam en Loppersum	2011					
3	Oostzaan, Wormerland, Waterland en Landsmeer: Over-gemeenten	2014	Ja				
4	Wassenaar-Voorschoten: Werkorganisatie Duivenvoorde	2013	Ja				
5	Ommen-Hardenberg	2012	Ja				
6	Dinkelland en Tubbergen	2013	Ja				
7	Meppel en Westerveld	2013	Groei model				
8	BAR-gemeenten: Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk	2014	Ja				
9	Drechtsteden			Ja			
10	Veendam-Pekela: werkorganisatie De Kompanjie	2011	Ja				
11	De Wolden en Hoogeveen: Werkorganisatie De Wolden Hoogeveen	2015	Ja				
12	Boxtel en Sint-Michielsgestel: MijnGemeenteDichtbij	2016	Ja				
13	Cuijk, Mill St. Hubert en Grave: CMG	2014	Ja				
14	SED-gemeenten: Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland	2015	Ja				
15	Oudewater-Woerden	2015					
16	ABG-gemeenten: Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen	2016	Ja				
17	Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland: Molenwaard		Ja			Ja	X
18	IJsselstein en Montfoort	2015	Ja				
19	Kempengemeenten: Eersel e.o.			Ja, gedeconc samenwerking op vijf gebieden			
20	Ten Boer-Groningen	2008	Ja (gastheer)				
21	Aalsmeer-Amstelveen	2013	Ja (gastheer)				
22	Purmerend en Beemster	2014					
23	BUCH-gemeenten: Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo	2017	Ja				
24	BHW-gemeenten: Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne	2018	Ja				
25	HLT-gemeenten: Hillegom, Lisse en Teylingen	2017	Ja				
26	Haarlem en Zandvoort	2018	Ja, gastheer				

27	DDFK-gemeenten: Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a.	2017	Ja				Ja (excl. Dantumadeel)
28	Sluis, Terneuzen en Hulst				Bespreken, meer niet		
29	Warmond en Voorhout				Wel	Ja	
30	Anna Paulowna, Zijpe en Schagen				Wel	Ja, maar anders	
31	Beuningen en Druten				Wel		
32	Maasdonk, Lith en Bernheze				Nauwelijks	Ja, maar anders	
33	Ubbergen, Millingen en Groesbeek: Berg en Dal		Ja			Ja	
34	Heumen en Wijchen				Wel		
35	Gennep, Bergen en Mook en Middelaar				Nauwelijks		
36	Venray en Horst a.d. Maas			Ja			
37	Onderbanken-Brunssum				Wel		
38	Onderbanken, Nuth en Schinnen				Wel	Ja	
39	Brunssum en Landgraaf				Wel		
40	Landgraaf en Heerlen				Wel	BMC-voorstel	
41	Gulpen-Wittem en Valkenburg a.d. Geul				Wel		
42	Warnsveld-Zutphen				Als reddingsboei	Ja	
43	Asten, Someren en Deurne				Wel		
44	Losser en Enschede	2011		Ja			

**Casus 1: BEL-gemeenten. Blaricum, Eemnes en Laren hebben een ambtelijke fusie gestart. Die staat niet ter discussie. BEL is best practice.**

Twee van de drie gemeenten zijn gelegen in de provincie Utrecht en een in de provincie Gelderland. Toch hebben ze veel gemeen. Ze vormen een gebied, een welvarend gebied. Deze drie gemeenten hebben het SETA-concept ingevoerd, zoals de burgemeesters zelf ook stelden. Er is een ambtelijke fusieorganisatie gevormd, de BEL Combinatie die gehuisvest is in het gemeentehuis van Eemnes. Met behulp van een adviesbureau en een kwartiermaker is het hele systeem van werken verder doordacht en aan evaluatie onderworpen. De uitkomsten zijn positief. BEL is het uithangbord van SETA. Geen van de gemeentebesturen wil eruit stappen. Een bestuurlijke fusie werd en wordt niet overwogen. Wat gevoeld wordt, is de urgentie van samenwerking, de voordelen worden gezien en er is ruim voldoende vertrouwen tussen de partnergemeenten. De wethouders en burgemeesters kunnen in dit concept uit de voeten. Met hun opdrachten kiezen ze soms voor maatwerk, soms voor confectie omdat hun wensen gelijk zijn.

Ik sprak erover met de voormalige directeur van de BEL Combinatie, enkele burgemeesters, de kwartiermaker en de adviseurs van het adviesbureau WagenaarHoes en las de evaluatierapporten.

Aan deze casus zijn de voordelen van SETA te zien en de condities. SETA is in te voeren als je drie gemeenten laat samenwerken en niet meer, als de urgentie gevoeld wordt om samen meer te leveren dan alleen, als de voordelen van de ambtelijke fusie gezien worden en er geen beelden van de gemeentebesturen in de weg zitten. Alle gemeentebesturen hebben zich stabiel getoond; geen enkele had behoefte om uit te treden toen de herindelingsdiscussie over Muiden en Bussum startte.

**Check:**

- Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.
- Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.
- Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.
- Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.
- Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

### *Casus 2: Delfzijl, Appingedam en Loppersum*

De gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum zijn ambtelijk nauw gaan samenwerken, net als Ten Boer dat met Groningen deed en Veendam met Pekela. De drie gemeenten hebben zich in juni 2008 verbonden aan het bestuursakkoord Eemsdelta, waarin intensieve ambtelijke samenwerking een van de uitgangspunten vormt. De colleges van Delfzijl, Appingedam en Loppersum hebben ingestemd met een eerste uitwerking door de gemeentesecretarissen van de contouren, van een mogelijk *shared service center* (ssc) voor de drie gemeenten. Een ssc is een werkorganisatie waarin gezamenlijke diensten van gemeentelijke organisaties zijn ondergebracht. De contourschets geeft aan hoe deze werkorganisatie eruit kan zien. Ook is erin aangegeven welke voordelen er aan deze samenwerking zijn verbonden: continuïteit in dienstverlening, kwaliteitsverbetering van dienstverlening en verbetering van efficiency.

Uitgangspunten van de samenwerking in een ssc zijn:

1. De drie gemeentebesturen zijn en blijven autonoom en beslissingsbevoegd binnen het eigen gemeentelijk grondgebied;
2. De continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening aan de burger, evenals efficiencyoverwegingen zijn aanleiding voor verregaande samenwerking op ambtelijk niveau
3. De samenwerking moet voordelen brengen in kwaliteit, continuïteit en kosten;
4. De drie gemeentehuizen blijven lokaal bestaan als klantcontactcentrum;
5. Leidend principe is: afdelingen samenvoegen tenzij een goede reden bestaat dat niet te doen.

De verwachting was dat het ssc kon starten per 1 januari 2013. Er is een raming gemaakt van de benodigde kosten. De drie colleges beschouwen destijds de keuze als een fundamentele doorbraak al is er nog veel uit te werken. De drie colleges hebben uiteraard een kaderstellende discussie gevoerd met de gezamenlijke raden. Onderwerpen in deze discussie waren: het shared service center, het verandertraject, de verwachte resultaten en de invoeringskosten.

De samenwerking is doorgegaan maar daar overheen is de discussie gekomen over gemeentelijke herindeling. Het Eindrapport van de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (Jansen, Korthuis, Korsten) van 2013 getiteld *Grenzeloos Gunnen* zegt daar meer over. De drie genoemde gemeenten wensen – na het proces van samenwerking - eigenlijk een doorgroei naar een bestuurlijke fusie van de drie plus de gemeente Eemsmond (DEAL-gemeenten). Appingedam wil er nog meer gemeenten bij.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, maar niet beperkt.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, beperkt.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, voldoende.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

### *Casus 3: Oostzaan, Waterland, Wormerland, Landsmeer.*

De gemeente Oostzaan, gelegen in de Zaanstreek, houdt een avond met inleiding van mij en discussie over het concept SETA. Op de avond zijn aanwezig alle raadsleden van Oostzaan, het college en de ambtelijke top van Oostzaan en deze auteur. De breed gedragen conclusie van de bijeenkomst wordt: zo kan het niet langer. Er is enorme urgentie dat Oostzaan niet zelfstandig in de huidige vorm kan voortbestaan. Er blijven zaken liggen, sommige zaken kennen een achterstand, de kwaliteit van beleidsstukken is af en toe te gering, enz. Maar om de ambtenaren en burgers mee te krijgen in een ambtelijke fusie of bestuurlijke is een 'verhaal' nodig. Een kwartiermaker wordt aangezocht om te kijken wie met Oostzaan wil samenwerken en op weg daar naartoe een bestuurskrachtmetering wil laten uitvoeren. Het rapport verschijnt en er komt een ambtelijke fusie van Oostzaan (minder dan 10.000 inw.) en Wormerland (ong. 16.000 inw.). De ambtelijke

fusieorganisatie heet *Over-gemeenten*. OVER-gemeenten ondersteunt als serviceorganisatie met zijn 140 medewerkers de gemeenten Oostzaan en Wormerland. Het is volgens brochuretaal een ambitieuze, innovatieve organisatie met een platte organisatiestructuur. De verantwoordelijkheden liggen zo laag mogelijk in de organisatie waardoor medewerkers veel vrijheid en ruimte krijgen om invulling te geven aan hun werk en hun eigen ontwikkeling. Vertrouwen, vrijheid en verantwoordelijkheid zijn dan ook de uitgangspunten voor 'de manier van werken'.

De twee gemeenten zouden graag een derde en eventueel vierde partnergemeente toevoegen omdat de ambtelijke fusie nog te weinig 'body' heeft opgeleverd.

In de laatste vergadering van 2015 is de gemeenteraad van Landsmeer akkoord gegaan met het voorstel de mogelijkheid te onderzoeken van een ambtelijke fusie met de gemeenten Oostzaan, Waterland en Wormerland. Het voorstel werd met acht stemmen voor en zeven tegen nipt aangenomen. CDA en PvdA stemden tegen omdat hun voorstel om in het wilsbesluit ook de mogelijkheid van een bestuurlijke fusie op te nemen geen meerderheid kreeg. Positief Landsmeer stemde tegen omdat het de voorkeur geeft aan een fusie met Amsterdam.

D66 had in zijn programma een voorkeur voor de nu gekozen groene variant opgenomen. Niettemin had de partij tevoren al aangegeven dat bij een duidelijke uitslag van de enquête onder alle inwoners van 16 jaar en ouder de keuze van de meerderheid leidend zou zijn. Gezien de tijdens wijkgesprekken gepolste meningen was de verwachting dat een fusie met Amsterdam hoge ogen zou gooien. Van de deelnemers aan de enquête koos evenwel 62 procent voor de 'groene' gemeenten. Een meerderheid daarvan gaf ook de voorkeur aan een ambtelijke fusie boven een volledig bestuurlijk samengaan van de vier gemeenten.

Voor D66 woog dat laatste zwaar mee in het besluit het wijzigingsvoorstel van CDA en PvdA niet te steunen. Als je de enquêteresultaten serieus wil nemen moet je ze helemaal overnemen, was de redenering. D66 sluit niet uit dat de samenwerking in de toekomst toch tot een volledige fusie kan leiden. In dat geval vindt de fractie dat de raad terug moet naar de inwoners. Het voortbestaan van een eigen college van B&W en een eigen gemeenteraad moet volgens D66 wel meerwaarde hebben. Uit de enquête bleek verder dat veel inwoners invloed op hun eigen leefomgeving belangrijk vinden. Met 'het bestuur dichtbij' is de kans op die invloed waarschijnlijk groter dan bij een bestuur dat op grotere afstand staat. Daarmee is volgens D66 de meerwaarde voorlopig voldoende aangetoond. Voor CDA en PvdA woog opname van de fusiemogelijkheid in het besluit kennelijk zwaarder dan de duidelijke keuze voor Oostzaan, Waterland en Wormerland in plaats van voor Amsterdam. D66 betreurt het dat het wilsbesluit nu niet zo'n sterk signaal aan de beoogde samenwerkingspartners is als het had kunnen zijn.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, maar ze waren aanvankelijk nog niet voldoende uitgekristalliseerd.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja, hoewel er is gezocht naar meer partners dan de ene.

#### *Casus 4: Gemeenschappelijke werkorganisatie voor Wassenaar en Voorschoten*

De burgemeesters van de gemeente Voorschoten (Jeroen Staatsen) en Wassenaar (Jan Hoekema) voerden intensief overleg over een mogelijke bestuurlijke samenwerking, vooral vanaf 2009. Rond januari 2013 is de samenwerking in een ambtelijke fusie-organisatie, één werkorganisatie, officieel bekrachtigd. De ambtelijke samenvoeging moest leiden tot een betere dienstverlening, verminderde kwetsbaarheid en 'minder meerkosten'. De Werkorganisatie Duivenvoorde is gevestigd in Wassenaar.

In 2016-2017 is de samenwerking aan evaluatie onderworpen. Adviesbureau BMC verrichtte een bestuurskrachtmeting van elk van beide gemeenten (Wever e.a., 2016; Van Luijk e.a., 2016) en bekeek of de werkorganisatie ook bijdroeg tot voldoende bestuurskracht.

Uit het BMC-rapport over de gemeente Wassenaar blijkt dat vanuit het normenkader (gemeente in verschillende rollen) gezien het gemeentebestuur in een aantal opzichten *niet* bestuurskrachtig genoeg functioneert ondanks het bestaan van de ene werkorganisatie. BMC formuleert zware kritiek op de communicatie, de initiatieven, de interactie, de cultuur, de sturing, de kwaliteit van de stukken, de kwaliteit van het ambtelijk apparaat, de slagvaardigheid. Lees de citaten.

Eerste kritiek: BMC (2016: 37) stelt 'Door de bestuurscultuur is er onvoldoende open communicatie over de inhoudelijke vraagstukken, waardoor college en ambtelijke organisatie niet altijd de goede initiatieven nemen'.

Tweede kritiek: Bestuurders overleggen vaak niet in aanwezigheid van ambtenaren met ambtelijke ondersteuning met maatschappelijke 'partijen' met als gevolg 'knelpunten in de verwachtingsfeer bij externe partijen of de betrekkingen tussen bestuurder en ambtenaren, aldus het rapport.

Derde kritiek: 'Het bestuur is niet steeds voldoende slagvaardig', zegt het rapport. Maar daar blijft het niet bij.

Vierde kritiek, Wever e.a. op blz. 37: De ambtelijke organisatie slaagt, 'door het ontbreken van de basale randvoorwaarden, er onvoldoende in om de gewenste kwaliteit te leveren waardoor de bestuursorganen van college en raad ontevreden zijn over de geleverde kwaliteit van beleidstukken. De wisselwerking en het samenspel tussen politiek, bestuur en organisatie komt zo onvoldoende tot haar recht om sturing te geven en beleid te ontwikkelen. Met een blik op de doelstellingen die aan het begin van de ambtelijke fusie zijn geformuleerd (dienstverlenend, professioneel, sterk en ambitieus) kan geconcludeerd worden dat alleen een significante bijdrage is geleverd op het eerste aspect. Op een aantal onderdelen is de organisatie minder kwetsbaar geworden (minder 'eenpitters'), maar tegelijkertijd is er te weinig capaciteit en kwaliteit voor de beleidsinhoudelijke ondersteuning om de noodzakelijk geachte en gewenste kwaliteitsslag te maken.' (Einde citaat)

Vijfde kritiek: 'Voorts is als gevolg van het gebrek aan tijd en kwaliteit de bijdrage die de gemeente levert aan het functioneren in de regio onvoldoende, waardoor de lokale belangen en opgaven niet of niet voldoende worden geagendeerd. Ook de lage congruentiescore en de veelheid aan samenwerkingsverbanden dragen ertoe bij dat de beschikbare bestuurlijke en ambtelijke capaciteit onvoldoende in staat is om te sturen op de voor Wassenaar relevante dossiers en thema's (behoud van de groene leefomgeving, bereikbaarheid en infrastructuur, faciliteren en versterken van de aanwezige samenlevingskracht).' (Einde citaat)

Zo lees je het zelden. Hoe staat het met het beeld over de ambtelijke fusie? Citaat uit het BMC-rapport: 'De ambtelijke fusie was destijds objectief gezien een goede en noodzakelijke stap, maar naar nu blijkt was en *is het niet genoeg om de bestuurskracht op het juiste niveau te brengen*. Echter, het is realistisch om te veronderstellen dat als er geen ambtelijke fusie was geweest, de bestuurskracht nog meer onder druk was komen te staan' (Wever e.a., 2016: 38). De beide BMC-rapportages brengen aan het licht dat het schuurt met betrekking tot de kwaliteit van ambtelijke werkorganisatie en de interactieprocessen in de hoek van bestuur, raad, organisatie en samenleving. Vanuit de werkorganisatie wordt door ambtenaren gesteld dat men het lastig vindt voor drie 'bazen' te moeten werken: elk van de gemeentebesturen en nog de sturing door de leidinggevende(n) van de werkorganisatie zelf. Er zouden nog boventallige ambtenaren een plek gevonden hebben in de werkorganisatie waardoor de doelmatigheidsvoordelen onvoldoende bereikt worden. De werkdruk zou te groot zijn. Bovendien blijven gemeentebesturen vissen in de eigen regionale habitat. Die habitats zijn gedeeltelijk verschillend. Wassenaar is deels op een andere (sub)regio met andere samenwerkingsverbanden gericht dan Voorschoten. Burgemeester Charlie Aptroot, burgemeester van Zoetermeer en sinds 17 jan. 2017 – na het vertrek van burgemeester Hoekema - waarnemend burgemeester van Wassenaar, merkt dat op. Een voorbeeld betreft de opvang van asielzoekers in een azc. Bij deze discussie bleek dat de gemeentebesturen elk een eigen weg inslaan. De les is dat er blijkbaar in dit dossier onvoldoende bestuurlijk overleg is dat gericht is op afstemming tussen de favoriete partners Voorschoten en Wassenaar. Het leiding geven heeft er nog niet toe geleid dat voldoende alliantie management 'op niveau' wordt gepleegd om juist de voordelen van samenwerking in één ambtelijke organisatie tot hun recht te laten komen en nadelen weg te werken. Wat is het vervolg? BMC noemt drie mogelijkheden: de ambtelijke werkorganisatie optimaliseren, of weer ontmantelen (ontvlechten) of op weg gaan naar een bestuurlijke fusie in de vorm van gemeentelijke herindeling? Wat heeft welke voordelen? Wat zijn de bevindingen van de bestuurskrachtmeting voor Voorschoten? De schets van BMC vertoont wel zekere gelijkenis in de aanbevelingen maar is overigens iets positiever van toonzetting. BMC (Van Luijk e.a., 2016) ging uit van de vraagstelling: 'Is de gemeente Voorschoten in staat haar ambities waar te maken, gegeven waar de gemeente nu staat en gegeven externe ontwikkelingen en de omgeving waarin Voorschoten zich beweegt? En wat is er voor nodig, gelet op waar de gemeente nu staat, om deze ambities te realiseren?' De bevindingen luiden samengevat als volgt. Eerste de positieve. Van Luijk c.s. stellen: 'De gemeenteraad en het college van B en W worden als nabij en toegankelijk beoordeeld. Er is sprake van direct contact en directe feedback. De raad heeft een evenwichtige wijze van vergaderen en de dynamiek tussen coalitie en oppositie is als gezond te kwalificeren. Inwoners hebben een bovengemiddeld vertrouwen in het gemeentebestuur. Veel ambities uit het coalitieakkoord 2014 – 2018 zijn gerealiseerd. Daarentegen slaagt het gemeentebestuur er niet in om keuzes te maken voor onder meer de regionale samenwerking en het sluitend krijgen van de meerjarenbegroting'. BMC vervolgt: 'Voorschoten slaagt er prima in om zowel een goede relatie te onderhouden met haar inwoners als om het dorpse karakter van de gemeente te behouden. De inwoners zijn tevreden over de voorzieningen, het leefklimaat en de manier waarop de gemeente bijvoorbeeld inspringt op meldingen over de openbare ruimte. De (digitale) dienstverlening van de gemeente is meer dan op orde en het gemeentebestuur is benaderbaar. Op het onderdeel "de gemeente als dienstverlener" scoort de gemeente Voorschoten dan ook zeker voldoende.' Einde citaat. Voorschoten heeft wel een financieel probleem. BMC: 'Het financiële meerjarenperspectief is dermate kwetsbaar dat op de middellange termijn het onwaarschijnlijk is dat het goede voorzieningenniveau behouden kan blijven. Het beeld op de andere drie rollen (bestuur en beleidsmaker, medeoverheid in de regio en organisatie) van het door de gemeente vastgestelde normenkader is beduidend minder positief.' Einde citaat. De onderzoekers constateren dat de bestuurskracht van de gemeente Voorschoten 'onder druk staat' en in feite al met al 'onvoldoende'. Er zijn volgens BMC 'te weinig scherpe bestuurlijke kaders op onder meer de terreinen financiën en regionale samenwerking vanuit de gemeenteraad'. En, aldus BMC: 'College en ambtelijke organisatie nemen niet altijd de goede initiatieven'. De ambtelijke organisatie slaagt er 'onvoldoende in om voldoende kwaliteit te leveren, waardoor de bestuursorganen van college en raad ontevreden zijn over de geleverde kwaliteit van

beleidstukken'. 'Het samenspel en de wisselwerking tussen gemeenteraad, college van B&W en de werkorganisatie vertoont zwakheden' (Van Luijk e.a., 2016).

De bijdrage die de gemeente Voorschoten levert aan het functioneren in de regio is 'onvoldoende, waardoor de lokale belangen en opgaven niet of niet voldoende worden geagendeerd' (Van Luijk e.a., 2016). BMC: 'Ook de veelheid en weidse oriëntatie aan samenwerkingsverbanden draagt er toe bij dat de beschikbare bestuurlijke en ambtelijke capaciteit onvoldoende in staat is om te sturen op de voor Voorschoten relevante dossiers en thema's (behoud van de groene leefomgeving, bereikbaarheid en infrastructuur, faciliteren en versterken van de aanwezige samenlevingskracht)'.

Was de ambtelijke fusie eigenlijk een goede stap? Het rapport over Voorschoten stelt: 'De ambtelijke fusie was destijds objectief gezien een goede en noodzakelijke stap, maar naar nu blijkt was en is het niet genoeg om de bestuurskracht op het juiste niveau te brengen. Maar het is realistisch om te veronderstellen dat als er geen fusie was geweest, de bestuurskracht nog meer onder druk was komen te staan'. Structuur en werkwijze van de gemeenschappelijke werkorganisatie 'kost relatief veel tijd, geld en energie. Dit tekort gaat ten kost van de gewenste ambtelijke capaciteit om een professionaliseringsslag te maken. Ook het ontbreken van een doorleefde werkplanning is een knelpunt. Doordat de bestuurlijke aansturing complex is georganiseerd (dit leidt in onze ogen tot een gebrek aan eigenaarschap), is het bijsturen geen sinecure'.

Check:

[Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja maar wel ter discussie.](#)

[Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja maar dit kan volgens de stand van zaken begin 2017 beter.](#)

[Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja, maar kan beter.](#)

[Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.](#)

[Genoeg partners voor samenwerking? Ja.](#)

#### **Casus 5: Hardenberg en Ommen: ambtelijke fusie gerealiseerd**

Vanaf 1 juli 2012 vormden de ambtelijke organisaties van de gemeenten Hardenberg en Ommen samen één ambtelijke organisatie (BOH). De organisatie verzorgt sindsdien de ambtelijke dienstverlening voor de beide gemeenten en haar bijna 80.000 inwoners. Grofweg drie belangrijke ontwikkelingen in de samenleving lagen ten grondslag aan de ambtelijke fusie van Ommen en Hardenberg: a) verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening in relatie tot de wensen van inwoners, bedrijven en het Rijk (relatie met aspect *kwaliteit*); b) verhogen van de efficiency van de ambtelijke organisatie in relatie tot de bezuinigingen van het Rijk (relatie met *kosten*); c) versterken van de samenwerking met partners (ambtelijk en bestuurlijk) en het gezamenlijk ontwikkelen van beleid (relatie met *kwetsbaarheid*).

Er gelden vier uitgangspunten om de ambtelijke fusie vorm te geven. Daar zijn er later vier bijgekomen.

1. Maatwerk per gemeente is altijd mogelijk.
2. De beide gemeenten erkennen ieders eigenheid en verschillen.
3. De in afzonderlijke gemeenten in te richten frontoffices zijn qua dienstverlening allesomvattend.
4. De samenwerking ondersteunt sterk de externe oriëntatie van de ambtelijke organisatie.
5. De BOH als regisseur en samenwerkingspartner.
6. De BOH werkt klantgestuurd.
7. De BOH zet in op kwaliteit en efficiency.
8. De BOH is een aantrekkelijke werkgever.

Uniek bij de BOH is de volledige integratie van de beide organisaties en de omvang van deze ingreep naast de bezuinigingen en nieuwe taken. Hierdoor moest er, meer dan in andere gemeenten, geïnvesteerd worden in een nieuwe structuur, een nieuwe werkwijze, nieuwe processen en een nieuwe afstemming met besturen.



Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

### *Casus 6: Tubbergen en Dinkelland*

De gemeenteraden van Tubbergen en Dinkelland stemden in maart 2011 in met een vergaande samenwerking tussen de twee gemeenten. Voor het besluit was ook in de ambtelijke organisaties veel draagvlak, vertelde gemeentesecretaris Alex Damer van Dinkelland enkele jaren terug. 'Het getuigt van lef dat de raden deze stap zetten, er was bestuurlijke moed voor nodig,' zegt Damer. De opgelegde samenvoeging van Weerselo, Ootmarsum en Denekamp tot gemeente Dinkelland, tien jaar geleden was aanvankelijk bepaald geen succes. 'Daar is een lange strijd aan vooraf gegaan (...). Deze samenwerking is vrijwillig en gelijkwaardig, ingegeven door de opgave waar we voor staan.' Dat samenwerking nodig is, staat wel vast. Damer somt op: 'Bestuurskracht, bestuurlijke drukte, de gemeenteomvang, de 'A'-status voor gemeenten, de demografische ontwikkelingen, de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties en het gemis aan synergievoordeel.'

De gemeenten in de regio Noordoost Twente maakten in de afgelopen jaren vaak plannen om meer te gaan samenwerken, maar in de praktijk kwam er niet veel van terecht. 'In het verleden hebben we geleerd dat het vaak lastig is om bestuurlijk samen op te trekken.' Om die reden moet de samenwerking van Tubbergen en Dinkelland uitmonden in een fusie. (...) 'Om de organisatie sterk genoeg te maken voor de nieuwe taken die op ons afkomen, hadden we ook kunnen kiezen voor een ambtelijke samenvoeging. Maar het gaat ook om sturing. Als de bestuurlijke eigenzinnigheid erbij komt, haal je nog niet het maximale voordeel. Bestuurders zijn vaak niet bereid hun autonomie prijs te geven. Dat heeft tot gevolg dat een samengevoegde ambtelijke organisatie nog steeds dubbel werk moet doen. Bestuurlijke eenheid is ook belangrijk voor je positie in de regio en bij de provincie.'

Subtiel De weg naar een fusie is, om met Bommel te spreken, een ragfijn spel. De raden hebben nog geen einddatum afgesproken. Jaarlijks kijken ze wat de vorderingen zijn. Damer werkt nu samen met zijn collega Gerard Mensink van Tubbergen aan een stappenplan, dat in de tweede helft van 2011 aan de raden wordt voorgelegd. 'Het bouwen van een ambtelijke organisatie is weliswaar veel werk, maar ik verwacht geen grote problemen. De afdelingshoofden zijn betrokken, ze zien de kansen en ze onderschrijven de noodzaak van samenwerking.' Damer wil niet nu al plukjes ambtenaren bij elkaar gaan zetten, maar eerst een organisatie- en sturingsfilosofie opzetten. 'Eerst moet er eenheid zijn in hoe we gaan werken en op het terrein van personeelsbeleid zodat er een goed fundament is voor de nieuwe organisatie.'

Bestuurlijk kiezen de gemeenten voor een groeiproces. 'We gaan een agenda maken met onderwerpen waar de colleges gezamenlijk over gaan besluiten. We willen zoveel mogelijk gelijklopende keuzes maken op de verschillende beleidsterreinen.'

Dat Tubbergen en Dinkelland elkaar hebben gevonden lag voor de hand, vertelt Damer. 'We lijken nogal op elkaar in onze manier van denken en werken. We zaten eerder in een los-vaste samenwerking waar ook Losser en Oldenzaal bij betrokken waren. Losser heeft de keuze gemaakt om vergaand (ambtelijk) met Enschede te gaan samenwerken. Tubbergen en Dinkelland bleven samen over. Dat wij samengaan is een logische optie, ook al omdat er in de samenleving veel draagvlak voor lijkt te zijn.'

Hoe en waar de gefuseerde gemeente wordt gehuisvest is nog niet bekend. 'Dat is nog een stap te ver,' zegt Damer. Eén ding staat wel vast: de dienstverlening mag niet leiden onder de fusie. 'Gezien de (ruimtelijke) grootte van de gemeente ligt het voor de hand om twee gemeentehuizen open te houden, maar dit soort zaken liggen gevoelig, we moeten er nog over nadenken.'

Met ingang van 1 januari 2013 zijn beide ambtelijke organisaties samengevoegd tot een organisatie genaamd Noaberkracht. Deze nieuwe organisatie gaat werken voor beide zelfstandige gemeentebesturen, vanuit beide gemeentehuizen.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

### *Casus 7: Meppel en Westerveld, groeimodel*

Het SETA-concept was bedoeld als groeimodel. Hier komen de gemeenten Meppel en Westerveld in beeld. Er is niet gekozen voor ambtelijke fusie in één klap, maar voor een fasegewijze, groeiende uitbouw van de samenwerking. In 2013 is een start gemaakt.

Uit het onderzoek naar de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Meppel en Westerveld van september 2013 (*Eindrapport onderzoek ambtelijke samenwerking Meppel-Westerveld*) blijkt dat ambtelijke samenwerking vooral bijdraagt aan versterking van de kwaliteit van personeel en de organisatie en vermindering van de kwetsbaarheid ervan. Mogelijk kunnen ook kosten worden bespaard. Om de voordelen van samenwerking ten volle te benutten moeten enkele randvoorwaardelijke zaken goed worden geregeld. Deze liggen op het vlak van ICT, contracten, de wijze van organiseren van de samenwerking en van het omgaan met bestaande werklocaties. Op het organisatorische vlak is belangrijk te werken vanuit eenheid van leiding, opdrachtgeverschap goed te ontwikkelen en niet alles in één keer te willen regelen, maar lerend te groeien.

Aan de website Da's Mooi en de Meppeler Courant is het volgende ontleend. Vanaf 1 mei 2015 gingen de gemeenten Meppel en Westerveld werken vanuit één team Openbare ruimte. Het team bestaat dan uit een binnen- en een buitendienst en gaat op het gebied van Openbare ruimte beide gemeenten bedienen. De keuze om tot één team Openbare ruimte te komen is beschreven in een eindadvies voor dit onderdeel binnen het traject van ambtelijke samenwerking. Hieruit is gebleken dat één team Openbare ruimte veel meerwaarde op zou leveren op het gebied van kwetsbaarheid, kwaliteit en op termijn ook efficiency.

Burgemeester Jan Westmaas van Meppel stelt in 2015: 'In het traject van ambtelijke samenwerking is dit een mooie mijlpaal. Met een heel groot team gaan we samenwerken en beide gemeenten bedienen. Voor onze medewerkers brengt deze keuze wel een aantal veranderingen met zich mee. Zo kiezen we bijvoorbeeld voor de meest efficiënte werkwijze en zijn we minder kwetsbaar omdat medewerkers hun kennis nu met elkaar kunnen delen en elkaar kunnen vervangen. Ik zie het echt als een verandering achter de schermen, want voor onze inwoners in beide gemeenten blijft de dienstverlening op dit terrein gelijk.'

In het eindadvies Openbare ruimte is de input uit werkgroepen bestaande uit medewerkers verwerkt. Zij hebben hun kennis en kunde ingebracht om tot een zo goed mogelijk eindplaatje te komen voor het nieuwe team. Het eindadvies gaat nader in op de samenstelling van het nieuwe team Openbare ruimte met een binnen- en een buitendienst. Het advies behandelt verder de werkwijze binnen de teams, de werklocatie voor de binnendienst in Diever en voor de buitendienst in Meppel. Waar bestaat het team Openbare ruimte uit?

Het team Openbare ruimte bevat alle werkzaamheden met betrekking tot tactisch en operationeel beleid, beheer en onderhoud van de openbare ruimte, alsmede beheer en onderhoud van het gemeentelijk vastgoed en toezicht en handhaving openbare ruimte (BOA's). Het totale team bestaat uit ongeveer 100 medewerkers.

Nadat de beide ondernemingsraden en de colleges hadden ingestemd met het voorstel kon het nieuwe team Openbare ruimte op 1 mei 2015 aan de slag. Fasegewijs zijn de wijzigingen in werkwijzen doorgevoerd. Voor een aantal onderdelen is nog nader onderzoek nodig. Het gaat hier dan bijvoorbeeld over de werven en het afvalbrengstation. Ook op deze terreinen zijn mogelijkheden voor de samenwerking. Deze vergen echter nog wel nader onderzoek en ook een uiteindelijke politieke afweging.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### **Casus 8: Casus: BAR-gemeenten: Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk**

De BAR-gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk zijn in 2014 gestart met hun ambtelijke fusie. Is de fusie een succes? BB bericht er 3 dec. 2015 over. Hier wordt op enkele onderdelen teruggegrepen. De kwaliteit en deskundigheid van het personeel is door de ambtelijke fusie wel toegenomen. Ook de kwetsbaarheid voor uitval van personeel is verminderd. Deze verbeteringen staan door bezuinigingen op de personeelskosten overigens onder druk, stelt de rekenkamer van Barendrecht in een rapportage die eind 2015 verscheen. De realisatie van de doelstellingen van de ambtelijke fusie blijft achter, volgens de rekenkamer Barendrecht in *'Samen en nog steeds apart'*. Zo is onder meer de dienstverlening aan de Barendrechtse burgers verslechterd en is er sprake van beperkte beleidsinhoudelijke samenwerking. Daardoor is de kracht van de drie gemeenten niet vergroot en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen niet versterkt. De vooraf afgesproken besparing van tien procent op de bedrijfsvoeringskosten van de gemeenschappelijke ambtelijke organisatie wordt waarschijnlijk niet gehaald.

De beperkte betrokkenheid van de bestuurders van de gemeenten bij de beleidsmatige samenwerking is volgens de rekenkamer een van de oorzaken van de achterblijvende resultaten. 'De bestuurders van de drie gemeenten zijn te weinig betrokken bij de beleidsinhoudelijke samenwerking, omdat het gezamenlijk belang om samen te werken ontbreekt of onvoldoende concreet is gemaakt'. De expliciete wens van de drie gemeenten om zelfstandig te blijven, staat volgens de rekenkamer op 'gespannen voet met de doelstelling om de efficiency te vergroten'.

De rekenkamer is pessimistisch over het alsnog realiseren van de door de raad vastgelegde doelstellingen. 'Maatregelen om de doelstellingen van de BAR-samenwerking waarvan de resultaten achterblijven alsnog te realiseren, zijn afwezig of grijpen onvoldoende in op de oorzaken van de achterblijvende resultaten.' Bestuur en directie sturen daar ook niet op. Om het tij te keren moeten de doelstellingen worden herijkt en concreter gemaakt, adviseert de rekenkamer. De herijkte en SMART-geformuleerde doelstellingen moeten ter goedkeuring aan de drie gemeenteraden worden voorgelegd. Met de ambtelijke organisatie moeten prestatieafspraken worden geformuleerd. Deze moeten worden geborgd in de planning- en control cyclus van de BAR-organisatie.

Het college van Barendrecht deelt de conclusie dat er op dit moment van de meeste doelstellingen van de BAR- samenwerking voor Barendrecht nog geen verbetering zichtbaar is. 'Wij zijn echter wel van mening dat er na de eerste opstartfase veel verbeterprocessen zijn opgestart en dat er inmiddels

ook op diverse terreinen verbeteringen zijn bewerkstelligd', aldus het college in zijn reactie aan de rekenkamer. Het college betreurt dat de dienstverlening aan de burger is verslechterd. Het college heeft direct na de verkiezingen in 2014 aan de collega-wethouders van Albrandswaard en Ridderkerk om een nulmeting op de dienstverlening gevraagd, om effectief te kunnen sturen op verbetering. 'Helaas heeft het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie hieraan geen gehoor gegeven: het voorstel is destijds van de agenda gehaald', schrijft het college aan de rekenkamer Barendrecht.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

### *Casus 9: Drechtsteden: partiële ambtelijke fusie*

Ook in de Drechtsteden ben ik verschenen en wel in juli 2012. Toen hield ik in Alblasterdam een inleiding voor de gemeentesecretarissen van de deelnemende partnergemeenten en nam deel aan de discussie.

Zeven buurgemeenten werken vanaf de eerste initiatieven in 2010 samen:

Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Alblasterdam en sinds november 2015 Hardinxveld-Giessendam. Dat doen ze in een gemeenschappelijke regeling (GRD). Het samenwerkingsverband omvat onder meer het bestuursbureau Bureau Drechtsteden, de Gemeentelijke Belastingdienst Drechtsteden, het Ingenieursbureau Drechtsteden, Onderzoekscentrum Drechtsteden, Servicecentrum Drechtsteden en de Sociale Dienst Drechtsteden. In totaal telt de GR Drechtsteden 790 FTE's. Het gaat om een meervoudige gedeconcentreerde samenwerking. Dat betekent dat niet alle gemeentelijke taken van de partnergemeenten in een ambtelijke fusie zijn terecht gekomen.

Achter de samenwerking ging schuil de wens om tot een gezamenlijke aanpak van de grootstedelijke problematiek te komen. De kleinere gemeenten wilden vooral de doelmatigheid in de uitvoering verbeteren en de kwaliteit van de dienstverlening op een aantal taken. De samenwerking was ook een reactie op trends in de samenleving, zoals een verdere juridisering van het openbaar bestuur, de complexer worden digitalisering, hogere eisen die worden gesteld aan het personeel en de dualisering, de eis van meer transparantie en prestatieverantwoording.

Het algemeen bestuur, de Drechttraad, bestaat uit raadsleden van de zeven gemeenten. Iedere fractie in de zeven gemeenteraden heeft één vertegenwoordiger in de Drechttraad. Elk lid heeft een eigen 'stemgewicht'. Hoe zwaar zijn of haar stem weegt in de Drechttraad, hangt af van het aantal voor zijn of haar politieke partij behaalde stemmen bij de lokale gemeenteraadsverkiezingen. Zo heeft de Drechttraad een directe verbinding met de gekozen gemeenteraden. Het aantal leden hangt dus af van het aantal fracties in de gemeenteraden; in de bestuursperiode 2014-2018 zijn er 45 Drechttraadsleden. Het is de enige gemeenschappelijke regeling in Nederland waar raadsleden het primaat hebben en die als het ware wordt 'gedragen' door de inwoners, daardoor is het uniek in bestuurskundig Nederland.

Het dagelijks bestuur is in handen van het Drechtstedenbestuur dat bestaat uit acht bestuurders. Voorzitter is de burgemeester van Dordrecht. De totale begroting bedraagt bijna 265 miljoen euro. Ruim de helft van de zeven lokale begrotingen is regionaal belegd. De samenwerking voorziet erin dat er goedkoper en effectiever kan worden gewerkt.

De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden werkt samen aan het versterken van de economische kracht van de regio, zelfredzaamheid van en zorg voor de inwoners en het (fysiek) aantrekkelijker maken van het gebied. Belangrijke speerpunten zijn arbeidsmarkt en werkgelegenheid, onderwijs en bedrijfsleven, vestigings- en woonklimaat, bereikbaarheid, duurzaamheid, veiligheid en de transities

AWBZ en Jeugd. De Drechtsteden zetten zich gezamenlijk in om de as Rotterdam / Antwerpen en de maritieme sector in het bijzonder te verstevigen. Onder meer door nauwe samenwerking in de Vlaams Nederlandse Delta.

De GRD is ontstaan vanuit urgentie, vertrouwen en de voordelen van samenwerking zien. De aanwezigheid van druk bleek nodig om de samenwerking van de grond te krijgen (Van de Laar, 2010: 116). Er was een Gideonsbende die geloofde in de samenwerking en de samenwerking trok.

Check:

Urgentie tot (partiële) ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, na aanloop.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja, maar bijzonder punt.

### *Casus 10: De Kompanjie van Veendam en Pekela; een ambtelijke fusie.*

De visitatiecommissie Toekomst Groningse gemeenten kwam in haar toer door Groningen uit bij Veendam en Pekela. Gesproken is met burgemeester Ab Meijerman van Veendam en de toenmalige burgemeester van Pekela. Zij hebben uitgelegd dat De Kompanjie bestond. Helemaal soepel was de totstandkoming van de ambtelijke fusie niet gegaan maar intussen waren stevige stappen gezet. De gemeenten Veendam (inwoners per 1 april 2016: ongeveer 27.500) en Pekela (om en nabij 13.000 inw.) zijn gelegen in de provincie Groningen. Veendam en Pekela zijn ambtelijk gefuseerd, de organisatie heet De Kompanjie. Het gaat hier weer om: samen en apart. Dus om één ambtelijke organisatie voor twee zelfstandige gemeenten.

De Kompanjie is een professionele ambtelijke organisatie die de 'karakters' van beide gemeenten wil behouden. Daarnaast zorgt De Kompanjie voor de dienstverlening van beide gemeenten. Inwoners kunnen bij De Kompanjie terecht voor alle dienstverlening van de gemeenten Pekela en Veendam. Omdat de ambtelijke organisaties worden ondergebracht in De Kompanjie hoeven de colleges van B&W zich minder met de dagelijkse aansturing van de gemeentelijke organisatie bezig te houden. Hierdoor krijgen burgemeester en wethouders meer ruimte om direct contact met burgers te onderhouden en in te spelen op specifieke vragen en behoeften van burgers.

Beide gemeenten hebben een eigen college van B&W, gemeentesecretaris, bestuursadviseur en griffie. Daarnaast is er een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur van De Kompanjie. De Kompanjie is één geprofessionaliseerde, ambtelijke organisatie die twee zelfstandige gemeentebesturen ondersteunt en diensten aan de samenleving van beide gemeenten verleent. De Kompanjie is eigendom van de beide gemeenten. De gemeenteraden zijn de hoogste bestuursorganen in de gemeenten.

Aan het hoofd van De Kompanjie staat het Algemeen Bestuur (AB), dat bestaat uit de beide colleges van Pekela en Veendam. Het Dagelijks Bestuur (DB) wordt gevormd door de burgemeesters van beide gemeenten en van beide gemeenten een wethouder. De algemeen directeur is de secretaris van het dagelijks bestuur. De leden van het AB en DB leggen verantwoording af aan hun eigen college en gemeenteraden over het gevoerde beleid, beheer en bestuur.

Het AB is het hoogste bestuursorgaan van De Kompanjie. Het AB stelt de begroting en jaarrekening vast en is belast met het vaststellen van de financiële beheers- en controleverordening. Het DB is belast met het bestuur van De Kompanjie. Daaronder valt het voorbereiden van stukken voor het AB, het uitvoeren van besluiten van het AB en het beheer van de financiën. De twee burgemeesters, twee wethouders en de algemeen directeur vormen samen het DB. Het DB vormt de schakel tussen de colleges van B&W en De Kompanjie. Een belangrijke taak van het DB is om

de bedrijfsuitvoeringstaken van beide gemeenten over te brengen naar De Kompanjie. De Kompanjie zorgt voor de uitvoering van deze politieke wensen en ambities.

De Kompanjie staat onder ambtelijke leiding van een directeur. Deze voert de dagelijkse leiding en legt verantwoording af aan het AB en DB.

Beide gemeenten behouden een gemeenteraad. De gemeenteraden hebben dezelfde taak als alle andere gemeenteraden in Nederland. De gemeenteraad is het hoogste orgaan van elke gemeente.

Het samenwerkingsmodel De Kompanjie brengt hierin geen verandering.

Het College van B&W van elke gemeente heeft de taak om te besturen. Tot deze bestuurstaken horen onder andere:

- Het voorbereiden van kaderstellende besluiten en overige raadsbesluiten;
- Het uitwerken van de hoofdlijnen van het door de raad vastgestelde beleid, de uitvoering daarvan en het bepalen van de daarvoor benodigde beleidsregels en daarop gebaseerde deelplannen;
- De uitoefening van medebewindstaken.
- Privaatrechtelijke handelingen.
- Personeel en organisatie: het grootste deel van deze taak wordt uitgevoerd door het in stand houden van het 'Openbaar Lichaam De Kompanjie' (eigenaarschap).

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja (maar broos).

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja, maar met 'moeite'.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

### *Casus 11: Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen*

De gemeenteraden van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden hebben in juni 2013 met de samenvoeging van de ambtelijke organisaties (lees: ambtelijke fusie) ingestemd. In De Wolden ging dat schoorvoetend. Uit een enquête onder het personeel van De Wolden was daarvoor gebleken dat de ambtenaren niet stonden te juichen over de fusie. De gemeenteraad vreesde dat de fusie leidt tot een gemeentelijke herindeling.

Vanaf 1 januari 2015 vormen de ambtelijke organisaties van de gemeente Hoogeveen en de gemeente De Wolden één organisatie: *Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen*. De organisatie adviseert en ondersteunt de twee gemeentebesturen op professionele wijze bij de uitoefening van alle gemeentelijke taken en we verlenen diensten aan circa 80.000 inwoners van de twee gemeenten. De Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen heeft bijna zevenhonderd medewerkers in dienst.





Waar leidt dat concreet toe? Een voorbeeld. Het team Marketing, Communicatie en Bestuursondersteuning adviseert en faciliteert het bestuur en de ambtelijke organisatie. De afdeling is onderdeel van de eenheid Advies & Services. Het team bestaat uit 17 medewerkers. Na de samenvoeging van de organisaties van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden heeft het team Communicatie de lijnen voor de toekomst uitgezet.

Deze nieuwe organisatie werkt voor twee zelfstandige colleges van burgemeester en wethouders, en beide gemeenteraden. Het bundelen van krachten zorgt ervoor dat de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening kan worden versterkt, ook nu er steeds meer taken van de Rijksoverheid naar de gemeenten verschuiven. Inwoners en bedrijven kunnen hierdoor blijven rekenen op goede dienstverlening vanuit de bestaande gemeentehuizen.

De gemeenten moeten steeds meer taken uitvoeren met minder middelen. Door deze ambtelijke samenvoeging kan de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners verbeteren. Ook kunnen met één organisatie de kosten beter beheerst worden doordat taken efficiënter worden uitgevoerd. De dienstverlening blijft vanuit de bestaande gemeentehuizen geschieden.

Daarom startten Hoogeveen en De Wolden jaren terug het onderzoek naar een mogelijke ambtelijke samenwerking. Een gemeentelijke herindeling viel nadrukkelijk buiten het onderzoek. Burgemeester Roger de Groot van De Wolden: 'Het zelfstandig blijven van de twee aparte gemeenten is belangrijk om de dienstverlening dichtbij de inwoners te houden. We blijven de Woldenaren op een actieve en betrokken manier tot dienst, ook in de toekomst. Alleen achter de schermen gaan we het anders regelen.' Hoogeveen en De Wolden werkten eerder al, vóór 2015, op verschillende terreinen samen.

Burgemeester Karel Loohuis van Hoogeveen: 'We willen de organisaties op een zorgvuldige manier samenvoegen. We nemen ongeveer anderhalf jaar de tijd om tot één effectieve ambtelijke organisatie te komen. Daarbij staat voor het bestuur van Hoogeveen de dienstverlening aan de Hoogeveeners voorop. Deze stap sluit goed aan bij onze positieve en intensieve samenwerking met De Wolden de afgelopen jaren.'

#### Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Casus 12: Boxtel en Sint-Michielsgestel. Ambtelijke fusie gerealiseerd.*

Er vinden allerlei besprekingen plaats tussen de gemeenten Boxtel, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Veghel, Schijndel, Uden, te weten over intensieve samenwerking maar er ontstaat een uitzeving.

Per 1 januari 2016 is de ambtelijke fusieorganisatie van de gemeenten Sint-Michielsgestel en Boxtel ontstaan. De grootte van deze gemeenten is samen 59.000 inwoners. De werkorganisatie heet MijnGemeenteDichtbij.

Tweede gevolg: de gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel gaven aan een bestuurlijke fusie aan per 1 jan. 2017 te willen. Nieuwe naam Meerijstad. De relatie tussen Uden en Veghel speelde even maar beide gemeenten konden niet tot een vergelijk komen. Uden trok een grote broek aan en Veghel ook. Wederzijdse beeldvorming in de gemeenteraden en colleges leidde niet tot een ambtelijke of bestuurlijke fusie. Uden beschouwde zich als de hoofdkern in de regio (met een ziekenhuis). Politiek Veghel beviel die toonzetting niet. Veghel had geen zin in een bijwagen-effect. Conclusie: de discussie tussen ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie mondt uit in een keuze van beide fusievormen.



Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja vlg. partners; afvallers.

*Casus 13: Cuijk, Mill St. Hubert en Grave (CMG). Les: Een ambtelijke fusie van vijf lukt niet door verschil in urgentiebesef en het zien van voordelen en beeldvorming.*

In september 2004 is sprake van een discussie over ambtelijke samenwerking tussen de vijf gemeenten Cuijk, Grave, Mill & Sint Hubert, Boxmeer en Sint Anthonis. Ik ben aanwezig en hou een inleiding. Deze gemeenten willen op vijf gebieden samenwerken, waarbij elke gemeente een unit huisvest die gaat werken voor de vijf. Ik spreek de ambtelijke toppen toe, de sfeer en het urgentiebesef is goed en er volgt een aantal basisbesluiten. Ik maak een verslag.

Echter, de vaart gaat eruit. Er komen mitsen en maren naar voren. De informele leider, sommigen beschouwden de gemeentesecretaris van Grave als zodanig, was niet bij de besluitvormende bespreking geweest. Toch loopt de discussie door. Op een volgende meeting in 2011, in Grave, ben ik weer present. Ook nu is er officieel bereidheid tot samenwerking maar mij wordt verteld dat het gemeentebestuur van Boxmeer toch weer moeilijkt en dat Boxmeer en Sint Anthonis wel eens kunnen afvallen. Kortom, onder de oppervlakte gist er het een en ander. De kanttekeningen van Boxmeer blijken steeds weer dubieus. Ze hebben te maken met tempo en dergelijke. Boxmeer waant zich bovendien de leider van het vijftal gemeenten maar Boxmeer vergist zich. De anderen zien in Boxmeer niet de regionale trekker die het hoogste zit op de distributieplanologische en economische ladders. Het wordt Boxmeer duidelijk dat de drie gemeenten Cuijk, Grave en Mill Sint Hubert niet aan de gang blijven met 'goede gebaren maken'. De drie krijgen gelijk. Boxmeer haakt niet meer aan en moet nu samenwerken met het kleine Sint Anthonis. Dat schiet niet op en wordt door Boxmeer als onbevredigend ervaren. Waarom geen samenwerking van de vijf? Dan is sprake van verschil in beleefde urgentie en gaat beeldvorming van elkaar een rol spelen.

De gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert zijn drie zelfstandige gemeenten, gelegen in Noordoost-Brabant. Samen hebben de drie gemeenten bijna 50.000 inwoners. De opgaven waar deze drie gemeenten voor komen te staan, werden steeds groter. De drie gemeenten wilden echter zelfstandig blijven en hebben de drie ambtelijke organisaties laten fuseren om met name de dienstverlening op peil te houden. Een logische stap, van oudsher zijn de drie gemeenten onderling al sterk op elkaar gericht.

De samenwerking vindt plaats via een zogeheten gemeenschappelijke regeling. Officieel: Gemeenschappelijke regeling Werkorganisatie Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert. Kortweg: Werkorganisatie CGM. Ingangsdatum: 1 jan. 2014. De samenwerking heeft alleen betrekking op een bundeling van de ambtelijke slagkracht waarbij de optimalisering van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers, bedrijven, instellingen en aan de bestuursorganen voorop staat! Kerndoelstellingen van de Werkorganisatie CGM. A) Een goede gemeentelijke dienstverlening. B) Een klantgerichte en klantvriendelijke opstelling. C) De dienstverlening dicht bij de burgers. D) Een uniform aanbod van publieksdiensten op de drie gemeentelijke locaties. E) Het tonen van betrokkenheid. F) Een goede dienstverlening tegen een aanvaardbare prijs. G) Een adequate bediening en (beleidsmatige) ondersteuning van de bestuurlijke gremia.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, bij de drie.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, door de drie.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja, tussen de drie.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja. De afvallers vielen mede hierop af.  
Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Casus 14: SED-Gemeenten*

De gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland (West-Friesland) zijn begin 2015 een ambtelijke fusie aangegaan. De organisatie omvat circa 313 fte aan persoon en bedient circa 58.000 inwoners.

Burgemeester Rob van der Riet van gemeente Drechterland en voorzitter van het SED-bestuur: 'Er is hard gewerkt aan de oprichting van de nieuwe SED organisatie; we zijn er klaar voor.' De drie gemeenten hebben gekozen voor de ambtelijke fusie omdat zij steeds meer taken krijgen overgedragen van het rijk en de provincie maar niet meer geld om deze taken uit te voeren. Rob van der Riet: 'Doordat er vanaf nu één ambtelijke organisatie schuil gaat achter de drie gemeenten, kunnen de taken efficiënter uitgevoerd worden. Daarnaast kunnen we een kwaliteitsslag maken in de gemeentelijke dienstverlening. Als ik kijk naar de goede samenwerking tot nu toe en het vele werk dat is verzet om de ambtelijke fusie te realiseren, dan weet ik zeker dat dit gaat lukken.'  
(Westfriesland.nl)

De gemeenten laten duidelijk blijken dat deze SED-samenwerking geen opmaat is tot bestuurlijke fusie. De gemeenteraden hebben bij hun besluit een duidelijk kader aangegeven: bestuurlijk zelfstandig blijven. Elke gemeente houdt haar eigen gemeenteraad en haar eigen college. 'Deze samenwerking zorgt ervoor dat de gemeenten samen krachtiger zijn, maar wel met behoud van lokaal beleid en heel belangrijk: in elke gemeente blijft een loket geopend waar inwoners en ondernemers naartoe kunnen', aldus Rob van der Riet.

Voor inwoners blijven veel zaken vertrouwd volgens Van der Riet. Bij gemeenteraadsverkiezingen stemmen zij gewoon op de politieke partijen die in hun eigen gemeente op de kieslijst staan. Als inwoners iets willen weten over de gemeente, kunnen zij naar de vertrouwde gemeentelijke website gaan. Het aanvragen van bijvoorbeeld een bouwvergunning, kan gewoon in de eigen gemeente. Verder blijven de gemeenten met de eigen huisstijl corresponderen met inwoners, bedrijven en verenigingen.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja. Discussie in gemeenteraden leidde tot afwijzen bestuurlijke fusie.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Casus 15: Casus: Oudewater en Woerden*

De gemeenten Woerden en Oudewater hebben besloten tot een ambtelijke fusie. Alle medewerkers van de gemeente Oudewater zijn 1 jan. 2015 in dienst getreden bij de gemeente Woerden. Vanuit Woerden worden de diensten voor beide gemeenten geleverd. Er zijn dienstverleningsovereenkomsten overeen gekomen en uitvoeringsovereenkomsten gesloten. Oudewater blijft behouden als front office. In feite gaat het hier om de Ten Boer-variant.

#### ***Geluiden uit Oudewater***

De gemeenteraad van Oudewater heeft het initiatief genomen om de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst ambtelijke ondersteuning Woerden-Oudewater, te evalueren. De raad betwijfelt of de gestelde doelen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers en het bestuur van Oudewater, de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie en de

efficiëntie wel in voldoende mate worden behaald. In het najaar van 2016 worden de resultaten bekend gemaakt.

Op de website van Binnenlands Bestuur van 9 juni 2016 staat het volgende. 'De gemeenteraad van Oudewater twijfelt over de efficiëntie van de ambtelijke samenwerking met de gemeente Woerden. Na anderhalf jaar wil de raad een eigen onderzoek naar de baten van de 4 miljoen euro die de gemeente er jaarlijks insteekt.'

BB: 'Een ziektepercentage dat van 1 naar 10 procent is gestegen, bruggen die niet door de Woerdense ambtenaren zijn geïnspecteerd en nu gerepareerd moeten worden. René van den Hoogen, fractievoorzitter van coalitiepartij de Onafhankelijken in Oudewater, vindt het allemaal tekenen aan de wand dat de ambtelijke samenwerking met Woerden niet efficiënter en goedkoper is dan van tevoren werd gedacht.'

**BB:** 'Met een motie koerste Van den Hoogen aan op een eigen onderzoek naar de samenwerking dat in september moet zijn afgerond. De colleges van beide gemeenten stuurden eerder juist aan op een gezamenlijke evaluatie, maar dat zag de raad van Oudewater niet zitten'. Van den Hoogen: 'Als je bij de bakker komt en je koopt een krentenbol en die is niet goed, dan ga je toch niet samen met de bakker zitten om te kijken of je die krentenbol kan verbeteren?', aldus het raadslid tegen RTV Utrecht.

### **Geluiden uit Woerden**

In Woerden wordt anders gereageerd. BB: 'Prima dat Oudewater een eigen onderzoek wil doen, maar het is juist belangrijk dat er een gezamenlijke evaluatie is, vindt de Woerdense D66-fractievoorzitter Heerd Jan Hoogeveen. Volgens hem zagen de Onafhankelijken in Oudewater de samenwerking nooit zitten, maar kregen ze deze als "bruidsschat" toen ze tot het college toetraden.' BB vervolgt: 'Natuurlijk gaan dingen na een jaar niet goed in de samenwerking, maar er gaan ook dingen wel goed. Dat kun je ook terugzien in een evaluatie.' De evaluatie zou pas in 2018 plaatsvinden, maar Hoogeveen vindt het wel goed dat deze is vervroegd. 'Je weet dan waar je het over hebt in plaats van de ruis op de lijn van de Onafhankelijken.' Citaat uit een artikel van 9 juni 2016 op de website van Binnenlands Bestuur.

BB: Een ziekteverzuim van 1 procent dat naar 10 procent schiet is toch wel opvallend. Een directe relatie met de ambtelijke fusie kan Hoogeveen zich echter niet voorstellen. 'Het kan met de werkdruk te maken hebben door de werkzaamheden voor de ambtelijke fusie, maar intrinsiek is de ambtelijke fusie niet de oorzaak.' BB: 'De klachten over het onderhoud van het groen en de openbare ruimte kent Hoogeveen niet.' 'Het kan zijn dat op dat vlak iets is misgegaan, maar dat betekent niet dat het onderhoud in het algemeen slechter is dan in Oudewater. Ik hoor ook niks over wat goed gaat, zoals dat mensen sneller worden geholpen bij het loket en sneller een bouwvergunning krijgen. Dat laten de Onafhankelijken buiten beschouwing. Als uit het onderzoek van Oudewater blijkt dat de samenwerking een kansloze exercitie is, dan kan het wellicht leiden tot het opzegging van de samenwerking. Hoogeveen: 'Dat kan de uitkomst zijn van dat onderzoek en dan heb je tenminste nog dat rapport als argument. Maar bij een gezamenlijk onderzoek heb je juist goed inzicht in wat beter kan.' De duur van de huidige samenwerkingsovereenkomst loopt tot 1 januari 2021. Mocht Oudewater inderdaad op basis van eigen onderzoek uit de samenwerking willen stappen, dan zijn de kosten daarvoor voor de gemeente zelf.

Op 16 september 2016 verschijnt een externe evaluatie van Common Eye van de dienstverleningsovereenkomst. Titel: *Evaluatie DVO Oudewater-Woerden. Eindrapport*. Daaruit blijkt dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie nog niet optimaal functioneert. Het gaat hier om opdrachten vanuit Oudewater en de control. Het college is formeel bestuurlijk opdrachtgever, waarbij de gemeenteraad ingevolge de Gemeentewet eigen rollen vervult, zoals de budgettaire rol, de controlerende rol, de kaderstellende rol. In deze rapportage komt de kritische opstelling van de

gemeenteraad van Oudewater naar voren. Er valt te lezen: 'Het grootste aandachtspunt bij de bevindingen over de dienstverlening is het gebrek aan sturingsmogelijkheden dat een deel van de raad van de gemeente Oudewater ondervindt. Dat is een serieus probleem dat opgelost moet worden. Het is daarbij wel van belang waar die sturing over gaat. Sturing vanuit de raad gaat immers niet over de wijze waarop ambtenaren hun taken uitvoeren en dus de wijze waarop diensten aan de gemeente Oudewater tot stand komen. Het moet dan gaan over de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol die de raad heeft. Kan zij die rollen voldoende invullen?'

De rapporteurs formuleren ook aanbevelingen. De eerste vijf worden eruit gelicht. Citaat:

1. Stel een onafhankelijke procesmanager aan die het proces tussen gemeenteraad en college van Oudewater en de gemeente Woerden opstart. Het gaat om een persoon die door beide gemeenten als neutraal wordt gezien.
2. Ontwerp een duidelijk proces met duidelijke go / no-go momenten en met duidelijke spelregels, zodat iedereen weet waar hij/zij aan toe is.
3. Creëer een setting waarbij de politieke rol een plaats kan krijgen, zonder dat ze het gesprek verstoort. De procesmanager moet ervoor zorgen dat er voldoende veiligheid ontstaat waardoor deelnemers aan het proces open en eerlijk durven te zijn.
4. Ga vervolgens met de betrokkenen aan de slag om de huidige problematiek scherp te krijgen: wat gaat er nu precies mis en waar ligt dat aan? Indien de oplossing niet eenvoudig te vinden is dan kan het interessant zijn om een aantal concrete cases waarin de rollen niet tot hun recht kwamen te onderzoeken. Wat is er precies gebeurd? Wie deed wat en wanneer? Op die manier kunnen de problemen boven tafel komen.
5. Maak op basis van die analyse een gezamenlijk plan om te komen tot verbeteringen.' Einde citaat.

Check:

[Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.](#)

[Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, in 2014 wel maar twijfel in 2016.](#)

[Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Gemeenteraad van Oudewater mort in 2016.](#)

[Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, maar binnen de gemeenteraad van Oudewater zoeken sommigen nog naar 'de grote voordelen'.](#)

[Genoeg partners voor samenwerking? Ja, voor zover bekend.](#)

### *Casus 16: ABG-gemeenten*

In 1997 ontstond de gemeente Alphen-Chaam door herindeling. Maar al snel bleek dat men het geen twintig jaar in deze vorm vol zou kunnen houden. Op 14 februari 2007 hou ik namelijk op verzoek van de burgemeester van Alphen-Chaam Harrie Nuijten (2004-2014) in het gemeentehuis van Alphen-Chaam een inleiding over intergemeentelijke samenwerking in de vorm van SETA voor de colleges van B&W van Alphen-Chaam en Baarle-Nassau, de raadsleden en de leden van de managementteams van beide genoemde gemeenten. Representanten van Gilze en Rijen zijn niet uitgenodigd. De opkomst is groot en de bijeenkomst verloopt goed. Alle aanwezigen laten zich bijpraten en er vindt een levendige discussie plaats. De twee gemeenten willen geen herindeling maar overwegen een ambtelijke fusie. Want er is sprake van urgentie om de organisatie minder kwetsbaar en meer robuust te laten zijn en nieuwe taken op niveau te kunnen aanpakken. Zo kan het niet langer. In Alphen-Chaam is men op dit punt al verder dan in Baarle-Nassau.

Een van de vragen is of er niet een derde partnergemeente bij zou moeten maar welke dan? Die derde partner zou er later ook komen: de gemeente Gilze en Rijen. Een andere opmerking werd door mijzelf gemaakt. Moet u als gemeenten die overwegen te gaan samenwerken ook niet meer ambtenaren betrekken bij het proces naar een ambtelijke fusie? De aanwezige politici en bestuurders moeten wennen aan het idee van een ambtelijke fusie en dat ambtenaren zouden moeten meegroeien in het proces. Deze vraag kwam de collegeleden betrekkelijk onbekend voor. Zij waren het toch die het politieke primaat invulling gaven? Daarover bestond geen twijfel maar het

fusieproces is ook een veranderingsproces. En in de Kempengemeenten waren goede ervaringen opgedaan met overleg tussen ambtenaren van verschillende gemeenten die op eenzelfde terrein werkzaam waren.

Sinds die dag in 2007 heeft de ambtelijke fusie nog veel voeten in aarde gehad. Het hele concept maakte een incubatietijd door. Eerst per 1 jan. 2016 was de fusie een feit en kon de gezamenlijke ambtelijke ABG-organisatie gaan functioneren. De drie gemeenten blijven zelfstandig. Ze beschikken ieder over hun eigen gemeenteraad, ondersteund door hun eigen griffier, een eigen college van burgemeester en wethouders en een eigen burgemeester.

Doel van de fusie is een efficiënt werkende organisatie waarbij de kwaliteit van dienstverlening verbetert, de organisatie minder kwetsbaar is en er op termijn een kostenbesparing gerealiseerd wordt.

De ABG-organisatie is een gemeenschappelijke regeling. Aan het hoofd van de ABG-organisatie staat het bestuur met daaronder een directie. De burgemeesters en een van de wethouders uit de drie gemeenten vormen het bestuur van de ABG-organisatie. De organisatie telt vier domeinen en een stafafdeling. De vier domeinen zijn: domein Klant, Fysiek domein, Sociaal domein en Ondersteunend domein.

In november 2013 ondertekenden de drie colleges een statement. Er is een projectplan vastgesteld waarin het proces om te komen tot de ambtelijke fusie is uitgelijnd. De raden van de drie gemeenten stelden in juli 2014 de kaders vast voor de ambtelijke fusie per 1 januari 2016.

Binnen de gemeentehuizen van Alphen-Chaam, Gilze en Rijen en Baarle-Nassau ging per 1 januari 2016 veel veranderen. Vrijwel al het personeel ging werken voor de nieuwe ABG-organisatie. De ambtelijke fusie van de drie gemeenten trad toen in werking. Bijzonder: Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen maken een gezamenlijke begroting.

De burgemeester: 'De burgers gaan er weinig van merken. Of het is dat inwoners van Alphen-Chaam voortaan ook via whatsapp contact met de gemeente kunnen hebben.' Achter de schermen worden de krachten gebundeld. Als ieder voorheen één personeelslid had voor een bepaalde taak, hebben we er samen straks meer. We zijn daardoor als aparte gemeente minder kwetsbaar', zegt burgemeester Joerie Minses van Alphen-Chaam (Brabants Dagblad, 23 dec. 2015). Hij is bestuursvoorzitter van de gemeenschappelijke regeling.

Iedere gemeente houdt haar eigen gemeentehuis. De voorbereidingen van de fusie hebben 2 miljoen euro gekost waarvan Alphen-Chaam 467.000 euro heeft betaald. Dat geld moet in vier tot zes jaar zijn terugverdiend. 'De ambtelijke fusie heeft niet tot doel dat het werk goedkoper moet gebeuren maar we hopen dat de samenwerking uiteindelijk wel een stukje kostenbesparing oplevert', aldus Minses.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja maar het besef moest wel in een aantal jaren groeien.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, geleidelijk.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja, geleidelijk.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, maar het was ook 'geen liefde op het eerste gezicht'.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja, met de komst van de derde gemeente.

**Casus 17: Molenwaard. Ambtelijke fusie gaat vooraf aan bestuurlijke fusie.**

Er zijn drie gemeenten: Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland. Deze gemeenten zijn plattelandsgemeenten met veel windmolens die na een bestuurlijke fusie opgaan in de gemeente

Molenwaard. De gemeente, gelegen in de Alblasserwaard, herbergt roemruchte dorpen als Bleskensgraaf en Kinderdijk. Molenwaard wordt tot de Bijbelgordel gerekend.

De drie gemeentebesturen besluiten na een onderzoek van TG om te komen tot een ambtelijke fusie en besluiten direct ook om enige tijd later te komen tot een bestuurlijke fusie per 1 jan. 2013. Die bestuurlijke fusie is gerealiseerd. Dat leverde de gemeente Molenwaard op.

Ik sprak daarover met de voormalige burgemeester van Liesveld en met de gemeentesecretaris van Molenwaard (inmiddels vertrokken). De burgemeester zegt dat het proces naar de ambtelijke fusie en later de bestuurlijke fusie tamelijk rationeel en rustig is verlopen.

Deze gemeente is een van de schaarse gemeenten waarbij de ambtelijke fusie bewust gezocht werd als inleiding op de bestuurlijke fusie.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, maar direct werd tot een latere bestuurlijke fusie besloten.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar ambtelijke fusie is inleiding op bestuurlijke.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, voldoende.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja, betrokken besturen vonden van wel.

### *Casus 18: IJsselstein en Montfoort, UW-samenwerking*

IJsselstein (35.000 inw.) en Montfoort (15.000 inw.) zijn een ambtelijke fusie aangegaan (UW-samenwerking). één ambtelijke organisatie bedient vanaf twee gemeenten. Aan de hele verandering werden bij de start twee voorwaarden gekoppeld: de twee gemeentebesturen blijven apart bestaan en de burgers mogen geen nadelen ondervinden. Zij kunnen ook vandaag nog elk in hun eigen gemeente terecht bij een klantcontactcentrum.

Volgens Jeroen van Delden, algemeen directeur van UW Samenwerking en gemeentesecretaris van IJsselstein, was het 'gewoon' de beste oplossing. 'In IJsselstein waren we al langer aan het nadenken over een samenwerking met andere gemeenten. We hadden gesprekken met een vijftal gemeenten uit de regio. Rond 2013 wees een onderzoeksbureau de gemeente Montfoort aan als de meest geschikte partner om aan de tafel te gaan zitten. De verkennende gesprekken werden aanvankelijk alleen gevoerd tussen de twee gemeentesecretarissen. Toen we een eerste idee hadden van hoe het zou kunnen, hebben we er de twee besturen bij gehaald. Zij hebben ons gevraagd om het proces snel in gang te zetten. Ze wilden graag dat alles in kannen en kruiken was voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Er zat dus druk op de ketel om snel te gaan.'

De motivatie om samen te werken? Van Delden: 'Elk apart zijn we te klein om de beste dienstverlening te leveren. We hebben nu meer aankoopkracht en we hoeven bijvoorbeeld maar één beleidsnotitie te schrijven voor beide gemeenten. Een voorbeeld: beide burgemeesters zetelen in het bestuur van de Veiligheidsregio, die onder andere voor de brandweer instaat. Door de samensmelting hebben we nu maar één ambtenaar meer nodig om voor die twee burgemeesters de stukken voor te bereiden.'

Welke schaal is ideaal? Van Delden mag de ambtelijke fusie dan wel 'gewoon' de beste oplossing vinden, Wessel-Jan Fijnvandraat van Möbius – het bureau dat de verandering samen met de interne projectgroep begeleidde – is onder de indruk. 'Onder UW Samenwerking zitten drie pijlers - drie bewegingen die ze in één keer gemaakt hebben. Ze hebben niet alleen twee organisaties geïntegreerd, maar ze zijn ook veranderd tot een procesorganisatie én een regiorganisatie. En dit allemaal op minder dan twee jaar tijd. Dat is toch wel knap werk.'

Om tot een procesorganisatie te komen werden de processen in beeld gebracht, om te zien hoe en op welke schaal die het beste konden verlopen. Van Delden: 'Den Haag vindt dat de ideale gemeente 50.000 à 75.000 inwoners telt. Die cijferdiscussie vinden wij minder interessant. Het gaat erom hoe je het werk organiseert en wanneer je best uitbesteedt. De ideale schaalgrootte is niet hetzelfde voor sportvoorzieningen als voor vuilnisophaal. Vroeger hadden we in IJsselstein drie eigen vuilniswagens. Sinds kort zitten we samen met vijf andere gemeenten in de gemeenschappelijke regeling Reinigingsbedrijf Midden-Nederland. Die heeft er meer verstand van dan wij en is groot genoeg om op nieuwe, duurzame en ergonomische technologie in te zetten. Dat is dus de ideale schaal voor de vuilnisophaling.'

Al snel werd beslist om het klassieke integraal management los te laten. Bij integraal management werkt men met afdelingsmanagers die verantwoordelijk zijn voor alles: beleidsinhoud, processen én personeel. Van Delden: 'Dat is te veel. Ik heb het in elk geval nog nooit goed zien lopen. Vanaf nu doen we zelf alleen nog waar we als gemeente, op onze schaal, goed in zijn: de klantencontacten voor onze 50.000 inwoners verzorgen en de strategie voor het beleid uitstippelen. De rest van het werk, zoals bijvoorbeeld die vuilnisophaling, besteden we uit in grotere samenwerkingsverbanden, van minimaal 200.000 tot maximaal een miljoen mensen. Daarbij zorgen wij alleen nog voor het aansturen en controleren.' In de praktijk heeft UW Samenwerking een aantal 'strategen' in de gemeentelijke rangen zitten. Die bedenken wat er moet gebeuren. De accounthouders en prestatieanalisten zorgen ervoor dat het werk wordt weggezet. Van Delden: 'Veel werk wordt meestal uitbesteed aan externe organisaties. We gaan ook nog na of dit allemaal goed verloopt. Dat gebeurde vroeger bijna nooit, terwijl die controle achteraf toch essentieel is. Op die manier zijn we geëvolueerd van integraal management naar een regiorganisatie.'

De nieuwe filosofie laat zich misschien het best uitleggen aan de hand van een praktijkvoorbeeld. Neem het bewegingsonderwijs. Vroeger bedachten beleidsadviseurs niet alleen wat er op dit vlak moest gebeuren, maar moesten het ook allemaal regelen en uitvoeren. Zo behoorden ook de gesprekken met de scholen en het bouwen van de sporthal tot het takenpakket. Of men de beoogde einddoelen uiteindelijk haalde, werd vaker niet dan wel gecontroleerd.

### ***Aandacht voor communicatie***

De overstap van integraal naar regiemanagement en procesgericht werken impliceerde in IJsselstein dat een groot deel van de uitvoering uitbesteed werd aan externe partners, in verschillende 'gemeenschappelijke regelingen'. Dan gaat het over de vuilnisophaling, maar ook over de brandweer, het verlenen en handhaven van vergunningen, sociale zaken, enz. Mw. Kers (HRM): 'In Montfoort was dat nog minder het geval. Daar zijn we nog niet zo lang geleden begonnen met de overgang van integraal management naar regiemanagement en procesgericht denken. We zijn momenteel volop bezig met de implementatie. Dat gebeurt op een gelijkaardige manier als destijds in IJsselstein: met heel veel aandacht voor communicatie met de medewerkers. We kijken voortdurend of we iedereen mee hebben.'

### ***Struikelen***

Gaat het goed met die transformatie? Op 9 februari 2017 blijkt dat het college van IJsselstein struikelt over de samenwerking met Montfoort (BB, 090217). De samenwerking met de buurgemeente Montfoort kostte het afgelopen jaar 1,5 miljoen euro meer dan was afgesproken. De enorme begrotingsoverschrijding komt met name ten laste van het budget voor personeelszaken, zo stelt de gemeente in een verklaring. Het tekort van 1,5 miljoen euro bij UW Samenwerking, de uitvoeringsorganisatie de gemeente Montfoort en IJsselstein, verraste de twee nog zittende wethouders volkomen. Eerder was er al sprake van een tekort van 200.000 euro. 'We zijn hierover niet tijdig geïnformeerd. Wij nemen onze verantwoordelijkheid en geven de gemeenteraad zo de ruimte de beste oplossing te zoeken voor de stad IJsselstein,' zo stellen de wethouders in een gemeenschappelijke verklaring. Het was de bedoeling dat de samenwerking tussen de twee



gemeenten juist tot een besparing zou leiden. De samenvoeging van de ambtelijke diensten liep echter alles behalve voorspoedig. De ambtenaren van Montfoort voelden nog te weinig binding met de eigen gemeente. Taken waren onduidelijk en ambtenaren raakten overspannen.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar erg sterk op financieel voordeel gericht

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja maar kon beter.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, voor zover bekend voldoende.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja, betrokken besturen vonden van wel. Er wordt op grotere schalen gewerkt dan de twee.

*Casus 19: Kempengemeenten. Samenwerking op vijf gebieden maar doorontwikkeling hapert.*

De vijf samenwerkende Kempengemeenten zijn de gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-de Mierden. De gemeentesecretarissen hebben rond 2003 al besloten te gaan samenwerken volgens het SETA-concept maar dan in een gedeconcentreerde vorm. Op vijf gebieden werden vijf units gevormd, gespreid over de gemeenten. Elke unit gelokaliseerd bij een gemeentelijke organisatie levert diensten en producten voor elk van de vijf afzonderlijke gemeentebesturen. De gemeentesecretarissen zochten mij op, wensten een convenant te tekenen maar eerst moest er nog een discussiebijeenkomst plaatsvinden. Er moest nog wat koudwatervrees verdwijnen. Ambtenaren op eenzelfde terrein van de gemeenten werden bij elkaar gezet. In een zeer positieve sfeer werd gediscussieerd. De bereidheid van medewerkers van sociale diensten van elk van de vijf gemeenten en van andere diensten en afdelingen om samen te werken was groot. De burgemeesters gingen op de foto, bij het symbolisch moment van samenwerking. Enkele jaren later volgde de evaluatie. Wat te doen als er op een zesde of zevende gebied wordt samengewerkt? Dan is een perspectief nodig. Een ambtelijke of bestuurlijke fusie. Dat perspectief kwam er niet. De samenwerking ging met horten en stoten.

Conclusie: een ambtelijke fusie van vijf gemeenten is doorgaans een brug te ver. Niet doen dus.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, maar in gedeconcentreerde vorm.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar stagnatie.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja, maar het haperde na enkele jaren wel hier en daar.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, maar samenwerking tussen 'vijf partnergemeenten' leidt tot beelden over 'die of die', die in de weg kunnen zitten.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja, maar voor doorontwikkeling waren het er eigenlijk teveel gemeenten.

*Casus 20: Ten Boer-Groningen. Gevoelde noodzaak om ambtenaren over te hevelen naar Groningen*

De gemeente Ten Boer is een betrekkelijk kleine gemeente in de provincie Groningen, zoals ik als lid van de visitatiecommissie die ging over de toekomst van de Groningse gemeenten mocht constateren.

Deze gemeente was rond 2002/ 2003 op zoek naar samenwerkingspartners maar vond die niet. Toen liet men zich invallen dat het SETA-concept ook op haar van toepassing kon zijn in de vorm van overheveling van ambtenaren naar de nabij gelegen gemeente Groningen. Het overleg pakte tussen beide gemeentebesturen gunstig uit, ook al was de minister van Binnenlandse Zaken sceptisch over dit experiment. Het bestuur van Ten Boer ging bestuursopdrachten geven aan bestuurlijk Groningen als het bestuur iets anders wilde dan Groningen al van plan was te leveren. Op dit vlak ontstonden afspraken en een werkbare praktijk, zoals burgemeester Rika Pot (2002-2008) en André van de Nadorst (2009- later) van Ten Boer mij verzekerden. Over verrekening van kosten werd het eerste

jaar niet gesproken. Ook deze casus is onderworpen aan evaluatie. Ik sprak er de burgemeester en secretaris over en was op een rondetafelgesprek in Zeist over Ten Boer-Groningen (4 juli 2005). De toenmalige burgemeester van Groningen Wallage was daar toen ook en verklaarde dat het experiment met Ten Boer voor hem interessant was om te zien of zijn eigen gemeentelijke diensten gedifferentieerd konden werken. Tenslotte is ook elke wijk in Groningen niet zonder meer gelijk aan de andere.

Uit de evaluatie bleken enkele opvallende zaken. De beleidsregisseurs aan de kant van Ten Boer zijn van belang voor de interactie op ambtelijk niveau, zoals te verwachten viel. Maar belangrijker dan dit overleg en het bestuurlijk overleg was dat wat Ten Boer wilde ook door moest sijpelen in de organisatie van Groningen en bij de mensen moest komen die het werk voor Ten Boer moeten leveren.

Deze casus illustreert dat de al genoemde belangrijke voorwaarden voor samenwerking bevestigd worden: gevoelde urgentie bij het bestuur (van in dit geval Ten Boer) om in te grijpen en via een ambtelijke fusie een oplossing te zoeken; de voordelen van samenwerking zien zitten; vertrouwen scheppen en behouden; geen beelden van elkaar hebben als gemeentebesturen die in de weg zitten.

Deze samenwerkingsconstructie volgens de gastheervariant van SETA voldeed maar Ten Boer zal vermoedelijk wel via een bestuurlijke fusie bij Groningen worden gevoegd. Daarvoor moet eerst het vuiltje van een gebleken grondexploitatieprobleem bij Ten Boer worden weggewerkt.

#### Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, bij Ten Boer, nauwelijks bij Groningen.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, bij Ten Boer.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja, bij cruciale actoren.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja (het grondexploitatieprobleem van Ten Boer bleek eerst rond 2012-2014).

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Casus 21: Aalsmeer en Amstelveen, Ten Boer-variant, grootschalige fusie*

Vanaf 2013 zijn de gemeenten Aalsmeer (30.000 inw.) en Amstelveen (83.000 inw.) samen verder gegaan. Aalsmeer heeft alle ambtenaren bij Amstelveen ondergebracht. Aalsmeerse ambtenaren werden vanaf begin 2013 Amstelveense ambtenaren. Het proces verliep stap-voor-stap. Zo is een organisatie ontstaan die voor beide gemeenten de ambtelijke taken uitvoert. De gemeente Amstelveen fungeert als centrumgemeente. Samen bedienen de twee gemeenten circa 115.000 inwoners. De gemeenteraden van beide gemeenten hebben 'ja' gezegd tegen de meest grootschalige ambtelijke fusie in het land.

Door de ambtelijke fusie wordt er bespaard op de uitvoeringskosten, terwijl het niveau en de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening worden geborgd. Volgens (toenmalig) burgemeester Jan van Zanen (Amstelveen) is het om nog een andere reden een goede keuze: 'In tijden van bezuinigingen, opgelegd door het Rijk, is het verstandig om een robuuste organisatie op te bouwen.' Burgemeester Pieter Litjens van Aalsmeer stelde: 'Onze ambtelijke capaciteit is nu nog voldoende, maar de druk van buiten neemt toe. Met deze samenwerking wordt onze organisatie minder kwetsbaar door de beschikbaarheid van meer expertise'(BB).

Beide gemeenten blijven zelfstandig voortbestaan, met een eigen gemeenteraad en een eigen college van burgemeester en wethouders. De ambtelijke uitvoering van de bestuursbesluiten wordt vanaf 2013 uitgevoerd door de centrumgemeente Amstelveen.

De nieuwe organisatie gaat praktisch alle taken uitvoeren voor beide gemeenten. Bij andere organisaties met een groter inwonersaantal, zoals Enschede en Lossler, is de samenwerking minder vergaand.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

### *Casus 22: Beemster schuift aan bij Purmerend*

De gemeenten Purmerend en Beemster besloten om per 1 januari 2014 te komen tot een ambtelijke fusie. Efficiëntere bedrijfsvoering was de belangrijkste drijfveer achter het besluit van Purmerend en Beemster ambtelijk te gaan samenwerken. Het overgrote deel van de taken van Beemster wordt uitgevoerd door Purmerend, onder regie van Beemster en binnen de door het gemeentebestuur van Beemster te bepalen financiële en inhoudelijke kaders. Beemster kan hierdoor zelfstandig blijven en de eigen bestuurlijke identiteit behouden, en de dienstverlening naar de burgers verbeteren, de kwetsbaarheid verminderen en omgaan met de nieuwe taken vanuit het Rijk.

De 'nieuwe' organisatie bedient circa 89.000 inwoners.

De besturingsfilosofie beschrijft hoe de organisatie van Purmerend zal gaan werken voor Beemster en hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de belangrijkste spelers eruit ziet. De afspraken over zaken als producten, kwaliteit en wijze van uitvoering liggen vast in de samenwerkingsovereenkomst en de onderliggende dienstverleningsovereenkomst, convenanten en het verrekenmodel.

De rapportage over de 'businesscase' gaat in op de financiële gevolgen van de samenwerking. Op basis van de begroting Beemster 2012 is beschreven welke kosten wegvallen en welke kosten daarvoor in de plaats komen. De samenwerking zou een structureel voordeel voor Beemster opleveren van 369.000 euro op jaarbasis. De voordelen voor Purmerend hangen samen met het beter gebruikmaken van huisvesting en facilitaire zaken van Purmerend. Voor de gemeente Purmerend levert de samenwerking in ieder geval een financieel voordeel op van 125.000 euro door een hogere dekking van de huisvestingslasten en daarnaast een voordeel door een hogere dekking van de managementkosten van naar schatting 100.000 euro. Wellicht is deze rekenexercitie was mager. Er zijn veel meer voordelen te behalen.

Er is gelijkenis met Ten Boer-Groningen-casus.

### **Eerste evaluatie in 2014**

Drie maanden na de start van de ambtelijke samenwerking tussen Beemster en Purmerend blijken de ervaringen positief. In een tussentijdse evaluatie (april 2014) is vanuit vier perspectieven gekeken naar de ervaringen vanaf de start. Specifiek is gekeken naar de ervaringen vanuit het perspectief van inwoners van Beemster, het gemeentebestuur, het (voormalig) Beemster personeel en vanuit het financieel perspectief. Dit is gedaan op een beschrijvende wijze die recht doet aan de beginfase van samenwerking. In de eerste weken van de samenwerking waren het voornamelijk praktische zaken die bijgesteld moesten worden. Inwoners van Beemster hebben dit gemerkt in hun telefonische contact met de gemeente waarbij ze meerdere keren doorverbonden werden tussen Purmerend en Beemster. Ook het stroomlijnen van mailverkeer verliep in een enkel geval omslachtig. Deze 'bloopers' zijn direct verholpen, zo meldt een regionaal blad.

De overdracht van werk en het overgaan van medewerkers van Beemster is op adequate wijze verlopen. Gesignaleerde knelpunten zijn ofwel direct opgelost of kregen daarna aandacht of vergden een investering. Zo worden bijvoorbeeld op het gebied van ICT nog enkele investeringen verwacht en wordt nog gewerkt aan invulling van de vrijgekomen ruimten in het gemeentehuis. Daarmee was in de begroting ook rekening gehouden.

Het college van burgemeester en wethouders van Beemster toonde zich in 2014 tevreden over de wijze waarop de eerste maanden zijn verlopen en zag 2014 als een overgangsjaar waarin op basis van vertrouwen en ervaring de samenwerking verder wordt vormgegeven.

De Evaluatie samenwerking Beemster-Purmerend is in 2014 aangeboden aan de gemeenteraad.

### **Evaluatie in 2017**

Op 7 februari 2017 heeft de gemeenteraad van Beemster opnieuw een evaluatie van de ambtelijke samenwerking met Purmerend besproken. Het evaluatierapport van Kokx De Voogd stelt het volgende: 'In totaal hebben wij twaalf (groeps)gesprekken gevoerd. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden met de burgemeesters, de gemeentesecretarissen, de drie wethouders van Beemster, een wethouder van Purmerend, een beleidsregisseur van Beemster, de controller van Beemster, de voorzitters van de raadsfracties van Beemster, de algemeen directeur van Purmerend en de betrokken concernadviseur van Purmerend. Doel van deze gesprekken was informatie op te halen over hoe de samenwerking tussen Beemster en Purmerend nu verloopt en welke ontwikkelingen gesprekspartners zagen die van invloed kunnen zijn op de samenwerking in de toekomst.'

In het rapport wordt gerefereerd aan een eventuele bestuurlijke fusie: 'Desgevraagd geven de gesprekspartners uit Beemster aan te verwachten dat er in 2022 (nog) geen bestuurlijke fusie van beide gemeenten heeft plaatsgevonden. De meeste gesprekspartners spreken tegelijkertijd uit dat een bestuurlijke fusie op de langere termijn een logisch eindbeeld is van de samenwerking tussen Beemster en Purmerend. Maar men kan of wil op dit moment nog geen termijn verbinden aan het bereiken van dit logische eindbeeld. Purmerendse gesprekspartners spreken zich niet uit over de vraag of en, zo ja, hoe lang Beemster een zelfstandige gemeente blijft. Zij vinden dat een zaak van Beemster en respecteren op voorhand de afwegingen die daar gemaakt worden.'

De raad van de gemeente Beemster heeft in 2017 het volgende besloten: 'De ambtelijke samenwerking met Purmerend voort te zetten, waarbij het de intentie is de samenwerking te ontwikkelen naar een model met een gezamenlijke organisatie. Zoals aanbevolen en beschreven in de veertien maatregelen in het rapport *Doorstappen om de samenwerking sterker te maken* van Kokx De Voogd.'

#### Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie in 2013/ 2014 aanwezig? Ja, zonder er veel woorden aan vuil te maken. Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja maar er zijn er meer dan in (eerste) stukken onderkend zijn.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten in 2014 en daarna? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Voldoende.

Genoeg partners voor samenwerking? Beemster schuift ambtenaren in bij Purmerend.

### **Casus 23: BUCH: Bergen, Castricum, Uitgeest en Heiloo (100.000 inwoners)**

De colleges van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo (BUCH) stellen hun vier gemeenteraden voor te kiezen voor een volledige ambtelijke fusie (met 695 fte aan personeel). Zij leggen deze keuze voor op basis van de *businesscase BUCH-gemeenten*, waarin drie varianten van samenwerken werden onderzocht. Daaruit bleek dat een volledige ambtelijke samenvoeging de meeste voordelen oplevert. De colleges spreken tegelijkertijd de ambitie uit om door deze verbinding tot de beste dienstverleners onder de Nederlandse gemeenten te willen behoren. De gemeenteraden nemen op 19 januari 2015 een besluit. Het besluit is positief.

De ambtenaren van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo gaan vanaf 2017 intensief samenwerken in de werkorganisatie BUCH. Dat hebben de vier gemeenteraden eind juni 2015 besloten. De gezamenlijke ambtenarenorganisatie wordt betaald door de vier betrokken gemeenten

en zal ook door hen aangestuurd worden. De ambtelijke fusie moet een besparing van 5,3 miljoen euro per jaar opleveren. De gemeentehuizen blijven allemaal open. De fusie betekent wel dat er de komende jaren tientallen banen zullen verdwijnen. Van gedwongen ontslagen zou geen sprake zijn.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja, maar liefst vier gemeenten.

#### **Casus 24: BHW-gemeenten, Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne**

Op dinsdag 7 juli 2015 namen de colleges van Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne een *voorgenomen* besluit over de ambtelijke samenwerking tussen de drie gemeenten. De colleges willen op basis van het onderzoeksrapport 'Voortaan Voorne!' verder aan de slag met de ambtelijke samenwerking, waarbij een ambtelijke fusie het richtsnoer vormt. De colleges vragen toestemming aan de gemeenteraden om een nadere uitwerking en verdieping van de ambtelijke samenwerking uit te mogen gaan voeren. Een ambtelijke fusie organisatie (AFO) is daarbij het uitgangspunt. Daarmee blijven de drie gemeenten zelfstandig, met een eigen college en gemeenteraad, maar gaan alle ambtenaren werken in één nieuwe ambtelijke organisatie. In de voorgestelde samenwerkingsvariant blijft de gemeentelijke kleur ('couleur locale') en beleidsvrijheid behouden. Zo is één van de uitgangspunten dat in iedere gemeente de eigen loketten voor bijvoorbeeld burgerzaken en zorgvoorzieningen behouden blijven. 'Het wordt een grootschaliger organisatie, maar de dienstverlening en uitvoering blijven waar nodig en gewenst kleinschalig en op maat gesneden.'

De colleges zien dit voorgenomen besluit als belangrijk moment in de samenwerking op Voorne: 'Met ambtelijke samenwerking komen we als afzonderlijke gemeenten verder, we zetten een belangrijke stap naar kwaliteitsverhoging en vermindering van de kwetsbaarheid. We zorgen ervoor dat alle drie de gemeenten goed voor de toekomst zijn toegerust.'

Het voorstel is om de periode tot de zomer van 2016 te benutten om de consequenties voor een nieuwe organisatie uit te werken. Daarna wordt dan een definitief besluit genomen. Voordat de gemeenteraden in november 2016 over dit voorstel beslissen, leggen de colleges het eindrapport en het voorgenomen besluit eerst nog ter advisering aan de drie Ondernemingsraden (OR's) van de gemeenten voor. Dat advies wordt meegestuurd naar de gemeenteraden. In januari 2015 verstrekten de colleges van Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne aan de gemeentesecretarissen de bestuursopdracht tot een onderzoek naar de mogelijkheden van ambtelijke samenwerking. In de aanloop naar deze opdracht hebben de fractievoorzitters van de gemeenteraden van Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne (het zogenoemde 'Voorns beraad') eind 2014 al aangedrongen op meer ambtelijke samenwerking.

De colleges van Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne hebben op dinsdag 1 november 2016 op advies van de stuurgroep *Voortaan Voorne* besloten de planning van de besluitvorming over de ambtelijke fusie bij te stellen. Die bijstelling is nodig om een zorgvuldig besluit over het bedrijfsplan te kunnen nemen. Het plan is voor het overgrote deel klaar, maar met name op de thema's P&O en ICT ontbreken nog elementen die belangrijk zijn om tot een volledig bedrijfsplan te komen. De drie colleges stellen zorgvuldigheid boven snelheid en zijn het daarom eens met het advies om de planning bij te stellen. Dit betekent niet dat de beoogde ingangsdatum van 1 januari 2018 in het geding is.

Het bijstellen van de planning betekent dat het voorgenomen besluit over het bedrijfsplan niet nu, maar in de komende maanden genomen wordt. Dat voorgenomen besluit wordt vervolgens voor

advies aan de Ondernemingsraden voorgelegd, voordat het ter besluitvorming naar de gemeenteraden gaat. De verwachting is dat de gemeenteraden in het voorjaar van 2017 het definitieve besluit over de fusie nemen.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, maar vertraging.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar vertraging in de uitwerking.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Casus 25: Ambtelijke fusie van Hillegom, Lisse en Teylingen.*

De gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen kozen voor een ambtelijke fusie. De drie gemeenten hebben lange tijd geprobeerd ook Noordwijk en Noordwijkerhout aan zich te binden, maar die hebben gepast. De bedoeling is dat de ambtelijke fusie 1 januari 2017 een feit is. Dan zouden ongeveer 400 fte aan personeel ongeveer 80.000 inwoners kunnen bedienen.

Een van de ambities van de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen is het terugbrengen van de kosten van de ambtelijke organisatie met vijf procent. Medewerkers hebben geen functie-, maar wel een werkgarantie. Naast kostenverlaging stellen de gemeenten met één ambtelijke organisatie hun strategische positie te verbeteren, de kwaliteit van het werk te verhogen en de kwetsbaarheid te verminderen.

Dat Teylingen, Hillegom en Lisse besloten hebben om de ambtelijke apparaten vanaf 1 januari 2017 samen te voegen, heeft ook met de vervolgoepstelling van Noordwijk en Noordwijkerhout te maken. Deze beide gemeenten zagen een ambtelijke fusie van vijf gemeenten niet zitten en haakten af. Willen ze geen samenwerking meer? In juni 2016 hebben de gemeenteraden van Noordwijk en Noordwijkerhout besloten een verkenningsstudie naar intensievere samenwerking tussen beide gemeenten te laten uitvoeren. Een vertegenwoordiging uit beide gemeenteraden en colleges bereidt deze verkenning voor.

Voorafgaand aan de verkenningsstudie hebben beide gemeenteraden hun inwoners de gelegenheid gegeven om mee te denken over de vragen en onderwerpen die in de verkenningsstudie aan bod moeten komen. De burgerinbreng en de inbreng van deze adviesgroep is gebundeld in een rapport *Boekje campagne samenwerken*. Twynstra Gudde heeft van de gemeenten Noordwijkerhout en Noordwijk opdracht gekregen om het onderzoek naar intensievere samenwerking uit te voeren. Half november 2016 startten de adviseurs met het onderzoek. Zij ronden het onderzoek in maart 2017 af.

Het onderzoeksbureau gaat met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in gesprek over de kracht van de eigen zelfstandige gemeente. Daarna gaat het bureau het gesprek aan over de kansen en bedreigingen van samenwerking, dat gebeurt samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Deze dialoogsessies vonden in januari 2017 plaats.

In fase 1 hebben de onderzoekers van Twynstra Gudde informatie verzameld via gesprekken met de fractievoorzitters, de colleges, managementteams, medeoverheden en tijdens de dialoogsessies met inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen van beide gemeenten.

Het onderzoeksbureau presenteerde op dinsdag 14 februari 2017 de uitkomsten van fase 1 van de verkenningsstudie naar een intensievere samenwerking tussen Noordwijk en Noordwijkerhout aan de gemeenteraden van beide gemeenten.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, inmiddels wel.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar het heeft even geduurd voor het lukte.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja, bij de drie en later de twee.



Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, redelijk.  
Genoeg partners voor samenwerking? Ja, maar er waren afvallers. Vijf partnergemeenten is te veel.

### *Casus 26: Zandvoort en Haarlem, ambtelijke fusie*

De bestuurskracht van Zandvoort is matig, concludeert Seinstra Van de Laar in een rapport. De gemeente ziet zich nu al gesteld voor grote bestuurlijke opgaven en in de toekomst komen daar nog eens enkele fikse bij (zoals de implementatie van de Omgevingswet), terwijl de gemeente 'beperkte realisatiekracht' heeft, aldus de onderzoekers. Door onder meer een 'gemeenteraad die gericht is op incidenten en details, in plaats van visie en hoofdlijnen', een arena waarbinnen 'de politieke verhoudingen zijn verstoord' en de 'beperkte slagkracht van de ambtelijke organisatie'. Al met al voorziet het bureau dat Zandvoort 'onvoldoende invulling kan geven aan de urgentie om daadwerkelijk tot realisatie van ambities en opgaven te komen. Het bijstellen van de ambities is daarbij naar onze mening niet de oplossingsrichting, omdat het invullen daarvan de 'levensader' van Zandvoort openhoudt, dus zal gezocht moeten worden naar een manier om de realisatiekracht te versterken.' Met de levensader wordt de aantrekkingskracht op (jaarrond) toerisme, ondernemers en evenementen toeristische sector van Zandvoort bedoeld.

De onderzoekers adviseren om per 2018 te komen tot een volledige ambtelijke integratie van Zandvoort met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem. Daarnaast moet ook worden gewerkt aan onder andere verbetering van het politieke klimaat, een betere rolverdeling en versterking van het vertrouwen tussen college en ambtelijke organisatie en in de relaties met de buurgemeenten. Het college heeft besloten hiervoor respectievelijk een speciale raadscommissie in te stellen en een plan van aanpak te maken.

De eerste ervaringen met nauwe samenwerking met Haarlem lijken de keuze voor een ambtelijke fusie makkelijker te maken, zo kan uit de evaluatie van de maatschappelijke dienstverlening worden opgemaakt. Het bureau concludeert onder meer dat de uitvoering van taken op het terrein van maatschappelijke dienstverlening door de gemeente Haarlem voor de gemeente Zandvoort goed verloopt, dat de kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur én aan Zandvoortse burgers in uitvoeringskwaliteit is verbeterd. Ook het bestuurlijk opdrachtgeverschap is 'goed ingebed en er is sprake van bestuurlijke grip op – en positie tot – het aanbrengen van couleur locale in het beleidsproces', aldus het rapport. Hoewel de raad zich voldoende geïnformeerd voelt om de taakuitvoering te kunnen monitoren, 'voelt zij zich als gevolg van interne politiek-bestuurlijke relatie en sturing nog onvoldoende in positie om daadwerkelijk (beleids)keuzes te kunnen maken'.

Zandvoort wil een ambtelijke fusie met de gemeente Haarlem aangaan volgens de Ten Boer-variant. Het streven is in 2015 uitgesproken dat alle 131 Zandvoortse ambtenaren per 1 januari 2018 op de loonlijst van Haarlem staan. Zandvoort en Haarlem werken sinds begin 2015 al samen op het gebied van de zorg, onderwijs en inburgering.

In oktober 2016 heeft de gemeenteraad van Zandvoort in meerderheid (Met tien stemmen voor en zes tegen) aangegeven achter de collegeplannen te staan om een ambtelijke fusie aan te gaan met Haarlem. Twee fracties zijn tegenstander van de ambtelijke fusie; zij vrezen dat een ambtelijke fusie de opmaat is tot herindeling. Het college neemt op 1 november 2016 een definitief besluit. Daarna ligt de bal bij het gemeentebestuur van Haarlem. Hoe lagen de stellingnamen in de raad?

De fracties van VVD en Gemeentebelangen Zandvoort (GBZ) waren van mening dat er moet worden geïnvesteerd in de ambtelijke organisatie van Zandvoort. Voor de andere fracties valt daar niet meer over te praten. Zij stellen dat de organisatie al te veel is uitgehold. Uit een eerder bestuurskracht onderzoek kwam naar voren dat die matig is, onder meer door de beperkte slagkracht van de ambtelijke organisatie.



Het college van Zandvoort mag van de raad, en ook van de ondernemingsraad de plannen verder uitwerken. Wel heeft de raad het college een aantal kaders meegegeven om de bestuurlijke autonomie te borgen en de eigenheid van de gemeente te behouden. Zo moet de dienstverlening na de ambtelijke fusie op minimaal hetzelfde niveau als nu blijven, maar bij voorkeur verbeteren. Het college moet hiertoe binnen een half jaar met een plan komen. De raad behoudt zijn eigen griffie en binnen vier jaar na de fusie moet de ambtelijke samenwerking worden geëvalueerd. De OR wil betrokken worden bij de overdracht van taken en medewerkers, en bij de uitwerking daarvan.

Met de wensen en eisen van raad en OR op zak, neemt het college op 1 november een definitief besluit. Als dat positief uitvalt, moet Haarlem zich over de ambtelijke fusie uitspreken. Naar verwachting is dat Haarlemse besluitvormingsproces eind november afgerond. De beoogde fusiedatum is januari 2018.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, vooral bij Zandvoort.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, zeker bij Zandvoort.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Casus 27: Ambtelijke fusie DDFK gemeenten*

De gemeentebesturen van Dantumadeel, Dongeradeel, Kollummerland c.a. en Ferweradiel hebben medio 2016 besloten om ambtelijk te fuseren per 1 januari 2017. De gemeenteraden van de betreffende gemeenten moeten nog besluiten of de ambtelijke fusie wordt gevolgd door een bestuurlijke herindeling vanaf 1 januari 2019. Zonder slag of stoot ging dat niet.

Terug naar 2014. Na de verkiezingen van 2014 verscherpten die posities zich. Extern adviseur Lemstra houdt dan sessies met de gemeenteraden. De slotsom was dat de ambtelijke fusie van start zou gaan per 1 januari 2015 en de gemeente Dantumadeel zich niet bond aan een bestuurlijke fusie, maar daar voor april 2016 uitsluitsel over zou geven.

De stand van zaken in maart 2016 is als volgt. De reflectie op het fusieproces in de gemeenten Dantumadeel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a. is afgerond. De belangrijkste conclusie van Lex Bruijn van de Bestuursacademie Nederland is dat er een breed draagvlak is voor de ambtelijke fusie. Om de fusiedatum van 1 januari 2017 te kunnen halen, stelt de onderzoeker een aantal verbeterpunten voor. Verbeterpunten die door het Algemeen Bestuur van de DDFK gemeenten worden gedeeld. De bestuurders van de vier gemeenten willen dat er op korte termijn met behulp van externe deskundigheid een plan van aanpak wordt opgesteld. In dit plan van aanpak moet worden beschreven wat nodig is om tot een geslaagde fusie te komen per 1 januari 2017.

Eén van de bevindingen van de onderzoeker Bruijn is dat het fusieproces vorig jaar zo'n krappe tijdsplanning had dat het bijna onmogelijk was om de fusie op een goede manier op de geplande datum te kunnen realiseren. Bovendien werd er om kosten te besparen hoofdzakelijk met eigen mensen gewerkt, daardoor ontbrak het aan voldoende tijd en soms ook aan ervaring om alles goed te kunnen doen. In het plan van aanpak moet daarom een ruimer tijdpad worden opgenomen. Daarnaast moet er budget worden vrijgemaakt om waar nodig capaciteit in te kunnen huren.

Het algemeen bestuur wil de huidige directie laten ondersteunen door een externe adviseur die veel ervaring heeft met gemeentelijke fusies. Daarnaast moet een projectbureau ervoor zorgen dat er meer ondersteuning komt in het proces.

Het is afwachten of de ambtelijke fusie ook echt doorgaat en overgaat in een bestuurlijke fusie.

Voorlopige conclusie: op 1 januari 2017 zullen de ambtelijke organisaties van Dongeradeel, Dantumadeel, Ferwerderadeel en Kollumerland C.A. samen één gemeenschappelijke regeling in Noordoost-Friesland gaan vormen. Op 23 maart 2016 nam de gemeenteraad van Dongeradeel het besluit voor een overgang van de ambtelijke fusie naar de bestuurlijke fusie (herindeling). Nadat Dantumadeel besloot op 29 maart 2016 de bestuurlijke fusie niet aan te gaan, zal er worden gewerkt aan een nieuwe DFK gemeente per 1-1-2019.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar zeker veel discussie.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, uiteindelijk.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

*Casus 28: Sluis, Terneuzen en Hulst: geen urgentie voor een ambtelijke fusie, geen noodzaak.*

In de loop van de jaren nul ontvang ik een uitnodiging om in Terneuzen in het bekende, hoog gelegen restaurant aan de Scheldeboulevard een inleiding te houden voor gemeentesecretarissen en hoofden P&O en met hen te discussiëren over meer samenwerking tussen de drie gemeentebesturen van Sluis, Terneuzen en Hulst. Op 9 juli 2004 is het zo ver. Zou de gedeconcentreerde variant wat zijn of zou het een ambtelijke fusie worden? Ik schets voor- en nadelen van samenwerking via SETA, samenwerkingsvormen en condities voor samenwerking alsmede barrières. De bijeenkomst verliep in een goede sfeer maar de gemeentesecretaris van Terneuzen blokkeerde meer samenwerking. Er gebeurde al veel, zei hij. En Terneuzen deed al veel voor de andere gemeenten. Geen urgentiegevoel bij hem wat de anderen ook probeerden. Dat meer samenwerking meerwaarde kon hebben. Theoretisch gezien wel.

Nu een stap in de tijd. In 2015 komt er een uitnodiging van de drie burgemeesters uit de genoemde gemeenten, met die van Sluis, voorop om eens te komen spreken over meer samenwerking. Drie burgemeesters aan tafel, twee externe juristen (adviseurs, grote kenners) en mijn persoon. De burgemeester van Terneuzen is een goede gastheer maar blijkt toch primair vol van het belangrijke feit op die dag: er moet een azc komen; hij ontvangt er meerdere telefoontjes over. Of het nog kon gaan over samenwerking? Zeker. De burgemeesters van Hulst en Terneuzen hebben er geen behoefte aan en veronderstellen geen behoefte bij hun gemeenteraden of gemeentesecretarissen. Zo hier de belangrijkste blokkade om te komen tot meer of intensievere samenwerking: het urgentiegevoel is afwezig. Er is al voldoende samenwerking op de schaal van Zeeland en er zijn volgens twee van de drie burgemeesters geen ambities die nu niet van de grond komen.

Merkwaardige bijeenkomst, die vooral nodig leek om recht te doen aan de behoefte van de burgemeester van Sluis om toch eens te spreken over meer samenwerking, onder meer op het gebied van toerisme. Waarom mensen uitnodigen om hen te laten constateren dat er geen behoefte is aan meer samenwerking en al zeker niet in bestuurlijke fusie. Maar de ontvangst was hartelijk en de lunch goed. De externen hebben nog genoten van het uitzicht en de factuur verstuurd.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Nee. Terneuzen wil zeker niet.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Nee, er is al genoeg samenwerking volgens enkele gemeentebestuurders op kernposities.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Niet voldoende.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Terneuzen vindt dat de gemeente al veel helpt richting anderen.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

*Casus 29: Warmond en Voorhout: afweging van ambtelijke en bestuurlijke fusie valt uit ten gunste van de bestuurlijke fusie.*

Rond 2004 is er hevige discussie over wat er moet gebeuren met de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond, gemeenten gelegen in de Bollenstreek ten noorden van Leiden. Een bestuurlijke fusie of een ambtelijke fusie? Ik ontvang een uitnodiging om te komen spreken voor de gemeenteraden en ambtelijke toppen van een aantal gemeenten. Locatie: gemeentehuis Warmond. Ik hou mijn speech voor meer dan 80 aanwezigen en er volgt een levendige discussie. Sommigen uiten zich positief over SETA, een ambtelijke fusie waarin de gemeente Warmond participeert. Vooral Warmond bepleit dit concept. Men snapt hoe het concept 'werkt'. En het mooie is dat de in een fraai landschap gelegen gemeente Warmond dan kan blijven bestaan. Maar niet alle gemeenteraden denken gelijk zoals later blijkt. Het wordt nog een spel van trekken en duwen. Het uiteindelijke resultaat is geen ambtelijke fusie of andere samenwerking maar een bestuurlijke fusie. Warmond moest inbinden. Op 1 jan. 2006 ontstaat door samenvoeging van Sassenheim, Voorhout en Warmond een nieuwe gemeente van ongeveer 36.000 inwoners: Teylingen.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, bij Warmond vooral.

Voordelen van ambtelijke fusie worden duidelijk gezien? Nee, eerder pro bestuurlijke fusie.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Niet van toepassing.

*Casus 30: Anna Paulowna, Zijpe en Schagen. Ambtelijke fusie in discussie maar gaat niet door. Er komt een bestuurlijke fusie maar niet van deze drie gemeenten.*

Er werd een beraad gepland in het gemeentehuis van Anna Paulowna. Ik hou een inleiding. De burgemeesters van deze drie gemeenten willen eindelijk eens een beslissing: een ambtelijke samenwerking of bestuurlijke fusie? Er volgt een goed beraad maar wat wil politiek Schagen. Een grote fractie wil bestuurlijke fusie en die komt er ook. Wat was het argument? Met een ambtelijke fusie schiet de grootste gemeente Schagen weinig op. Exit ambtelijke fusie. Welke gemeenten gaan samen? niet op.

Op 1 januari 2012 ontstond bij de fusie van de gemeenten Wieringen, Wieringermeer, Anna Paulowna en Niedorp de nieuwe gemeente Hollands Kroon (ong. 47.000 inw.). Op 13 september 2011 stemde de Eerste Kamer in met de fusiegemeente waardoor de gemeente daadwerkelijk zou ontstaan. Op 23 november 2011 kozen de inwoners van de vier genoemde gemeenten de gemeenteraad van Hollands Kroon. En Zijpe dan? Zijpe is een voormalige gemeente in de kop van Noord-Holland. Sinds 1 januari 2013 is Zijpe samen met Schagen en Harenkarspel opgegaan in de nieuwe gemeente Schagen. De gemeente Zijpe telde 11.568 inwoners. Schagen werd door de discussie uitgebreid en telt ongeveer 46.000 inw.. De gemeentehuizen van Tuitjenhorn en Schagen zijn in gebruik door de fusiegemeente. Het gemeentebestuur is gevestigd in het gemeentehuis aan de Laan in Schagen.

Conclusie: de discussie is op gang gekomen en toen bleek dat een bestuurlijke fusie de beste uitkomst werd geacht.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Niet voldoende in Schagen, wel in Anna Paulowna en Zijpe.

Voordelen van ambtelijke fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar er is verdeeldheid.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Onvoldoende.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Niet genoeg.

Genoeg partners voor samenwerking? Nee.

*Casus 31: Beuningen en Druten. Ambtelijke fusie is in de jaren nul bediscussieerd en beoogd maar gaat niet door; lijk in de kast.*

De gemeentesecretarissen van Beuningen (25.000 inw.) en Druten (18.000 inw.) nodigen me uit voor een meeting in februari 2010 waarop de ambtelijke fusie als concept wordt toegelicht en besproken. Aanwezig zijn de burgemeesters en de ambtelijke top van beide gemeenten, zeg 35 personen. Er heerst een goede sfeer. Een ambtelijke fusie wordt wenselijk geacht. De vraag is nog even of een derde gemeente kan aanschuiven. Ik raad deelname van een gemeente met een knipperlicht-opstelling (aan-uit-aan-uit) af. Je blijft ermee aan de gang. Eerst wel, dan weer niet; dat is geen echte liefde. Toch komt het niet tot een ambtelijke fusie. De fusie dreigt belast te worden met een lijk in de kast, het financieel probleem in de grondexploitatie van Beuningen. Dat lijk viel plotseling uit de kast. Exit ambtelijke fusie. Beuningen moet eerst zelf dat probleem oplossen. Het is niet de bedoeling dat de gemeente Druten dat gaat doen, zeggen representanten uit Druten. Hier is het een situationele omstandigheid die een ambtelijke fusie verhindert, niet een gebrek aan urgentie of het niet willen zien van de voordelen van samenwerking. Maar de samenwerking als optie verschuift. Er komen ook andere spelers op het erf.

In september 2012 blijkt dat Druten, Beuningen en West Maas en Waal (ong. 18.000 inw.) al samenwerken. Er is verwantschap. Er verschijnt een rapport over waterbeheer. De samenvatting zegt het volgende. In december 2009 is de nieuwe Waterwet in werking getreden. In deze wet en de wet milieubeheer zijn drie gemeentelijke zorgplichten voor afvalwater, hemelwater en grondwater geregeld. De gemeentelijke invulling van deze zorgplichten gebeurt door het opstellen van een zogenaamd verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP). In het vGRP wordt naast de gebruikelijke inhoud van een GRP tevens inhoud gegeven aan de nieuwe zorgplichten van de gemeente: de hemelwaterzorgplicht en de grondwaterzorgplicht. Tevens komt de samenhang met stedelijk oppervlaktewater meer en meer aan bod. De gemeenten Druten, Beuningen en West Maas en Waal hebben het initiatief genomen om samen het vGRP op te stellen. Hierbij is een tweedeling gemaakt in de rapportage. In het overkoepelend rapport zijn de *gezamenlijke* beleidsuitgangspunten en het toetsingskader uitgewerkt. Het overkoepelend beleid is voor elke gemeente vervolgens *afzonderlijk* uitgewerkt in een gemeentelijk deelrapport.

De gemeenten Beuningen, Druten en West Maas en Waal streven een zo duurzaam mogelijke en doelmatige inzameling en afvoer van afvalwater na tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Ten opzichte van het in het verleden gevoerde rioleringsbeleid is er voor de afvalwaterzorgplicht sprake van een koerswijziging. In de afgelopen 10 tot 15 jaar heeft het accent voor deze zorgplicht, gelegen bij de sanering van lozingen in het buitengebied en het terugdringen van de vuiluitworp vanuit het rioolstelsel (uitvoering van de zogenaamde basisinspanning). In de afgelopen tien jaar is er mede door de grote aandacht die er is geweest voor het buitengebied en het uitvoeren van de basisinspanning minder aandacht geweest voor gestructureerde onderbouwing en uitvoering van het rioleringsbeheer, het uitvoeren van onderhoud en het planmatig onderbouwen van rioolvervangings- en rioolrenovatieprojecten. De laatste jaren is dit aspect al sterk aan het verbeteren.

De volgende aandachtspunten worden door elke gemeente van belang geacht om verder invulling te kunnen geven aan de afvalwaterzorgplicht:

1. verder structureren operationeel beheer;
2. het verder inrichten en uitvoeren van metingen om het (hydraulisch en) milieutechnisch functioneren in de praktijk te monitoren;
3. verbeteren functioneren mechanische riolering;
4. opstellen incidentenplan.

Alle drie de gemeenten hebben de afgelopen jaren al stappen gezet om het hemelwaterbeleid en de uitvoering daarvan vorm te geven. Gedurende de afgelopen jaren zijn er veel projecten uitgevoerd waarbij hemelwater is afgekoppeld, momenteel is een aantal afkoppelprojecten in uitvoering en in

voorbereiding. Voor de wettelijke invulling van de hemelwaterzorgplicht is het van belang dat de taakopvatting van de gemeenten zoals verwoord in dit rapport verder in de praktijk wordt gebracht onder andere via het instrument van de watertoets. En zo verder.

We springen in de tijd. Het is 13 februari 2013. De Gelderlander meldt op de site: De Beuningse gemeenteraad wil kijken of intensievere samenwerking met Druten en Wijchen mogelijk is. Wijchen verschijnt ineens op het toneel. Wijchen had geprobeerd samen te werken met Heumen maar de raad van Wijchen vond die samenwerking toch te dun (zie elders).

Tijdens een raadsvergadering werd duidelijk dat Beuningen aanvoelt dat grotere stappen nodig zijn om dichter naar die gemeenten te groeien. Een fusie zou zelfs 'een logisch gevolg zijn'. De politieke partijen voelen de hete adem van de landelijke overheid in de nek. Minister Ronald Plasterk (BZK) zei begin 2013 nog dat in de komende drie jaar honderd gemeenten moeten verdwijnen. Het provinciebestuur kan daarin een rol hebben. Fusies zijn dus onvermijdelijk, zo luidt de redenering.

Burgemeester Carol van Eert van Beuningen wilde weten: wat kiezen we? Trekken we naar Nijmegen, willen we een *grote* regionale samenwerking of moeten we bij de burens aankloppen? CDA en PvdA vinden elkaar snel. Ze noemen Druten en Wijchen als voor de hand liggende partners en willen het liefst een blok vormen met die gemeenten. 'Een gemeentelijke herindeling met Druten en Wijchen is een logisch gevolg', zegt Ria Straathof van de PvdA. VVD en GroenLinks haken voorzichtig aan. Alleen Beuningen Nu & Morgen is verdeeld. Voorman Jan Kersten is 'terughoudend' en wil liever *per onderwerp* naar partners zoeken. De krant concludeert: 'De raad heeft met deze uitspraken het Beunings college in de armen van Druten en Wijchen gedreven'.

Wat wil de raad van Druten? Druten maakte na 2010 een switch. De Gelderlander bericht in juni 2015 het volgende. De gemeente Druten wil met Wijchen, West Maas en Waal en Beuningen fuseren tot één grote gemeente in Maas en Waal. Die fusie is volgens wethouder Michel Lepoutre nog niet meer dan 'een stip aan de horizon'. Maar er is wel duidelijk een kentering zichtbaar, vindt de Drutense portefeuillehouder gemeentelijke herindeling. 'Iedereen bij alle vier de gemeenten is er nu van overtuigd dat er in elk geval iets moet gebeuren', zegt Lepoutre. 'De ratio wint het van de emotie.'

Het Wijchens college, vooralsnog *tegen* een bestuurlijke fusie met andere gemeenten, heeft Druten inmiddels laten weten wel te willen praten over 'een intensivering van de ambtelijke samenwerking.' Zelfs een *ambtelijke fusie* van beide ambtenarenkorpsen (Wijchen, Druten) is bespreekbaar. Er worden verkennende gesprekken aangekondigd.

De gemeente West Maas en Waal wil in juni 2015 intensiever samenwerken met Druten, Wijchen en Beuningen. Eerder was de blik nog noordwaarts gericht, maar een geplande samenwerking met Buren en Neder-Betuwe liep op niets uit. Wel wil West Maas en Waal, net als Wijchen, 'eigen baas' blijven, en dat kan in een ambtelijke fusie. De gemeente Beuningen zoekt in juni 2015 samenwerking met Wijchen, Heumen en Nijmegen en ziet in Druten en West Maas en Waal 'geen voor de hand liggende samenwerkingspartners'. De relatie Beuningen-Druten is niet meer zo hechts als ze in 2010 leek.

Maar opschieten wil het niet. Wat schrijft De Gelderlander een jaar later (17 juni 2016)? De gemeente Beuningen start binnenkort met een onderzoek over samenwerking met buurgemeenten. In de gemeentes rondom Beuningen wordt al druk gesproken over samenwerken. Onder meer in Druten en Wijchen, waar de wens ook al is uitgesproken om de ambtelijke organisaties per 2018 samen te voegen. Jan Kersten fractievoorzitter van Beuningen Nu & Morgen kwam samen met de andere fractievoorzitters met het idee om een onderzoek te laten uitvoeren naar de gevolgen van de verschillende opties van samenwerking.

Zoals zelfstandig blijven, maar wel intensief samenwerken met het Rijk van Nijmegen of de omliggende gemeenten. Ook wordt gekeken naar de consequenties van een ambtelijke fusie met Nijmegen of een of meerdere buurgemeenten. Dan hebben ze het over Wijchen, Heumen, Druten of West Maas en Waal.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Urgentie is er wel maar die is niet groot genoeg.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar niet genoeg om het al tot een ambtelijke fusie te brengen. Er zijn teveel kandidaten voor een vrijage.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Lijkt positief maar staat onder invloed van teveel opties.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Nee, er valt rond 2011 een lijk uit de kast.

Genoeg partners voor samenwerking? Teveel. Er zijn teveel gemeenteraden die kaarten op de borst houden. Verlamming is het gevolg.

*Casus 32: Maasdonk, Lith en Bernheze. Wel discussie over ambtelijke fusie maar deze gaat niet door. Er komt een bestuurlijke fusie.*

Drie gemeenten zijn in het spel: Lith, Maasdonk en Bernheze. Rond 2008 wordt een avond georganiseerd in het gemeentehuis van Maasdonk, gelegen in Geffen. Maasdonk is de uitnodigende partij. Wel 60 personen aanwezig. Raadsleden, ambtenaren, burgemeesters, wethouders. Maasdonk en Lith kunnen met een derde gemeente een ambtelijke fusie aangaan. Een fractieleider van Lith voelt er echter niet voor, anderen wel. Het alternatief is aansluiting in de vorm van een bestuurlijke fusie van Lith bij Oss. Die kant gaat het ook op. Lith wordt als gemeente per 1 jan. 2011 opgeheven en gaat over naar Oss. Dat is het eerste dat duidelijk wordt. De gemeente Maasdonk kan dan niet veel kanten meer op. De gemeente Maasdonk werd gevormd in 1993 door de samenvoeging van de gemeenten Geffen en Nuland, en het grootste deel van het dorp Vinkel, dat over een aantal gemeenten was verdeeld. Door gemeentelijke herindeling is de gemeente Maasdonk per 1 januari 2015 opgeheven. Geffen hoort per deze datum bij Oss, terwijl Nuland en Vinkel bij 's-Hertogenbosch horen.

Geen bestuurlijke fusie dus van Maasdonk met een partnergemeente en geen ambtelijke fusie. Herverdeling van dorpen in het gebied is een feit. Ambtelijke fusie wordt bediscussieerd maar gaat niet door. Aansluiting van Lith bij Oss.

Maar hoe zit het dan met de gemeente Bernheze. In 2009 constateerde de gemeenteraad van Bernheze dat alleen door samenwerking of samengaan met andere gemeenten een hoog ambitieniveau mogelijk zou zijn. Maar Lith wil niet en in Maasdonk spelen ook zaken (zie voorgaande). De aanvankelijke fusieplannen van Maasdonk met de gemeente Bernheze werden halverwege 2012 stopgezet. Er werd besloten tot een verdeling van de gemeente Maasdonk. Geffen zou worden ingedeeld bij de gemeente Oss en de dorpen Nuland en Vinkel bij de gemeente 's-Hertogenbosch. Op 27 september 2013 heeft de Ministerraad met het voorstel tot herindeling per 1 januari 2015 ingestemd. Op 22 april 2014 werd een wetsvoorstel met die strekking door de Tweede Kamer aangenomen, waarna de Eerste Kamer dit op 13 mei 2014 heeft goedgekeurd, waarmee de opheffing van de gemeente definitief werd.

Blijkbaar was de samenhang in het gebied en de gebiedsoriëntaties van de inwoners van dorpen toch een beletsel om te komen tot een ambtelijke of bestuurlijke fusie van de oude gemeente Bernheze, Maasdonk en Lith. Iets hiervan diende zich op die betreffende avond al aan. Hoe is het afgelopen met Bernheze? Begin oktober 2015 heeft de gemeenteraad van Bernheze besloten zelfstandig te blijven. De gemeenteraad wil intensief samenwerken met gemeentes in de regio. De nadruk ligt daarbij op samenwerking met de zogenaamde As-50 gemeenten (Oss, Uden, Landerd en Veghel) en de Agrifood Capital Regio. De gemeenteraad heeft ook besloten alert te blijven op omstandigheden die het nodig

maken om de positie van de gemeente in de regio bij te stellen en opnieuw de discussie daarover aan te gaan.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Te beperkt.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Niet voor een ambtelijke fusie.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Onvoldoende.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Men is niet voldoende tot elkaar aangetrokken.

Genoeg partners voor samenwerking? Slechts voor bestuurlijke fusie.

**Casus 33: Ubbergen, Millingen a.d. Rijn en Groesbeek. De ambtelijke fusie komt er niet door beeldvorming over een zwakke gemeente.**

Er wordt door mij een inleiding gehouden in Ubbergen over een ambtelijke fusie van Ubbergen met Millingen a.d. Rijn. Het concept wordt begrepen door de burgemeesters, wethouders, en ambtenaren van beide gemeenten. Maar tot een ambtelijke fusie komt het niet. De mensen uit Ubbergen zijn hard en onomwonden. Millingen heeft de boel niet op orde. Om de haverklap moet er een wethouder of topambtenaar weg. Daar gaan 'wij' niet mee samenwerken. Dat wordt hardop en onomwonden gesteld. Wat te doen? Politiek Millingen zoekt na een aantal maanden aansluiting bij Groesbeek. Ambtelijke fusie lukt, alle ambtenaren van Millingen gaan over naar de gemeente Groesbeek en treden daar in dienst. Na weer een aantal maanden worden de besprekingen over ambtelijke of bestuurlijke fusie vervolgd. Wat gebeurt? De drie gemeenten gaan samen in een fusiegemeente: Berg en Dal. De oude beelden van Ubbergen over Millingen zijn blijkbaar verdwenen. De discussie over ambtelijke fusie is de inleiding geweest op de bestuurlijke fusie. Groesbeek zorgde voor een doorbraak door de ambtenaren van Millingen op te nemen en het bestuur van Millingen te bedienen.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Niet tussen Ubbergen en Millingen a.d. Rijn

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Niet tussen de twee.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Niet tussen Ubbergen en Millingen, wel tussen Millingen en Groesbeek.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Millingen a.d. Rijn zit in de verdomhoek.

Genoeg partners voor samenwerking? Er is niet veel keuze maar na verloop van tijd ontstaat er een doorgroei van een ambtelijke fusie naar een bestuurlijke fusie van de drie gemeenten.

**Casus 34: Heumen en Wijchen. Toch geen ambtelijke fusie omdat de voordelen te gering worden geacht door een gemeentebestuur.**

In het gemeentehuis van de gemeente Heumen, ten zuiden van Nijmegen, wordt door mij in 2011 een inleiding plus discussie gehouden over ambtelijke fusie met Wijchen. Aanwezig: Wethouders, raadsleden en griffiers van beide gemeenten. In totaal meer dan 50 mensen. In goede sfeer wordt erkend dat een ambtelijke fusie op zich wel kan, maar de raadsleden van Wijchen houden kaarten op de borst. Zou blijken wat dat betekent want enige tijd later krijg ik een uitnodiging om een inleiding te houden voor het CDA in Wijchen. Aanwezig zeker 60 mensen. Er blijkt meer discussie en minder eenstemmigheid.

Terug naar Heumen (17.000 inw.) - Wijchen (40.000 inw.). Er is een bureau geweest dat de financiële voordelen van een ambtelijke fusie in kaart brengt. Die voordelen zijn per domein aangegeven. Ze blijken niet erg groot. Iets van 2 procent hier, 3 daar. Metaforisch gesproken. Dat zet een domper op het proces.

Het gemeentebestuur van Wijchen haakt af. De voordelen van deze combi zijn niet groot genoeg, volgens de gemeenteraad van Wijchen. Wat doet Heumen? Heumen zou graag aansluiten bij Groesbeek, samen met Mook en Middelaar. Maar M&M ligt in Limburg. Dat is lastig. Heumen zelf moet wachten want Ubbergen, Groesbeek en Millingen zijn in gesprek over een bestuurlijke fusie,



die er ook zou komen. Zo zien we dat je te laat op stap kunt gaan en een vrijage mis kunt lopen. Anno oktober 2016 is er nog geen uitzicht op een samenvoeging van Heumen met een andere gemeente. Wijchen heeft tot 2016 nog geen derde partner 'im Bunde' gevonden.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja maar ze worden te beperkt geacht.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja maar de meerwaarde van twee partners is te weinig.

Genoeg partners voor samenwerking? Nee volgens Wijchen. De ambtelijke fusie genereert niet genoeg voordelen.

### *Casus 35: Gennep, Bergen en Mook en Middelaar.*

Het lukt tussen deze drie gemeenten niet om te komen tot ambtelijke of bestuurlijke fusie. De verhoudingen zijn verstoord en de beeldvorming is belemmerend over wie 'de grootste' is.

Deze drie gemeenten liggen in Limburg, aan de rand van de Nederlands-Duitse grens. Gennep ligt centraal ten opzichte van de andere twee gemeenten. Mook en Middelaar is georiënteerd op de regio Nijmegen en de inwoners hebben qua arbeidspendel, winkelorïëntatie, schooloriëntatie of recreatie niets met Bergen. Omgekeerd de inwoners van Bergen hebben ook niets met die van Mook en Middelaar. In elke gemeente heeft een bestuurskrachtmeting plaatsgevonden. Eigenlijk zou intensieve samenwerking aan de orde zijn tussen de drie die als een langgerekt lint langs de Duits-Nederlandse grens liggen. Maar het gemeentebestuur van Bergen wil niet. Bergen zit er financieel florissant bij als gevolg van de ontgrindingen. En in bestuurskringen van Noord-Limburg zoemt het rond dat de (voormalige) burgemeester van Gennep niet goed door een deur kan met die van Bergen. Waarom? Gennep waant zich toch het centrale stadje en trekt bestuurlijk af en toe een grote broek aan. Deels gaat het hier om psychologie.

Een geplande discussie avond in Bergen over ambtelijke fusie wordt op het laatste moment afgeblazen. Resultaat: er komt geen ambtelijke fusie en ook geen bestuurlijke.

Het provinciebestuur probeert nog wat te doen. Adviseur Jos Houben, voormalig lid van de visitatiecommissie-Rutten die zich bezig hield met bestuurskrachtmeting, gaat nog een verkenning plegen maar het wil maar niet vlotten in de periode 2010-2016. En Mook en Middelaar heeft weinig met de gemeente Bergen die reikt van Wellerlooi tot Heijen. Een wethouder van Mook en Middelaar wordt dan ook ineens, op persoonlijke titel, aangetroffen op een meeting waar de gemeenten Heumen en Wijchen een ambtelijke fusie verkennen. Zit de provinciegrens een ambtelijke fusie in de weg.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Twijfelachtig.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Beperkt. Er is sociologisch gezien te weinig samenhangen tussen de drie partnergemeenten die als een (te lang) lint tussen Maas en grens liggen.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Negatief. Er is geen natuurlijke spil. De spilpositie van Gennep wordt niet erkend. Er is geen natuurlijke gemeentelijke leider in het gebied.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Negatief tussen burgemeesters.

Genoeg partners voor samenwerking? Weet niet.

### *Casus 36: Venray, Horst a.d. Maas en Gennep. Geen ambtelijke fusie maar wel samenwerking.*

Beide gemeenten intensiveren in de jaren nul hun samenwerking zonder dat het tot een ambtelijke fusie komt. Horst a.d. Maas heeft net een herindeling achter de rug. De gemeenten Broekhuizen, Grubbenvorst en Sevenum waren al via een bestuurlijke fusie opgegaan in de gemeente Horst aan de Maas. Daarvan is Horst nog aan het bijkomen. Een ambtelijke fusie met het grote Venray is een stap te ver.

Wat doet het gemeentebestuur van Gennep dat geen samenwerking weet te realiseren met de gemeente Bergen en de gemeente Mook en Middelaar? Gennep wendt zich – in een noodsprong – tot de gemeente Venray, dat al steeds meer samenwerkt met de gemeente Horst a.d. Maas. Kan het tot een ambtelijke fusie komen? Er worden van beide zijden goede intenties uitgesproken. Als het er op aankomt, pakt Gennep niet door. Gennep kijkt naar Venray en Venray naar Gennep. Venray is het grootste: heeft de meeste inwoners en grootste uitgestrekte gebied. Venray maakt al massa met Horst a.d. Maas. Venray hoeft niet zo nodig een samenwerking met Gennep. Venray grenst ook niet aan Gennep. Venray trekt dan ook niet hard aan een samenwerking met Gennep. Het is Gennep dat moet komen.

Horst zit al helemaal niet te kijken op een ambtelijke fusie met Gennep. Geen urgentie, onvoldoende realisme. Gennep kan geen kant meer op.

Analyse: Er is te weinig urgentiebesef in de ambtelijke organisatie van Gennep en de gemeenteraad om te komen tot intensieve ambtelijke samenwerking in de vorm van een ambtelijke fusie. Het vertrouwen om met Venray verder te komen is in Gennep niet groot genoeg. Beelden zitten ook dwars. Wat heeft Gennep nu met Venray? Gennep vertoont te weinig nederigheid voor samenwerking met Venray. Van een wederzijdse voordelige relatie is niet echt sprake, van afstand gezien.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Te weinig. Horst en Venray hebben geen behoefte aan een ambtelijke fusie in de vorm van een apparaat dat voor twee gemeenten werkt. Horst wil geen Ten Boer-variant en Gennep ook niet.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? De voordelen worden niet krachtig genoeg gevoeld. Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Wel aanwezig maar niet in een ambtelijke fusie-constructie.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja. Maar Gennep aarzelt over samen werken met Venray.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

### *Casus 37: Onderbanken-Brunssum: te weinig vertrouwen*

In de jaren nul zijn de gemeenten Onderbanken (8.500 inw.) en Brunssum (30.000 inw.) een tijd lang met elkaar in gesprek over de totstandkoming van een ambtelijke fusie. De gemeenteraad van Onderbanken heeft twee keer uitgesproken dat een zelfstandig blijven voortbestaan van Onderbanken niet meer kan, aldus toenmalig burgemeester Clermonts. Versterking is nodig en die wordt gezocht in een krachtige ambtelijke samenwerking met een andere gemeente. De raad steunt die operatie. Maar heeft de raad het echte primaat? Er wordt een werkgroep gestart, met daarin de gemeentesecretarissen van Onderbanken en Brunssum. De werkgroep heeft dan al meerdere meetings achter de rug. De zaak zit wat vast. Ik word gevraagd daarin een keer te verschijnen en even mee te denken. Mij is snel duidelijk waar het aan schort. Wat blijkt, is dat Onderbanken teveel eruit wil slepen. Deze gemeente wil werk doen voor Brunssum en dan zou Brunssum werk kunnen doen voor Onderbanken. Maar wat heeft Onderbanken, met enkele tientallen ambtenaren, te bieden. Niet veel. Maar dat wordt niet gezegd. Het overleg heeft het karakter van egeltjes-overleg. Het qua omvang van het ambtelijk apparaat en qua inwonerstal veel grotere Brunssum (meer dan 250 fte aan personeel) heeft weinig te verwachten van het kleine Onderbanken en heeft in feite

nauwelijks belang bij een ambtelijke fusie met Onderbanken. De voordelen van samenwerking met Onderbanken zijn voor Brunssum heel beperkt. De ambtelijke leiding van Onderbanken is evenwel te weinig nederig en overspeelt haar hand omdat het denkt *niet* te kunnen volstaan met een overheveling van ambtenaren naar Brunssum volgens de Ten Boer-Groningen-constructie.

Het is ondenkbaar dat de beide gemeenten een ambtelijke fusie aangaan gelijk Wassenaar en Voorschoten of de BEL Combinatie. Onderbanken kan aanschuiven bij Brunssum maar dat wil de ambtelijke top van Onderbanken, die ook let op de positie van zijn personeel, niet. Het resultaat verrast niet. Deze ambtelijke fusie komt niet tot stand. Wat speelt een rol? Geen inhoudelijke overeenstemming, een partij overvraagt (dat ziet men zelf natuurlijk anders), geen voldoende vertrouwen om eruit te komen, beelden van gemeenten van elkaar spelen een rol (grote en kleine broer).

Onderbanken bezint zich vervolgens, er komt een referendum. De uitkomst daarvan is dat Onderbanken ambtelijk gaat inkopen bij de gemeente Heerlen. Die operatie loopt na enige tijd stuk, waarna de steven door Onderbanken gewend wordt naar Schinnen. Onderbanken en Schinnen vormen in ruimtelijk opzicht een harmonieus plattelandsgebied. Daaruit zou uiteindelijk een herindelingsinitiatief volgen: Onderbanken, Nuth, Schinnen (ONS).

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

*Casus 38: ONS-gemeenten. Ambtelijke fusie wordt wel genoemd maar krijgt geen kans omdat twee blokken van twee gemeenten Nuth klem zetten.*

De gemeente Nuth zit vanaf 2004 niet helemaal stil. Burgemeester Binderhagel van Nuth neemt het initiatief om in overleg te gaan met Valkenburg a.d. Geul. Hij wil een ambtelijke fusie met Valkenburg. Er volgt een discussiesessie in het gemeentehuis van Valkenburg. Binderhagel maant tot spoed en tot actie. Maar hij is te gehaast. Hij lijkt ook niet veel rugdekking uit de gemeenteraad van Nuth te hebben. En bestuurlijk Valkenburg trekt ook niet stevig aan meer samenwerking. De fusie komt er niet, zelfs geen begin.

Nuth is niet helemaal onthand. Nuth maakt immers deel uit van het samenwerkingsverband Parkstad, stapt eruit om later toch weer toe te treden. Maar die samenwerking wordt geherdefinieerd tot IBA, een Duitse formule.

We springen in de tijd. Het is 2014. Vijf gemeenten, de VONSS-gemeenten genoemd, laten BMC een studie verrichten naar samenwerking. VONSS staat voor de gemeenten Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Schinnen en Simpelveld. De uitkomst had kunnen zijn een intensivering van de samenwerking tussen de vijf. Maar de gemeenteraad van Onderbanken heeft al jaren discussie over een ambtelijke fusie of bestuurlijke fusie en kan nu niet meer wachten. Deze gemeente wil met Schinnen een bestuurlijke fusie en zoekt een derde of vierde partner. Schinnen is positief over een bestuurlijke fusie. Nuth voelt zich ongemakkelijk onder deze druk. Een ambtelijke fusie met Onderbanken en Schinnen is als optie ook direct van de baan.

De fractieleiders uit Nuth gaan om te komen tot een nadere positiebepaling in gesprek met de fractieleiders uit Voerendaal en uit Simpelveld. De laatste twee genoemde gemeenten willen geen ambtelijke fusie en geen bestuurlijke fusie. Ze willen hoogstens op een paar gebieden verdere samenwerking met Nuth, Onderbanken en Schinnen. Voor Nuth is deze uitkomst te dun. De ambtelijke top van Nuth voelt ook niet voor een magere ambtelijke samenwerking maar meer voor

een bestuurlijke fusie. Bovendien verloopt de samenwerking met Voerendaal en Simpelveld tot nu toe niet voortvarend genoeg. Een vertrouwenwekkend toekomstperspectief komt dus niet naar voren. Dat was het college van Nuth ook bekend.

Wat willen de ondernemingsraden van de vijf gemeenten? Die pleiten voor een ambtelijke fusie maar meer nog voor een bestuurlijke fusie. Maar Voerendaal en Simpelveld willen geen van beide. Ze willen mondjesmaat meer samenwerking en vooral wegblijven uit de klauwen van Parkstadgemeenten als Heerlen en Kerkrade.

Het gemeentebestuur van Nuth zit nu klem. Met Voerendaal en Simpelveld wordt het een dunne verbeterde samenwerking terwijl volgens het managementteam van Nuth op meer dan twaalf gebieden wezenlijke stappen gezet moeten worden. Er zijn teveel eenmansposten, de organisatie is te kwetsbaar, er blijven zaken liggen of ze gaan niet helemaal goed. In feite ontbreekt het aan vertrouwen met Voerendaal en Simpelveld om te komen tot een ambtelijke fusie.

Onderbanken en Schinnen willen geen ambtelijke fusie maar wel een bestuurlijke. Het concept van de ambtelijke fusie heeft geen echte kans gekregen. Een meerderheid van de raad van Nuth kiest daarop voor de bestuurlijke fusie.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Nee, niet bij Voerendaal, Simpelveld (willen weinig samenwerking) en niet bij Schinnen, Onderbanken (willen bestuurlijke fusie)

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Niet van ambtelijke fusie, wel bij enkele gemeenten van de bestuurlijke fusie.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Niet tussen Nuth en Voerendaal en Simpelveld.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? De beelden zijn er wel.

Genoeg partners voor samenwerking? Nee, Nuth kan geen ambtelijke fusie bewerkstellingen en moet dus kiezen voor een bestuurlijke fusie.

#### *Casus 39: Brunssum-Landgraaf: geen ambtelijke fusie, gebrek aan vertrouwen*

De gemeente Onderbanken vindt na een jarenlange discussie van meer dan tien jaar onderdak in de bestuurlijke fusie met Nuth en Schinnen. Hoe staat het met Brunssum?

Deze gemeente Brunssum (ong. 190 fte aan personeel) zag het overleg met Onderbanken stranden. Brunssum gaat overleggen met de aanpalende gemeente Landgraaf over een ambtelijke fusie.

Samenwerking zou nodig zijn om de kosten te drukken en de kwaliteit van het werk te verbeteren.

Maar ook dit plan raakt van de baan. De burgemeesters Luc Winants (Brunssum) en Raymond Vlecken (Landgraaf) verklaren in oktober 2015 dat er gebrek aan vertrouwen is in beide organisaties. Dat zou zijn gebleken uit een tussenevaluatie. De colleges en managementteams trokken de stekker eruit.

Brunssum staat na overleg over een ambtelijke fusie met Onderbanken en met Landgraaf dus met lege handen. In beide gevallen weet Brunssum de andere gemeenten niet te verleiden. Er ontstaat geen vertrouwen over en weer.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Het vertrouwen bij politiek Brunssum in andere partnergemeenten is stelselmatig niet voldoende.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Casus 40: Landgraaf en Heerlen verkennen een ambtelijke fusie*

De gemeente Landgraaf wendt in 2015/2016 daarop de steven naar Heerlen. BMC wordt aan het werk gezet om een ambtelijke of bestuurlijke fusie te verkennen. BMC komt eind oktober 2016 met een rapport en adviseert een bestuurlijke fusie. In het onderzoek is gekeken welke manier van samenwerken de meeste toegevoegde waarde biedt voor beide gemeenten in het realiseren van (gezamenlijke) maatschappelijke en economische opgaven. Samen op basis van gelijkwaardigheid staat hierbij centraal. Volgens BMC Advies is de bestuurlijke fusie hiervoor het meest optimaal.

De gemeenten Landgraaf en Heerlen hebben in 2014 en 2015 afzonderlijk van elkaar bestuurlijk uitgesproken onderzoek te willen doen naar bestuurlijke en ambtelijke samenwerking. BMC Advies heeft in opdracht van beide gemeenten onderzoek gedaan naar vier samenwerkingsvarianten: netwerksamenwerking, gedeeltelijke ambtelijke fusie, ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie. BMC heeft in het onderzoek zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyses uitgevoerd. Er is onder andere financieel, beleidsmatig en organisatieonderzoek gedaan en er zijn burgerpeilingen verricht. Concluderend stelt BMC dat de bestuurlijke fusie de meest optimale samenwerkingsvariant is.

Aanleiding voor het onderzoek naar samenwerkingsvormen tussen Landgraaf en Heerlen vormt een door de gemeenteraad van Landgraaf aangenomen motie. Met de aanneming van deze motie heeft de gemeenteraad van Landgraaf aan het college van B&W de opdracht gegeven om de mogelijkheden te onderzoeken tot samenwerking met één of meerdere gemeenten in de regio. Deze opdracht heeft betrekking op de volgende vier samenwerkingsvarianten: netwerksamenwerking, een gedeeltelijke ambtelijke fusie, een volledige ambtelijke fusie en een ambtelijke en bestuurlijke fusie (herindeling). Van alle Parkstadgemeenten is alleen Heerlen ingegaan op het verzoek van Landgraaf, om samen de samenwerkingsmogelijkheden te onderzoeken. Beide gemeenten zijn daarom een gezamenlijk onderzoekstraject gestart. BMC presenteert het eerste onderzoeksrapport.

Het onderzoeksrapport van BMC is een belangrijke stap om te komen tot de juiste vorm van samenwerking of fusie. Het doel van samenwerking is dat de mensen uit Landgraaf en Heerlen er beter van worden. Dat de gemeenten beter kunnen werken aan datgene wat van hen verwacht wordt.

Om daar over te kunnen besluiten moeten de feiten bekend zijn over de financiën en over de kenmerken van de gemeenten. Ook moeten de voor- en nadelen bekend zijn van de verschillende vormen van samenwerken, en welke de wensen en eisen zijn die de inwoners aan hun gemeentebestuur stellen. Die zaken zijn door het onderzoek boven water gehaald.

Daarnaast vindt BMC het heel belangrijk hoe de samenleving tegen samenwerking aankijkt: de burgers, maar ook de mensen die in buurten actief zijn, verenigingen, bedrijfsleven, partijen uit de zorg, cultuur, onderwijs en kerken.

In opdracht van de gemeenten heeft een expertteam daarom met deze mensen gesprekken gevoerd. De uitkomst van die gesprekken, de inhoud van het rapport van BMC en hun eigen kennis en ervaring zullen zij verwerken in een adviesrapport.

Pas als dit adviesrapport er is, zullen de colleges van Landgraaf en Heerlen een standpunt innemen over de beste vorm van samenwerking of fusie en een voorstel daarover voorleggen aan de gemeenteraden.

Check:

[Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja.](#)

[Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.](#)

[Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Stand per 1 nov. 2016: afwachten.](#)

[Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Stand per 1 nov. 2016: afwachten.](#)

[Genoeg partners voor samenwerking? Stand per 1 nov. 2016: afwachten.](#)

*Casus 41: Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg a.d. Geul*

De gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul verkennen rond 2010 een ambtelijke fusie. Aanvankelijk gebeurt dit onder een gunstig gesternte. Prof. Wim van Dinten wordt aangetrokken als verkenner. Er volgt een rapport waarin gepleit wordt voor een sprong naar een ambtelijke fusie. De voordelen worden duidelijk gemaakt. Maar als het gaat om politieke moed, om te kiezen dan geven niet alle fracties van gemeenteraden thuis. De voorbereiding was ver gevorderd maar de ambtelijke fusie komt er uiteindelijk niet. Iedereen is weer terug bij af. De colleges en gemeenteraden van de drie gemeenten laten het verder lopen. Reddingspogingen worden niet ondernomen, bypasses niet bedacht.

Waarom kwam de fusie niet van de grond? Het urgentiebesef is niet krachtig genoeg aanwezig geweest. Het water stond de gemeentebesturen nog niet aan de lippen. Het vertrouwen tussen de organisaties is te gering geweest en negatieve beelden van gemeenten zaten in de weg. Gulpen-Wittem hecht aan de eigen identiteit en Valkenburg wordt gezien als een gemeente dat zich een stadje waant, een gemeente die een grote broek aantrekt en zich het centrum van het Heuvelland waant. De rest moet dansen naar de pijpen van .....

Toch is de samenwerking daarmee niet ten einde. De gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Eijsden-Margraten vinden elkaar in 2016 in een projectmatige samenwerkingsaanpak, aldus de wethouders Custers Eijsden-Margraten), Laheij (Gulpen-Wittem) en burgemeester Ubachs (van Gulpen-Wittem). De aanpak heet 'Lijn 50'. De gemeentebesturen zetten de juristen bij elkaar, waardoor die hun krachten kunnen bundelen en taken kunnen verdelen. Die aanpak volgt men op tal van andere gebieden, zoals bij de Wmo. Vaals doet de Wmo-regels en Gulpen-Wittem alles wat met jeugd te maken heeft. Zo wordt op meerdere gebieden gezien hoe te werken. Niemand verliest zijn baan maar ambtenaren kunnen wel een nieuwe taak krijgen. Het moet niet zo zijn dat drie mensen hetzelfde werk doen wat een persoon kan doen. Dan moeten twee wat anders gaan doen.

En Valkenburg dan? Valkenburg valt weg uit de samenwerking van 'Lijn 50', heeft geen gesprekken geopend met de VONSS-gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen en evenmin met Voerendaal of Simpelveld. Valkenburg raakt enigszins geïsoleerd want de gemeente doet in 2014 tot oktober 2016 niet actief mee aan de overlegtafels. Rond oktober 2016 vindt er wel een discussie in de raad plaats. De raad wil samenwerken maar kijkt tevens naar vele richtingen en niet alleen naar de gemeente Meerssen. Veel wordt open gehouden en in feite wordt er niet gekozen. Wellicht liggen de kaarten over een jaar anders.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja maar aarzelend. Gulpen-Wittem en Valkenburg gaan het verst in hun verkenning van samenwerking.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja, maar wel sterk beperkt.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Onvoldoende. Dat leidt tot het steeds maar vragen om rapporten. Dan hoeft men niet te kiezen.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, onvoldoende positief. Bestuurlijk Valkenburg a.d. Geul waant zich de centrumgemeente van het Heuvelland en politiek Gulpen-Wittem denkt dat deze gemeente teveel naar de pijpen van politiek Valkenburg moet dansen.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Casus 42: Warnsveld - Zutphen, ambtelijke fusie als laatste redmiddel*

De gemeente Warnsveld was tot 1 jan. 2005 een zelfstandige gemeente met een omvang van ruim 9000 inwoners, gelegen nabij Zutphen maar is per 1 jan. 2005 opgegaan in de gemeente Zutphen. Het gemeentebestuur van Warnsveld heeft dan de zaken goed op orde. Het bestuur kent elke werkloze. Maar in het kader van de herindelingsoperatie van de provincie Gelderland wordt toch de suggestie gedaan Warnsveld te voegen bij Zutphen. De laatste herindeling was nog geen twintig jaar geleden maar daar maalt niemand in het provinciebestuur om. Zutphen heeft ook geen urgent



grondprobleem. Herindeling is dus een voorstel dat inhoudelijk niet stevig is gefundeerd. Maar een fusie zou Zutphen meer bestuurlijke ruimte geven, is uiteindelijk het vage argument.

Het gemeentebestuur van Warnsveld onder leiding van Pieter van Veen als burgemeester verzet zich hevig. Er wordt een tegenvoorstel gedaan en daarin is voorzien dat Warnsveld de ambtenaren overhevelt naar Zutphen. Een ambtelijke fusie wordt gewenst. Dat is een opportuniteitsargument. Het voorstel wordt pas op het laatste moment gedaan. De bestuurlijke fusie blijkt niet te vermijden.

Conclusie: het voorstel voor het komen tot een ambtelijke fusie wordt dus ook wel als een soort laatste reddingsboei gebruikt.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Ja, maar in Warnsveld teveel vanuit opportunisme gegrondvest, namelijk om te ontkomen aan een bestuurlijke fusie

Voordelen van ambtelijke fusie worden duidelijk gezien? Ja, in Warnsveld wel.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Ja.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Ja, maar Zutphen hengelt niet openlijk naar Warnsveld.

Genoeg partners voor samenwerking? Ja.

#### *Case 43: Someren, Asten en Deurne*

In 2004 kom ik op verzoek van waarnemend burgemeester Joke Kersten van de gemeente Asten een inleiding houden over intergemeentelijke samenwerking. Zou Asten met Someren en een andere gemeente misschien tot intensieve samenwerking kunnen komen? Tot een ambtelijke fusie tussen Asten, Someren en Deurne kwam het tot 2015 niet. Maar de Peelgemeenten werkten wel op allerlei dossiers samen.

Een bericht van maart 2013. De samenwerking tussen de gemeenten Asten en Someren wordt niet geïntensiveerd. Het breekpunt: Asten wil graag een ambtelijke fusie, Someren richt zich vooral op de nieuwe Peelsamenwerking. Dat maakten de Astense burgemeester Hubert Vos en zijn Somerense collega Alfred Veltman in maart 2013 bekend (27 maart Eindhovens Dagblad). De gemeente Asten ging vervolgens verder als thema-organisatie, zoals Vos het omschrijft. 'Per thema wordt een samenwerking aangegaan. Dat kan bijvoorbeeld bij het SRE, de Omgevingsdienst of de Peelregio zijn. Maar we gaan niet meer samen met Someren koersen naar de Peel', aldus Vos. Volgens burgemeester Veltman moeten gemeenten 'in een groter geheel samenwerken'. Hij zei verder nog dat Asten zeker een goede buur blijft.

In volgende jaren overleggen Peelgemeenten als Asten, Someren, Deurne en Gemert Bakel met elkaar en met Helmond. Dat levert wel enige samenwerking op maar ook spanningen.

Een sprong in de tijd: 2016. De gemeente Deurne gaat 'door de vertrouwensbreuk' (zo bericht het Eindhovens Dagblad) na 2016 geen diensten op het gebied van jeugdzorg, Wmo en de Participatiewet afnemen bij de gemeente Helmond. Deurne kiest voor samenwerking op die terreinen met Gemert-Bakel, Laarbeek, Asten en Someren. Helmond heeft niet alleen het vertrouwen geschaad door uit Peel 6.1 te stappen. Ook de handelswijze daarna zette in Deurne kwaad bloed. Zo stelde Helmond onlangs nog voor om een partnerschap aan te gaan met Deurne. Op basis van gelijkwaardigheid. 'Vervolgens kwam Helmond zonder te overleggen met een eigen economische visie naar buiten', aldus burgemeester Hilko Mak.

Voortzetting van de samenwerking tussen vijf Peelgemeenten heeft niets te maken met 'afzetten tegen Helmond', benadrukte wethouder Joan Briels donderdagavond in de Laarbeekse gemeenteraad. 'Natuurlijk zijn we allemaal even boos geweest, maar daar moeten we ons niet door laten leiden. Dat doen we dus ook niet.' Volgens Briels onderzoeken de vijf Peelgemeenten of ze kunnen blijven samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. 'Dat doen we omdat we er geloof in hebben dat het kan.' (Eindhovens Dagblad 11 maart 2016)



Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Niet voldoende.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Nee, niet overal voldoende.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Niet voldoende.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Nee, 'ruis op de lijnen'.

Genoeg partners voor samenwerking? Wellicht teveel.

#### *Casus 44: Losser-Enschede, partiële samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering door ambtelijke overheveling*

De gemeentelijke herindeling in de regio Twente brengt rond 2001 geen soelaas voor de gemeente Losser. Volgens het provinciebestuur en kabinet beschikt Losser dan over voldoende bestuurskracht. Toch zou het daarbij niet blijven. Op 19 mei 2008 hou ik in het gemeentehuis van Losser een lezing met discussie voor de gemeenteraad van Losser, het college en de ambtelijke top. Onderwerp: bestuurskracht. Het gemeentebestuur van Losser is bij tijd en wijle 'onrustig', zo bleek eerder uit de landelijke en regionale dagbladen, maar van afstand gezien gaat het dan – in de tijd van die lezing - om meer: om het in kaart krijgen van taken, opgaven en ambities en nadenken over wat daar van terecht komt. Het gemeentebestuur is dan, in 2008, al volop bezig na te denken over de eigen sterkten en zwakten. In 2009 ontstaat er echter een bestuurscrisis waarbij alle wethouders stoppen en een nieuwe bestuursploeg aantreedt. We springen weer in de tijd. In maart 2011 is de gemeente Losser (22.000 inw.) en de gemeente Enschede (ongeveer 156.000 inw.) een samenwerkingsverband aangegaan. Van Losser gaan dan 55 ambtenaren over naar Enschede.

Per 1 maart 2011 ging de nieuwe (partiële) samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering en dienstverlening van start. Die is te kenschetsen als een gastheerconstructie. De juridische vorm was die van een lichte gemeenschappelijke regeling (centrumregeling). Daarmee worden Enschedese ambtenaren leidinggevende van de toegevoegde ambtenaren. De gemeente Losser blijft bestaan en het college van B&W en de gemeenteraad blijven ook bestaan (BB, 4 maart 2011). In deze configuratie bepaalt *het bestuur van Losser het wat, maar de gemeente Enschede het hoe*. Het gemeentehuis en de publieksbalie in Losser blijven overigens gewoon open. Om een en ander soepel te laten verlopen heeft zowel Enschede als Losser een regiefunctionaris aangesteld.

Tot het juridisch construct behoort verder de komst van het *dienstverleningshandvest* (hoofdpijnen voor uitvoeringskaders en afspraken met betrekking tot de dienstverlening). En: *dienstverleningsovereenkomsten* met een nadere beschrijving van de kwaliteitsniveaus en prestatie-indicatoren. En *een takenregister*: een overzicht van alle taken in de samenwerking.

Wat is de regionale context? Binnenlands Bestuur meldt over de samenwerking in 2011: 'De ambitie is om op termijn met in totaal veertien gemeenten in de regio deze schaa sprong te maken. Het jarenlang in financieel zwaar weer verkerende Losser besloot als eerste de stap richting Enschede te maken. Het zou volgens de gemeente een te zware en wellicht op onderdelen een onmogelijke taak zijn om goed en op niveau te blijven presteren. Door samen te werken met Enschede denkt Losser de continuïteit en kwaliteit van de 'Losserse' publieksdienstverlening en bedrijfsvoering ook in de toekomst te kunnen garanderen.'

De gemeente Losser maakte de analyse over samenwerking al rond 2008. Enschede ging ook niet over één nacht ijs. In 2010 werd een haalbaarheidsonderzoek gedaan naar de samenwerking. Eerder al werd een soortgelijk onderzoek gedaan naar samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering binnen Netwerkstad, het samenwerkingsverband van de Overijsselse gemeenten Enschede, Hengelo, Almelo, Oldenzaal en Borne. Daaruit kwam toen naar voren dat de salaris- en personeelsadministratie, inkoop, financiën, verzekeringen en *treasury* zich goed lenen voor

intensieve samenwerking op korte termijn en voor samenvoeging op middellange termijn. Ook ict wordt daarin aangemerkt als een kansrijk gebied om samen te werken.

Wat waren nu de beoogde doelen? In een presentatie noemt de gemeente Losser de volgende punten: verhoging effectiviteit en efficiëntie; dus lagere kosten (het getal € 1.2 miljoen valt); minimaal dezelfde kwaliteit van de dienstverlening; waarborgen van de continuïteit in de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering; meer mogelijkheden voor functiemobiliteit voor ambtenaren. Vertrouwen is de basis voor de samenwerking. En niet alles moet in detail dichtgerogeld worden.

De samenwerking Losser-Enschede levert blijvend lagere kosten op voor beide gemeenten. Zij verwachten als gevolg van schaal- en efficiencyvoordelen binnen 5 jaar een structurele besparing van 1,2 miljoen euro per jaar. Dat voordeel zullen zij delen. Voorbeelden zijn inkoopvoordelen en ondersteuning bij de salaris- en financiële administratie. Ook gaat Losser gebruik maken van de Enschedese ICT-systemen. 'De bedoeling is dat iedereen deze zomer nog op onze leest werkt', zegt directeur bedrijfs- en managementondersteuning René van Kuilenburg van de gemeente Enschede in maart 2011 tegenover de redacteur van BB. 'Door de ambtelijke samenwerking is er volgens hem sprake van een inverdieneffect van vijftien arbeidsplaatsen. Door de schaalgrootte kunnen zaken namelijk efficiënter worden georganiseerd. Misschien is het beoogde financiële voordeel zelfs groter.' 'Maar we hebben op voorhand niet alles stuk gerekend in businesscases, het bekende gezelschapsspel van consultants', zegt Van Kuilenburg. 'Hij sluit niet uit dat er op meer onderdelen samengewerkt gaat worden met Losser. Concreet noemt hij de regionale uitvoeringsdiensten en de zogeheten werkpleinen. Dat laatste zou betekenen dat ook Oldenzaal betrokken raakt, omdat Losser op dat vlak al met die buurgemeente optrekt.

Enschede staat positief tegenover het uiteindelijk op een grotere, regionale schaal samenwerken van gemeenten. 'Daarbij kijken we niet alleen naar samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, maar zeker ook naar onze partners in de stad', zo meldt het dagelijks bestuur van Enschede in de dan meest recente begroting. Deze samenwerkingen vertalen zich in *shared service* centra zoals het Gemeentelijk Belastingkantoor Twente, de ICT-voorzieningen voor de Stadsbank Oost Nederland en mogelijk de regio en Borne. 'Zo lang het maar stapsgewijs gaat, want aan een *big bang* kleven procesmatig te veel nadelen', aldus Van Kuilenburg in maart 2011 (BB).

'Wat de ideale schaal is? Berenschot komt dan uit op gemeenten van 60 duizend tot 80 duizend inwoners. We merken op sommige onderdelen dat het voor een grote gemeente als Enschede, de tiende van het land, niet meevalt om alles zelf te doen', zegt hij. 'Een grotere schaal vermindert je kwetsbaarheid, geen eenmansfuncties meer, en je kunt expertise aantrekken. Losser huurde bijvoorbeeld veel ict'erus in. Dat hoeft niet meer.'

De overgang van het Losserse personeel vindt gefaseerd plaats. 'Dat betekent in begin werken in een duale verhouding', erkent Van Kuilenburg. Werken in Losser, aangestuurd vanuit Enschede. 'Wij kiezen bewust voor een aanpak van 'werkende weg', omdat je dan beter kunt leren', zegt hij. Eerder al begeleidde hij een soortgelijke operatie in de Drechtsteden. Gemeenten rondom Dordrecht gingen daar een aantal jaren geleden een intensieve ambtelijke samenwerking aan.

Van Kuilenburg denkt dat minister Donner van Binnenlandse Zaken de aanpak van Enschede en (voorlopig) Losser als toonbeeld ziet van hoe de overheid efficiënter en slagvaardiger kan worden georganiseerd. 'Ik vind dat wie met publiek geld werkt altijd moet nadenken hoe je werk efficiënter organiseert. Dat gaat zeer zeker op voor organisaties waar 80 procent van de uitgaven in loonkosten zit', zegt hij. 'We hebben overwogen rijkssubsidie aan te vragen voor onze aanpak, maar hebben daar vanaf gezien omdat het binnenhalen ervan te lang zou duren', zegt de manager. De energie werd gestoken in een goed sociaal plan. Uitvloeisel daarvan is dat de ambtelijke samenwerking tussen Enschede en Losser niemand de kop kost.

Omdat de samenwerking al langer in het vat zat, heeft Enschede een tijd lang alle vacatures geblokkeerd. 'Op die manier hebben we in de organisatie ruimte gemaakt om personeel uit Losser een plaats te geven', zegt hij. Ruiterslijk erkent hij dat niet iedereen stond te juichen bij de gedwongen overgang. Sommige mensen werken al een leven lang bij de gemeente Losser of kozen er ooit bewust voor in een kleinere organisatie te werken. 'Daar staat wel iets tegenover: ambtenaren uit Losser krijgen meer kansen om zich te ontwikkelen. Losserse ambtenaren die leiding gaven aan een afdeling, hebben die functie moeten opgeven. Maar twee van de drie leidinggevendenden hebben in Enschede inmiddels wel een andere leidinggevende baan gekregen. Dat is het voordeel van een grotere organisatie.'

In oktober 2014 verschijnt een *tussentijdse evaluatie*. Kop in de krant: 'Samenwerking tussen Losser en Enschede voldoet aan verwachtingen'. Uit een tussentijdse evaluatie blijkt dat de samenwerking voordelen oplevert op het gebied van besparing, ontwikkeling, continuïteit en kwaliteit. De verantwoordelijke wethouders Eelco Eerenberg (Enschede) en Jan Martin van Rees (Losser) zijn positief over de uitkomsten. De samenwerking 'laat zien dat we de goede weg ingeslagen zijn en dat samenwerken loont'. Uit de evaluatie blijkt verder dat de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening aan inwoners van Losser in de nieuwe situatie beter gewaarborgd zijn. Eenmansfuncties komen minder voor, waardoor de dienstverlening bij uitval, ziekte of vertrek constant blijft. Dat geldt ook voor de kwaliteit van de geleverde diensten. Een klanttevredenheids-onderzoek in de publieksdienstverlening in Losser leverde een score op van een ruime acht.

Besparing? De geraamde besparing is haalbaar. Doelstelling was om in 2015 structureel € 1,2 miljoen te besparen. Beide gemeenten profiteren hier elk voor de helft van. Tot en met 2013 is er een besparing van € 940.000,- gerealiseerd.

Is er ook sprake van professionele ontwikkeling? Als gevolg van de samenwerking krijgen zowel de medewerkers van Losser als Enschede de kans zich professioneel verder te ontwikkelen, aldus de evaluatie. Als medewerker van een kleinere gemeente is meer allround kennis nodig, terwijl medewerkers van een grotere gemeente zich vaak specialiseren in een richting. Door werkzaamheden voor elkaar uit te voeren kan men zich in Losser specialiseren, terwijl in Enschede juist kennis verbreed wordt.

Verbeterpunten? Er zijn volgens de evaluatie ook verbeterpunten geconstateerd. Ondersteuning van Losser vanuit Enschede moet nog vanzelfsprekender en pro-actiever worden. De samenwerking zit nog onvoldoende 'in de genen'. Vanuit het management van beide gemeenten zijn aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de samenwerking.

Check:

Urgentie tot ambtelijke fusie aanwezig? Voldoende.

Voordelen van fusie worden duidelijk gezien? Ja.

Vertrouwen tussen besturen van partnergemeenten? Voldoende.

Beelden van partnergemeenten van elkaar positief? Geen beletselen.

Genoeg partners voor samenwerking? Geen probleem. Uitbreiding wellicht mogelijk.

### Kanttekeningen

De analyse van discussie over de succesvolle besluitvorming over ambtelijke fusie of het ervan afzien leert aanvullend op het voorgaande onder meer het volgende.

1. Het concept SETA staat voor ambtelijke fusie in de vorm van een ambtelijke werkorganisatie. Het concept werd in 2002 gelanceerd. Ambtelijke fusies komt sindsdien als menu op de menukaart voor. Gemeenten, provincies of waterschappen kunnen er voor kiezen of dat laten.

2. Na een incubatietijd is het SETA-concept (een vorm van shared services) in 2005 en later toegepast. Ambtelijke fusies zijn ontstaan in: de BEL-gemeenten, Ommen-Hardenberg, Drechtsteden, etc. (zie de tabellen in dit stuk).
3. De gemeenteraden van De Wolden en Hoogeveen en ook van de BEL-gemeenten wensten geen bestuurlijke fusie en kozen voor een ambtelijke fusie.
4. Een ambtelijke fusie is slechts in een beperkt aantal gevallen een inleiding geworden voor bestuurlijke fusie en omgekeerd. In de gemeente Liesveld e.o. was de introductie van een ambtelijke fusie als inleiding op een latere bestuurlijke fusie bewust de bedoeling. Het gevolg: de gemeente Molenwaard. In andere gemeenten was dat niet bewust de bedoeling 'maar is het er toch van gekomen'. Naar het zich laat aanzien, anno november 2016, geldt dat voor de gemeente Ten Boer.
5. Soms is de keuze pro ambtelijke fusie niet erg geloofwaardig want te laat gemaakt. De gemeente Warmond heeft de ambtelijke fusie nagestreefd maar een bestuurlijke fusie niet tegen kunnen houden. Dat geldt ook voor de gemeente Warnsveld. Er ontstond uiteindelijk een bestuurlijke fusie van Zutphen met Warnsveld. De suggestie van een ambtelijke fusie in de vorm van bij voorbeeld de gastheervariant kwam te laat om een alternatief te zijn waar het provinciebestuur van Gelderland of de centrale wetgever voor voelden. De preferentie was ongeloofwaardig.
6. De gemeente Renswoude wilde ontsnappen aan een bestuurlijke fusie en bracht toen in dat een intensieve samenwerking met Veenendaal gewenst was. Maar van een opgaan van het ambtelijk apparaat van Renswoude in dat van Veenendaal (ambtelijke fusie volgens de gastheervariant) is het nog niet gekomen. Er volgde ook geen andere variant.
7. Soms is een ambtelijke fusie een noodgreep. De gemeenten Warnsveld en Renswoude zijn voorbeelden hiervan. Renswoude wou toen een herindeling met Scherpenzeel en Woudenberg dreigde ineens samenwerken met Veenendaal. Toen het fusievoorstel van tafel verdween was ook het idee van intensieve samenwerking van tafel.
8. Het SETA-concept is een groei-model. Het is mogelijk te komen tot een partiële samenwerking of een integrale samenwerking (ambtelijke fusie). Dat het in het openbaar bestuur bestuurders aanmoed zou ontbreken om ineens te komen tot een ambtelijke fusie is onjuist gebleken. Want de meeste gemeenten die tot discussie kwamen over SETA kozen voor een ambtelijke fusie.
9. Samenwerking in de vorm van SETA heeft tal van voordelen. Opvallend is dat in sommige nota's ten behoeve van gemeenteraden vooral de financiële voordelen markant worden aangezet terwijl het slechts gaat om een cluster voordelen uit een veel breder geheel. In de praktijk worden financiële voordelen niet altijd op korte termijn behaald. Daar komt bij dat de kost nog al eens voor de baat uit gaat.
10. Wie een ambtelijke fusie realiseert moet ervoor zorgen dat ambtelijke en bestuurlijk alliantie-management plaatsvindt. Noem het ambtelijke en bestuurlijke begeleiding om er daadwerkelijk voor te zorgen dat potentiële knelpunten niet optreden en voordelen daadwerkelijk behaald worden. Dat leert de casus Wassenaar-Voorschoten nadrukkelijk.

### **Enige literatuur**

Adviesbureau Berenschot, *Bestuurlijke toekomst Bommelerwaard*, Utrecht, 2017.

BMC Advies, *Samen op basis van gelijkwaardigheid – Onderzoek naar een viertal samenwerkingsvarianten*, Heerlen/Landgraaf, 2016.

Dinten, W.L. van, *De open stad Zuid-Limburg Een strategische heroriëntatie op Het Heuvelland, gedragen door de gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul*, Bascole, 2010.

Grumbkow, G. von, *Ten Boer, verrassend in beweging*, InAxis, Min. van BZK, Den Haag, 2006.

Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

Korsten, A.F.A. c.s., *Samen en toch apart*, Open Universiteit, Heerlen, 2002 (2<sup>e</sup> druk 2003).

Korsten, A.F.A., B. Becker en T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd*, Sdu, Den Haag, 2006.

Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, *Shared services – Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, InAxis, Min. van BZK, Den Haag, 2004.

Laar, S. van de, D. Spannenburg, Y. Becir en J. van Diemen, *Samen sterker, maar toch apart*, ministerie van BZK, Den Haag, 2016.

Laar, S. van de, *Samen sterker*, Eburon, Delft, 2010.

Luijk, J. van, e.a., *Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten– Leren en ontwikkelen; Verleden, heden, toekomst*, BMC, Amersfoort, december 2016.

Twijnstra Gudde, *Het BEL-model werkt voor Blaricum, Eemnes en Laren - Samenvattende conclusie van drie bestuurskrachtmetingen*, Amersfoort, 27 juni 2011.

Visitatiecommissie bestuurlijke toekomst Groningen, *Grenzeloos gunnen*, Groningen, 2013.

Wever, R. e.a., *Bestuurskrachtonderzoek Wassenaar – Leren en ontwikkelen; Verleden, heden, toekomst*, BMC, Amersfoort, december 2016.

## **De Auteur**

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is honorair hoogleraar Grondslagen van het recht bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Maastricht. Tevens emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde aan de Open Universiteit.

Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde. Voormalig bestuurslid van de Ned. Kring voor Wetenschap van de Politiek. Website: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl)

Publiceerde: Korsten, A.F.A. c.s., *Samen en toch apart*, Open Universiteit, Heerlen, 2002 (2<sup>e</sup> druk 2003).