

# **Ambtelijke fusie voor meer gemeentelijke bestuurskracht**



*Arno F.A. Korsten*

Maastricht University, faculteit rechtsgeleerdheid  
Website: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl); E-mail: [afa.korsten@planet.nl](mailto:afa.korsten@planet.nl)

*Gastcollege Universiteit Gent, 5 november 2015*

**[samen][samen][samen][samen]**  
voor elkaar voor elkaar voor elkaar voor elkaar

## *Inleiding*

In het openbaar bestuur bestaan veel menukaarten, zoals taakoverdracht naar de EU, departementale herindeling, provincies opheffen, verzelfstandiging. Intergemeentelijke samenwerking is een aparte *menukaart* met tal van menu's die vrij te kiezen zijn door partnergemeenten. Maar meerdere menu's op het vlak van samenwerking roepen ook discussie op.

*Soms wordt een samenwerkingsorgaan juridisch zwaar opgetuigd, worden de machtsposities tussen gemeenten verdeeld maar is de productiviteit van het orgaan uiteindelijk (te) beperkt. Er zijn ook auteurs die menen dat de lokale democratie ernstig lijdt onder een samenwerkingsverband. Elke college van B&W en elke gemeenteraad beschikt wel over sturingsmogelijkheden maar moet die delen met andere gemeenten en krijgt weinig grip op wat een orgaan doet en hoe het middelen besteedt. Ingrijpen in de 'modus operandi' gaat moeizaam en uit een samenwerkingsverband stappen is niet gratis. Kortom, er is maar weinig gejuich te horen.*

Zo gezien, is het verfrissend als er een bijzondere kaart voor samenwerking(smenu's) wordt ontwikkeld waarbij elk college en elke gemeenteraad van de partnergemeenten vol aan de bak kan en onverkort het politiek primaat inhoud en vorm kan geven. Eindelijk een cluster van samenwerkingsvormen waarbij het politiek bestuur dicht bij burgers blijft en in ambtelijk opzicht kan krijgen wat het wil; binnen het rechtsstatelijke dan. De naam van het hier bedoelde concept luidt 'Samen en Toch Apart' (SETA).

### **SETA als menukaart voor samenwerking**

SETA moet gezien worden in het licht van 'good governance'. Een gemeente streeft in principe naar goed openbaar bestuur. Dat betekent dat sprake is van de wens om bestuurskrachtig te zijn. Ik stel goed bestuur hier gelijk aan bestuurskrachtig bestuur.

Wat is een bestuurskrachtig bestuur dan? Een *bestuurskrachtig* gemeentebestuur beschikt kort geformuleerd over

- een overzicht van de haar en haar burgers regarderende wettelijke, bestuurlijke en maatschappelijke opgaven,
- en is in staat om met voldoende stuwkracht (vermogen) en gevoel voor richting alleen of met anderen die opgaven in beleidsnetwerken aan te pakken, te realiseren of op te lossen.

Daarbij poogt een bestuur te voldoen aan de bestuurlijke principes, zoals die geformuleerd zijn in de 'Code voor goed openbaar bestuur'. Die code houdt in dat elke overheid grofweg moet voldoen aan de volgende maatstaven:

- de eis van integriteit van bestuur, openheid en openbaarheid;
- responsiviteit van bestuur, dus oog hebben voor wat leeft in de bevolking;
- doelgerichtheid van beleid;
- uitvoeringsgerichtheid;
- evaluatieve gerichtheid: kijken hoe beleid uitpakt;
- effectiviteit van beleid;
- legitimiteit van het bestuur (diffuse legitimiteit) en beleid (specifieke legitimiteit);
- doelmatigheid;
- transparantie;
- goede communicatie met burgers, bedrijven en andere organisaties, en een goed participatiebeleid;
- in staat tot verantwoording afleggen;

- in staat om te leren en aan zelfreiniging moet doen.

In een gemeentebestuur moet bovendien sprake zijn van voldoende ambitie, vitaliteit en veerkracht, en een balans tussen de gremia raad en college en ambtelijke top. Dit noemen we adequate 'checks and balances'.

### Historie en toekomst Blaricum, Eemnes en Laren (BEL)

De **bestuurskrachtmeting** in 2005 vormde een belangrijke aanleiding voor de BEL-samenwerking.



Uit de meting kwam naar voren dat op termijn de kleine gemeentelijke organisaties te kwetsbaar zouden worden. Ook zouden de beschikbare middelen te beperkt zijn, om in de toekomst de gemeente nog goed te kunnen besturen. Om het dorpse karakter en de dorpsgebonden identiteit te bewaren, is besloten het lokale bestuur te handhaven en de gemeentelijke organisatie te versterken door die samen te voegen. Op 1 januari 2008 was dit een feit. In 2011 moet een nieuwe bestuurskrachtmeting het succes van dit model aantonen.

In werkelijkheid is als gevolg van eisen die aan producten, diensten of processen gesteld worden de lijst met criteria waaraan een gemeentebestuur moet voldoen veel langer maar dit is de kern.

In de praktijk wordt wel samenvattend gesteld dat een gemeentebestuur dus *bestuurskrachtig* moet zijn. Samenwerking van gemeenten staat doorgaans ten dienste van bestuurskracht (Fraanje en Herweijer, 2013: 59). Voor Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen was versterking van de bestuurskracht de meest expliciete reden om in 2016 een ambtelijke fusie aan te gaan. Veendam en het kleinere Pekela moesten op verzoek van de provincie Groningen gaan samenwerken in de Kompanjie.



Pekela

Het SETA-concept is een concept waarbij elk van de deelnemende gemeenten en gemeentebesturen blijft bestaan, maar ze door *ambtelijke fusie* een beroep kunnen doen op één ambtelijk apparaat met meer 'body' dan waarover elke gemeente apart beschikte vóór de fusie een feit was.

In 2002 werd deze vorm van '*shared services*' door mij met enkele anderen, de Kornuyten genoemd, bedacht en uitgewerkt (Korsten e.a., 2002). Het gaat hier om een SETA-menukaart *waarbinnen* nog allerlei *nadere* keuzen mogelijk zijn. Weliswaar was het eindplaatje 'de ambtelijke fusie' maar niet gezegd is dat het daar direct op moet uitdraaien. Het is ook mogelijk om voorzichtiger te beginnen. Denk daarbij bij voorbeeld aan keuzen op het volgende vlak:

- het aantal in de samenwerking deelnemende partnergemeenten;
- de mate van concentratie van de ambtelijke fusie (één pool?) of deconcentratie van de ambtelijke units (meerdere pools van ambtenaren);
- het tempo waarin het concept van ambtelijke 'pooling' uitgewerkt en ingevoerd wordt (groeimodel?);
- de mate waarin het hele spectrum aan taken door de ambtelijke 'pool' (lees fusieorganisatie of facilitaire bedrijf) wordt opgepakt of een deel;
- de wijze van aansturing van de ambtenaren door het dagelijks bestuur.

Samenwerkende partners kunnen *het samenwerkingsconcept verder verfijnen*. Ze kunnen het concept uitwerken.

SETA is dus niet te zien als één vastomlijnd 'organisatie- en besturingsontwerp' in de geest van 'zo en niet anders'. Het is eerder een '*casco-concept*', om een term uit de bouwwereld te gebruiken. Dat houdt in dat het concept naar de hand te zetten is van de samenwerkende partnergemeenten. Het concept is zo ook tamelijk immuun gemaakt voor kritiek. Wie bepaalde keuzen maakt, moet niet verrast zijn door de consequenties. Een aantal consequenties is inmiddels wel bekend.

### **Vraag**

Hier richt ik mij primair op *het eindmodel* van SETA: de algehele ambtelijke fusie. Deze samenwerkingsvorm roept voor wetenschappers en practici vragen op.

*Is het concept van de ambtelijke fusie van enkele partnergemeenten een aanwinst op de bestuurlijke menukaart of is het een abject concept?* Dat is de centrale vraag.<sup>1</sup>

Het is mogelijk dat ik als bedenker van dit concept (in 2002) slechts tot een positief antwoord kan komen. Dit is echter een misvatting. Het concept ambtelijke fusie is weliswaar goed verdedigbaar, zoals ook zal blijken, maar de empiricus in mij zegt dat het concept 'ambtelijke fusie' in werkelijkheid in diverse contexten anders kan uitpakken. Wat weten we daarvan sinds 2002? Het invoeren van het concept en het functioneren daarbinnen is mensenwerk en er behoort sturing op plaats te vinden. Het is daarom denkbaar dat het concept in context a goed functioneert maar in context b minder goed of niet goed. Plat gesteld: het is mogelijk dat het concept in principe goed is maar dat actoren het in de praktijk toch 'verknallen'. Waarom dan? Deze veronderstelling impliceert dat het gewenst is op zoek te gaan naar condities voor optimale werking van het concept en barrières, en naar gebleken voor- en nadelen.

### **Indeling**

De indeling van het betoog is als volgt. Eerst wordt nog eens ingegaan op de kenmerken van de ambtelijke fusie, daarna volgen analyses van de condities waaronder een ambtelijke fusie 'kan

---

<sup>1</sup> De aanleiding voor deze tekst was een gastcollege dat ik begin november 2015 aan de Universiteit Gent geef over gemeentelijke bestuurskracht.

werken' en komen praktische barrières aan bod. Ook passeren de voordelen van fusie een rol. Dan weet ik voldoende.

### **Waarnemingsbronnen**

De auteur gebruikt bronnen om tot antwoorden te komen. Ik baseer me daarbij niet alleen op het boek *Samen en Toch Apart* maar ook op ervaringen die na 2002 opgedaan zijn met dit concept en intergemeentelijke samenwerking in het algemeen (o.a. Korsten, Becker en Van Kraaij, 2006). Ik heb links en rechts meegedacht over samenwerking in Ten Boer-Groningen; de BEL Combinatie; Grave e.o., Ubbergen e.o.; de Kempengemeenten; de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard; Oostzaan-Wormerland; Druten-Beuningen.

Ik voerde ook gesprekken rondom meer dan tachtig lezingen die ik sinds 2002 over samenwerking in het hele land gehouden heb voor gemeenteraden en colleges en ambtelijke toppen: van Menaldumadeel tot Sluis en Tholen; van Anna Paulowna tot Warmond; van Malden tot Warnsveld; van Ten Boer tot Geffen; van Terneuzen tot Laren. Ik heb meer dan 150 betrokkenen gesproken die zowel de ambtelijke fusie gerealiseerd hebben als in het concept geloofden, maar het toch niet realiseerden. Ik heb dus ook informatie over de falende aanloop naar conceptrealisatie.

Voorts waren verslagen beschikbaar van onderzoekers die op andere momenten de peilstok in een ambtelijke fusie gestoken hebben (zie onder andere Von Grumbkow, 2006; Ter Braak en Von Grumbkow, 2008; Van de Laar, 2010; Herweijer en Fraanje, 2012; Boogers e.a., 2015).

Ik heb me natuurlijk ook beperkingen op moeten leggen, zoals over de omvang van deze tekst.

### ***De menukaart van het openbaar bestuur***

Gemeentebesturen kunnen verschillende publieke arrangementen op het vlak van het omgaan met een taak of maatschappelijke uitdaging of probleem kiezen. Ik noem enkele mogelijkheden.

- *Zelf doen*: Een gemeentebestuur kan met de ambtelijke organisatie zelfstandig een taak of project ontwikkelen en uitvoeren, zoals het werk van de eigen dienst groenonderhoud.
- *Overlaten*: Een gemeentebestuur kan een taak ook bij burgers, of bij een buurt of vereniging laten liggen. Denk aan onderhoud van voetbalvelden die in bezit zijn van de gemeente. Wellicht is een afspraak daarover met verenigingsbesturen te vergelijken met een afspraak met een privaat bedrijf dat onderhoud verzorgt.
- *Uitbesteden*: Een gemeentebestuur kan een taak of project een bepaalde externe partij inhuren (een adviesbureau, cateringbedrijf, enz.).
- *Verzelfstandiging*: Een andere vorm is de verzelfstandiging in een overheidseenheid die apart wordt aangestuurd. Denk aan een vervoersdienst. Naast verzelfstandiging is ook privatisering mogelijk.
- *Netwerkcoalitievorming*: Een bestuur is voor bepaalde taken afhankelijk van andere organisaties. Een gemeente kan gezamenlijk met een of meer partners in een beleidsnetwerk een taak of onderdeel daarvan aanpak, elk vanuit eigen bevoegdheden en opdrachten. Dan is doelbundeling mogelijk en/of een gezamenlijke inzet van middelen. Denk aan afspraken over woningbouw met woningcorporaties.
- *Samenwerking*: Een bestuur kan een intergemeentelijk samenwerkingsverband oprichten, zoals een milieudienst, met een eigen bestuur. Een gemeente maakt altijd onderdeel uit van een veiligheidsregio.

- *Hulp invoeren*: Een bestuur kan hulp van een andere overheid invoeren voor steun, bij voorbeeld van het provinciebestuur.
- *Een andere overheid heeft de gemeente nodig*: Een zelfstandig bestuursorgaan als het COA kan afspraken maken met een gemeentebestuur over de komst van een asielzoekerscentrum (azc).

Wat de ene gemeente op manier a oplost, kan bij een andere gemeente leiden tot de keuze van b of c. Een gemeentebestuur kan in bestuurlijk opzicht ook weer nadere keuzen maken. Het is als met een menukaart. Er zijn tal van menu's te kiezen. Een gemeente kan het menu *stand alone* blijven kiezen voor de taakuitvoering, maar ook een gemeentelijke herindeling (fusie) met een partnergemeente nastreven of kiezen uit een reeks menu's op het vlak van samenwerking.

Bij samenwerking met andere gemeenten bestaan tal van *specifieke menu's*. Het is niet wel of geen samenwerking maar *welke* samenwerkingsvorm.

### *De specifieke menukaart voor samenwerking*

Ik licht uit die gehele menukaart een apart kaart uit die gaat over één samenwerkingsvorm: SETA. *Samen en Toch Apart* (SETA) impliceert het laten bestaan van bij voorbeeld twee gemeentebesturen en de fysiek begrensde gemeenten maar het wel bundelen van ambtenaren in een eenheid, zoals een facilitair bedrijf dat voor de samenwerkende partnergemeenten werkt, of het bundelen in meer eenheden.

Dan is sprake van aansturing van het facilitair bedrijf of van aparte diensten door middel van afspraken, zoals bij voorbeeld een bestuursopdracht tot het maken van een verkeersveiligheidsplan in de wijken x en y. Denk aan bundeling van alle expertise van zeg eens tien gemeenten in een 'bureau inkoop' (een BV) dat offertes maakt, bestellingen doet en voorziet in onderhoud op het vlak van huisvestingsaspecten (inkoop van meubilair enz.) in de partnergemeenten.

Wat is er nog aan keuzen binnen het SETA-concept mogelijk? Ik noem een paar mogelijkheden, een paar specifieke menu's.

**Menu 1: functionele integratie met deconcentratie van diensten.** SETA is gedeconcentreerd mogelijk in de vorm van *functionele integratie*. Dan werken bij voorbeeld vijf gemeenten op vijf werkgebieden samen, waarbij een unit is opgenomen in *elk* gemeentelijk apparaat van de vijf gemeenten.

Een dienst onderwijs is gelokaliseerd bij gemeente 1 en werkt (na sturing door colleges en raad) voor gemeente 1 tot en met 5.

Een dienst openbare werken is opgenomen in gemeente 2 en werkt ook voor gemeente 1 tot en met 5.

En zo voorts.

Dat betekent dat ambtenaren op het gebied van onderwijs uit de verschillende gemeenten gedetacheerd worden bij gemeente 1, enz. . Let op: steeds blijft de sturing uitgaan van college en raad. Denk dus nooit dat deze eenheden 'maar een beetje zelf hun gang gaan'. Het politiek primaat blijft volkomen overeind. Logisch want het zijn de colleges van B&W die aanspreekbaar zijn en voorstellen voor hun rekening nemen.

Dit menu is daadwerkelijk na 2002 gekozen door vijf *Kempengemeenten*, waaronder Eersel. En rond die tijd ook door vijf gemeenten in de Krimpenerwaard, waaronder Schoonhoven.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De vijf gemeentesecretarissen van de Kempengemeenten, waaronder Jan Höppener, kwamen bij de auteur van deze tekst in 2003 langs met de vraag: 'Denk even mee want we gaan jouw model invoeren'. En de gemeentesecretarissen van de

In de Kempengemeenten is deze samenwerking enkele jaren later aan evaluatie onderworpen. Daaruit bleek dat bij een voorstel voor een zesde of zevende samenwerking bij gemeentebesturen een krachtig verlangen opkomt naar een eindperspectief, naar een stip aan de horizon van samenwerking (de vraag wordt: 'waar komen we uit?'). Samenwerking van gemeenten via zeg eens zeven units leidt ook tot onoverzichtelijkheid.

Wie deze gedeconcentreerde samenwerking ingaat met in totaal vijf gemeenten loopt ook tegen het probleem aan van vijf aansturende gemeentebesturen. Het is wettelijk voor ambtenaren om vijfmaal een product, dienst of proces te specificeren en gedifferentieerd 'uit te leveren'. Ambtenaren kunnen ongetwijfeld proberen op maat te leveren maar een samenwerkingsunit is ook weer niet het beheren van een ijsco-zaak van wel heel veel smaken. Bij functionele integratie op vijf gebieden door vijf gemeenten is de druk groot om tot harmonisatie in productspecificatie te komen en dus om af te zien van een in politiek opzicht groen, blauw of rood product of dito dienst.

Evaluatie van de samenwerking tussen vijf gemeenten op vijf gebieden in de *Krimpenerwaard* door mijzelf en een kompaan gaf een tamelijk positief beeld te zien, maar maakte ook duidelijk dat de gemeenteraadsleden het gevoel hadden te weinig informatie te krijgen over de samenwerkingsunits in de 'andere' gemeente. Ze wisten niet goed wie van de gedetacheerde ambtenaren zoal waar mee bezig was. Later is de informatievoorziening verbeterd. Geen misverstand: alle units produceerden op verzoek van colleges diensten en producten, waarbij de gemeenteraden steeds het algemeen bestuur waren.

Ook bleek de rol van de aansturing door gemeentesecretarissen direct na de toepassing van het concept verwaarloosd te zijn. Bij tal van taken zal sturing aan de ambtelijke organisatie in het verleden al aangegeven zijn of gaat werking uit van wat de centrale wetgever en rijksoverheid in de vorm van amvb's of circulaires heeft bepaald. Oplossing? Werken met bestuursopdrachten.

Ambtenaren willen tijdig politiek-bestuurlijke aansturing en als die er niet komt, zal men proberen die aan het politiek bestuur te ontlokken, zeker bij autonome gemeentelijke taken. In de *Krimpenerwaard* was hierover te weinig nagedacht. De gemeentesecretarissen erkenden dat.

Lijdt het politiek primaat dan onder deze samenwerking? In de praktijk nauwelijks omdat ambtenaren het dagelijks bestuur een keuze ontlokken en veel lokale uitvoering van rijkstaken geen lokale politieke invloed toelaat of vergt. Het lokaal bestuur kan geen invloed hebben op bijvoorbeeld de uitlevering van paspoorten door een dienst Burgerzaken, hoogstens op de kwalificatie van ambtenaren, het aantal werkzame ambtenaren, via het personeelsbeleid en de informatievoorziening (website) en de openingstijden.

**Menu 2: de ambtelijke fusie.** SETA is ook in *geconcentreerde* vorm mogelijk door een grote, omvattende *ambtelijke fusie* tussen ambtenaren van partnergemeenten aan te gaan. Partnergemeenten, bij voorbeeld drie partners, werken dan samen door *alle* ambtenaren te bundelen in één eenheid die voor alle gemeentebesturen werkt. De aansturing geschiedt door elk van de gemeentebesturen. Deze vorm is toegepast door *de BEL Combinatie*, omvattend de gemeenten Blaricum, Laren, Eemnes. De gemeentebestuurders zeiden in die jaren ook: 'We gaan SETA toepassen'.<sup>3</sup>

---

gemeenten gelegen in de *Krimpenerwaard* vroegen aan het team Korsten/Notten hun uitwerking van het SETA-concept te evalueren. Ik sprak destijds onder andere met de gemeentesecretarissen Piet Schouten (Nederlek) en Erwin Koenen (Vlist) en met burgemeester De Cloe (Schoonhoven).

<sup>3</sup> Ik sprak met Coen Aalders, directeur van BEL, en onderzoeker/adviseur Harry ter Braak.

Ook hier is sprake geweest van evaluatie. Die wees uit dat SETA zeker werkbaar is. Er ontstaat wel een zekere druk om een uniform product of een uniforme dienst te leveren aan alle gemeentebesturen tenzij colleges of gemeenteraden nadrukkelijk 'wat anders willen'. Immers, een gelijk product driemaal uitleveren is het meest doelmatig. De evaluaties leverden uiteraard veel en veel meer informatie op.



**Menu 3: het gastheerconcept of centrumgemeentekoncept.** SETA is ook geconcentreerd mogelijk in de vorm van het *gastheerconcept*. Dan worden ambtenaren van een gemeente overgeheveld naar een doorgaans grotere gemeente. De gemeente Groningen heeft de ambtenaren van de gemeente Ten Boer overgenomen, waarbij een aantal ambtenaren in Ten Boer actief bleven als beleidsregisseur om het college te ondersteunen in de conversatie met het bestuur van Groningen. De burgemeester van Ten Boer Rika Pot noemde dit 'hun' uitwerking van het SETA-concept.

Evaluatie van de Groningen-Ten Boer- uitwerking leverde een positief resultaat op.

Voor de gemeente Groningen bleek het samenwerkingsconcept met Ten Boer in de woorden van toenmalig burgemeester Wallage<sup>4</sup> interessant omdat de Groninger diensten zo leerden territoriaal gedifferentieerd te werken.



Discussie over Ten Boer en BEL:  
vlnr – burgemeester van Ten Boer (mw. Pot), burgemeester van Eemnes (Van Benthem),  
Arno Korsten, gemeentesecretaris van Groningen (Bakker) en van Ten Boer (Heiminge)

Ten Boer bleek geen aanhangsel aan de Groninger werkwijze. De interactie tussen Ten Boer en Groningen via beleidsregisseurs werkte na een gewenningsperiode goed. Vaak bezochten

<sup>4</sup> Interactie met de auteur op een meeting georganiseerd door bureau Wagenaar Hoes in Zeist. De auteur sprak ook met G. Heiminge (toen gemeentesecretaris Ten Boer) en Henk Bakker (destijds gemeentesecretaris van Groningen).



ambtenaren uit Groningen de gemeente Ten Boer om ter plaatse toelichting te geven in de gemeenteraad.

De interactie bracht ook aan het licht dat op bestuurlijk niveau overeenstemming over wie wat levert niet genoeg is. In de basis van de gemeente Groningen moet men horen wat verwacht wordt als men Ten Boer ook producten, diensten of processen moet leveren.

Dit geeft een eerste indruk van keuzen op de menukaart. We gaan nu wat zaken verder uitdiepen.

### *SETA nader bezien*

In 2002 is door mij samen met anderen ('de Kornuyten') een concept de wereld in geslingerd met de naam *Samen en Toch Apart*, kortweg SETA. De kern van het concept was dat gemeenten en gemeentebesturen blijven bestaan maar dat de ambtenaren van elk van de partnergemeenten opgaan in een 'ambtelijke pool', zeg een facilitair bedrijf. Dit was het concept van de *ambtelijke fusie* van partnergemeenten. De ambtenaren zouden dus (kunnen) werken voor elk van de gemeentebesturen en elk van de samenlevingen, die door gemeentegrenzen gescheiden waren. Anders gesteld, de gemeentebesturen zouden als het ware aan het facilitair ambtelijk bedrijf verzoeken om producten, diensten of processen te leveren. We noemden het een concept van en voor contractgemeenten.

Het facilitair bedrijf stond uiteraard onder *bestuurlijke verantwoordelijkheid* van een politiek bestuur. Het werkgeverschap moest ook ingevuld worden.

#### **Groeimodel**

Door de ontwerpers van het SETA-concept is rond 2002 gedacht dat weinig gemeenten direct het eindconcept van *ambtelijke fusie* zouden durven te kiezen. SETA werd dan ook als een *groeimodel* gezien: je kon voorzichtig beginnen en het partieel houden en het later laten uitgroeien tot werkelijk alle gemeentelijke taken, bevoegdheden en middelen.

#### **Maatwerk**

Dat leveren aan een gemeentebestuur kan maatwerk zijn; elke bestuur kan de eigen voorkeuren uiten en realiseren alsof het gemeentebestuur nog in de oude vorm aanwezig is. Als gemeente A van drie gemeenten een toeristisch plan wil voor de eigen gemeente voor de periode 2005-2010 met een politiek 'groene' inkleuring dan kan dat, en als gemeente b een toeristisch plan wil voor de periode 2002-2015 met een 'rode' rand dan kan dat ook.

#### **Harmonisatie en uniformiteit**

Maar moet altijd alles op maat? Dat is *niet* gezegd. Het is ook mogelijk dat als de gemeenten a en b in toeristisch opzicht veel gelijkenis vertonen, stel, ze ook tot eenzelfde plan kunnen komen. Elk van de gemeentebesturen stelt dan een nagenoeg gelijk toeristisch plan vast. Wellicht zijn de plannen ook nagenoeg gelijktijdig klaar. Dan is procesmatig van paralleliteit sprake en niet van sequentialiteit. Maar ook kan tot de mogelijkheden behoren dat de drie partnergemeenten besluiten opdracht te geven aan de ambtenaren om te komen tot één regionaal plan voor de drie gemeenten samen met eenzelfde tijdshorizon en verdere specificaties. Dan kunnen de gemeenteraden er apart of samen naar kijken. Nergens staat in de Gemeentewet dat gemeenteraden niet samen mogen vergaderen.

#### **Politiek primaat en dualisering**

Het concept erkent dus volledig het *politiek bestuurlijk primaat*. En het past volledig in de dualistische verhoudingen. Het college noch de raad zijn in dit concept verliezers. De raad kan kaders stellen voor het college, budgetteren, verordeningen vaststellen en het college van B&W controleren. Het college kan de raad kaders ontlocken maar de raad kan het college ook vragen een voorzet te doen. En mochten kaderstellingen ontbreken dan kan de ambtelijke leiding kaderstelling

ontlokken bij het politiek bestuur. Dit ligt voor de hand want ook in een gemeente op zich behoren *vitale bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen* te bestaan. Er moet regelmatig overleg bestaan tussen ambtenaren en het college, waarbij portefeuillehoudersoverleg een van de reguliere vormen is.

### Op een plek werken

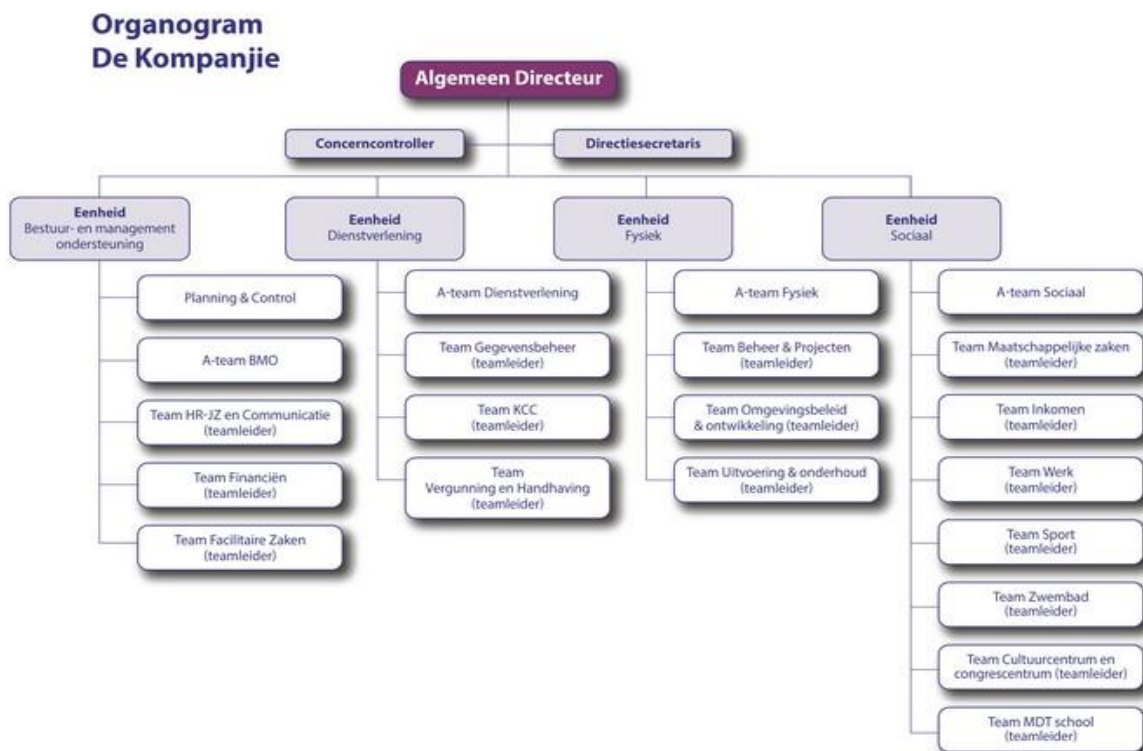
Moeten de ambtenaren dan allemaal op één plek gaan werken? Dat zou kunnen maar in een tijd met veel ICT (internet, enz.) hoeft dat niet. Organisaties worden grenzeloos, is wel gezegd. Dat neemt niet weg dat de neiging sterk zal zijn dat bij voorbeeld drie aan elkaar grenzende gemeenten zullen samenwerken. Dat een gemeente van Limburg zal samenwerken met een gemeente uit Gelderland en Brabant zal niet voorkomen.

### Open concept

Het concept SETA was dus een concept voor een beperkt *aantal* partnergemeenten maar niet vastgelegd was voor hoeveel gemeenten. In die zin was het een open concept.

Het was ook een open concept in de zin van een *groeimodel*. Wie bescheiden wenst te beginnen, kan dat doen. Wie bij voorbeeld eerst alleen de afdelingen P&O in elkaar wil schuiven, kan dat doen om later de samenwerking uit te laten groeien naar het samengaan van andere professies en op andere gebieden. Ook is de stap te zetten om direct een unit te maken voor alle ondersteunende functies: personeelsfunctionarissen, ICT-ondersteuners, personen bezig met huisvesting en energie, financiële medewerkers, juristen, communicatiemedewerkers.

Hoe ziet een organogram eruit? We nemen het voorbeeld van het samenwerkingsverband van Veendam en Pekela: De Kompanjie.



### *Kenmerken van SETA als ambtelijke fusie*

We weten nu wat SETA inhoudt. Kenmerkend voor SETA is:

- ambtenaren worden 'gepoold' (ambtelijke fusie);
- gemeenten blijven als fysieke eenheid van inwoners bestaan;
- elke gemeente beschikt nog over een college en een gemeenteraad; bestuurders blijven dicht bij de burgers;
- het gemeentelijk functioneren past bij de Wet dualisering gemeentebestuur; het primaat van politieke sturing blijft bij elk van de gemeentebesturen; de gemeentebesturen zijn elk verantwoordelijk, en zijn aanspreekbaar;
- het facilitair bedrijf van ambtenaren ontlokt politieke voorkeuren van een college als dat nodig is omdat hoe dan ook het politiek primaat moet blijven bestaan;
- colleges werken zoveel mogelijk met opdrachtspecificatie (begroting, plan, bestuursopdracht, enz.);
- en daartoe worden ze ondersteund door enkele ambtenaren die vanuit het facilitair bedrijf worden gedetacheerd; deze ambtenaren worden aangestuurd door het college; deze ambtenaren zijn te beschouwen als beleidsregisseurs of planning & control ambtenaren.

Voor elke overheidsorganisatie geldt de *Code voor goed openbaar bestuur* zoals vastgesteld door het kabinet-Balkenende IV. Dat betekent dat een gemeentebestuur doelgericht werkt en zoveel mogelijk voldoet aan maatstaven als responsiviteit naar de samenleving en het bieden van participatiemogelijkheden, voldoet aan het criterium integriteit en openheid, transparantie, effectiviteit, legitimiteit, doelmatigheid, uitvoerings- en handavingsgerichtheid, aan de opdracht om beleid te evalueren, en beschikt over lerend en zelfreinigend vermogen.

Het is een open concept. Het kan zich ontwikkelen als groeimodel: van bescheiden samenwerking naar integrale samenwerking.

### *Sturing: weten wat je wil*

Inmiddels heb ik in de loop er jaren in totaal meer dan tachtig inleidingen gehouden over intergemeentelijke samenwerking.

Om SETA te laten 'draaien', zouden colleges van B&W moeten weten wat ze willen. Ze zouden opdrachten moeten formuleren. Ambtenaren moeten zowel in de oude situatie als in een poolconcept immers vernemen waaraan ze moeten werken. Bij mechanisch medebewind is dat amper of niet nodig omdat de afdeling burgerzaken werk heeft als burgers zich melden voor bij voorbeeld een identiteitskaart of een paspoort. De wetgever heeft hier grotendeels bepaald hoe 'burgerzaken' moeten worden geleverd. De gemeente bepaalt niet hoe een paspoort er uitziet. Het niet-mechanisch medebewind impliceert voor gemeenten de uitvoering van rijkstaken waarbij enige lokale speelruimte bestaat in de aanpak en wellicht de (co)financiering. Denk aan de uitvoering van de leerplichtregels. Dit niet-mechanisch medebewind kan enige politieke gevoeligheden kennen. Het politiek bestuur wil er wellicht op sturen. Maar hier en daar geldt ook regionale harmonisatie. Gemeentebesturen hebben dan hun aanpak afgestemd op die van buurgemeenten. Het zijn de autonome taken waar gemeentebesturen zelf voor gaan en die ze zelf financieren, waar vooral opdrachten over geformuleerd moeten worden. Op dit vlak vindt ook de meeste discussie tussen college en raad plaats.

Sturing kan geschieden in schriftelijke vorm (een begroting, een plan, een verordening, etc.) maar soms ook mondeling. Dan is het portefeuillehoudersoverleg een 'ruimte' via welke een wethouder met ambtenaren spreekt over de voortgang van projecten op zijn gebied. Tussen partnergemeenten zal er ook overleg zijn, bijvoorbeeld een wethoudersoverleg.

Tot de sturing door een college zouden procesmatige kaders kunnen behoren (lever het plan voor 2004); of inhoudelijke kaders (zet sterk in op toerisme rond de kenmerkende objecten van de gemeente zoals het kasteel en het zwembad met zijn ultramoderne voorzieningen); of dienstverleningskaders (zorg dat er een informatiepunt is in fysieke zin en op internet, dat behulpzaam is om het aantal overnachtingen in hotels te bevorderen alsmede het fietsen door het geweldige landschap).

*Figuur 2: Eigenaarschap en sturing*

Ambtelijke fusie-organisatie	Samenstelling Algemeen bestuur	Samenstelling dagelijks bestuur	Topstructuur	Positie gemeentesecretaris
1. BEL Combinatie (3 gemeenten)	Voltallige colleges van B&W	Van drie gemeenten samen: twee wethouders en één burgemeester	Directie: apart aangestelde directeur	Elke gemeente-secretaris beleidsregisseur
2. BAR-gemeenten (3)	Voltallige colleges	Elke gemeente levert een weth en de burgemeester. Samen zes.	Drie directeuren vormen samen de directie: drie gemeentesecretarissen	Elke gem secr is directeur
3 Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (2)	Voltallige colleges	Van elk gemeente een weth en de burgemeester, dus samen 4 leden	Directie: twee directeuren, zijnde de 2 gem secr.	Elk gem secr is directeur
4 SED-gemeenten (3)	Voltallige colleges	3 leden, een lid vanuit elk college	Directie: 3 gem secr.	Gem secr. vormen samen de directie

Bron: SeinstraVandeLaar, 2015

Er is wel gesuggereerd dat dienstverleningsovereenkomsten ook nuttig zijn (SLA). Die gaan doorgaans over het gewenste kwaliteitsniveau.

Het is niet alleen zo dat gemeentebesturen bij voorbeeld via bestuursopdrachten werken. De partnern gemeenten zijn ook werkgever/eigenaar. Hoe wordt die rol ingevuld? Ik geef enkele aanduidingen daarvan in de figuur.

### *Waar komt de ambtelijke fusie voor?*

Een overzicht van feitelijke en overwogen ambtelijke fusies, met als jaartal de beoogde of feitelijke ingangsdatum.

1. 2008: Groningen-Ten Boer;
2. 2008: BEL Gemeenten: Blaricum, Eemnes, Laren;
3. 2009: Millingen a.d. Rijn, Groesbeek;
4. 2009: De Waard: Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland;
5. 2011: Losser, Enschede;
6. 2011: De Kompanjie, Samen en Toch apart: Pekela, Veendam;
7. 2012: Bestuursdienst Ommen, Hardenberg;
8. 2012: Samenwerking Onderbanken, Heerlen (tijdelijk);
9. 2013: Werkorganisatie Duivenvoorde: Voorschoten, Wassenaar;
10. 2013: Amstelveen, Aalsmeer;
11. 2013: UW-samenwerking: IJsselstein, Montfoort;
12. 2013: Werkorganisatie Noaberkracht: Dinkelland, Tubbergen;
13. 2014: Purmerend-Beemster: Purmerend, Beemster;
14. 2014: Over-gemeenten: Oostzaan, Wormerland;
15. 2014: Werkorganisatie CGM: Cuijk, Grave, Mill & St. Hubert;
16. 2014: BAR-gemeenten: Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk;

# BAR-dichtbij

17. 2014: Appingedam, Delfzijl;
18. 2015: Woerden, Oudewater;
19. 2015: Werkorganisatie De Wolden Hoogeveen: De Wolden, Hoogeveen;
20. 2015: SED-gemeenten: Stedebroec, Enkhuizen, Drechterland;
21. 2016: VONNS-gemeenten: Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Schinnen en Simpelveld;
22. 2016: DDFK-gemeenten: Dongeradeel, Dantumadiel, Kollumerland, Ferweradiel;
23. 2016: De Meijerij: Boxtel, Sint Michelsgestel;
24. 2016: ABG-gemeenten: Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze-Rijen;
25. 2017: Werkorganisatie BUCH: Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo;
26. 2017: HLT-samenwerking: Hillegom, Lisse, Teylingen.



Voorbeelden van ambtelijke fusie die in de onderzoeks- of pilotfase niet is doorgezet:

- 2005: Zutphen-Warnsveld;
- 2005: Warmond, Voorhout, Sassenheim;
- 2005: Kapelle en Reimerswaal;
- 2009: Gulpen-Wittem, Valkenburg a.d. Geul, Vaals;
- 2010: Gennep, Bergen, Mook en Middelaar;
- 2012: Heumen-Wijchen;
- 2013: Gennep-Venray;
- 2016: Landgraaf, Brunssum.

Er zijn ook voorbeelden van tijdelijk stilgelegd overleg dat later weer is opgepakt;

- 2015: Druten, Beuningen, Wijchen.

## *Conditioes pro SETA in de vorm van een ambtelijke fusie*

SETA werkt positief in de ogen van betrokkenen als de volgende condities vervuld zijn.

- *Enorm urgentiebesef*: Er moet door partnergemeenten een zeer grote urgentie gevoeld worden. Dat urgentiegevoel moet betrekking hebben op onder meer de vraag of er in de huidige situatie grote, onaanvaardbare risico's ten aanzien van de kwaliteit en kwantiteit van het werk bestaan? Gaat het nu kwalitatief goed genoeg in het gemeentelijk apparaat? Kunnen we zo als nu verder? Is dit het voldoende niveau voor het leveren van diensten, producten en processen voor nu en de komende twintig jaar? Ik was rond 2008 in Oostzaan voor een lezing en het leiden van een

discussie. Wat bleek was dat de ambtelijke top en de grote meerderheid van de gemeenteraad vond dat de huidige gemeente Oostzaan onvoldoende kwaliteit kon brengen. Het urgentiebesef was groot maar het was nog niet opgeschreven en men kende de partner nog niet waarmee men samen wou gaan. Dus moest er eerst een urgentienota komen en een verkenning welke partners beschikbaar waren.

- *Voordelen zien:* Het is wenselijk dat de besturen van partnergemeenten tal van voordelen van samenwerking voor burgers en voor de organisatie en het bestuur evident vinden, dus kunnen dromen. Maar zijn er ook nadelen? Die kunnen vervallen door adequate inrichting en management. De voordelen van SETA werden in Oostzaan volop gezien en ook breed: bij ambtenaren en bestuurders. In Ten Boer was dat ook het geval en in Appingedam en Delfzijl, rond 2011.
- *Noodzaak van vertrouwen:* Tussen de bestuurders en ambtenaren van de partnergemeenten moet veel vertrouwen bestaan. Dat blijkt uit elk onderzoek naar interorganisationele samenwerking. Op de rondgang door Nederland werd dit altijd erkend.
- *Geen negatieve beeldvorming van elkaar:* Er moet tussen de partnergemeenten niet van negatieve beeldvorming sprake zijn; het is ongewenst als de een van de ander denkt dat een heel groot probleem verzwegen wordt of dat een van de gemeenten 'de boel niet op orde heeft' of bestuurlijk destructief is. De gemeenten Druten en Beuningen hadden gesprekken gevoerd over samenwerking. Beide gemeentebesturen waren er aan toe en ook de ambtenaren gingen mee. Ik kon dat daar zelf waarnemen. Toch ging de samenwerking niet door. Een van de gemeenten had een ernstig probleem met grondexploitatie. Dat wou de ander niet erven.
- *Gideonsbende:* Het is gewenst dat een ambtelijke gideonsbende van hoog niveau en een bestuurlijke groep gezamenlijk de positieve trekkracht mobiliseert en sturing geeft aan de ontwikkeling en begeleiding van het ambtelijk fusieproces en elkaar daarin steunt en het voor elkaar opneemt. In de gemeenten Beek, Valkenburg, Nuth e.o. was in de jaren nul een poging gedaan om samen te werken. Deze poging zakte in elkaar toen de topambtenaren zich in het gezamenlijk overleg lieten vervangen. Er waren ook nog andere factoren die een bijdrage leverden aan het echec.
- *Enkele gemeenten:* Het is gewenst dat slechts enkele gemeenten samenwerken als men gaat voor de volledige, ambtelijke fusie. Denk aan twee, drie gemeenten. Het samenwerken is immers ook een zaak van wennen, van leren omgaan met de nieuwe patronen zoals de formulering van bestuursopdrachten. Als vier of vijf gemeenten een volledige ambtelijke fusie aan proberen te gaan, is de kans op stranden zeer groot (we kennen nog geen geslaagd voorbeeld), tenzij het hele kleine gemeenten zijn met een beperkt ambtelijk apparaat.

De vijf Kempengemeenten (Oirschot e.o.) waren met teveel. Ze starten 'goed' vanuit het gedeconcentreerd model (functionele integratie) maar waren vervolgens *niet* in staat dit concept door te ontwikkelen tot een volledige ambtelijke fusie; de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard (Vlist e.o.) evenmin. Het lijkt erop dat de functionele integratie tot vijf samenwerkende units een defensieve aanpak werd: vooruitrijden met de hand aan de handrem. De samenwerking in de Kempengemeenten is na een enthousiaste start (met vijf gemeentesecretarissen als gezamenlijke trekkrachten, alsmede burgemeester als bestuurlijke trekkers) wat ingezakt.

- *Ongeveer gelijke grootte:* Het verdient aanbeveling dat partnergemeenten van ongeveer gelijke grootte (aantal inwoners) deelnemen om onbalans in de machtsverhoudingen te vermijden. Maar bij ongelijke grootte kan een gastheerconcept zoals Groningen-Ten Boer wel.
- *Ingroeien:* Wie met het concept start, moet 'ingroeien', dat wil zeggen moet leren werken met een facilitair bedrijf dat werkt voor meerdere partnergemeenten, moet leren omgaan met beleidsregisseurs en moet leren werken met opdrachten. Dit is een ervaringsfeit dat ontleend is aan 'gezond verstand'.
- *Begin niet met de politiek moeilijkste opgaven:* Start eventueel a-politiek, in de eerste fase. Samenwerking op het vlak van inkoop laat vermoedelijk direct een financieel voordeel zien. Dit vanuit de aanname dat, hoe men het ook keert of wendt, er toch altijd gevraagd wordt naar het financieel voordeel van samenwerking.
- *Cultuur:* Het is verstandig enig oog te hebben bij de poolvorming voor interculturele verschillen tussen de oorspronkelijke ambtelijke apparaten.



*Wat evalueren oplevert*

### *Potentiële faalfactoren bij SETA in de vorm van een ambtelijke fusie*

Uit het voorgaande blijkt dat onder de volgende omstandigheden de kans heel groot is dat SETA strandt. We noemen dit (potentiële) faalfactoren. Het zijn geen factoren die aanvaard moeten worden. Sommige potentiële faalfactoren kunnen weg gepeetst worden.

We noemen:

- *Gebrekkig urgentie:* De urgentie om het werk beter te doen via (SETA-)samenwerking is niet breed en wordt niet voldoende gevoeld in collegae, raden en/of ambtelijke organisaties. Deze factor kan hier en daar, maar niet overal kleiner gemaakt worden door informatieverstrekking en uitleg over hoe de ambtelijke fusie – in bedrijf werkt en discussie. Dan is uiteraard nog de vraag of ergens een verzetshaard bestaat en of die opgeruimd of geblust kan worden. De samenwerking rond de gemeenten Anna Paulowna, Schagen en een derde gemeente kwam niet van de grond omdat het urgentiebesef te gering was in de gemeenteraden, in het bijzonder in Schagen, de grotere plaats. Het besef was wel bij de burgemeesters aanwezig. De Zeeuwse gemeenten Terneuzen, Sluis en Hulst werkten al op bepaalde gebieden samen. Moest deze

samenwerking doorontwikkeld worden? In 2015 werd door de burgemeesters onvoldoende urgentie gevoeld voor die doorontwikkeling. Dat is ze verteld en ze spraken het niet tegen. De gemeente Sluis wou nog wel maar Hulst en Terneuzen zeker niet. Ik sprak met de drie burgemeesters en hadden enkele jaren eerder al een presentatie gegeven voor gemeentesecretarissen. Ook toen al was de urgentie voor een vorm van een ambtelijke fusie nagenoeg afwezig.

- *De voordelen worden niet gezien:* Er is wel een zeker urgentiegevoel maar de voordelen van SETA worden niet gezien, of er wordt niet beseft dat de kost toch voor de baat uitgaat. Dit bleek bij voorbeeld in de gemeente Lith. Een grote partij in de gemeenteraad van Lith wilde geen ambtelijke fusie maar herindeling. Lith is inmiddels geannexeerd door de gemeente Oss, of voorzigtiger gesteld: toegevoegd aan Oss. Tekst en uitleg van 'wat een ambtelijke fusie is' kan soms wel verder brengen. Zet ambtenaren van bij voorbeeld de afdelingen burgerzaken of van handhaving van partnergemeenten bij elkaar en zie wat gebeurt: ze zullen de voordelen snel benoemd hebben, zoals bleek op een meeting in Eersel (Kempengemeenten) een jaar of tien terug. Zet wethouders van verschillende gemeenten bij elkaar en laat ze praten over hoe ze samen zullen werken. Enz.
- *Een alternatief wordt aantrekkelijker gevonden:* Een potentiële faalfactor voor SETA is als partnergemeenten geloven in een ander menu op de menukaart, zoals een stand alone-concept (alles zo laten) of bij voorbeeld een bestuurlijke fusie. Er kan na afweging natuurlijk gekozen worden voor elk ander menu dan SETA.
- *Gebrek aan vertrouwen:* De partnergemeenten hebben onvoldoende vertrouwen in elkaar of er vallen bij een van de gemeenten lijken uit de kast. Ubbergen was rond 2005/2006 voorzichtig in gesprek met Millingen a.d. Rijn over samenwerking. Ik was als spreker op een meeting voor raadsleden, B&W's en ambtelijke toppen. Wat bleek? De bestuurders van Ubbergen hadden een negatieve beeldvorming over die van Millingen. Millingen kreeg het verwijt de boel niet op orde te hebben. Financieel gezien. Bovendien werd de bestuurlijke mobiliteit te groot geacht. Er sneuvelden nogal eens een bestuurder. Daarom werd samenwerking niet wenselijk gevonden. Later heeft Millingen alle ambtenaren overgeheveld naar Groesbeek. Groesbeek had minder last van die beeldvorming en ging volgens de gastheervariant Millingen diensten en producten leveren. Dat ging betrekkelijk probleemloos. Inmiddels zijn de drie genoemde gemeenten een bestuurlijke fusie aangegaan. De nieuwe gemeente heet Berg en Dal. Ook Landgraaf en Brunssum waren met elkaar in gesprek over een intensieve samenwerking. De besprekingen liepen in 2015 stuk op gebrek aan draagvlak en vertrouwen, aldus de verklaring van betrokkenen.
- *De Gideonsbende valt uit elkaar:* De partnergemeenten hebben wel een Gideonsbende ingesteld maar die valt uit elkaar door mobiliteit van leden, ziekte of andere omstandigheden. Daardoor komen nieuwe spelers die oude vragen opnieuw gaan stellen. Dat kan het elan weghalen. Het effect hiervan is te mitigeren door besluiten tijdig vast te leggen en vast te houden aan genomen verstandige besluiten.
- *Meer dan drie gemeenten is voor een ambtelijke fusie een groot risico:* Ook een faalfactor is dat meer dan drie gemeenten gaan samenwerken in een ambtelijke fusie. Dat is lastig omdat dan vier of meer perspectieven op samenwerking gaan gelden en de coördinatie ingewikkelder wordt. Dit is lastiger te managen. Laat wie aarzelt over samenwerking direct afvallen. Dat gebeurde in het gebied van Grave, Mill en St. Hubert, Cuijk, St. Anthonis en Boxmeer. Boxmeer en St. Anthonis aarzelden teveel. De gemeente Boxmeer voelde zich eigenlijk de beoogde spil maar dat werd niet erkend. Ze overspeelde haar hand. De CMG-gemeenten gingen alleen verder



en deden geen poging meer Boxmeer te laten aansluiten. Met vijf gemeenten de variant van functionele integratie toepassen op zeg eens vijf gebieden kan wel (hoewel ook hier geldt: betrekkelijk veel partners). Maar dan is doorontwikkeling met een zesde of zevende samenwerking een serieus probleem. Althans tot nu toe is dat zo. De wonderen zijn de wereld nog niet uit.

- *Te veel verschil in gemeentegrootte:* Wie de kar in het moeras wil laten stranden, moet partnergemeenten van wezenlijk verschillende grootte (qua inwoneraantal, qua ambtelijk apparaat) meenemen in de besprekingen op weg naar samenwerking. Waarom een probleem? Omdat een grote gemeente doorgaans bestuurd wordt door een bestuur dat de eigen uitdagingen of problemen het grootste vindt en steeds binnen het facilitair bedrijf het eerst 'geholpen 'wil worden'. Dit is een van de reële vraagstukken bij samenwerking, zoals Thijs Wöltgens, oud-burgemeester van Kerkrade ooit tegen mij zei. Maar als de kleine gemeente het kleine erkent en geen alternatief heeft, zoals Ten Boer dan kan het concept Ten Boer-Groningen wel.
- *De cultuurfactor:* Het is gewenst dat in de aanloop naar de totstandkoming van de ambtelijke fusie aandacht wordt besteed aan verschillende ambtelijke en bestuurlijke culturen in de partnergemeenten. Cultuur verwijst naar gewoonten, onuitgesproken en vanzelfsprekende manieren van doen, ingeslepen werkwijzen. Deze factor speelde in de kleine Zeeuwse gemeente Reimerswaal en een buurgemeente. De intergemeentelijke samenwerking strandde mede op basis hiervan. Wie deze factor wil vermijden moet ambtenaren vroeg bij elkaar zetten om tot patroonmatigheid te komen in het functioneren.
- *De kar kan ook vastlopen door gebrek aan ambtelijk draagvlak:* De gemeenten Onderbanken en Brunssum waren in gesprek over samenwerking. In Onderbanken wenste de gemeenteraad rond 2010/2012 een serieus onderzoek naar samenwerking van ambtenaren (ambtelijke fusie of functionele integratie) of herindeling. Zo ging het niet langer; Onderbanken was veel te klein qua schaal en ambtelijke omvang. In de ogen van bestuurders. De ambtenaren van Onderbanken verzetten zich echter subtiel tegen de ambtelijke fusie; pardon, het draagvlak was te gering. Ze dachten te kunnen afruilen in de geest van Brunssum biedt het pakket a aan diensten voor beide gemeenten en Onderbanken biedt pakket b. Ze zochten de gelijkwaardigheid maar Brunssum dat qua robuustheid en slagkracht enkele malen groter en sterker is, zag dat niet zo. Brunssum had nauwelijks iets te winnen bij samenwerking door poolvorming. Voor Brunssum was Onderbanken een soort 'Ten Boer'. Gevolg: samenwerking kwam niet van de grond. Als Onderbanken zich als Ten Boer had gezien was SETA (in de gastheervariant) geen probleem geweest. Brunssum ging daarop ook verder met het zoeken van een partnergemeente. De samenwerkingsvariant Brunssum-Landgraaf (ambtelijke fusie) was anno 2015 nog niet succesvol. Het bestuur van de gemeente Onderbanken denkt inmiddels na over een bestuurlijke fusie met Schinnen en eventueel andere gemeenten of een ambtelijke fusie of functionele integratie (zie VONSS-rapport over varianten).
- *Te snel voordelen willen zien:* Lastig is ook als men direct het maximale voordeel uit de samenwerking wenst te behalen. Dat voordeel is groter als elke partnergemeenten harmonieert naar het gemiddelde. Als elke gemeente eenzelfde toeristisch publiek trekt, en eenzelfde fysieke en sociaal-culturele structuur kent, is dit het doelmatigst als elke gemeentebestuur een nagenoeg gelijk toeristisch plan 'bestelt' of zelfs één regionaal plan. Maar om het concept te laten werken, zeker in de startfase, is het het beste als elk gemeentebestuur zelf kan bestellen wat het vanuit het politiek primaat wil.

- *De opvatting van burgers over de configuratie:* Het komt voor dat burgers de zin van een ambtelijke fusie wel zien maar dat ze de nieuwe configuratie van partnergemeenten te 'klein' of juist 'te groot' vinden of een geheel andere configuratie wensen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Heumen, gelegen nabij Nijmegen in de provincie Gelderland. Op gespreksavonden in Overasselt en Malden (gemeente Heumen) bleek het volgende. Over het algemeen zien veel inwoners wel de noodzaak om samen te werken. Vooral omdat zo geld kan worden bespaard en de gemeente zo minder kwetsbaar is. Ook wordt betere dienstverlening en verbetering van organisatie en bestuur als pro-argument genoemd. Veel inwoners denken dat de identiteit van de dorpen niet zal veranderen. Maar met wie een ambtelijke fusie aangaan? De combinatie Heumen-Wijchen viel af. Veel inwoners zien een samenwerking met de gemeenten Millingen, Ubbergen en Groesbeek (en Mook en Middelaar) wel zitten. Maar die combinatie viel ook af omdat deze drie gemeenten inmiddels, na een eerdere ambtelijke fusie van de ambtelijke toevoeging van de ambtenaren van Millingen aan de gemeente Groesbeek, een bestuurlijke fusie hadden afgesproken. Er was even geen interesse in 'verkering' tussen een van de drie gemeenten met de gemeente Heumen. Heumen schoot over. Bestuurlijk Heumen heeft te lang gewacht. Kan de gemeente Heumen dan samen werken in een ambtelijke pool met de gemeente Mook en Middelaar? Daar hadden burgers geen moeite mee want de twee gemeenten grenzen aan elkaar. Echter, de gemeente Mook en Middelaar ligt in de provincie Limburg en Heumen in de provincie Gelderland. Niet handig. Over hoe dat dan vervolgens zou moeten, wordt verschillend gedacht. De meesten vinden Nijmegen en de combinatie Wijchen/Beuningen/Druten veel te groot voor het kleine Heumen. Tenslotte: de gemeente Heumen is eerder gewaarschuwd dat ze dreigde te laat te zijn met alternatieven voor de combi Wijchen-Heumen. Conclusie: hier was sprake van slechte anticipatie. Heumen moet nu afwachten of ze in de toekomst bij een gemeente kan aanschuiven die eerder een gemeentelijke herindeling doormaakte. De variant Druten-Beuningen-Wijchen-Heumen lijkt 'ver weg'. Deze lijkt onhaalbaar.

### *Voordelen van een ambtelijke fusie*

Wie een ambtelijke fusie van zeg eens twee of drie partnergemeenten wil, moet een aantal van de volgende voordelen kunnen 'dromen'. Welke voordelen kom ik tegen op de rondgang pro ambtelijke fusie door het land? Ik duid ze kort aan.

- *Kwaliteitsargument:* De burgers zijn er mee gediend als producten, processen of diensten kwalitatief beter worden (wellicht niet direct maar na enige tijd). En bedenk dat als een ambtelijke fusie een feit wordt, de bestuurlijke ambitie kan toenemen. Wellicht is er dan bij juristen ruimte voor het aanstellen van een mediator die het aantal juridische procedures omlaag kan krijgen.
- *Er is herhalingsvoordeel:* Een ambtelijke dienst kan het derde toeristisch plan voor de derde gemeente sneller leveren dan als er maar incidenteel een toeristisch plan gemaakt wordt. Het plan is hier maar een voorbeeld. Er had ook kunnen staan een nota over een bepaald onderwerp of een begroting. Herhalingsvoordeel betekent dat sprake is van een doelmatigheidsvoordeel.
- *De schaalfactor:* Voor bepaalde zaken is het doelmatiger als een grotere bevolkingsomvang lasten draagt en beschikbaar is voor een dienst of product. Als drie gemeenten samen een uitgestrekter areaal aan groen hebben kan dat een positieve invloed hebben op de kosten per meter. Een grotere schaal van huishoudens leidt bij huisvuilophaal tot een lagere prijs per huishouden dan een lagere schaal. Er moet natuurlijk rekening mee gehouden worden dat als de schaal toeneemt ook de discussie volgt over een hogere kwaliteit van producten, diensten of

processen. Een gevolg kan zijn dat burgers eenzelfde prijs gaan betalen maar de kwaliteit van het 'werk' op een hoger niveau wordt getild.

- *Optrekken*: Een voordeel van een ambtelijke fusie is ook dat de zwakkere gemeente trekt voor de kwaliteit van bepaalde taken optrekt aan de 'know how' van de grotere. Dit blijkt naar voren te komen als je groepjes ambtenaren uit eenzelfde sector en met eenzelfde taak bij elkaar zet en laat overleggen.
- *Inhaaleffect*: Een gemeentebestuur dat eerst aan iets niet toekwam, komt er door samenwerking wel aan toe omdat het ambtelijk apparaat meer robuust is.
- *Robuustheid*: De kwetsbaarheid van het apparaat wordt minder. Het aantal eenmansposten neemt af. Voor bepaalde gebieden kunnen overigens nieuwe eenmansposten ontstaan.
- De *arbeidssatisfactie* van ambtenaren neemt toe als ze niet alleen voor een bepaalde taak staan. Aldus de voormalige burgemeester van Nuth Headly Binderhagel. Hij is van huis uit psycholoog.
- De *plancapaciteit* binnen het ambtelijk apparaat wordt groter.
- Er is meer *arbeidsverdeling* en *specialisatie* tussen ambtenaren mogelijk.
- Er worden wellicht *minder (juridische) fouten* gemaakt doordat op den duur meer kwaliteit in het ambtelijk apparaat te vinden is. Dat vereist nog wel sturing. Als elke partnergemeente een allround jurist in dienst had heb je na een ambtelijke fusie nog niet vanzelfsprekend een groep met een taakverdeling en specialisatie. Daar gaat eerst nog tijd overheen.
- Het *regionale denken* neemt toe. Wellicht stijgt het ambitieniveau.
- *Belangen verdedigen en lobby*: De drie samenwerkende partners kunnen een steviger vuist maken in regionaal beraad.
- *Aan de voorkant al in elkaar schuiven*: Ambtelijke fusie is wel aangeduid als een omgekeerde herindeling van gemeenten. Een ambtelijke fusie kan als nevendoeel hebben om een inleiding te zijn op de bestuurlijke fusie. Dan is de ambtelijke fusie een inleiding op iets anders. Daar is SETA niet voor bedoeld maar het kan wel hiervoor gebruikt worden.

### *Nadelen van de ambtelijke fusie*

Er zijn aan elk concept nadelen maar die nadelen kan men proberen te beperken of weg te spelen. De nadelen zijn over het algemeen *geen inherente* nadelen.

- *Het financieel probleem*: Het is voorgekomen dat twee gemeenten, Wijchen en Heumen, door een extern bureau een analyse lieten verrichten over welk financieel voordeel behaald zou kunnen worden na een ambtelijke fusie. Ik heb dat rapport gelezen en was zowel in Wijchen voor een lezing voor het CDA en in Heumen voor een inleiding voor gemeenteraden van beide gemeenten. Deze analyse leverde in de ogen van de gemeenteraden uiteindelijk *niet* genoeg voordeel op. De fusie ging na allerlei verbindingen (de verhoudingen tussen de colleges waren goed; etc. ) toch niet door. Les: wie direct financieel voordeel wil, op deze manier, kan beter niet aan een fusie beginnen. De opdracht aan een extern bureau zou ik ontraden hebben. Wie alleen maar financieel voordeel wil behalen door intergemeentelijke samenwerking in de fusievariant kan er beter niet aan beginnen.

- *Een perceptieprobleem:* Wie een heel simpele organisatiestructuur en dienstverleningsstructuur wil, en eenvoudige bestuurlijke aansturing kan beter kiezen voor een 'stand alone'- organisatie of bestuurlijke fusie. Ik vind de ambtelijke fusie zeker werkbaar en via alliantie management zijn knelpunten weg te werken maar wie het allemaal al snel teveel wordt, die .....
- *Ambtelijke fusie is teveel gedacht vanuit de gemeentehuizen:* In de netwerksamenleving en participatiesamenleving moet vooral samengewerkt worden met burgers, bedrijven en andere organisaties. Dan is het zoeken naar ambtelijke opschaling slechts een middelje te midden van andere om maatschappelijke uitdagingen of vraagstukken tegemoet te treden. Een ambtelijke fusie inrichten, geeft het risico op gemeentelijke in zichzelf gekeerdheid.
- *Teveel partners:* Een samenwerking in de vorm van een ambtelijke fusie komt niet goed van de grond als teveel partners willen samenwerken.
- *Veel coördinatie?:* Een veel genoemd bezwaar tegen samenwerking tussen drie partnergemeente is de bestuurlijke coördinatie die nodig is om te bezien welke gemeente voor een ander gaat (prioriteitenkwesie) of om de aansturing op orde te hebben. De coördinatiekosten zouden te hoog zijn.
- *Ambtenarenmacht:* Een ander nadeel zou zijn dat de macht bij ambtenaren toeneemt. Dat hoeft echter niet als het politiek bestuur het politiek primaat invulling geeft.
- *De huisvestingspuzzel:* Gaan alle ambtenaren na de ambtelijke fusie in een nieuw gebouw werken en worden de oude gemeentehuizen open gehouden? Ambtelijke fusie vraagt nadenken over waar welke dienstverlening wordt geboden en welke gebouwen in gebruik blijven of worden afgestoten.

### **Samenvattend**

Een samenwerking in de vorm van een ambtelijke fusie komt niet goed van de grond als teveel partners willen samenwerken, de urgentie pro samenwerking te laag is, de voordelen van samenwerking niet (voldoende) gezien worden en mensen pleiten voor een bestuurlijke fusie, de Gideonsbende ontbreekt of in elkaar zakt, in het algemeen het vertrouwen tussen partners te gering is en de beeldvorming van gemeenten van elkaar negatief is. Bepaalde nadelen zijn echter weg te werken door alliantie management. Een kok kijkt ook voortdurend naar de kwaliteit van wat hij op tafel brengt en verbetert zich steeds.

### **De cruciale faalfactor**

Welke van deze vermeende nadelen zijn in mijn ogen het meest serieus? Dat is de financiële voordeelanalyse en de keuze van het aantal partners. Wie direct financieel voordeel wil zien, kan beter niet aan een ambtelijke fusie beginnen. De kost gaat voor de baat uit. De kans op een succesvolle ambtelijke fusie in geval van vier of vijf partnergemeenten is niet groot tenzij de krachten voor de fusie enorm sterk zijn en aan adequaat verwachtingenmanagement gedaan wordt. Advies: begin er niet met vier of vijf gemeenten aan, tenzij ....

Er wordt ook wel gezegd dat de coördinatie tussen gemeenten veel kost: het argument van Van Kemenade. Zo zou volgens veronderstellingen van critici het overleg of elke gemeente bij voorbeeld een toeristisch plan wil, en wat er vanuit politiek bestuurlijk opzicht aan kaders daarover meegegeven wordt, intensief moeten zijn. In werkelijkheid vallen deze overlegkosten mee als sprake is van 'redelijke' bestuurders. Maar wie bepaalt wat redelijke bestuurders zijn?



### Op naar de toekomst

### *Alliantiemangement als verbetermanagement*

Komen managers in de ontwikkeling van een ambtelijke fusie specifieke vraagstukken tegen? Uiteraard.

Uit een evaluatie van de ambtelijke fusie die rond 2012 in het samenwerkingsverband Ommen-Hardenberg werd gestart, bleek dat er 'flinke stappen' waren gezet maar dat ook 'een aantal zaken achterblijft bij de doelstellingen'. Daar moet dan aan gewerkt worden. Zo blijkt er meer aandacht nodig voor de gezamenlijke cultuur. Denk daarbij aan het feit dat ambtenaren het in het begin lastig vonden om voor twee bazen te werken. Ook het wennen aan een nieuwe identiteit vergt tijd en aandacht. Verbeterpunten kunnen aangepakt worden door middel van bestuurlijk en ambtelijk alliantiemangement.

Ik noem hier enkele aandachtspunten. Er zijn uiteraard meer specifieke vraagstukken die op het bord komen van de bestuurlijk leidinggevendenden.

- *De knipperlichtrelatie:* Een van de beoogde partners wil wel samenwerken maar aarzelt voortdurend. Oplossing: niet meenemen in de samenwerking. Begin met twee partners en ga ervoor. Als succes volgt, kan een derde aansluiten maar dan onder voorwaarden, zoals een land kan toetreden tot de EU.
- *De coördinatie:* Als drie partnergemeenten een nagenoeg gelijk toeristisch profiel hebben maar een van de gemeenten wil een nieuw toeristisch plan, wat doet de ambtelijke leiding van het facilitair bedrijf dan? Ze kan een specificatie van het bestuur ontlokken (wanneer wilt u het plan?; welke procesmatige accenten wenst u: participatieproces met toeristische ondernemers?; etc.). Maar de ambtelijke top kan ook de twee andere van de drie besturen met de vraag confronteren: wilt u niet ook een toeristisch plan, dan kunnen we afstemmen wat we wanneer gaan doen en kunnen we een gezamenlijke informatiebasis maken?
- *Portefeuillehoudersoverleg:* De portefeuillehouders van de drie BEL-gemeenten voeren anno 2015 (te) weinig gestructureerd met elkaar overleg om tot afstemming in beleid, prioriteiten en standpunten komen. Van gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen om tot deze afstemming in beleid en prioriteiten te komen, is slechts op beperkte schaal sprake. Het argument dat hiervoor wordt gebruikt, luidt dat 'veel onderwerpen toch vooral een lokaal karakter hebben'.. Positieve uitzonderingen daarop vormen de afstemming in het kader van het sociaal domein, de financiën en de ICT-raad.

Gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen worden maar beperkt benut om tot eensluidende standpuntbepaling te komen ten aanzien van regionale vraagstukken en opgaven. De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren laten daarmee kansen onbenut als het gaat om samen sterker te staan in de diverse regionale overlegvormen. Daarbij wordt ook de mogelijke

efficiency en de kans op inperking van 'bestuurlijke drukte' niet benut. Portefeuillehouders van de drie gemeenten zouden elkaar in allerlei bestuurlijke overleggen in de regio prima kunnen vertegenwoordigen en het eensluidende of soms afwijkende standpunt kunnen vertolken namens de collega-bestuurders.

- *Betrokkenheid van gemeenteraden:* Gemeenteraden gaan na ambtelijke fusie in principe niet over kwaliteit en kwantiteit van de ambtelijke organisatie, zoals ook de Tweede Kamer niet gaat over de departementen. Maar worden gemeenteraden wel op de hoogte gehouden van de kern van de fusie? In de BEL Combinatie bestaat er anno 2015 weinig aandacht voor om de raden van de drie gemeenten (gezamenlijk) periodiek actief te informeren over de werking en het presteren van de BEL Combinatie. Dit leidt tot weinig binding van raadsleden met 'hun' BEL Combinatie en 'tot weinig verbinding tussen de drie gemeenteraden onderling, met beperkte afstemming in beleid en standpunten tot gevolg' (Van de Laar en Becir, 2015). Dat is dus een aandachtspunt.
- *De positie van de gemeentesecretaris:* Verkeert de secretaris in een lamentabele positie als hij of zij geen directeur is van het facilitair (fusie)bedrijf? Dat is inderdaad mogelijk. Neem de BEL Combinatie. Het uitgangspunt bij het ontstaan van de BEL Combinatie was een 'strikte scheiding tussen opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap'. Bij de vorming van de BEL Combinatie is ervoor gekozen om de rollen van gemeentesecretaris (als eerste adviseur van het college en ambtelijk opdrachtgever) en die van algemeen directeur van de ambtelijke organisatie (als ambtelijk opdrachtnemer) van elkaar te scheiden. De rol van gemeentesecretaris is per gemeente *gecombineerd* met de rol van beleidsregisseur, om zowel de procesmatige – maar in de praktijk vaak ook inhoudelijke – sturing richting facilitair bedrijf als de monitoringrol te vervullen ten aanzien van de uitvoering van bestuursopdrachten en de realisatie van de bestuurlijke planning. Gaat dit optimaal? Wel vanuit de gedachte dat de beleidsregisseur slechts een soort Planning & Control functionaris is. Wie de gemeentesecretaris ook wil aanspreken op de feitelijke uitvoering van werkzaamheden heeft echter het nakijken. Voor de BEL Combinatie geldt het volgende: 'In de praktijk zien we dat de keuze van het expliciet scheiden van de rollen van ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer ertoe leidt dat de gemeentesecretaris niet 'in positie' is om te sturen op het proces (snelheid, tijdigheid, routing) en de inhoud (kwaliteit, volledigheid) van collegevoorstellen, de realisatie van de bestuurlijke planning (prioritering, tijdigheid) en de bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie (mensen, financiën, kwaliteit). Het ontbreekt de gemeentesecretaris aan doorzettingsmacht om invloed uit te oefenen op al deze facetten. De gemeentesecretaris is daarmee afhankelijk van zijn invloed als adviseur van het Algemeen en Dagelijks Bestuur en van de koers van de algemeen directeur van de BEL Combinatie'. Einde citaat (Van de Laar en Becir, 2015).

Om deze reden is elders wel voor andere oplossingen gekozen. Zo was Jan van Ginkel in de Molenwaard-samenwerking zowel gemeentesecretaris van drie gemeenten als algemeen directeur van het facilitair bedrijf. Molenwaard is een Nederlandse gemeente die op 1 januari 2013 is ontstaan door samenvoeging van de Zuid-Hollandse gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland. Gelegen in het noorden van de Alblasserwaard herbergt zij ongeveer 29.000 inwoners op een oppervlakte van circa 126 km<sup>2</sup>. De noordgrens wordt gevormd door de rivier de Lek.



- *De beleidsregisseur:* Een beleidsregisseur treedt op als verbinder tussen een facilitair bedrijf (fusieorganisatie) en het college. Een beleidsregisseur verscherpt de bestuursopdracht die door het college en de collegeleden van de individuele partnergemeenten worden geformuleerd, vertaalt deze naar de ambtelijke organisatie en formuleert daarbij de randvoorwaarden in de uitvoering, middels *bestuursopdrachten*. De beleidsregisseur heeft ook de rol van procesbewaker bij de ambtelijke uitwerking van de bestuurlijke wensen en ambities. De ervaringen hiermee in de BEL Combinatie zijn als volgt. Het feit dat er beleidsregisseurs zijn per gemeente die beschikken over de benodigde strategische (beleids)capaciteit, dossierkennis hebben, de weg binnen de BEL Combinatie weten te bewandelen en dat vooral ook weten te combineren met de kennis van de lokale situaties in de dorpen, wordt door bestuurders gewaardeerd, zo blijkt uit een evaluatie (Van de Laar en Becir, 2015). De praktijk leert dat enkele beleidsregisseurs ook de rol van inhoudelijk beoordelaar op zich nemen, omdat – naar hun mening – de kwaliteit van collegevoorstellen onvoldoende is. In sommige gevallen wordt het voorstel met opmerkingen teruggelegd in de ambtelijke organisatie. In sommige gevallen wordt het voorstel door de beleidsregisseur zelf aangepast. ‘Met name op deze momenten waarop de beleidsregie ontevreden is over de kwaliteit en/of de tijdigheid van aangeleverde collegevoorstellen vanuit de BEL Combinatie, treden gevoelens en uitingen van ‘wij - zij’ op’, aldus de onderzoekers. Vanuit de individuele gemeente wordt gewezen naar de kwaliteit van de medewerkers in de BEL Combinatie. Vanuit de BEL Combinatie komt de gedachte op dat ‘de beleidsregisseur er toch nog naar kijkt en wat van vindt’. Het risico van ‘over de schutting gooien’ dient zich daarmee aan, meent Van de Laar en zijn mede-onderzoeker. ‘De beleidsregisseur is op een aantal plaatsen in de gemeentelijke organisaties ook geworden tot een “persoonlijk assistent” van de individuele bestuurder. Een rol die oorspronkelijk niet aan de beleidsregie is toebedeeld’. Einde citaat.

De huidige inrichting van het BEL-model, waarbij beleidsregisseurs per individuele gemeente als schakel fungeren richting de BEL Combinatie, doet erg denken aan het tot eind jaren tachtig van de vorige eeuw onder Nederlandse gemeenten gangbare ‘secretariemodel’ (Van de Laar en Becir, 2015). Een model dat door haar ‘vechtkarakter’ later vervangen werd door het sectorenmodel en nog later door het directie-/of afdelingenmodel. De secretarie vormde de centrale ambtelijke organisatie in het secretariemodel, direct onder het college. Van de Laar en Becir: ‘In de secretarie kwamen alle lijntjes samen, daar werd het centrale beleid geformuleerd en werden de kaders en de uitvoering (kwaliteit en proces) bewaakt. Voor de uitvoering kende de gemeente “diensten”. Er ontstond veelal een concurrentieverhouding’ tussen de secretarie en de uitvoerende diensten. Temeer omdat er een “advies-op-advies” situatie ontstond, waarbij de secretarie aan adviezen vanuit de diensten aan het college haar punten toevoegde waaraan de dienst naar mening van de secretarie niet of onvoldoende had gedacht’. Einde citaat.

- *Maatwerk en kosten:* Een aspect van financieel management betreft de vraag welke kosten een ambtelijke (fusie)organisatie toerekent aan de opdracht gevende gemeentebesturen die hun gespecificeerde opdrachten geven. Stel dat van drie samenwerkende partnergemeenten alleen

gemeente a en b een toeristisch plan laten ontwikkelen Het ene plan kost qua tijd 2 fte gedurende een half jaar plus inzet van een extern adviesbureau en het andere 4 fte in driekwart jaar zonder inzet van een adviesbureau. De eerste gemeente is een gemeente van 15.000 inwoners en de tweede van 30.000 inw. Wat wordt hoe geteld? Binnen de organisatie en bij de gemeenten is er dan behoefte aan een financieel toerekenings- of verdeelmodel. Gaat dit probleemloos? De gemeente Groningen besloot de eerste twee jaren van de samenwerking met Ten Boer niet te praten over verrekening, mede om zo een vertrouwensbasis tussen partnergemeenten in stand te houden en uit te bouwen. Evaluatie in Ommen-Hardenberg leert echter dat er na enkele jaren nog wel behoefte is om het verdeelmodel door te ontwikkelen, om meer maatwerk mogelijk te maken voor deze of die gemeente.

- *HRM-beleid:* Als de ambtelijke fusie een feit is, iedere ambtenaar een plek gevonden heeft en er patroonmatigheid is ontstaan in de interne samenwerking en in de interactie met besturen, en dus 'de basis op orde is', is het nodig de competenties en vaardigheden van het personeel aandacht te geven. Dit in het licht van een organisatie- en cultuurvisie en de gemeten arbeidssatisfactie bij het personeel. De kans is aanwezig dat er na de ambtelijke fusie ook inhoudelijke hiaten zijn in het personeelsbestand, zoals op het gebied van strategisch beleid en op juridisch vlak. De evaluatie van de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg laat dat zien. Na de ambtelijke fusie is verdere doorontwikkeling nodig om meer kwaliteit te kunnen leveren dan in de oorspronkelijke gemeentelijke organisaties het geval was.



### *Discussie: vier beelden bij de ambtelijke fusie*

Ik weet nu genoeg over voor- en nadelen van ambtelijke fusies en van condities en barrières. Wie krijgen er nu gelijk? Grofweg zijn er vier categorieën deelnemers aan deze discussie over de betekenis van ambtelijke fusie als concept: de indifferenten; de lerend ingestelde waarnemers, de optimisten, de sceptici. Je kunt ook zeggen: er zijn vier posities.

*De indifferenten.* Zij achten het concept van de ambtelijke fusie goed verdedigbaar als een van de menu's voor samenwerking maar kiezen ook een empirisch perspectief: de praktijk kan uitwijzen dat het fusieconcept hier goed werkt en daar minder of slecht en in welk opzicht. Zij benadrukken contingentie. Deze categorie is inmiddels geïnformeerd door diverse studies. Daaruit blijkt dat de samenwerking in de BEL-gemeenten en Groningen-Ten Boer een werkzaam concept bleek waar de gemeentebesturen op basis van tal van beoordelingscriteria zelf tevreden over zijn.

*De lerend ingestelden.* Deze deelnemers aan het debat menen dat alle succes bijna afdwingbaar is. Als er maar aandacht is voor de procesgang richting fusie en hoe het werk na de fusie tot stand komt, dan valt er te corrigeren. Hun houding is er een van voortdurend de vinger aan de pols houden, evalueren en verbeteren. Verbetermanagement is de opstap naar een werkend concept, een 'lekker menu'. Deze categorie deelnemers heeft kunnen lezen in de evaluaties dat de kwartiermaker bij de BEL-gemeenten ook voor nieuwe vraagstukken kwam te staan. Iets dergelijks gold bij voorbeeld voor Ten Boer-Groningen. Een voorbeeld is dat beleidsregisseurs nuttig zijn en goed werk doen maar dat



de afspraken niet slechts op het niveau van leidinggevendenden moeten plaatsvinden maar ook moeten 'zakken' in de Groningse organisatie en terecht moeten komen bij frontlijnwerkers en anderen.

*De optimisten.* Dat zijn degenen die al goed gekeken hebben naar hoe het concept van ambtelijke fusie in elkaar steekt en uitpakt. Zij zijn aanhangers. Zij zien ambtelijke fusie als een goed alternatief voor gemeentelijke bestuurlijke herindeling of bestuurlijke fusie. Een ambtelijke fusie is voor hen een vorm van opschaling van organiserend vermogen en andere kwaliteitsaspecten *zonder* de nadelen van bestuurlijke fusie, zoals een bestuur dat veraf van burgers komt te staan. Zij menen dat samenwerkende gemeenten die werken met een ambtelijke pool regionaal een belangrijker factor worden en meer en betere producten en diensten van de band laten rollen. Voor gemeenten is een ambtelijke fusie ook een manier om meer robuustheid in de uitvoering voor elkaar te krijgen. Deze categorie is bediend. Een ambtelijke fusie kan zeker werken. Zo is gebleken.

*De sceptici.* Een vierde categorie deelnemers aan het debat ziet in de ambtelijke fusie 'een vluchtweg die op angst gebaseerd is' (De Koster, 2015). 'Er hoort een kop op', wordt gezegd. Met andere woorden: beter een ambtelijke fusie *plus* een bestuurlijke fusie dan alleen een ambtelijke fusie. Sommige staatsrechtelijk georiënteerden menen dat het lokale bestuur bij een ambtelijke fusie buiten werking wordt gesteld. Dat getuigt van een gebrek aan inzicht in het organisatie-ontwerp bij een ambtelijke fusie en in de evaluaties. Het is een misvatting.

Dreigt er een pettenprobleem doordat bestuurders zowel de ambtelijke medewerkers moeten sturen als werkgever zijn, als vanwege het lidmaatschap van een college specifieke diensten of producten moeten vragen aan het facilitair ambtelijk bedrijf? Dat dreigt inderdaad maar kennis daarvan is een stap om het geen probleem te laten worden.

Geen enkele publieke organisatie blijkt zonder tijdelijke of structurele zwakheden in organisatie en management. Er komen in de praktijk dus ontegenzeggelijk wel hier en daar problemen voor bij ambtelijke fusies. Het overzicht van barrières benoemt er een aantal. Een aantal vraagstukken is te vermijden of klein te houden. Een voorbeeld zijn de gemeenteraden. Hebben zij voldoende informatie om te kunnen volgen hoe de organisatie is ingericht, werkt en wat de voordelen ervan zijn? Strikt genomen gaan gemeenteraden niet over inrichting en functioneren van het ambtelijk apparaat, zoals burgemeesters wel stellen, maar het is bij veranderprocessen in het algemeen nuttig om alle 'stakeholders' erbij te blijven betrekken.

Wie een levensvatbaar concept in wil voeren, doet er in het algemeen goed aan er aan bij te dragen dat het vertrouwen in het concept groot is en blijft en dat er geen verliezers zijn.

Tenslotte, kan worden gesteld dat wie een ander menu in het openbaar bestuur wil bestellen en daarvoor anderen meekrijgt kan dat doen. Concepten zijn niet inherent beter dan andere en hebben evenmin eeuwigheidswaarde. Anders gesteld, wie als gemeentebestuur denkt beter af te zijn met een *stand alone*-situatie (de zelfstandigheid als gemeente voortzetten) of met een gemeentelijke bestuurlijke fusie kan dan menu kiezen.

### *Factchecking*

Welk van de volgende uitspraken zijn op basis van voorgaande tekst en evaluaties van processen van ambtelijke fusievorming (integrale shared services) van gemeenten in Nederland juist of onjuist gebleken?

**Figuur 3: Wat is waar?**

Uitspraak	Waar gedaan?	Juist of onjuist?
<i>1 Met het onderzoeken van de noodzaak over te gaan naar een ambtelijke fusie en het vinden van een of meer geschikte partners is meestal wel enkele jaren genoemd</i>		Juist. Alphen-Chaam was al rond 2006 bezig te zoeken naar een partner en koos pas in 2016 voor de start van de fusieorganisatie. Andere casus laten zien dat de periode meestal wel veel korter is maar enkele jaren beslaat.
<i>2 De ambtelijke fusie past naadloos in het systeem van dualistische verhoudingen en instrumenten zoals in de Gemeentewet vastligt</i>		Juist. De feitelijke praktijk kan anders uitpakken als de gemeenteraad haar functies van kadersteller, budgetgoedkeurder en controleur verwaarloost.
<i>3 De ambtelijke fusie is een uitholling van de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid</i>	BB, 231015	Onjuist.
<i>4 De ambtelijke fusie tast het politieke primaat aan</i>	BB, 231015	Onjuist.
<i>5 De ambtelijke fusie leidt tot de dictatuur van de ambtelijke baas van het facilitair bedrijf: machtsverhouding</i>		Zal onjuist zijn als het politiek bestuur het politiek primaat invult.
<i>6 Het gemeentebestuur wordt de klant van de ambtelijke organisatie</i>	BB, 231015	Onjuiste term. Ambtenaren voeren uit wat het politiek bestuur aangeeft en wat binnen wettelijke kaders verwacht wordt
<i>7 Een kleine gemeente die later aanhaakt bij partnergemeenten die al een ambtelijke fusie vormden moet zich voegen naar de bestaande afspraken</i>	BB, 231015	Dit ligt voor de hand.
<i>8 Een ambtelijke fusie met meer dan drie partnergemeenten is heel moeilijk realiseerbaar</i>		Blijkt tot nu toe juist.
<i>9 Een ambtelijke fusie kan ertoe leiden dat ambtenaren een ander, iets afstandelijker contact krijgen met hun burgers dan in de vroegere situatie</i>		Die kans is reëel volgens evaluatiestudies.
<i>10 Het nastreven van een ambtelijke fusie vereist 'tekst en uitleg' bij alle betrokkenen binnen de gemeentehuizen en discussie over nut, noodzaak en verbetermogelijkheden</i>		Juist volgens evaluatiestudies. Dit is een conditie om een ambtelijke fusie mogelijk te maken.
<i>11 Een ambtelijke fusie mogelijk maken vereist aandacht voor culturele gewoonten vanuit de oorspronkelijke partnergemeenten die kunnen blijven of moeten verdwijnen</i>		Juist volgens evaluatiestudies.
<i>12 Een ambtelijke fusie is een acceptabele schaalessprong</i>		Niet juist of onjuist. Hangt af van aantal partnergemeenten, de grootte van het ambtelijk apparaat na fusie en om welke producten, diensten of processen het gaat.

13 Samenwerking staat doorgaans ten dienste van bestuurskracht, opgevat als het vermogen om opgaven beter te realiseren	Fraanje e.a., 2013: 59	Deze uitspraak is juist hoewel het begrip bestuurskracht dan wel zo omschreven moet worden. Het gaat om kwaliteitsverbetering.
14 De kwaliteit van de lokale democratie wordt beter door een ambtelijke fusie		Juistheid niet aangetoond, als lokale democratie wordt opgevat als betere interactieve beleidsvorming of politieke representatie representatie.

### *Samenvatting*

In het openbaar bestuur van Nederland bestaat een menukaart aan mogelijkheden. Sommige menu's liggen vast in wetgeving, zoals de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur: van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Er bestaat binnen het bestel van het binnenlands bestuur ook andere wettelijk ingebedde opties voor aanvullend bestuur. Denk aan de veiligheidsregio's.

Een belangrijk cluster van opties voor *aanvullend bestuur* zijn de samenwerkingsmogelijkheden tussen overheden. Er bestaat als het ware een menukaart aan menu's voor samenwerking tussen bij voorbeeld gemeenten waar binnen door besturen van partnergemeenten verder te kiezen is. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) reikt keuzen aan. Denk aan een openbaar lichaam.

Hier werd niet vanuit wettelijke mogelijkheden gedacht maar meer vanuit het vertrekpunt: als partnergemeenten meer kwaliteit en meer robuustheid in de taakvervulling willen hebben, hebben ze dan iets aan het SETA-concept (Samen En Toch Apart) en in het bijzonder aan de eindvariant daarvan: *de ambtelijke fusie*? De ambtelijke fusie wordt gekenmerkt door de vorming van een pool van ambtenaren die afkomstig zijn van de partnergemeenten. Afzonderlijke gemeenten blijven in dit concept bestaan evenals de besturen (college en raad). Het politiek primaat blijft onverkort volop bestaan. Dat betekent dat gemeentebesturen bestuursopdrachten geven aan het ambtelijk apparaat om producten (een plan, een nota, bouw van een gemeenschapshuis), diensten (vergunningen, subsidies, etc.) of processen (bij voorbeeld het op gang brengen van interactieve beleidsvorming, etc.) te leveren. Of ambtenaren ontlokken bestuurders een bestuurlijke voorkeur.

Hoewel het SETA-concept dateert van 2002, komen ambtelijke fusies in Nederland voor vanaf ongeveer 2005. Het concept maakte een incubatietijd door. Intussen zijn we een jaar of twaalf, dertien verder. Aan aantal gemeenten is overgegaan tot de vorming van een ambtelijke fusie, enkele gemeenten zijn vanuit de ambtelijke fusie na enige tijd overgegaan op gemeentelijke herindeling of direct daarnaar gestapt.

De ervaringen de ambtelijke fusie of de variant van functionele integratie (samenwerking op een beperkt aantal gebieden met enkele vaste partners) of het centrumgemeenteconcept maken duidelijk dat er condities zijn te formuleren, die vervuld moeten worden wil de kans op adequaat functioneren groot zijn. Zo is het wenselijk dat slechts enkele partnergemeenten een fusie aangaan. Er bestaan ook barrières voor adequaat functionerende pools.

De kans dat de ambtelijke fusiekar vast loopt, is groot onder de volgende omstandigheden:

1. geen groot urgentiebesef om tot een ambtelijke fusie te komen bij collegeleden en/of gemeenteraadsleden en/of ambtenaren van partnergemeenten;
2. de voordelen van de ambtelijke poolvorming zijn niet (voldoende) bekend bij of erkend door wethouders, raadsleden, topambtenaren;
3. enkele partners willen te snel of teveel alleen maar financieel voordeel boeken terwijl de kost voor de baat uitgaat;

4. misschien is er wel urgentiebesef en worden voordelen ook gezien maar is het vertrouwen tussen de besturen van partnergemeenten (colleges, raden) is (te) gering;
5. er blijkt sprake van een 'duveltje in een doosje': een groot financieel lijk in de kast bij een partnergemeente dat de andere gemeenten niet willen erven of waarmee ze belast worden in de discussie met de partner;
6. de beeldvorming bij een of meer partnergemeenten is te kritisch of ronduit negatief (kan gaan over de bestuursstijl en conflicten);
7. juist teveel partnergemeenten willen samenwerken (met als gevolg veel coördinatie over wie de bestelling het eerst krijgt en/of discussie over de vraag of maatwerk per gemeente nog wel mogelijk is);
8. een van de partners springt er qua grootte (bevolkingsomvang; ambtelijk apparaat; omvang en aard van maatschappelijke problemen) uit met als gevolg dat een partij in het verkeer met het facilitair bedrijf dreigt te domineren;
9. de Gideonsbende van kartrekkers die het proces na de fusie blijft trekken valt uit elkaar: het alliantie management hapert;
10. er is te weinig aandacht voor de gewenste nieuwe cultuur en de identiteit van de ambtelijke gefuseerde organisatie;
11. er is te weinig aandacht voor oplossing van managementvraagstukken in de samenwerking terwijl ook een samenwerkingsconcept managementbegeleiding blijft vragen.

In geval van de BEL Combinatie zijn de meeste van deze vraagstukken opgelost, verdwenen of beperkt.

Ambtelijke fusie is mogelijk als eindmodel. Echter, er bestaan ook enkele varianten: het gedeconcentreerd model waarbij slechts op enkele gebieden wordt samengewerkt en het geconcentreerd model van de centrumgemeente (Groningen-Ten Boer). Een eerste variant is dus het gedeconcentreerde model van zeg eens vijf partnergemeenten die op (slechts) enkele gebieden samenwerken. Dit concept blijkt werkbaar maar als er op meer gebieden samenwerking wenselijk wordt geacht, gaat onoverzichtelijkheid ontstaan en wordt de wens dominant om te beschikken over een stip aan de horizon: waar komen we met de samenwerking uiteindelijk uit en wat is dan de geschikte vorm? Dan komt ambtelijke fusie als perspectiefrijk menu weer in beeld. Het gastheerconstruct blijkt werkbaar als een gemeente als Groningen een kleine gemeente als Ten Boer bedient. Het dagelijks bestuur van de gemeente Groningen ambieerde niet een dergelijke constructie voor zeg eens nog twee, drie andere gemeenten, zoals met de gemeente Haren.

Het leveren van diensten door grote centrumgemeenten aan omliggende gemeenten komt overigens vaak voor maar dan voor aparte diensten of producten, zoals huisvuilophaal. En niet volgens de fusievariant van Ten Boer-Groningen, waarbij alle taken naar Groningen waren overgeheveld.

Intergemeentelijke samenwerking is succesvol als de wil er is om via alliantie management een succes van te maken. Anders gesteld, samenwerkingsproblemen verdwijnen doorgaans als de wil er is om oplossingen te zoeken en de organisatie ook na het fusiebesluit te blijven begeleiden en verbeteren. En die wil hangt samen met de aanwezigheid of creatie van positieve condities voor samenwerking en het door management vermijden van barrières. De condities en barrières zoals die in de praktijk naar voren komen, zijn op een rij gezet, alsmede de voor- en nadelen van het concept.

*Figuur 3: Grove aanduiding van voordelen van menu's ten opzichte van elkaar*

Vergelijkingspunt	Menu 1	Menu 2	Menu 3
	Functionele Integratie van specialismen	Ambtelijke fusie: alle taken uitvoeren door een organisatie	Centrumgemeente: de kleine gemeente hevelt alle personeel over
	Gedeconcentreerd	Geconcentreerd	Geconcentreerd
Kwaliteit van het werk kan toenemen	+	+	+
Politiek bestuur stuurt aan richting projecten en programma's	+	++	+
Rol voor beleidsregisseurs als ondersteuners van college	+	++	+
Maatwerk in product- of dienstspecificatie mogelijk	+	+	-/+
Overzichtelijkheid van ambtelijke productie	+/-	+++	+
Behoefte aan eindperspectief bij verdere samenwerking	-	++	++
Integraal werken en inhoudelijke coördinatie met andere ambtenaren	+	++	++
Toekomstbestendigheid	+	+++	++
+= positief; - = negatief of afwezig.			

Figuur 3 maakt duidelijk dat van de drie varianten de variant voor de ambtelijke fusie veel te zeggen is. Ambtelijke fusie heeft de voordelen van gemeentelijke herindeling maar niet de nadelen. Tot de nadelen van bestuurlijke fusies behoort dat het bestuur teveel of te hoge ambities aan de dag gaat leggen (neiging tot megalomanie) en de burgers teveel uit beeld dreigen te verdwijnen.

Of gemeentebesturen kiezen voor ambtelijke fusies is aan hen zelf. Het is op zijn minst een interessant menu op de menukaart van samenwerkingsmogelijkheden. Wie wil gaan voor bestuurlijke fusies staat ook voor de vraag een of meer partners te vinden en een argumentatie pro fusie op te bouwen en draagvlak te zoeken en de contra-argumenten te pareren.

### *Enige literatuur*

Aardema, H. en A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen; hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet..., in: *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*, Raad voor Openbaar Bestuur, Elsevier, Den Haag, 2009.

BMC, *Evaluatie bestuursdienst Ommen-Hardenberg 2015*, Amersfoort, 2015.

Boogers, M.J.G.J.A., H. Slooier en S. Ruizendaal, *Met VONSS vooruit – Perspectieven op versterkte samenwerking tussen Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Schinnen en Simpelveld*, Amersfoort, 2015.

Braak, H. ter, en G. von Grumkow, *Innovatief samenwerken in het BEL-model*, Wagenaar Hoes, 2008.

Fraanje, R. en M. Herweijer, Innoveren in samenwerking: een alternatief voor gemeentelijke herindeling?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2013, nr. 3, pp. 58-76.

Gemeente Oostzaan en Wormerland, *Overstapper – Over gemeenten die hun grenzen verkennen*, Over-Gemeenten, 2012.

Grumbkow, G. von, *Ten Boer, verrassend in beweging*, Inaxis, Den Haag, 2006.

- Herweijer, M. en R. Fraanje (red.), *Samenwerken aan bestuurskracht- Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Kluwer, Deventer, 2012.
- Kaats, E. en W. Opheij, *Leren samenwerken tussen organisaties*, Kluwer, Deventer, 2012.
- Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Business, Den Haag, 2008.
- Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur – Diagnoses en remedies*, Elsevier, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en J.M. van de Laar, 'Samen sterk' is beter dan 'zwak en alleen', in: *Overheidsmanagement, Special Gemeente* 2010, okt. 2007, pp. 7-17.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen En Toch Apart*, Open Universiteit, Heerlen, 2002.
- Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, *Shared services – Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, Inaxis, Den Haag, 2004.
- Korsten, A.F.A., Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services, in: *Bestuursmiddelen*, 31 dec. 2004, nr. 11, pp. 16-20.
- Koster, Y. de, Ambtelijke fusie: hit of shit, in: *Binnenlands Bestuur*, 23 oktober 2015, pp. 16-19.
- Laar, S. van de, en Y. Becir, *Van zakelijkheid naar nabijheid – Analyse van de huidige bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het BEL-model en handreikingen voor doorontwikkeling*, SeinstraVandeLaar, Culemborg, 2015.
- Laar, S. van de, *Samen sterker*, Eburon, Delft, 2010.
- Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen, *Grenzeloos gunnen - Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen*, 28 februari 2013.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De staat van de gemeenten 2015*, VNG, Den Haag, 2015.
- Zwan, P. van der, De voordelen van omgekeerde herindeling – Eerst de organisatie, dan de fusie, in: *VNG-Magazine*, 5 aug. 2011, pp. 17-18.

### *De auteur*

**Prof.dr. A.F.A. Korsten** is honorair hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit. Was eerder informateur bij de collegevorming in drie gemeenten. Was lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, adviesraad voor regering en parlement.  
Mailadres: afa.korsten@planet.nl. Website: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl)