

Samen sterker, maar toch *apart*

Bijlagenboek

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs.

De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.





Inhoud

Culemborg, 13 januari 2016

drs. Stan van de Laar

drs. Dirk Spannenburg


Yusuf Bicer MSc.

Jody van Diemen MSc.

1. Overzicht ambtelijke fusies in Nederland	1
2. BEL Combinatie: operationeel sinds 2008	5
2.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie BEL	5
2.2 Motieven oprichting BEL Combinatie	8
2.3 Doelen meegegeven aan de BEL Combinatie	9
2.4 Realisatie van doelen en motieven BEL Combinatie	10
2.5 Effecten van ambtelijke fusie	11
2.6 Aanbevelingen op basis van constatering	13
2.7 Overgenomen aanbevelingen	15
3. BAR-organisatie: operationeel sinds 2014	16
3.1 Typering van de ambtelijke fusie organisatie BAR	16
3.2 Motieven oprichting BAR-organisatie	19
3.3 Doelen meegegeven aan de BAR-organisatie	20
3.4 Nadere toelichting op enkele doelen	20
3.5 Realisatie van doelen en motieven BAR-organisatie	21
3.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip	23
3.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie	24
3.8 Effecten ambtelijke fusie op bedrijfsvoering	24
3.9 Ervaringen gemeenten met ambtelijke fusie	25
4. Werkorganisatie CGM: operationeel sinds 2014	26
4.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie CGM	26
4.2 Motieven oprichting Werkorganisatie CGM	30
4.3 Doelen meegegeven aan Werkorganisatie CGM	30
4.4 Nadere toelichting op enkele doelen	31
4.5 Realisatie van doelen en motieven Werkorganisatie CGM	31
4.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip	33
4.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie	34
4.8 Effecten van ambtelijke fusie op bedrijfsvoering	34
4.9 Ervaringen gemeenten met ambtelijke fusie	34
5. SED-organisatie: operationeel sinds 2015	35
5.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie SED	35
5.2 Motieven oprichting SED-organisatie	38
5.3 Doelen meegegeven aan SED-organisatie	38
5.4 Nadere toelichting op enkele doelen	39
5.5 Realisatie van doelen en motieven SED-organisatie	40
5.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip	41
5.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie	42
5.8 Effecten ambtelijke fusie op bedrijfsvoering	42
5.9 Ervaringen gemeenten met ambtelijke fusie	42

Inhoud

6. De Kompanjie: operationeel sinds 2011	43
6.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie De Kompanjie	43
6.2 Motieven oprichting De Kompanjie	46
6.3 Doelen meegegeven aan De Kompanjie	46
6.4 Nadere toelichting op enkele doelen	47
6.5 Realisatie van doelen en motieven De Kompanjie	48
6.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip	50
6.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie	51
6.8 Effecten van ambtelijke fusie op bedrijfsvoering	51
6.9 Ervaringen gemeenten met ambtelijke fusie	52
7. Groningen - Ten Boer: operationeel sinds 2007	53
7.1 Typering van model Groningen – Ten Boer	53
7.2 Motieven samenwerking Groningen-Ten Boer	56
7.3 Doelen van de uitbesteding	57
7.4 Nadere toelichting op enkele doelen	57
7.5 Realisatie van de doelen en motieven	58
7.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip	61
7.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie	62
7.8 Effecten van ambtelijke fusie op bedrijfsvoering	62
7.9 Ervaringen gemeenten met de ambtelijke fusie	63
8. De Waard: van ambtelijke fusie tot herindeling	64
8.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie De Waard	64
8.2 Motieven oprichting De Waard	67
8.3 Doelen meegegeven aan De Waard	68
8.4 Nadere toelichting op enkele doelen	68
8.5 Realisatie van doelen en motieven De Waard	69
8.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip	69
8.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie	70
8.8 Effecten van ambtelijke fusie op bedrijfsvoering	71
9. ABG-gemeenten: operationeel per 2016	72
9.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie ABG	72
9.2 Motieven oprichting ABG-organisatie	75
9.3 Doelen meegegeven aan ABG-organisatie	76
9.4 Nadere toelichting op enkele doelen	76
10. Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij: operationeel per 2016	77
10.1 Typering van de ambtelijke fusie Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	77
10.2 Motieven oprichting Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	80
10.3 Doelen meegegeven aan Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	81
10.4 Terugtrekken Haaren en Vught uit proces ambtelijke fusie	82
11. Werkorganisatie BUCH: operationeel per 2017	84
11.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie BUCH	84
11.2 Motieven oprichting Werkorganisatie BUCH	87
11.3 Doelen meegegeven aan Werkorganisatie BUCH	88
11.4 Nadere toelichting op enkele doelen	88
11.5 Stand van zaken oktober 2015	89



Inhoud

12. Overzicht geraadpleegde documenten	90
Documenten algemeen/wetenschappelijk	90
Documenten BEL Combinatie	90
Documenten BAR-gemeenten	90
Documenten Werkorganisatie CGM	91
Documenten SED-organisatie	91
Documenten De Kompanjie	91
Documenten Groningen-Ten Boer	91
Documenten De Waard	92
Documenten ABG-gemeenten	92
Documenten Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	92
Documenten Werkorganisatie BUCH	92
13. Overzicht betrokkenen bij het onderzoek	93
Leden van de begeleidingscommissie	93
Deelnemers aan de bijeenkomst van het expertteam	93
Geïnterviewde/geraadpleegde personen per casus	93
De onderzoekers vanuit SeinstravandeLaar	94

1. Overzicht ambtelijke fusies in Nederland

Ambtelijke fusieorganisatie: gelijkwaardig	Startdatum	Participerende gemeenten	Totaal inwoners	Juridische vorm	Topstructuur
BEL Combinatie	2008	Blaricum (9.000) Eemnes (9.000) Laren (11.000)	29.000	Openbaar lichaam, Wgr	Directie gevormd door één directeur. Gemeentesecretarissen van de participerende gemeenten zijn 'achtergebleven' en sturen beleidsstaf aan.
Werkorganisatie CGM	2014	Cuijk (25.000) Grave (13.000) Mill & Sint Hubert (11.000)	49.000	Openbaar lichaam, Wgr	Directie gevormd door één directeur. Gemeentesecretarissen vallen onder directeur in Werkorganisatie.
BAR-gemeenten	2014	Barendrecht (47.000) Albrandswaard (25.000) Ridderkerk (45.000)	117.000	Openbaar lichaam, Wgr	Directie gevormd door drie directeuren/gemeentesecretarissen.
De Kompanjie	2011	Pekela (13.000) Veendam (28.000)	41.000	Openbaar lichaam, Wgr	De Kompanjie heeft een algemeen directeur.
Werkorganisatie Noaberkracht	2013	Dinkelland (26.000) Tubbergen (22.000)	48.000	Openbaar lichaam, Wgr	Tweehoofdige directie gevormd door gemeentesecretarissen.
OVER-gemeenten	2014	Oostzaan (9.000) Wormerland (16.000)	25.000	Openbaar lichaam, Wgr	Tweehoofdige directie gevormd door gemeentesecretarissen.

Ambtelijke fusieorganisatie: gelijkwaardig	Startdatum	Participerende gemeenten	Totaal inwoners	Juridische vorm	Topstructuur	
UW-samenwerking	2013	IJsselstein Montfoort	(34.000) (14.000)	48.000	Openbaar lichaam, Wgr	De directie bestaat uit drie leden. Eén algemeen directeur (gemeentesecretaris IJsselstein), één directeur strategie en één directeur dienstverlening.
Werkorganisatie Duivenvoorde	2013	Voorschoten Wassenaar	(25.000) (26.000)	51.000	Openbaar lichaam, Wgr	Tweehoofdige concerndirectie bestaande uit beide gemeentesecretarissen.
SED-gemeenten	2015	Stede Broec Enkhuizen Drechterland	(21.000) (18.000) (19.000)	58.000	Openbaar lichaam, Wgr	Drie gemeentesecretarissen vormen gezamenlijk directie, waarvan één benoemd tot algemeen directeur.
Werkorganisatie De Wolden Hoogeveen	2015	De Wolden Hoogeveen	(24.000) (55.000)	79.000	Bedrijfsvoeringsorganisatie, Wgr	Directie bestaat uit twee leden, de gemeentesecretarissen.

Ambtelijke fusieorganisatie: ongelijkwaardig	Startdatum	Participerende gemeenten	Totaal inwoners	Juridisch vorm	
Woerden – Oudewater	2015	Woerden Oudewater	(50.000) (10.000)	60.000	Dienstverleningsovereenkomst + uitvoeringsovereenkomsten (privaatrechtelijk).
Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	2012	Ommen Hardenberg	(17.000) (60.000)	77.000	Openbaar lichaam, Wgr.

Ambtelijke fusieorganisatie: ongelijkwaardig	Startdatum	Participerende gemeenten	Totaal inwoners	Juridisch vorm	
Groningen – Ten Boer	2007	Groningen Ten Boer	(200.000) (7.500)	207.500	Raamovereenkomst (privaatrechtelijk).
Amstelveen – Aalsmeer	2013	Amstelveen Aalsmeer	(88.000) (32.000)	120.000	Centrumregeling (Wgr) ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen en dienstverleningshandvest (publiekrechtelijk).
Purmerend – Beemster	2014	Purmerend Beemster	(80.000) (9.000)	89.000	Samenwerkingsovereenkomst met onderliggende dienstverleningsovereenkomsten (privaatrechtelijk).
Losser - Enschede	2011	Enschede Losser	(160.000) (22.500)	182.500	Centrumregeling (Wgr) en dienstverleningshandvest (publiekrechtelijk).

Ambtelijke fusieorganisatie: besluitvorming/ inrichting	Beoogde startdatum	Participerende gemeenten	Totaal inwoners	Juridische vorm	
Werkorganisatie BUCH	1-1-2017	Bergen Uitgeest Castricum Heiloo	(30.000) (13.000) (35.000) (23.000)	101.000	Bedrijfsvoeringsorganisatie (Wgr).
ABG-gemeenten	1-1-2016	Alphen-Chaam Baarle-Nassau Gilze en Rijen	(9.500) (6.500) (26.000)	42.000	Openbaar Lichaam (Wgr).

Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	1-1-2016	Boxtel Sint-Michielsgestel	(30.500) (28.500)	59.000	Bedrijfsvoeringsorganisatie (Wgr).
Werkorganisatie DDFK- gemeenten	1-1-2017	Dongeradeel Dantumadiel Kollumerland c.a. Ferwerderadiel	(24.000) (19.000) (13.000) (9.000)	65.000	Openbaar Lichaam (Wgr).
HLT Samen	1-1-2017	Hillegom Lisse Teylingen	(21.000) (22.500) (35.500)	79.000	Nog niet bekend

2. BEL Combinatie: operationeel sinds 2008

2.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie BEL

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: kenmerken en feiten van BEL Combinatie

BEL Combinatie	
Participerende gemeenten	Blaricum, Eemnes en Laren
Startdatum ambtelijke fusie	1 januari 2008
Aantal fulltime equivalent	159,3 fte ambtelijke fusieorganisatie 12,3 fte achtergebleven bij gemeenten (kleine ambtelijke staf van beleidsregisseurs, een controller en gemeentesecretaris)
Inwoneraantal (totaal en per gemeente)	9.353 (Blaricum) 8.799 (Eemnes) 10.878 (Laren) 29.030 (totaal) ¹
Huisvesting	De medewerkers van de BEL Combinatie zijn gehuisvest in het BEL-kantoor dat tevens het gemeentehuis van Eemnes is. Per gemeente is er nog een KCC, college en beleidsstaf gehuisvest in de individuele gemeentehuizen.
Omvang gezamenlijke gemeentebegrotingen 2015	€ 76,7 miljoen
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie 2015	€ 24,9 miljoen
Verhouding begroting ambtelijke fusieorganisatie tot totaal begroting gemeenten	32,5%
Omvang bijdrage per gemeente 2015	€ 5.2 (Blaricum) € 4.5 (Eemnes) € 5.9 (Laren) ²

¹ Bron: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>, 31 maart 2015.

² Het verschil tussen de totale begrotingsomvang van de BEL Combinatie en de inbreng van de individuele gemeenten ligt in het feit dat de inbreng van de individuele gemeenten geschiedt op basis van de productieve uren die zij afnemen bij de BEL Combinatie. De begroting bestaat naast deze verrekening nog uit opgebouwde reserves, overige inkomsten en doorbelastingen kostenplaatsen.

Juridisch construct BEL Combinatie openbaar lichaam

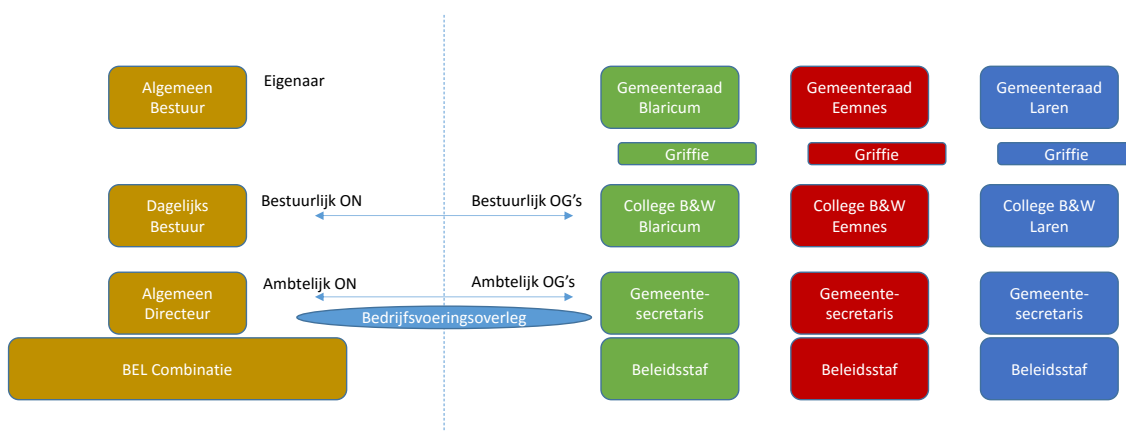
Het juridisch construct dat ten grondslag ligt aan de ambtelijke fusie organisatie is de Gemeenschappelijke Regeling (GR) BEL Combinatie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Binnen de GR is gekozen voor het openbaar lichaam, opdat er een entiteit ontstond met een op zichzelf staande rechtspersoonlijkheid die op eigen titel aan het maatschappelijk verkeer kan deelnemen en daartoe ook zelf personeel in dienst kan nemen. De GR is aangegaan door de colleges en de burgemeesters van de drie gemeenten. De gemeenteraden zijn dus niet vertegenwoordigd. Dit laatste is bewust gedaan, omdat hiermee wordt beoogd de besturing van de BEL Combinatie puur zakelijk en flexibel te houden.

Er zijn uittreedvoorwaarden opgenomen in de GR. Op basis van de GR kan het college en de burgemeester van elke deelnemende gemeente na vooraf verkregen instemming van de raad van die gemeente, besluiten dat de deelneming aan deze regeling wordt opgezegd. Een dergelijk besluit kan voor de eerste keer genomen worden zes jaar na het besluit tot deelname aan de GR, dus was vanaf 2013 mogelijk. Geen van de BEL-gemeenten heeft tot nu toe besloten om van deze optie gebruik te maken.

Rolverdeling rondom BEL Combinatie: eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer

De drie gemeenten gezamenlijk zijn door middel van hun colleges opdrachtgever richting de BEL Combinatie. Het algemeen bestuur (hierna AB) van de BEL Combinatie is eigenaar. De BEL Combinatie treedt via haar dagelijks bestuur (hierna DB) op als bestuurlijk opdrachtnemer van de individuele gemeenten.

Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1: rolverdeling rondom de BEL Combinatie

Gemeenteraden als kadersteller

De drie deelnemende gemeenten hebben de BEL Combinatie opgericht. De gemeenteraden stellen de hoofdlijnen van het beleid vast, controleren de colleges van B&W en zijn kaderstellend opdrachtgever aan het eigen college. Dit doen zij door verschillende instrumenten, zoals de programmabegroting en de jaarrekening. De voortgangsinformatie vindt zoveel mogelijk plaats in het kader van de reguliere planning- en controlcyclus en is zoveel mogelijk gelijkgesteld voor de drie partnerorganisaties.

Colleges van B&W

De colleges van B&W leggen verantwoording af aan de eigen gemeenteraden en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de door de raad vastgestelde kaders en blijven dan ook verantwoordelijk voor het uitvoeren en realiseren van bestuurlijke opgaven en politieke ambities. De colleges zijn, in het geval van de BEL, de drie politiek-bestuurlijke opdrachtgevers van de BEL Combinatie.³

³ Gemeenschappelijke regeling BEL Combinatie 2013, art. 1f.

Bestuur BEL Combinatie

Alle colleges gezamenlijk vormen het AB. Vanaf de start in 2008 werd het AB gevormd door de drie burgemeesters en drie portefeuillehouders financiën met daarbij de directeur en de gemeentesecretarissen als adviseur. De samenstelling van het AB is in de GR van 2013 gewijzigd, waardoor het AB nu gevormd wordt door de voltallige colleges.

Het AB stelt de begroting en jaarrekening van de BEL Combinatie vast en is belast met vaststellen van de financiële beheers- en controleverordening. Daarnaast stelt het AB de rechtspositionele regelingen vast en het meerjarig organisatieplan.

Het AB neemt in zijn vergaderingen de besluiten met een gewone meerderheid van stemmen met uitzondering van besluiten tot vaststelling van de begroting en rekening. Voor besluiten ten aanzien van de begroting en rekening is unanimititeit vereist.

De BEL Combinatie treedt via haar DB op als bestuurlijk opdrachtnemer van de individuele gemeenten. Het DB bestaat uit één vertegenwoordiger vanuit ieder college. Voor de gemeente Blaricum betreft dit sinds 2014 de burgemeester, voor de gemeenten Laren en Eemnes betreft dit een wethouder. De voorzitter wordt benoemd door het AB en is zowel voorzitter van het AB als van het DB⁴. Het is de gewoonte binnen de BEL dat de portefeuilleverdeling binnen het DB (incl. het voorzitterschap) iedere twee jaar in principe rouleert.

Kleine staf van beleidsregisseurs rondom gemeentebestuur

Omwille van 'grip', 'lokale inkleuring' van beleid en het uitgangspunt van strikte scheiding tussen opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, is een in omvang beperkte beleidsstaf per gemeente achtergebleven. De beleidsstaf per gemeente staat onder ambtelijk aansturing van de betreffende gemeentesecretaris die tevens de functie van beleidsregisseur vervult. Per gemeente zijn de volgende functies 'achtergebleven':

- a. Griffier + evt. griffie-medewerker.
- b. Gemeentesecretaris/beleidsregisseur.
- c. Beleidsregisseur.
- d. Gemeentecontroller.
- e. Bestuurssecretariaat.

De gemeentesecretarissen zijn in dienst van de individuele gemeenten en hun rol is in het BEL-model los gekoppeld van de rol van 'algemeen directeur'. De rol van gemeentesecretaris is gecombineerd met die van opdrachtgever in de rol van 'beleidsregisseur'. De gemeentesecretarissen hebben een adviserende rol voor het DB van de BEL Combinatie en zijn aanwezig bij de vergaderingen van het AB. In de GR is geregeld dat gemeentesecretarissen en de directeur van de BEL Combinatie overleg hebben over het goede functioneren van het BEL samenwerkingsmodel via het hiervoor ingestelde Bedrijfsvoeringsoverleg⁵.

De beleidsregisseurs spelen in de dagelijkse praktijk van het BEL-model een procesmatige rol. Zij dragen verantwoordelijkheid voor een juiste opdrachtverlening vanuit de individuele gemeenten richting de BEL Combinatie. De beleidsregisseurs stellen randvoorwaarden voor de opdrachttuitvoering vast middels de bestuursopdracht en dienstverleningsovereenkomsten (hierna DVO) en bewaken de voortgang van lopende werkzaamheden.

Algemeen directeur als ambtelijk opdrachtnemer

De ambtelijk opdrachtnemer namens de BEL Combinatie is een separate algemeen directeur. Als ambtelijk opdrachtnemer is de algemeen directeur verantwoordelijk voor de uitvoering van de DVO's tussen de drie individuele gemeenten en de BEL Combinatie.

⁴ Gemeenschappelijke Regeling BEL Combinatie 2013, art. 16.

⁵ Gemeenschappelijke regeling BEL Combinatie 2013, art. 14.

Daarnaast is de algemeen directeur verantwoordelijk voor de aansturing en dagelijkse leiding van de BEL Combinatie en draagt zorg voor een efficiënte, effectieve en hoogwaardige bedrijfsvoering⁶.

Bedrijfsvoeringsoverleg

Om de secretarissen en de directeur van de BEL Combinatie nadrukkelijker gezamenlijk te laten opereren in de aansturing en bedrijfsvoering is in de gewijzigde GR uit 2013 een bedrijfsvoeringsoverleg ingesteld. Het bedrijfsvoeringsoverleg wordt door de secretarissen en algemeen directeur benut om zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering met elkaar te bespreken en elkaar daarover te adviseren. Het ingestelde bedrijfsvoeringsoverleg houdt toezicht op de coördinatie, de kwaliteit en de uitvoering van de samenwerking en moet de verbinding tussen de BEL Combinatie en de individuele gemeenten vergroten.

Verrekening op basis van DVO's

De begroting van de BEL Combinatie betreft voornamelijk salariskosten van de medewerkers, huisvesting en facilitaire zaken. De efficiencyvoordelen die gerealiseerd worden door de BEL Combinatie komen ten goede aan de BEL Combinatie. Zij kunnen worden ingezet voor:

- a. verbeteren van de bedrijfsvoering;
- b. realisatie van door de gemeente opgelegde taakstellingen;
- c. compensatie van nadelige effecten in de realisatie van budgetten in enig jaar.

Centraal in het BEL-model staat de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer tussen de drie individuele gemeenten en de BEL Combinatie. De verrekening vindt plaats op basis van de werkelijk gemaakte uren. De afspraken over de gemaakte uren worden gemaakt aan de hand van jaarlijkse DVO's. Voor de start van ieder jaar sluit de BEL Combinatie met haar gemeentelijke opdrachtgevers een DVO af. Deze DVO's zijn afgeleid van de gemeentelijke programmabegrotingen, die op hun beurt een vertaling zijn van de collegeprogramma's. In de DVO's worden met iedere gemeente de volgende punten vastgelegd:

- a. welke producten en diensten de BEL Combinatie aflevert aan de drie afzonderlijke gemeenten;
- b. wat de kwaliteit en kwantiteit is van deze producten en diensten;
- c. hoeveel uren de BEL Combinatie daarvoor mag doorbelasten aan de afzonderlijke gemeenten.

Er worden afspraken gemaakt over de diensten en producten die de gemeenten van de BEL Combinatie afnemen en de prijs die hiervoor betaald wordt. De BEL Combinatie legt achteraf verantwoording af over de realisatie van de uren ten opzichte van de begrote uren en de werkelijke kosten ten opzichte van de begrote kosten. Resultaten en randvoorwaarden worden gedurende het jaar afgesproken via aanvullende bestuursopdrachten.

Maandelijks wordt een factuur gestuurd. De totale begrote bijdragen van de gemeenten voor 2015 zijn als volgt:

- a. Blaricum; 5.169.744 euro.
- b. Eemnes; 4.531.223 euro.
- c. Laren; 5.904.216 euro.
- d. Totaal: 15.505.183 euro.**

2.2 Motieven oprichting BEL Combinatie

De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren zijn in 2008, als eerste in het land, gestart met een ambtelijke fusie. Het BEL-model is weliswaar gevormd vanuit een defensief motief, waarbij echter wel een offensieve aanpak is gevolgd. De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren wilden met elkaar een bestuurlijke herindeling – van bovenaf door de provincie(s) of het Rijk afgedwongen – voorkomen. Belangrijke andere motieven voor de ambtelijke fusie waren met name het realiseren van een kwaliteitsimpuls in termen van dienstverlening voor de inwoners, ondernemers en bezoekers, maar ook ten aanzien van de interne dienstverlening in de richting van politiek en bestuur, het verminderen van de kwetsbaarheid in de

⁶ Directiestatuut BEL Combinatie 2013.

uitvoering en het versterken van de bestuurskracht waarbij op termijn ook vergroting van de efficiency werd verwacht.⁷

In januari 2006, twee jaar voorafgaand aan de ambtelijke fusie, hadden de gemeenteraden van de drie gemeenten besloten over te gaan tot verregaande integratie van drie gemeenten op een aantal taakvelden. In januari 2007 zijn vier varianten ontwikkeld die ter besluitvorming aan de gemeenteraden van de BEL-gemeenten zijn voorgelegd:

- a. zes taken over naar de GR;
- b. alle taken over naar de GR;
- c. zes taken over naar GR en op de overige taken intensieve samenwerking;
- d. status quo: het handhaven van de huidige situatie van operationele samenwerking op allerlei terreinen.

De uitgangspunten voor de keuze voor één van de voorgelegde varianten waren:

- a. behoud van identiteit en democratisch gelegitimeerd bestuur van de gemeenten;
- b. versterken bestuurskracht van de eigen organisatie;
- c. waarborgen klantgerichte organisatie;
- d. waarborgen van de kwaliteit van de organisatie;
- e. realisering van maximale efficiëntie in de bedrijfsvoering;
- f. zorg voor het personeel.

In januari 2007 hebben de gemeenteraden van de drie gemeenten besloten om alle taken te bundelen en over te hevelen naar de GR, omdat deze het meest tegemoet kwam aan bovengenoemde uitgangspunten.⁸

2.3 Doelen meegegeven aan de BEL Combinatie

Doelen van de samenwerking

Zoals hierboven genoemd hebben zes uitgangspunten/doelstellingen ten grondslag gelegen aan de keuze voor een ambtelijke fusie. De doelstellingen zijn niet concreet geformuleerd in de zin van hoe de motieven dan wel uitgangspunten te realiseren zijn. Zo is er aan de voorkant geen financiële taakstelling meegegeven en er zijn geen afspraken gemaakt ten aanzien van een formatiereductie.

De genoemde uitgangspunten worden kort toegelicht:

1. Behoud van identiteit en democratisch gelegitimeerd bestuur

Dit uitgangspunt vormt hét argument en dé legitimatie om niet over te gaan tot herindeling. De doelstelling is namelijk dat de gemeenten eigen beleidsmatige keuzen willen maken om invulling te kunnen geven aan de specifieke wensen van burgers in hun gemeenten.

2. Versterken van de bestuurskracht

De drie eigen organisaties moeten een krachtige werkorganisatie opleveren. De doelstelling was dan ook tweeledig:

- a. de operationele bestuurskracht versterken;
- b. de strategische bestuurskracht versterken doordat de advieskwaliteit aan het bestuur zou toenemen.

3. Waarborgen klantgerichte organisatie

De kwaliteit van de dienstverlening blijft gelijk of verbetert.

4. Waarborgen van de kwaliteit van de organisatie

De nieuwe organisatie mocht niet ten koste gaan van de huidige kwaliteit en moet waar mogelijk bijdragen van het verbeteren van de kwaliteit. De verbetering van de efficiency is niet een doel op zich,

⁷ Van de Laar (2010), Samen Sterker, blz. 36.

⁸ WagenaarHoes (2007), Innovatief samenwerken in het BEL-model, blz. 15.

maar wordt ingezet voor het verhogen van de kwaliteit. Met de kwaliteitsverbetering door de ambtelijke fusie wordt bedoeld:

- a. verminderen van kwetsbaarheden: eenmansposten;
- b. kiezen voor toekomst vaste oplossingen;
- c. kiezen voor 'state-of-the-art' in de organisatie.

5. Realiseren van maximale efficiency in de bedrijfsvoering

Er wordt gekozen voor eenduidigheid in beleid en uitvoering om een maximale efficiencywinst te realiseren. Het uitgangspunt hierbij is 'betalen op basis van gewenste kwaliteit en kwantiteit'. Dit betekent dat de door de individuele gemeenten gewenste kwaliteit en kwantiteit van het product bepalend zijn voor de door die gemeente te betalen prijs.

6. Zorg voor het personeel

Er moet geborgd worden dat zo veel mogelijk medewerkers na de verandering op een plaats terechtkomen die voldoet aan hun wensen, verwachtingen en mogelijkheden.⁹

2.4 Realisatie van doelen en motieven BEL Combinatie

In voorgaande paragraaf zijn de doelstellingen benoemd, met betrekking tot de BEL Combinatie. Hieronder volgt een beschrijving ten aanzien van de mate waarin de geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Gebaseerd op de bestuurskrachtmeting uit 2011.

Bestuurskracht is verbeterd dankzij BEL Combinatie

Drie jaar na oprichting van de ambtelijke fusie vond in 2011 een bestuurskrachtmeting plaats bij de drie individuele gemeenten. De belangrijkste conclusies van deze bestuurskrachtmetingen waren dat:

- a. dankzij het BEL-model de bestuurskracht verbeterd was;
- b. voor bestuurders meer tijd beschikbaar was om zich met belangrijke beleidsthema's bezig te houden;
- c. de kracht van het lokaal bestuur versterkt is;
- d. de ambtelijke organisatie zakelijker en professionalere is;
- e. de doelen gehaald zijn, zoals kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheid vermindering;
- f. de klanttevredenheid gelijk is gebleven.

Al met al bleek uit de bestuurskrachtmetingen dat het BEL-model als volwaardig alternatief geldt voor herindeling. De uitgangspunten die aan de basis stonden van vorming van het BEL-model lijken zonder uitzondering gerealiseerd te zijn.

Kosten zijn verminderd dankzij samenwerking

Uit de bestuurskrachtmeting uitgevoerd in 2011 blijkt dat de kosten op bedrijfsvoering zijn verminderd en dat de financiële positie van de gemeenten is verbeterd, met name door de inkoop samenwerking. Door de inkoop samenwerking is €300.000 aan besparingen gerealiseerd.

BEL Combinatie heeft bijgedragen aan verbetering kwaliteit

Ten opzichte van eerdere bestuurskrachtmetingen blijkt ook dat de ambtelijke slagkracht aanmerkelijk is versterkt en daarmee samenhangend de kwaliteit van ondersteuning aan het bestuur is verbeterd. Tevens is de ambtelijke organisatie sterk geprofessionaliseerd. De gemeenten hebben samen een kwaliteit van dienstverlening gerealiseerd en nieuwe opgaven (ICT) en taken (3D's) vormgegeven, die ze als individuele gemeenten niet hadden kunnen realiseren en opvangen.

Kwetsbaarheid opgelost

Uit dezelfde bestuurskrachtmeting blijkt ook dat de organisatie minder kwetsbaar is geworden. Zo worden taken sneller opgepakt.

⁹ WagenaarHoes (2007), Innovatief samenwerken in het BEL-model, blz. 19-22.

In- en externe dienstverlening zijn verbeterd

Een aantal processen is dankzij de BEL Combinatie verbeterd en daarmee versneld, zoals de digitale dienstverleningsprocessen. Uit de evaluatie die de BEL Combinatie heeft laten uitvoeren naar de eigen organisatie in 2010 is gebleken dat de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers is verbeterd en dit ook zo wordt ervaren door inwoners.

Kansen voor medewerkers toegenomen

De kansen voor medewerkers zijn dankzij de ambtelijke fusie vergroot. Zo is nadrukkelijk ingezet op de ontwikkeling van de individuele medewerkers door de ontwikkeling van taakvolwassen medewerkers en door de verantwoordelijkheden laag in de organisatie te beleggen.

Kracht in de regio beter benut

De bestuurskrachtmetingen tonen aan dat de drie BEL-gemeenten hun rol in de regionale samenwerkingsverbanden (Blaricum en Laren in de Regio Gooi en Vechtstreek en Eemnes in de regio Utrecht) hun positie in de regio sinds 2005 hebben weten te versterken tot volwaardige samenwerkingspartner.

2.5 Effecten van ambtelijke fusie

Uit een recent evaluatieonderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de BEL Combinatie zijn 16 constateringengedaan:

1. Weinig natuurlijke verbinding tussen gemeentebesturen

Zoals aangegeven is het BEL-model bovenal gevormd vanuit een defensief motief. Dit heeft geleid tot vooral een 'zakelijke overeenkomst' in plaats van een duurzaam 'liefdevol huwelijk' tussen de drie gemeenten. In de periode van totstandkoming van de BEL Combinatie was er wel degelijk sprake van chemie tussen sleutelfiguren (burgemeesters, gemeentesecretarissen) uit de drie gemeenten. Echter, op langere termijn blijken de drie gemeenten en gemeentebesturen grotendeels een ander karakter en een andere natuurlijke oriëntatie hebben op de omgeving. Niet op de minste plaats ingegeven door de provinciegrenzen die Eemnes (Utrecht) scheidt van Blaricum en Laren (Noord-Holland).

2. Elan van het eerste uur lekt weg uit het BEL-model

Het BEL-model was in de beginjaren een noviteit in bestuurlijk Nederland. De innovatie gaf veel elan en drive bij de individuele gemeentebesturen en de betrokken managers en medewerkers rondom BEL Combinatie. Vervolgens werd gezamenlijk toegewerkt en toegeleefd naar de bestuurskrachtmeting van 2011. Het model is na de bestuurskrachtmetingen in een soort vacuüm terecht gekomen. Het model had zich bewezen, de nieuwigheid was eraf, de schaduwzijden van het concept kwamen meer aan de oppervlakte en kregen meer de aandacht. Niet in de minste plaats omdat ook steeds meer mensen van het eerste uur, zowel bestuurlijk als ambtelijk, het model hadden verlaten en nieuwe mensen oude en nieuwe vragen opwierpen over het functioneren van het BEL-model.

3. Raden op te grote afstand van de BEL Combinatie

Verantwoording over de prestaties van de BEL Combinatie vindt vooral plaats via de reguliere P&C-instrumenten als begroting en jaarrekening. Er is – ook al zijn de raden formeel ook niet in de positie om direct invloed uit te oefenen op de gezamenlijke werkorganisatie – 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.

4. Beperkte afstemming tussen portefeuillehouders

De portefeuillehouders van de drie gemeenten komen weinig gestructureerd met elkaar tot afstemming in beleid, prioriteiten en standpunten. Positieve uitzonderingen daarop vormen de afstemmingen in het kader van het sociaal domein, de financiën en de ICT-raad.

5. Regie rondom 'Gooi en Vechtstreek regio met een plus' kan steviger

De gemeentebesturen (colleges en raden) van Blaricum, Eemnes en Laren hebben – in afstemming met het gemeentebestuur van Huizen – met elkaar een eensluidende reactie geformuleerd in de richting van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op het rapport 'Gooi en Vechtstreek regio met een plus'. Dit politiek-bestuurlijk proces om tot een heldere en tussen de drie gemeentebesturen eenduidige invulling te komen, vraagt om stevige ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke regie.

6. Bestuurlijke aansturing op BEL Combinatie gelaagd en meer politiek gekleurd

Rolzuiverheid is een aandachtspunt als het gaat om de rol van het AB. Van haar wordt de rol van 'eigenaar' van de BEL Combinatie verwacht. Het is daarmee geen gezamenlijk overleg van de drie colleges, in haar opdrachtgevende rol. De verleiding om wel deze rol aan te nemen is groot gezien het feit dat het AB bestaat uit de drie voltallige colleges. Over het algemeen kan gesteld worden dat wethouders, in tegenstelling tot burgemeesters, een meer politieke kleuring geven aan de wijze waarop zij de BEL Combinatie besturen.

7. Rolzuiverheid blijvend punt van aandacht en discussie

In het algemeen kan gesteld worden dat het zuiver blijven toepassen van de rollen rondom het BEL-model door alle betrokkenen, zowel bestuurlijk als ambtelijk, in de dagelijkse praktijk een lastige opgave is. Dezelfde personen vervullen soms meerdere rollen in het BEL-model, managers en medewerkers verlaten het BEL-model en nieuwe mensen komen binnen, nieuwe bestuurders en raadsleden treden aan als gevolg van verkiezingen. Allemaal redenen waarom de werking van het model en de onderscheiden rollen daarbinnen voortdurend vragen om uitleg en het elkaar blijven aanspreken op rolinvulling.

8. Gemeentesecretaris heeft geen doorzettingsmacht

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 AB en DB en van de koers van de algemeen directeur van de BEL Combinatie.

9. Rolinvulling beleidsregisseur leidt tot 'secretariemodel'

Het feit dat er beleidsregisseurs in het BEL-model zijn 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. 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 dan wel 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.

10. Beleidsstaven zorgen voor extra overhead

Zoals eerder aangeven is per gemeente een beleidsstaf achtergebleven bij de individuele gemeenten. Dit omwille van de oorspronkelijke sentimenten van grip, lokale kleuring van beleid en autonomie en het uitgangspunt van een strikte scheiding van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. De consequentie van deze keuze is dat 'versnippering' van taken/functies is opgetreden tussen de drie individuele

gemeenten en de BEL Combinatie. Deze omvang van de overhead (minder efficiency) is de prijs die de gemeenten blijkbaar bereid zijn/waren te betalen.

11. BEL-model kent vele lagen

De routing van ambities en wensen vanaf de collegetafel tot aan de betreffende medewerker(s) in de BEL Combinatie en weer terug, is een lange weg. Parafen van leidinggevenden, financiën en communicatie zijn vereist alvorens een ambtelijk advies richting de beleidsregisseur van de individuele gemeente kan. Deze routing lijkt op gespannen voet te staan met de ontwikkeling van taakvolwassen medewerkers en verantwoordelijkheden laag in de organisatie

12. Managementlaag BEL Combinatie onder druk

De managementlaag van de BEL Combinatie bestaat, naast de algemeen directeur, uit vijf afdelingsmanagers. Zij bestrijken tezamen zes afdelingen. Zij bedienen met elkaar - en op sommige posities ieder voor zich - drie colleges, of beter gezegd 12 individuele portefeuillehouders. Dat vraagt ook om even zoveel individuele en gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen en om afstemming met de beleidsregisseurs op de betreffende dossiers.

13. Ambtelijke organisatie op onderdelen te versterken

De ambtelijke organisatie van de BEL Combinatie lijkt *overall* aan de onderkant georganiseerd qua formatieve omvang. Dit in relatie tot haar takenpakket, het borgen van de bedrijfsvoering en de risicobeheersing van de eigen organisatie en de bediening van drie gemeentebesturen en haar inwoners, ondernemers en bezoekers.

14. Invulling 'couleur locale' door medewerkers BEL Combinatie kan sterker

Medewerkers van de BEL Combinatie staan over het algemeen op relatief grote afstand van de individuele gemeentebesturen en hun dorpen. Fysiek zijn de medewerkers gehuisvest op één locatie; Eemnes. Dat leidt tot meer verbinding tussen bestuurders van Eemnes en de medewerkers van de BEL Combinatie, dan tussen deze medewerkers en de bestuurders van Blaricum en Laren. Fysieke nabijheid en zichtbaarheid spelen daarbij de voornaamste rol. De 'afstand' van medewerkers tot de gemeentebesturen en de dorpen komt ook terug komen in praktische zin. Medewerkers van de BEL Combinatie zijn niet of nauwelijks aanwezig bij commissie- en raadsbehandelingen van de hen betreffende dossiers in de individuele gemeenten.

15. Sterke punten BEL Combinatie niet helder geprofileerd

De BEL Combinatie heeft zowel intern als extern geen heldere profilering als het gaat om haar sterkten in de taakuitvoering. Niet helder is op welke taakvelden de BEL Combinatie gezien wil en kan worden als koploper in de regio, de provincie of zelfs het land.

16. BEL Combinatie heeft sterke eigen identiteit

Conform het uitgangspunt 'strikte scheiding opdrachtgeverschap versus opdrachtnemerschap', zijn met de vorming van het BEL-model vier eigenstandige organisaties ontstaan; de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren en de BEL Combinatie. Vier organisaties met ieder ook hun eigen identiteit. Opvallend is daarbij dat de BEL Combinatie nadrukkelijk ook een eigen externe profilering kent, in termen van huisstijl, website en communicatie-uitingen.

2.6 Aanbevelingen op basis van constatering

Op grond van deze constatering zijn 10 aanbevelingen geformuleerd:

1. Duidelijkheid, als basis voor vertrouwen, energie en verbinding

De eerder genoemde constatering leiden ertoe dat betrokkenen rondom het BEL-model een sterke behoefte hebben aan duidelijkheid, zowel aan bestuurlijke zijde als het gaat om de individuele colleges, als ook waar het de medewerkers van de BEL Combinatie betreft. Duidelijkheid zal naar verwachting leiden tot versteviging van het onderling vertrouwen, het aanboren van nieuwe energiebronnen en het

creëren van verbinding tussen zowel de drie gemeenten onderling als tussen de drie gemeenten en de BEL Combinatie.

2. Klankbordgroep raden zorgt voor draagvlak en transparantie

De BEL Combinatie zou nadrukkelijker de verbinding kunnen zoeken met de raden van de drie individuele gemeenten. Het transparant maken van de werking van het model, het delen van de prestaties en successen van de ambtelijke samenwerking en het periodiek in verbinding staan met elkaar, zal bijdragen aan het draagvlak onder raadsleden voor de BEL Combinatie en kan bijdragen aan meer beleidsafstemming tussen de drie gemeenten. De extra verbinding tussen BEL Combinatie en gemeenteraden kan aangebracht worden door het instellen van een (informele) klankbordgroep. Daarin kunnen bijvoorbeeld alle fractievoorzitters en/of de woordvoerders 'samenwerking' vanuit de drie raden plaatsnemen.

3. Bedrijfsvoeringsorganisatie draagt bij aan rolzuiverheid

De toepassing van de bedrijfsvoeringsorganisatie kan bijdragen aan de rolzuiverheid van het bestuur van de BEL Combinatie; het bestuur blijft meer in de eigenaarsrol en komt minder snel in de verleiding om tot gezamenlijk opdrachtgeversoverleg te verworden. Deze opzet zorgt voor inperking van de bestuurlijke drukte rondom bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken belegd in de BEL Combinatie. De voorgestelde bestuurlijke samenstelling van de BEL Combinatie draagt naar verwachting bij aan een betere balans in de bestuurlijke sturing op de BEL Combinatie.

4. Structureel gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen

Om deze afstemming en verbinding tussen portefeuillehouders te verbeteren wordt voorgesteld om gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen meer structureel vorm te geven. Gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen kunnen benut worden om meer met elkaar als individuele gemeentebesturen in contact te staan, om daar waar mogelijk wel afstemming in beleid en uitvoering te zoeken, samen prioriteiten aan te brengen en tot gezamenlijke standpuntbepaling ten aanzien van regionale overlegvormen te komen.

5. Bestuurlijke zichtbaarheid in ambtelijke organisatie vergroten

Er moet tenminste meer expliciet de mogelijkheid worden gecreëerd voor tussentijdse informele afstemming en ontmoeting tussen bestuurders en ambtelijke organisatie, zeker voor de colleges van Blaricum en Laren daar deze niet in de nabijheid van de ambtenaren zijn gehuisvest.

6. Gemeentesecretaris als verbindende schakel tussen gemeente en BEL Combinatie positioneren

Vanuit het principe 'van, voor en door' en de argumentatie rondom 'doorzettingsmacht' en 'aanspreekbaarheid', is de suggestie te komen tot een driehoofdige directieraad aan de zijde van de BEL Combinatie, bestaande uit drie gemeentesecretarissen. Gemeentesecretarissen zijn in deze opzet in dienst van de eigen gemeente en vanuit die rol tevens onbezoldigd lid van de directieraad van de BEL Combinatie.

7. BEL Combinatie voorzien van bestuursadviseurs per college

Door de, zoals hierboven voorgestelde, directe verbinding tussen de rol van gemeentesecretaris van een individuele gemeente en lid van de directieraad van de BEL Combinatie, wordt de huidige rolinvulling van de beleidsregisseur vanuit de individuele gemeenten overbodig of zelfs conflicterend bij een andere opzet van het directiemodel. De functie van beleidsregisseur als zodanig komt derhalve te vervallen bij het voorgestelde directiemodel. Daarom wordt voorgesteld om binnen de BEL Combinatie te gaan voorzien in de rol van bestuursondersteuner per college. Deze personen zijn in principe toegewijd aan dat college, zodat 'couleur locale' wordt gewaarborgd en de portefeuillehouder waar nodig een vast aanspreekpunt heeft als ingang richting de BEL Combinatie.

8. Herontwerp organisatiestructuur van de BEL Combinatie

Door aanpassing van de topstructuur en inbedding van rollen en taken vanuit de beleidsstaven in de BEL Combinatie, komt de vraag op om kritisch te kijken naar de huidige organisatiestructuur van de BEL

Combinatie. Het huidig aantal van vier lijnafdelingen en twee stafafdelingen zal daarbij opnieuw bezien moeten worden en daarmee samenhangend ook de omvang van het huidig managementteam.

9. Doorontwikkelen ambtelijke organisatie

Er kan in samenhang met een herontwerp van de organisatiestructuur van de BEL Combinatie een nieuw perspectief op de ambtelijke organisatie van de BEL Combinatie worden geformuleerd, waarbij criteria als verantwoordelijkheden laag in de organisatie, taakvolwassenheid, weerbaarheid van medewerkers en mogelijk zelfsturing van organisatie(onderdelen) tot uiting worden gebracht.

10. Ambtelijke bekendheid met dorpen vergroten

Aansluitend op de constatering dat de medewerkers van de BEL Combinatie meer gevoel kunnen hebben bij de 'lokale kleuring' van de drie dorpen en de sensitiviteit voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de drie gemeenten kan worden versterkt, dient de bekendheid van de ambtenaren met de drie dorpen te worden vergroot. Bekendheid met de lokale situaties en meer gevoel voor de lokale politiek-bestuurlijke sensitiviteit, draagt ongetwijfeld bij aan de kwaliteit van de advisering aan de betreffende gemeentebesturen.

2.7 Overgenomen aanbevelingen

Het AB van de BEL Combinatie heeft tijdens haar vergadering van 2 juli 2015 de volgende aanbevelingen overgenomen

1. Klankbordgroep raden zorgt voor draagvlak en transparantie (aanbeveling wordt voorgelegd aan de raden).
2. Structureel gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen (aanbeveling wordt onderzocht).
3. Bestuurlijke zichtbaarheid in ambtelijke organisatie vergroten.
4. Gemeentesecretaris als verbindende schakel tussen gemeenten en BEL Combinatie positioneren.
5. BEL Combinatie voorzien van bestuursadviseur per college.
6. Herontwerp organisatiestructuur van de BEL Combinatie.
7. Doorontwikkelen ambtelijke organisatie.
8. Ambtelijke bekendheid met dorpen vergroten.

3. BAR-organisatie: operationeel sinds 2014

3.1 Typering van de ambtelijke fusie organisatie BAR

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: Kenmerken en feiten van de BAR-organisatie

BAR-organisatie	
Participerende gemeenten	Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk
Inwoneraantal (totaal en per gemeente)	47.535 (Barendrecht) 25.145 (Albrandswaard) 45.149 (Ridderkerk) 117.829 (totaal) ¹⁰
Provincie	Zuid-Holland
Startdatum ambtelijke fusie	1 januari 2014
Aantal fte	702 fte
Huisvesting	Bestuursstaf per gemeente op locatie en ambtelijke huisvesting in kantoren Barendrecht en Ridderkerk. Decentrale dienstverlening bij alle locaties: <ul style="list-style-type: none">• Het burgerloket• Een service-unit van de uitvoeringsorganisatie(s)
Totaal afzonderlijke gemeentebegrotingen 2015	€242.407.325 (incl. bijdrage ambtelijke fusie)
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie 2015	€ 62,4 miljoen (standaardpakket en maatwerkpakket)
Verhouding begroting ambtelijke fusie tot totaal begroting gemeenten	25,7%
Omvang bijdrage per gemeente 2015 (bijdrage standaardpakket en maatwerk)	€25,2 miljoen (Barendrecht) €12,8 miljoen (Albrandswaard) €24,3 miljoen (Ridderkerk) ¹¹

¹⁰ CBS, peildatum 1 januari 2015

¹¹ BAR-begroting 2015

Juridisch construct BAR: openbaar lichaam met driehoofdige directieraad

De BAR-organisatie is een Openbaar lichaam op basis van de Wgr. De gemeenschappelijke regeling wordt gezien als een juridisch construct voor werkgeverschap en inkoop. De keuze en Openbaar lichaam is gebaseerd op de randvoorwaarden en doelstellingen van de BAR-samenwerking en wordt als volgt gemotiveerd:

- een publiekrechtelijke rechtspersoon is noodzakelijk;
- een juridische titel voor gezamenlijke inkoop en licentiecontracten kan de drie gemeenten aanmerkelijk financieel voordeel opleveren;
- de gemeentebesturen vormen zelf het bestuur; er worden geen taken of bevoegdheden overgedragen behalve werkgeverschap en gezamenlijke inkoop.

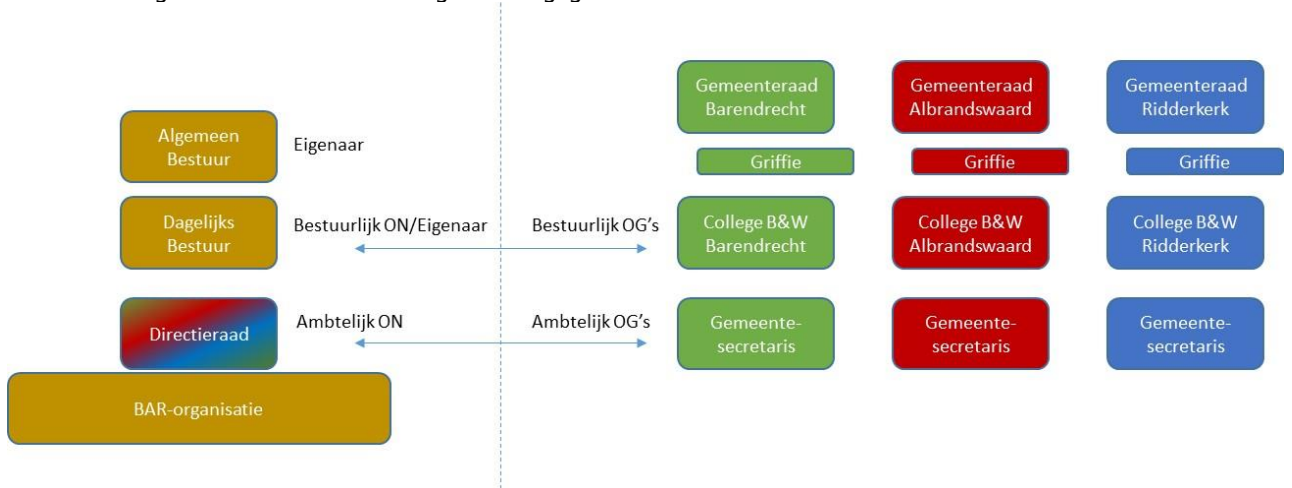
Het algemeen bestuur wordt gevormd door alle collegeleden, met ieder één stem per college. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de burgemeesters en één wethouder per gemeente, met één stem per lid. Het voorzitterschap van het AB en het DB rouleert jaarlijks tussen de drie burgemeesters. Aangezien de GR in eerste plaats als een werkgevers- en inkoopconstructie wordt zien voor de organisatie zijn de taken en bevoegdheden van deze besturen hierop afgestemd. Er wordt binnen beide besturen gestreefd naar unanimiteit en consensus.

De regeling wordt aangegaan voor onbepaalde tijd en tot en met 2019 kan niet uitgetreden worden. Daarna geldt dat een uittreding tenminste 2 jaar voorafgaande aan de gewenste uittreding bekend wordt gemaakt. De financiële gevolgen zijn voor de uittredende gemeente.

Rolverdeling BAR: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

Het algemeen bestuur is formeel eigenaar van de BAR-organisatie, deze rol wordt vervuld door de drie burgemeesters en alle wethouders van de drie gemeenten. De drie individuele colleges zijn namens de gemeenten bestuurlijk opdrachtgever: zij bepalen het beleid en de kaders waarbinnen de ambtelijke organisatie werkt. In de praktijk is deze taak gedelegeerd naar de gemeentesecretarissen als ambtelijk opdrachtgever. Het dagelijks bestuur fungeert als bestuurlijk opdrachtnemer: verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie en de uitvoering van de bestuursopdrachten. De directieraad zorgt als ambtelijk opdrachtnemer voor de dagelijkse leiding. De BAR-organisatie wordt in de stukken nadrukkelijk 'de eigen organisatie' genoemd; een gezamenlijke organisatie die voor de drie gemeenten werkt. Dit uit zich onder andere in de positie van de gemeentesecretarissen die voor zowel de gemeenten als de BAR-organisatie hun rol vervullen.

De rolverdeling wordt in onderstaande figuur weergegeven:



Figuur 1: rolverdeling rondom BAR-organisatie

Gemeenteraden als kaderstellers

Er is geen formele wijziging van de bevoegdheden van de raden door de oprichting van de ambtelijke fusie organisatie. De rol van de raad is toezicht houden op het college en kaders van het beleid, zoals dat ook voorheen het geval was. Het enquêterecht van de raad is van toepassing op het functioneren van wethouders en de burgemeester in het samenwerkingsverband en raden kunnen een rekenkameronderzoek vragen naar het (bestuur van het) openbaar lichaam. Sturing (van het college) is mogelijk via de begroting. De BAR-organisatie heeft een eigen begroting, raden mogen daar een zienswijze op indienen bij het bestuur van de GR. In de GR is een informatie- en verantwoordingsplicht opgenomen: het algemeen bestuur is verplicht tot het verstrekken van inlichtingen aan de raden (leden van raden, colleges of burgemeesters) binnen dertig dagen. Naast de informatie via formele besluitvormingstrajecten (raadsvoorstellen) worden de raden op de hoogte gehouden via memo's, nieuwsbrieven en bijeenkomsten.

De gemeenteraden of colleges kunnen bepaalde taken toevoegen aan of weghalen bij de BAR-organisatie of veranderingen aanbrengen in de gevraagde inspanningen via het maatwerkpakket, dit wordt in rekening gebracht bij de desbetreffende gemeente (zie item 'basis- en maatwerkpakketten').

Colleges van B&W

De gemeentebesturen zijn de bestuurlijke (inhoudelijke) opdrachtgevers van de BAR-organisatie. Ieder college stuurt de organisatie middels bestuursopdrachten inhoudelijk aan voor de taken die door de organisatie voor de eigen gemeente worden verricht. Gezamenlijkheid en afstemming worden gezocht in de portefeuillehoudersoverleggen van de drie gemeenten. Als collectief zijn de colleges vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van de GR. De colleges blijven autonoom in het bepalen van beleid voor de gemeente en geven de directieraad de opdracht die moet worden uitgezet in de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris ondersteunt en adviseert het college.

De gemeenten Barendrecht en Ridderkerk beschikken over een Bureau Bestuursondersteuning (BBO) de gemeente Albrandswaard kent een regieteam, die de colleges ondersteunen. De BBO's bestaan uit de lokale directies en het bestuurssecretariaat, in Ridderkerk aangevuld met drie wijkregisseurs. Het regieteam wordt gevormd door regisseurs die de portefeuillehouders van Albrandswaard ondersteunen. Zij vormen de schakel tussen het bestuur van Albrandswaard en de BAR-organisatie. Voor Barendrecht en Ridderkerk geldt dat de directie zelf rechtstreeks met de BAR-organisatie werkt. Albrandswaard heeft hiervoor gekozen vanwege een al lopende discussie over regiegemeente ten tijde van de oprichting van de BAR en om een aantal adviseurs nabij het bestuur te houden, aangezien in Albrandswaard alleen een frontoffice aanwezig is. De (medewerkers van de) regieteams en Bureaus Bestuursondersteuning zijn in dienst van de werkorganisatie, maar werken voor de afzonderlijke gemeenten. Colleges betalen zelf de regieteams via maatwerk en bepalen waar het regieteam voor wordt ingezet.

Bestuur en topstructuur BAR-organisatie

Het bestuur van de BAR-organisatie is tweeledig. Het AB is verantwoordelijk als eigenaar en werkgever. Het DB, bestaande uit de drie burgemeesters en drie wethouders (de portefeuillehouders financiën/bedrijfsvoering), is verantwoordelijk voor het functioneren van de BAR-organisatie en de bedrijfsvoering. De dagelijkse leiding is in handen van de directie van gemeentesecretarissen. De gemeentesecretarissen treden op als schakel tussen bestuur en de ambtelijke organisatie en maken de vertaalslag voor de gemeentebesturen naar capaciteit, middelen, prioriteiten, planning, en dergelijke. De drie colleges dragen geen taken of bevoegdheden aan de GR (de besturen) over, behalve ten aanzien van werkgeverschap en gezamenlijke inkoop van goederen en diensten.

Gemeentesecretarissen zorgen voor checks and balances

De BAR-organisatie heeft een driehoofdige directieraad, gevormd door de drie gemeentesecretarissen, de concerncontroller en de directiesecretaris. Deze functies zijn formeel aan elkaar gekoppeld, dit is vastgelegd in de GR¹². De directieleden zijn nevensgeschikt aan elkaar en gezamenlijk

¹² Gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie 2013, p.6

eindverantwoordelijk. De directie is de ambtelijke opdrachtnemer namens de uitvoeringsorganisatie en wordt aangesteld door de drie colleges gezamenlijk. De directieraad is belast met de dagelijkse leiding van het openbaar lichaam. Eén lid van de directieraad fungeert als secretaris van het bestuur van het openbaar lichaam (DB/AB), deze functie rouleert jaarlijks. De drie directeuren kunnen zelf de (inhoudelijke) taakverdeling vaststellen.

De gemeentesecretaris heeft een scharnierfunctie als secretaris van het college, eindverantwoordelijke voor het regieteam en lid van de directieraad van de BAR-organisatie. De secretarissen zijn in dienst van de gemeenten, de regieteams/bureaus bestuursondersteuning bij de BAR-organisatie (werkgever), maar de werkzaamheden zijn in beide gevallen voor de individuele gemeenten. De gemeentesecretaris legt als eindverantwoordelijke voor het regieteam verantwoording af aan het college van zijn of haar gemeente, de colleges zijn individueel (eind)verantwoordelijk voor het regieteam.

Standaard- en maatwerkpakketten ten behoeve van de verrekening

Overeengekomen is dat de ambtelijke samenwerking geen financieel herverdelingseffect mag opleveren tussen de drie gemeenten. De gemeenten betalen voor wat er geleverd wordt. Er is daarom gekozen voor een systeem met een standaard- en maatwerkpakket. Het standaardpakket wordt verdeeld op basis van het ingebrachte budget: 40,01% (Barendrecht), 20,35% (Albrandswaard) en 38,63% (Ridderkerk). Voor enkele taken worden specifieke indicatoren gebruikt: o.a. aantal cliënten. Bij het maatwerkpakket worden de feitelijke kosten voor de geleverde diensten of producten in rekening gebracht aan de opdrachtverlenende gemeente(n).

De totale kosten per gemeente bestaan uit:

- a. de kosten voor de standaardpakketten (verdeeld via de verdeelsleutel ingebracht budget);
- b. de kosten voor het maatwerkpakket, inclusief regieteam.

De kosten mogen in principe niet hoger zijn dan de financiële middelen die voorheen door de gemeenteraden voor dezelfde taken beschikbaar waren, tenzij een grote impuls wordt gegeven aan de normen of kwaliteit. Dit wordt dan door de colleges onderbouwd en de gemeenteraden besluiten individueel over de herinzet van eventueel gerealiseerd voordeel.

Er is in de statuten sprake van een reserve, maar er is voor de oprichting van de BAR-organisatie een motie aangenomen dat de gemeenten geen gebruik maken van deze mogelijkheid. Reserves blijven volledig bij de drie afzonderlijke gemeenten en worden indien nodig vrijgemaakt voor de BAR-organisatie. De uitgaven per gemeente worden afgezet tegen de ingebrachte budgetten om het verschil te kunnen verrekenen met de gemeenten. In de praktijk zijn deze verschillen zeer klein.

3.2 Motieven oprichting BAR-organisatie

De raden van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk willen als drie zelfstandige gemeenten samenwerken om een aantal vraagstukken en ontwikkelingen lokaal goed op te kunnen vangen en de lokale belangen en gemeenschappen zo goed mogelijk te kunnen dienen. De ontwikkelingen betreffen o.a. de veranderende rol van de gemeente als eerste overheid en als regisseur en de decentralisering van taken met bijkomende taakstellingen. De drie gemeenten willen met de ambtelijke fusie:

- a. kwaliteit en continuïteit handhaven;
- b. een hoge kwaliteit van dienstverlening bieden;
- c. een bestuur realiseren dat dicht bij de burgers staat en sociale cohesie en binding bevordert;
- d. Een sterke positie in de regio creëren.

Samen willen de gemeenten gemeenschappelijke thema's strategischer benaderen en sterke belangenbehartiging ontwikkelen in regionale samenwerkingsverbanden. In de gesprekken komt naar voren dat de drie gemeenten druk tot herindeling voelden en door zelf het initiatief tot samenwerking te nemen wilden de colleges de regie houden op hun bestuurlijke toekomst. De decentralisaties zijn

aangegrepen als een directe aanleiding voor de ambtelijke fusie. Door samen in te spelen op deze ontwikkeling versnelde het proces om tot een gezamenlijke organisatie te komen.

3.3 Doelen meegegeven aan de BAR-organisatie

De ambitie van de BAR-organisatie is: 'door de ambtelijke samenwerking nog succesvoller worden in het leveren van prestaties aan onze burgers en besturen'. Deze ambitie is vertaald in de doelen en indicatoren in onderstaande tabel.

Tabel 2: doelen en indicatoren

Doel	Indicator
Kosten verminderen	Sneller kunnen aanpassen op gewijzigde vraag Schaalvoordeel behalen. Taakstelling 10% op bedrijfsvoeringskosten
Kwaliteit verhogen	Meer mogelijkheden tot specialisatie Beperken van noodzaak tot externe inhuur
Kwetsbaarheid verminderen	Grotere omvang van specialismen Beter kunnen omgaan met onvoorziene omstandigheden van vacatures en ziekte
Klantgerichtheid/kansen dienstverlening	Beter de ontwikkelingen kunnen volgen op gebieden als e-dienstverlening, Wmo etc.
Kansen voor medewerkers	grotere aantrekkingskracht uitoefenen op schaarse kwaliteit meer loopbaanperspectief aan eigen medewerkers kunnen bieden
Kracht in de regio	Gezamenlijk inspelen op bovenlokale ontwikkelingen Sterkere positie in bovenlokale samenwerking Strategischer omgaan met regionale ontwikkelingen Sterkere positie in de beslissingen die de drie gemeenten raken

3.4 Nadere toelichting op enkele doelen

Kosten verminderen

Een doel van de BAR-organisatie is het verminderen van kosten door het realiseren van efficiëntievoordelen en het benutten van schaalvoordelen. Dit kan door het realiseren van een grotere massa, bijvoorbeeld bij inkoop of aanbestedingsprocessen, het voorkomen van dubbel werk (zoveel mogelijk gelijke werkprocessen) en gezamenlijk inzetten op en profiteren van innovatie.

Er is bij aanvang van de BAR-organisatie een efficiëntie-taakstelling van 10% op de ingebrachte bedrijfsvoeringsbudgetten meegegeven, bij gelijkblijvende taken en kwaliteit. Dit moet in de periode 2015-2018 gerealiseerd worden. Het te besparen budget was aanvankelijk vastgesteld op 5 miljoen, maar later bleken de ingebrachte bedrijfsvoeringsbudgetten in totaal €62,3 miljoen te zijn door de grondexploitaties, afvalstoffenheffing en rioolrechten en werd de taakstelling hierdoor ook verhoogd naar €6,2 miljoen¹³. De taakstelling wordt verdeeld over verschillende posten: personeel (70% besparingen), huisvesting (20%) en overige bedrijfsvoeringsmiddelen (wagenpark, kantoorfaciliteiten, e.d., 10%).

Voorafgaand aan de daadwerkelijke ambtelijke fusie werd er al gezocht naar mogelijkheden om te kunnen besparen op de organisaties door maatregelen te nemen ten aanzien van de bedrijfsvoering. De realisatie van de taakstelling moet gaan leiden tot een verlaging van de bijdragen van de gemeenten aan de BAR-organisatie: de besparing komt ten goede van de drie gemeenten.

¹³ BAR-begroting 2015, p. 6

Kwaliteit verhogen

De BAR-organisatie moet meer kwaliteit kunnen leveren door specialisatie in de eigen organisatie, meer kennis in huis en mogelijkheden tot opleiden (organisatieontwikkeling) en het beperken van inhuur voor specialistische kennis, waardoor de gemeenten minder afhankelijk worden van externe kennis en minder kosten maken voor kwaliteit.

Kwetsbaarheid verminderen

Binnen de BAR-organisatie moeten meer mogelijkheden tot vervanging ontstaan, meer vat op ziekteverzuim, specialisatie op gewenste onderdelen, vermindering van eenpitters en meer mogelijkheden tot het inspelen op nieuw beleid en nieuwe ontwikkelingen voor gemeenten.

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

De dienstverlening aan de klant moet verbeteren en er moeten mogelijkheden worden gerealiseerd om nieuwe ontwikkelingen te volgen en te innoveren, om zo de burger beter te bedienen.

Kansen voor medewerkers

Met de oprichting en ontwikkeling van de BAR-organisatie ontstaan meer kansen voor medewerkers door de grotere omvang en het meer faciliteren van doorgroe- en opleidingsmogelijkheden. De BAR-organisatie moet in staat zijn om als aantrekkelijke werkgever talent aan zich te binden.

Kracht in de regio

De BAR-gemeenten willen samen een sterkere positie ontwikkelen in de regio: samen optrekken in samenwerkingsverbanden en gezamenlijke belangenbehartiging voor het gebied, ten aanzien van de grote(re) spelers in de regio.

3.5 Realisatie van doelen en motieven BAR-organisatie

Taakstellingen en bezuinigingen worden gehaald

De eerste 1,2 miljoen euro besparingen zijn gerealiseerd op de bedrijfsvoering voor de formele start van de ambtelijke fusie organisatie, door natuurlijk verloop, ICT-oplossingen, herverdeling van taken, et cetera. Deze voordelen komen ten goede van de gemeentelijke begrotingen van de drie gemeenten. De besparingen zijn onder meer gebruikt om verminderende rijksinkomsten op te vangen of om extra inzet te plegen.

Van 2015 tot 2018 wordt er nog 5 miljoen bezuinigd, ieder jaar moet een derde deel van dit bedrag worden gehaald. De realisering van deze taakstellingen loopt volledig op schema. In combinatie met de maatregelen die vooraf 1,2 miljoen hebben opgeleverd, ziet het ernaar uit dat de 6,2 miljoen euro aan taakstelling op die was vastgesteld (10% van de bedrijfsvoeringskosten) wordt gehaald.

De taakstelling geldt alleen voor de bedrijfsvoeringskosten, inclusief het maatwerkpakket. Op de budgetten van het maatwerk en de beleidsprogramma's kan de BAR-organisatie niet sturen, deze worden door de drie gemeenten zelf bepaald. Deze budgetten stemmen de gemeenten niet op elkaar af. Er komt wel steeds meer inzicht in de voordelen die nog behaald zouden kunnen worden, door ook te harmoniseren of werkprocessen af te stemmen ten aanzien van de programma's. Onder andere inkoopvoordelen zouden dan nog verdere besparingen op kunnen leveren. In de BAR-begroting 2015 wordt dan ook aangegeven dat de verwachting is dat aan de doelstelling van 10% ruimschoots kan worden voldaan, zeker als laatstgenoemde voordelen geëffectueerd kunnen worden.¹⁴

Uit de verrekening van de daadwerkelijk gemaakte uren en producten is gebleken dat de inbreng van de bedrijfsvoeringsbudgetten en de uitvoeringskosten elkaar nauwelijks ontlopen. De afwijking zit rond de 0,2% blijkens de jaarrekening 2014 en de tweede tussenrapportage over 2015. Dit is gecorrigeerd met toegevoegde taken of substantiële verhoging van de kwaliteit en dergelijke.

¹⁴ BAR-begroting 2015, p.10

Fiscale effecten

De BAR-organisatie wordt gezien als een aparte entiteit, waardoor er btw over de loonkosten betaald zou moeten worden. Dit zorgt voor een grote (onverwachte) extra kostenpost, want er was bij de start van de ambtelijke fusie geen rekening mee gehouden en er is ook weinig expertise over dit onderwerp in huis. Een werkgroep heeft zich met dit vraagstuk beziggehouden en onderhandelingen gevoerd met de belastingdienst.

Kwaliteit en strategisch vermogen toegenomen

De kwaliteit van de organisatie is toegenomen: de colleges en de raden worden goed bediend door de BAR-organisatie. De kwaliteitsslag is met name gemaakt doordat er meer gebruik gemaakt kan worden van de 'beste jongetjes van de klas'. Er kunnen meer mensen op de juiste plek worden ingezet: medewerkers van de BAR-organisatie kunnen specialistisch ingezet worden en meer expertise opbouwen. De organisatie is krachtiger en beter in staat om tijdig en gedegen voorbereiding te leveren voor o.a. regionale overleggen.

De advisering op strategisch gebied is verbeterd door de grotere omvang van de organisatie. De BAR-gemeenten zijn daardoor in staat geweest om een aantal ontwikkelingen vroeg te implementeren, waardoor ze nu enigszins voorlopen met bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein.

Er zijn wel, met name voor de bedrijfsvoering, meer procedures en een langere bestuurlijke route ontstaan door de twee GR-besturen, drie colleges en drie raden. Bovendien treedt de kwaliteitsverbetering niet ineens op: er is tijd nodig om de nieuwe lijnen in de organisatie te ontdekken en voor de bestuurders om de juiste medewerkers voor de juiste taken te vinden. Het bij elkaar zetten van medewerkers alleen is dan niet afdoende.

Kwetsbaarheid nadrukkelijk afgenomen

De BAR-organisatie biedt de drie gemeenten meer capaciteit, meer beschikbaarheid van medewerkers en meer mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen te volgen en te implementeren. De organisatie is duurzaam en wordt ontwikkeld: de kansen die er nu liggen worden steeds meer benut. Het wordt als efficiënt ervaren om de bedrijfsvoering samen te doen. De kwetsbaarheid zou verder kunnen afnemen en expertise vergroot door meer toenadering te zoeken in procedures en processen. Bij strategische beleidsvraagstukken ontstaat al wel meer kruisbestuiving.

Er ontstaat een nieuwe vorm van kwetsbaarheid doordat er ook (specialistische) taken voor de BAR-organisatie zelf uitgevoerd moeten worden en er is vooraf weinig rekening met deze BAR-organisatie als 'vierde bedrijf' waarvoor ook een begroting, jaarrekening en rapportage opgemaakt moeten worden. Hier is eigenlijk meer formatie voor nodig, terwijl er organisatiebreed juist minder medewerkers zijn.

Dienstverlening in een stijgende lijn

In 2014, direct na de start van de ambtelijke fusieorganisatie kende de ambtelijke organisatie een tijdelijke vermindering van kwaliteit van dienstverlening, die te maken had met de reorganisatie (nieuwe systemen, verwarring over logo's, locaties, etc.). De burgers hebben hier dan ook wel wat nadeel van ondervonden: met name de (telefonische) bereikbaarheid van de gemeenten was minder goed. Nu de organisatie staat en de systemen steeds meer en beter op elkaar aansluiten, zit er een stijgende lijn in de kwaliteit van dienstverlening, aldus de gesprekspartners. De organisatie is nu ook bezig met de doorontwikkeling van de dienstverlening, om dit nog verder te optimaliseren.

Kansen voor medewerkers toegenomen

Er zijn door de grotere omvang nieuwe kansen ontstaan om te kunnen doorgroeien, er zijn immers meer arbeidsplaatsen en grotere afdelingen. Ook heeft de BAR-organisatie ingezet op nieuw beleid ten aanzien van flexwerken, opleiding en ontwikkeling.

De taakstelling kon worden ingevuld met natuurlijk verloop, dus heeft geen effect gehad op de baanzekerheid van de medewerkers. De onderhandelingen met de bonden verliepen soepel. De overgang naar de BAR-organisatie is voor medewerkers echter niet makkelijk geweest door de grote reorganisatie

en veranderingen die dat meebracht (het nieuwe werken e.d.). De veranderde werkomgeving en de aanpassing van één naar drie besturen vraagt andere competenties en vaardigheden van medewerkers, wat zowel kansen als uitdagingen oplevert voor de medewerkers. Het vergt wat omschakeling om drie colleges te kunnen bedienen, maar ambtenaren zijn in staat gebleken te kunnen wisselen van opdrachtgever.

Positie in de regio nadrukkelijk versterkt

De kracht in de regio is versterkt door de BAR-samenwerking: er zijn meer posities in regionale besturen verworven door de samenwerking (o.a. Metropoolregio Rotterdam Den Haag). Door de grotere omvang is het voor buurgemeenten en grote(re) steden meer van belang geworden om te volgen wat 'de BAR-gemeenten' ervan vinden. Er vindt tussen de BAR-gemeenten veel meer afstemming plaats, hoewel dat niet altijd leidt tot overeenstemming. Als er beleids- of standpuntafstemming heeft plaatsgevonden wordt dit ook gezamenlijk uitgedragen. Daarnaast kunnen bestuurders, met wederzijdse toestemming, elkaar soms ook vervangen of voor elkaar spreken in verschillende gremia.

De gemeenten uit regio tonen meer interesse voor de drie gemeenten sinds de ambtelijke fusie. Veel gemeenten zijn geïnteresseerd hoe de samenwerking verloopt en de organisatie functioneert, waardoor nu meer contact is met de directe omgeving dan voorheen.

De 'macht van het getal' is voor de drie gemeenten een rol gaan spelen: gezamenlijk hebben de drie gemeenten meer medewerkers, meer beschikbare capaciteit en ook meer inwoners te vertegenwoordigen. De ambtelijke fusie heeft gezorgd voor meer openheid, aandacht en kracht in de regio. De organisatie is krachtiger en dat wordt gemerkt door zowel de gemeente zelf als de omgeving.

3.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip

De drie gemeenten hechten veel waarde aan beleidsvrijheid, dit was ook de reden om te kiezen voor een ambtelijke in plaats van een bestuurlijke fusie. De besturen zijn daarom kritisch op 'BAR-beleid', en benadrukken richting de organisatie de eigenheid van iedere gemeente als er stukken opgeleverd moeten worden. Beleidsvrijheid wordt strikt gehanteerd en in de praktijk is dit ook haalbaar. De BAR-organisatie hoeft de gemeentebesturen niet op één lijn te krijgen, maar alleen als het zich voordoe de voordelen gebruiken of aandacht geven. Vooraf is duidelijk afgesproken: er komt één organisatie, maar het beleid blijft door iedere gemeente zelf ingevuld. Er is nog altijd ruimte voor onverwachte bestuursopdrachten: doordat de organisatie meer mankracht heeft, zijn er meer mensen beschikbaar om hierop in te kunnen spelen.

De kritische houding ten aanzien van gezamenlijk beleid hangt samen met de angst van de gemeenteraad om de zelfstandigheid en de grip te verliezen. Hoewel wordt aangegeven dat er feitelijk weinig is veranderd voor de raden, bedrijfsvoering is en blijft een bevoegdheid van het college, is het wel meer onder de aandacht gekomen. De verrekening is (mede) erg strikt omdat de raad zoveel mogelijk zicht en controle wil houden op de bedrijfsvoering en bang is om op te draaien voor de kosten van een andere gemeente. Per gemeente is daarom een gemeentecontroller binnen concerncontrol aangesteld. Zij vallen in de organisatie onder de gemeentesecretarissen, om zo de grip te behouden en de financiële belangen te kunnen behartigen. De informatiebehoefte wisselt (in tempo en inhoudelijk) per gemeenteraad, waardoor verschillen kunnen ontstaan in informatievoorziening. Het informeren van de raad moet nog meer op elkaar worden afgestemd in de drie gemeenten. Prioritering van bestuursopdrachten blijkt in de praktijk geen issue voor de organisatie, maar de raad blijft hier scherp op.

De gesprekspartners constateren een lichte verandering ten aanzien van de wil om te harmoniseren: vooraf zijn duidelijk afspraken gemaakt ten aanzien van de beleidsvrijheid, maar doordat er meer interactie is tussen de drie gemeenten zijn zowel de collegeleden als de raden wat meer op de hoogte van elkaars beleid en zien daar ook de voordelen van in. Nu is er soms zelfs sprake van vraag uit een raad of onderwerpen op dezelfde manier als in één van de andere gemeenten kunnen worden ingevuld: er ontstaat steeds meer oog voor de voordelen van gezamenlijkheid. Die is vooraf in de inrichtingsfase

bewust buiten beschouwing gelaten, om geen verkeerde indruk te wekken over de haalbaarheid van de efficiëntievoordelen ten aanzien van de programmabudgetten, maar nu begint dat 'van onderop' voorzichtig te ontwikkelen.

Er zijn, met name na de verkiezingen in 2014 politieke verschillen ontstaan tussen de drie gemeenten. Aangegeven wordt dat dit weliswaar niet altijd makkelijk is voor de organisatie (uitvoering), maar juist ook een sterke scheiding oplevert tussen de rollen opdrachtgever en opdrachtnemer.

3.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie

Voor de fusiedatum (1 januari 2014) maakte met name de politiek zich sterk voor de samenwerking en was de ambtelijke organisatie terughoudend, na de daadwerkelijke fusie is de houding min of meer omgekeerd, constateren de gesprekspartners: de politiek is erg kritisch geworden op de gezamenlijke ambtelijke organisatie (mede doordat na de verkiezingen de politieke verhoudingen zijn veranderd) en de medewerkers zelf staan nu, na een periode van reorganisatie achter 'de BAR-organisatie'.

Het grootste verschil met een 'gewone gemeente' is dat de ambtelijke fusieorganisatie drie heren dient in plaats van één, en dat de gemeentebesturen van de drie gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor één organisatie. Tevens is de organisatie, meer op afstand komen te staan: de lijnen met de medewerkers zijn niet meer vanzelfsprekend, mensen hebben andere functies en plekken in de organisatie en de banden tussen bestuurders en adviseurs moesten (deels) opnieuw worden opgebouwd. Met name bij aanvang van de ambtelijke fusie werd de afstand als groot ervaren. Nu de organisatie ruim een jaar loopt, is er weer meer nabijheid, maar de verhouding is zakelijker geworden dan voorheen.

De organisatie wordt omschreven als faciliterend voor de gemeente, zakelijk en op afstand, 'als een adviesbureau' of 'facilitair bedrijf': het moet niet uitmaken welke beleidskeuzen er worden gemaakt en dat er meerdere opdrachtgevers zijn, de organisatie zorgt dat de opdrachten worden gerealiseerd. De lokale feeling van het ambtelijk apparaat met de gemeenten zelf is wat minder geworden, hoewel ambtenaren wel in staat zijn om de lokale kleur toe te voegen. Met drie gemeenten en verschillende locaties is het voor de ambtenaren lastiger geworden om de lokale gebeurtenissen goed bij te houden. Dit wordt niet als problematisch aangemerkt, maar een voortgang van een ontwikkeling die zich toch al had ingezet. De directie staat meer op afstand van de beslissingen en gevolgen dan een gemeentesecretaris in een gemeente met een volledig zelfstandig ambtelijk apparaat.

De drie gemeenteraden hebben een verschillende houding ten aanzien van de BAR-organisatie, samenhangend met verschillende politieke oriëntaties. Zo is in Barendrecht na de verkiezingen in 2014 een 'anti-BAR' sentiment ontstaan, wat de verhouding tussen de raden en de organisatie meer op scherp stelt.

Directiemodel zorgt voor verbinding tussen bestuur en organisatie

De keuze voor het directiemodel met gemeentesecretarissen en nevenschikt leiderschap wordt als positief omschreven: het houdt de afstand tussen de politiek en de ambtenarij klein en de gemeenten houden elkaar in balans ten aanzien van de belasting van de organisatie. De gemeentesecretarissen hebben steeds de afweging voor zowel de gemeente als voor de organisatie te maken. In het reorganisatieproces heeft hun positie de vermenging van de organisatie versneld en zijn ze als boegbeelden gebruikt. Zij hebben de verbinding tussen de besturen en de organisatie gelegd.

3.8 Effecten ambtelijke fusie op bedrijfsvoering

Een effect van het beleggen van de bedrijfsvoering in een aparte organisatie is dat een duidelijke rollenscheiding aangehouden moet worden ten aanzien van bestuurders in het bestuur van de GR en in de colleges, om te voorkomen dat het dagelijks bestuur een platform wordt voor de verschillende politieke belangen. Het bestuur bespreekt de bedrijfsvoering; de eventuele consequenties voor de individuele gemeenten en de positie van de raad moeten in de colleges worden besproken. De portefeuillehouders

zijn hier dan ook scherp op als deze scheiding in het dagelijks bestuur dreigt te vervallen en spreken elkaar hierop aan.

Discussies in de raad over harmonisering ('BAR-beleid') leveren wel eens verwarring (of 'vervuiling') op over de invulling van rollen en verantwoordelijkheden van het DB. Enerzijds is er voor de bedrijfsvoering extra aandacht sinds de ambtelijke fusie en ligt het harmoniseren van beleid gevoelig, anderzijds wordt soms juist wèl op hetzelfde beleid aangestuurd, omdat daar de voordelen van worden ingezien. Er wordt door de drie gemeenten verschillend omgegaan met de afstand tot de bedrijfsvoeringsorganisatie en gezocht naar de juiste balans tussen de rol als verantwoordelijke voor BAR-organisatie (bedrijfsvoering) en de rol als politiek verantwoordelijke binnen de gemeente.

Er is tijdens de voorbereiding van de ambtelijke fusie weinig rekening gehouden met de bedrijfsvoering van de BAR-organisatie zelf, zoals benoemd 'het vierde bedrijf' van de drie gemeenten. Extra werkzaamheden en minder mensen maakt dat de druk erg hoog ligt op concerncontrol/financiën en maakt het proces kwetsbaar. De maatwerkpakketten en verrekening, die voor meer controle en nabijheid moeten zorgen, leveren veel extra werk op, terwijl de verschillen (inbreng ten aanzien van daadwerkelijke uren/producten) minimaal zijn en de BAR-organisatie hierop zelf weinig kan sturen.

Voor de gemeentesecretarissen geldt het gebruikelijke spanningsveld ten aanzien van bedrijfsvoering: de vraag in hoeverre deze taak bij de secretaris belegd wordt en in hoeverre het college zelf op de directe bedrijfsvoering stuurt. Dit heeft weinig te maken met de BAR-organisatie of ambtelijke fusie, dit was ook in de individuele gemeenten al het geval, wordt aangegeven. In de huidige setting ligt de bedrijfsvoering slechts meer onder een vergrootglas.

3.9 Ervaringen gemeenten met ambtelijke fusie

In de interviews zijn de volgende ervaringen en geleerde lessen met betrekking tot (het aangaan van) de ambtelijke fusie aangegeven:

- a. Zorg ervoor dat medewerkers goed voorbereid zijn en schep geen onrealistische verwachtingen: vertellen dat er niets zal veranderen omdat iedereen zijn eigen werk blijft doen zorgde voor veel verwarring tijdens de reorganisatie.
- b. Onderschat de technische bedrijfsvoeringsaspecten (zoals ICT applicaties) niet, dit vraagt veel afstemming en tijd.
- c. Niet alles kan vooraf worden uitgetekend: details komen echt pas in het proces.
- d. Kijk bij anderen hoe ambtelijke fusies zijn ontwikkeld.
- e. Denk vooraf na over een werkbare verrekening.
- f. Denk na over de voor- en nadelen van het gekozen besturingsmodel (doorzettingmacht, aanspreekpunt, sturingsmechanismen, betrokkenheid).
- g. Een ambtelijke fusie is een 'bijzondere GR' en dat moet je blijven uitstralen, ander wordt het (te) zakelijk en dat komt de organisatie niet ten goede.

4. Werkorganisatie CGM: operationeel sinds 2014

4.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie CGM

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: Kenmerken en feiten van Werkorganisatie CGM

Werkorganisatie CGM	
Participerende gemeenten	Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert
Inwoneraantal	24.640 (Cuijk) 12.813 (Grave) 10.791 (Mill en Sint Hubert) 48.244 (Totaal) ¹⁵
Provincie	Noord-Brabant
Startdatum ambtelijke fusie	1 januari 2014
Aantal fte	325 fte in ambtelijke fusieorganisatie, alleen de griffie is achtergebleven bij de individuele gemeenten.
Huisvesting	Drie gemeentehuizen. Domeinen (zoals bedrijfsvoering, publiek, handhaving en veiligheid etc.) toegekend per gemeentehuis. Op iedere locatie secretariële ondersteuning en publieksbalie.
Totaal afzonderlijke gemeentebegrotingen 2016	€ 126,1 miljoen (incl. bijdragen aan CGM) € 101 miljoen (excl. bijdragen aan CGM)
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie 2016	€ 25,1 miljoen
Verhouding begroting ambtelijke fusieorganisatie versus totaal gemeentelijke begrotingen	19,9 %
Omvang bijdrage per gemeente 2016	€ 12.584.311 (Mill en Sint Hubert) € 6.866.134 (Cuijk) € 5.690.749 (Grave) € 25.141.194 (Totaal)

¹⁵ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>, 15 maart 2015

Juridisch construct CGM: van Openbaar Lichaam naar Bedrijfsvoeringsorganisatie

Het juridisch construct dat ten grondslag ligt aan de Werkorganisatie CGM is de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie gemeenten Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, welke statutair gevestigd is te Cuijk met als rechtsvorm een openbaar lichaam. Hiervoor is gekozen, omdat binnen de Wgr - op het moment van inrichting van Werkorganisatie CGM - aan het openbaar lichaam als enige rechtsvorm rechtspersoonlijkheid was toegekend.

De CGM-gemeenten hebben binnen dit construct gekozen voor een personele unie tussen het algemeen bestuur (hierna AB) en het dagelijks bestuur (hierna DB), wat betekent dat dezelfde personen zitting hebben in het AB en DB. Er is een personele unie tussen AB en DB om bestuurlijke drukte te voorkomen. De drie burgemeesters hebben zitting in beide besturen. In beide besturen heeft ieder lid één stem. Besluiten worden bij meerderheid van stemmen genomen, tenzij anders is aangegeven in de GR.¹⁶

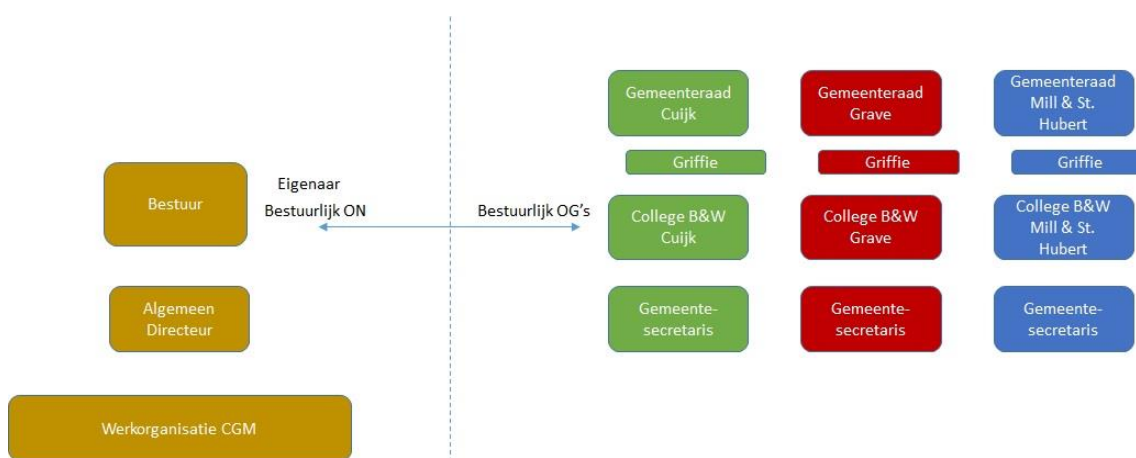
Er zijn uittreedvoorwaarden opgenomen in de GR. Uittreding is mogelijk nadat het college en de burgemeester van elke deelnemende gemeente, na vooraf verkregen instemming van de raad van die gemeente, besluiten dat de deelneming aan deze regeling wordt opgezegd. De raden van de overige gemeenten worden over de besluiten geïnformeerd. Uittreding kan voor de eerste keer worden genomen zes jaar na inwerkingtreding van de gemeenschappelijke regeling.¹⁷

Door de aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 januari 2015 een personele unie tussen AB en DB met ingang van 1 januari 2016 niet meer toegestaan. Daarnaast is in de nieuwe Wgr de Bedrijfsvoeringsorganisatie toegevoegd als nieuwe rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid. Voor de CGM-gemeenten vormen deze beide aspecten aanleiding om de bedrijfsvoeringsorganisatie als toepasbare variant voor Werkorganisatie CGM te onderzoeken. In het vierde kwartaal van 2015 ligt in de betreffende raden het besluit voor om de huidige regeling met ingang van 1 januari 2016 aan te passen van het openbaar lichaam naar de bedrijfsvoeringsorganisatie. Het (ongeleed) bestuur van deze gewijzigde GR wordt vanaf dat moment gevormd door de burgemeesters van de drie individuele gemeenten.

Rolverdeling rondom CGM: Eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer

De drie individuele gemeentebesturen (raden, colleges) treden op als opdrachtgever en als klant van de Werkorganisatie CGM. De gemeentesecretarissen treden tevens op als gemandateerd opdrachtgevers namen hun respectieve colleges richting Werkorganisatie CGM. In hun rol van bestuurder van Werkorganisatie CGM treden de burgemeesters tevens op in de rol van eigenaar en bestuurlijk opdrachtnemer van de drie colleges/gemeentesecretarissen. De algemeen directeur van Werkorganisatie CGM treedt op als ambtelijk opdrachtnemer.

Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1: Rolverdeling rondom Werkorganisatie CGM, uitgaande van situatie per 1-1-2016 (Bedrijfsvoeringsorganisatie).

¹⁶ Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie CGM, artikel 7 Algemeen Bestuur

¹⁷ Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie CGM, artikel 27 Uittreding

Gemeenteraden als kadersteller

De raden zijn kaderstellend opdrachtgever aan het eigen college en controleren het eigen college. Het belangrijkste sturingsdocument voor de gemeenteraden is de eigen gemeentelijke begroting en het beleidsprogramma. Omwille van de efficiency is in het implementatietraject besloten tot het harmoniseren van de planning- en controlcyclus. De activiteiten die worden ondernomen door Werkorganisatie CGM hebben betrekking op het uniformeren en op elkaar afstemmen van de P&C-cyclus ten behoeve van de CGM-gemeenten.

De drie gemeenten hebben de raadsplanning voor behandeling en besluitvorming van de producten uit de planning- en controlcyclus op elkaar afgestemd, ze gebruiken dezelfde definities en benamingen voor de P&C-cyclus en gebruiken hetzelfde format voor de programmabegrotingen (met eenduidigheid in de programma-indeling)¹⁸.

De argumenten die ten grondslag lagen voor het harmoniseren van de planning- controlcyclus zijn:

- a. Het bevorderen van de eenduidigheid en efficiency en het voorkomen van spraakverwarring en gebruik van afwijkende terminologie.
- b. Het zo efficiënt mogelijk laten verlopen van de planning en controlcyclus binnen de ambtelijke organisatie.
- c. Het creëren van eenduidigheid en efficiëntie.

Tevens zijn afspraken gemaakt ten aanzien van een zienswijze op de begroting en jaarrekening door de gemeenteraden. Bij het vaststellen van de meerjarengemeentebegrotingen kan de meerjarenbegroting Werkorganisatie CGM worden bijgesteld middels een begrotingswijziging. Afsproken is dat de raden eind juni/begin juli de programmarekening en eerste bestuursrapportages krijgen aangeboden en begin november de programmabegroting een tweede bestuursrapportages.

Ten aanzien van de informatiestroom richting de raden is besloten om bij het oprichtingsproces van Werkorganisatie CGM een klankbordgroep bestaande uit twee raadsleden per gemeente - van de verschillende politieke kleuring - op te richten. Deze klankbordgroep is ook na het oprichtingsproces ruim 1,5 jaar in stand gehouden. Recentelijk is besloten om de klankbordgroep op te heffen. De achterliggende reden hiervoor is gelegen in het feit dat de CGM-samenwerking in een andere fase terecht is gekomen, wat andere eisen stelt aan de informatiestroom rondom de P&C-producten. Het bereik van deze informatiestroom vanuit Werkorganisatie CGM richting de individuele raden via de klankbordgroep, waarin twee raadsleden per gemeente vertegenwoordigd zijn, werd daarbij als te beperkt ervaren. In plaats daarvan wordt nu ingezet op het feit dat medewerkers van Werkorganisatie CGM rondom behandeling van P&C-producten (kadernota, begroting en jaarrekening van Werkorganisatie CGM) aanwezig zijn bij commissie- en raadsvergaderingen in de drie gemeenten en dat zij daarnaast door het jaar heen presentaties verzorgt over bijvoorbeeld belangrijke thema's als de doorontwikkeling van de digitale dienstverlening

Colleges van B&W

De colleges treden op als opdrachtgevers in de richting van Werkorganisatie CGM en stellen kaders voor de uitvoering. De burgemeesters zien toe op de kwaliteit van dienstverlening en organisatie. In de praktijk vervult de gemeentesecretaris, als eerste adviseur van het college en tevens beleidsregisseur een belangrijke functie bij het vertalen van het beleid naar de ambtelijke fusieorganisatie. De gemeentesecretaris is daarbij gemandateerd om als opdrachtgever namens het college richting de Werkorganisatie CGM op te treden.

¹⁸ Inmiddels wordt een evaluatie van de P&C-cyclus uitgevoerd, waarin met name aandacht is voor een verdere kwalitatieve doorontwikkeling van de P&C-producten.

Bestuur en topstructuur Werkorganisatie CGM

Het bestuur van de GR is eigenaar van Werkorganisatie CGM. De dagelijkse leiding van Werkorganisatie CGM berust bij de directie. De directie wordt benoemd en ontslagen door het Dagelijks Bestuur. De directie bestaat uit een algemeen directeur die hiërarchisch gezien aan het hoofd van Werkorganisatie CGM staat. De directie van Werkorganisatie CGM is opdrachtnemer van de colleges van B&W en realiseert de afgesproken prestaties en werkt daarbij binnen de gestelde beleidskaders. De algemeen directeur wordt ondersteund door een staf bestaande uit de gemeentesecretarissen in hun rol van beleidsregisseur van de drie gemeenten, de concerncontroller en 3 controllers interne bedrijfsvoering. De algemeen directeur draagt zorg voor de juiste uitvoering binnen de ambtelijke fusieorganisatie en is tevens hiërarchisch eindverantwoordelijk voor de medewerkers binnen Werkorganisatie CGM.¹⁹

Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

Werkorganisatie CGM verricht taken op basis van jaarlijks opgestelde dienstverleningsovereenkomsten met de drie gemeenten. In de dienstverleningsovereenkomsten worden afspraken gemaakt over de inhoud en vorm van de dienstverlening en de daarvoor in te zetten formatie. De deelnemende gemeenten zijn conform artikel 4 van de GR Werkorganisatie CGM gehouden in alle gevallen de diensten en producten die behoren bij de overeengekomen taken af te nemen.

Rol gemeentesecretaris

De gemeentesecretarissen zijn formeel in dienst van de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie CGM, maar worden voor gemeentesecretaris wel gedetacheerd bij de betreffende gemeente en worden ieder aangestuurd door hun eigen college van B&W. De primaire rol van de gemeentesecretaris is die van eerste adviseur van het eigen college. Tevens kan, zoals eerder genoemd, de gemeentesecretaris door zijn college van B&W worden aangewezen als gemandateerd opdrachtgever.

De andere taak van de gemeentesecretarissen is die van beleidsregisseur. Voor deze taak vindt nauwe afstemming met de algemeen directeur van Werkorganisatie CGM plaats. De rol van beleidsregisseur wordt ingezet bij gemeente-overstijgende vraagstukken. Voorbeelden hiervan zijn (sub)regionale samenwerking, herijking subsidiebeleid en deregulering.

Millse-maandag

Om integraliteit te bevorderen tussen de drie individuele gemeentebesturen, hebben de gemeenten Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert ervoor gekozen om een Millse-maandag te introduceren. De Millse-maandag houdt in dat de portefeuillehouders van de drie individuele gemeenten met elkaar en met betrokken ambtenaren vanuit de werkorganisatie op het gemeentehuis van Mill overleggen. Het bevorderen van bestuurlijke en ambtelijke ontmoeting, het stimuleren van integraliteit en waar mogelijk het faciliteren van beleidsafstemming staat daarbij centraal.

Verrekening op basis van gemaakte urenafspraken

De begroting van Werkorganisatie CGM bestaat uit de volgende kostensoorten:

- a. loonkosten;
- b. taakstellende bezuiniging;
- c. overige lasten, zoals directie, bedrijfsvoering, en per afdeling, ondernemingsraden en huisvesting.

Inbreng en verrekening

De taken worden uitgevoerd op basis van gemaakte urenafspraken. De begrote urenafname voor 2015 is als volgt:

Tabel 2: begrote urenafname CGM

Gemeente	Begrote urenafname
Cuijk	167.256 uren
Grave	94.206
Mill en Sint Hubert	72.205

¹⁹ Implementatieplan Werkorganisatie CGM, pagina 13

In de GR Werkorganisatie CGM is opgenomen dat in voorkomende gevallen het mogelijk is tussentijds extra uren af te nemen. De kostentoerrekning wordt berekend op basis van gedifferentieerd uurtarief. In deze systematiek wordt uitgegaan van drie tarieven. Het tarief is het gemiddelde van het reële salaris op basis van de onderhavige schalen.²⁰ Er is daarnaast besloten om geen reserves te vormen. Lopende het begrotingsjaar zullen de ontwikkelingen met betrekking tot de kosten van de werkorganisatie periodiek worden gemonitord om tijdig te kunnen bijsturen. Indien er desondanks sprake is van nacalculatie zal een beroep moeten worden gedaan op de individuele CGM-gemeenten. CGM-organisatie werkt met kwartaalrapportages met daarin urenverantwoording en kengetallen over dienstverlening. Deze kwartaalrapportages worden besproken in zowel de bestuurlijke gremia van de werkorganisatie, als in de drie colleges van B&W, zodat op basis daarvan ook bijgestuurd kan worden.

4.2 Motieven oprichting Werkorganisatie CGM

De motieven die ten grondslag hebben gelegen aan de vormgeving van Werkorganisatie CGM zijn:

- a. het verbeteren van de kwaliteit van (interne en externe) dienstverlening;
- b. verminderen van de kwetsbaarheid met name in de uitvoering (eenpitters);
- c. het realiseren van kostenbesparing;
- d. vergroten en versterken van de (bestuurlijke) kracht in de grotere regio, zoals in de provincie en in het Land van Cuijk, van iedere individuele gemeente;
- e. beter anticiperen op externe ontwikkelingen, zoals decentralisatie zorgtaken.

In een eerder stadium is getracht om een ambtelijke fusie binnen het gehele Land van Cuijk te bewerkstelligen. Hiervan maken naast Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert, ook de gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis deel uit. Deze vijf gemeenten worden als elkaars natuurlijke partners beschouwd, qua cultuur-historische achtergrond en hun ligging in het Land van Cuijk.²¹ De stap naar één ambtelijke organisatie voor de vijf gemeenten bleek voor enkele gemeentebesturen een brug te ver. Overigens blijft ook in de huidige context politiek-bestuurlijk de (inhoudelijke) focus primair gericht op het totale gebied in het Land van Cuijk.

4.3 Doelen meegegeven aan Werkorganisatie CGM

Tabel 3: Doelen en indicatoren

Doel	Indicator
Kosten verminderen	10% minder formatie in 2019, oplopend in vijf jaar van 400k tot 2 mln. structureel per 2019
Kwaliteit verhogen	Scholingsplan voor de medewerkers opgesteld
Kwetsbaarheid verminderen	Plan van aanpak uitvoering HR notitie van ambitie naar actie Ziekteverzuim neemt af van max. 7% in 2014 tot max. 4,5% in 2018
Klantgerichtheid/ dienstverlening verbeteren	Eén uniform proces per product/dienst voor de deelnemende gemeenten.
Kansen voor medewerkers	N.v.t.
Kracht in de regio	Het doel kracht in de regio is niet verder geconcretiseerd

²⁰ Bedrijfsplan Werkorganisatie CGM, pagina 20

²¹ Implementatieplan ambtelijke fusie CGM, pagina 22

4.4 Nadere toelichting op enkele doelen

Kosten verminderen

De kosten van de formatie worden in vijf jaar tijd met 10% gereduceerd. Dit betreft een taakstelling van 2% vanaf 2015 cumulerend tot 10% in 2019. Oorspronkelijke gedachte daarbij was om jaarlijks de helft hiervan (oplopend tot 1 mln. euro structureel na vijf jaar) te herinvesteren in de kwaliteitsverbetering van de werkorganisatie.²² Onder druk van de bezuinigingen in de drie individuele gemeenten, is besloten de omvang van deze herinvesteringen terug te brengen tot 200k per jaar.

Kwaliteit verhogen

Om de kwaliteit van Werkorganisatie CGM te borgen is uitgegaan van meer eisen aan en daarmee hogere kwaliteit van het management, passend bij de grotere organisatie in vergelijking met de drie oorspronkelijke afzonderlijke gemeentelijke organisaties.

Daarnaast is een onderscheid gemaakt tussen beleidsadviseurs en vakspecialisten. Vakspecialisten hebben als kerntaak om uitvoering te geven aan plannen. Beleidsadviseurs spelen een belangrijke rol in het vertalen van maatschappelijke ontwikkelingen naar de invloedssfeer van de gemeenten. Om de ontwikkeling ten aanzien van de kwaliteit inzichtelijk te maken is in de periode van december 2011 en januari 2012 een nulmeting uitgevoerd. Bij de nulmeting is de staat van de dienstverlening en de staat van de organisatie in kaart gebracht.

Daarnaast zijn de volgende afspraken gemaakt om de kwaliteit te verhogen:

- a. Bij de indeling van de organisatie worden de burgerrollen - die benoemd zijn in het implementatieplan - consequent gevolgd.
- b. Creëren van aantal nieuwe functies, zoals functies ten aanzien van klantcontact en control en kwaliteit.

Kwetsbaarheid verminderen

De kwetsbaarheid liet zich met name voelen in verscheidene eenpersoonsfuncties. Om de kwetsbaarheid te verminderen zijn de volgende keuzes gemaakt:

- a. In werkorganisatie CGM zijn minder eenpersoonsfuncties aanwezig.
- b. Functies zijn minder gespecificeerd naar taken, maar uitgegaan is van functies waarbij de inzetbaarheid van medewerkers toeneemt.

4.5 Realisatie van doelen en motieven Werkorganisatie CGM

In voorgaande paragraaf zijn de doelstellingen met betrekking tot de ambtelijke fusieorganisatie Werkorganisatie CGM benoemd. Hieronder volgt een beschrijving ten aanzien van de mate waarin de geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd.

Bedrijfsvoeringslasten dalen conform doelstelling

Werkorganisatie CGM heeft de doelstelling van de eerste besparing van 400k in het boekjaar 2015 geëffectueerd (en inmiddels de tweede besparing van 400k voor 2016 ook). Daarmee is de eerste stap in de richting van de 10% lastenreductie op personeelskosten gerealiseerd. Het is daarbij de bedoeling om de taakstellende bezuiniging te realiseren zonder dat dit een (negatief) effect heeft op de kwaliteit van dienstverlening. Het is – gezien de looptijd van de taakstellende opgave tot en met 2019 – nog te prematuur om uitspraken te doen over het daadwerkelijk realiseren van deze doelstelling.

De taakstelling wordt met name gerealiseerd op de bedrijfsvoeringslasten door de efficiencyvoordelen die worden behaald als gevolg van het harmoniseren van processen op a-politieke onderwerpen en uniformeren van formats, zoals raads- en collegevoorstellen. Daarnaast vinden besparingen plaats op personele lasten, door reductie van formatie en minder externe inhuur.

²² Bedrijfsplan Werkorganisatie CGM, pagina 12

Volgens de gesprekspartners lukt het, tot op heden wel om de taakstellende bezuinigingen te realiseren zonder dat het negatieve effecten heeft op de dienstverlening. Zij merken op dat de dienstverlening niet aan kwaliteit, nabijheid en flexibiliteit heeft ingeboet. Als voorbeeld wordt aangehaald dat dankzij de ambtelijke fusieorganisatie minder inhuur van externen nodig is. Hierdoor is reeds 1 miljoen euro aan besparingen gerealiseerd. Het betreft een indirecte besparing gelet op het feit dat in voorgaande jaren (voor 2014) dergelijke kosten in de drie gemeenten achteraf werden bijgeraamd via burap's en jaarrekening.

Kwaliteit substantieel toegenomen ten opzichte van oorspronkelijke situaties

Uit gesprekken blijkt dat de ambtelijke fusie heeft geleid tot een kwaliteitsverbetering. Zo worden zaken gerealiseerd dankzij de ambtelijke fusieorganisatie die in de oude situatie door de individuele ambtelijke organisatie niet gerealiseerd zouden kunnen worden. Een voorbeeld hiervan zijn de nieuwe (verbeterde) digitale producten die door Werkorganisatie CGM zijn aangeschaft, de individuele gemeenten profiteren hiervan mee. Volgens de gesprekspartners was het in de oude situatie niet mogelijk geweest om dergelijke producten aan te schaffen ter verbetering van de kwaliteit.

Daarnaast worden door de colleges en de raden de beleidsstukken op zijn minst als kwalitatief gelijkwaardig ervaren en in sommige gevallen is de kwaliteit van de stukken verbeterd.

Kwetsbaarheid neemt af, maar is onderhevig aan spanningsveld

Met name in de uitvoering is de kwetsbaarheid afgenomen ten opzichte van de drie oorspronkelijke situaties. Het aantal eenpittersfuncties is afgenomen in dat perspectief bezien. In geval van verlof of ziekte is nu eerder sprake van de mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid. Echter, de schaalomvang (50.000 inwoners, 325 fte) maakt dat Werkorganisatie CGM op onderdelen nog steeds kwetsbaarheid ervaart: met name specialistische functies worden door 1 of 2 medewerkers uitgevoerd. Onderlinge vervangbaarheid, zonder kwaliteitsverlies, is dan nog steeds een uitdaging. Daarbij is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds het reduceren van de kwetsbaarheid en anderzijds de taakstellende bezuiniging op de formatie van 10%. Om dit spanningsveld enigszins op te vangen wordt gewerkt met een flexibele schil (circa 3%), waarmee geanticipeerd kan worden op situaties waarin kwetsbaarheden zich voordoen.

In- en externe dienstverlening is verbeterd

Met betrekking tot de dienstverlening zijn aan de voorkant bij het aangaan van de ambtelijke fusie geen doelstellingen geformuleerd, behalve dat de kwaliteit van de dienstverlening zou verbeteren. Niettemin blijkt dat dankzij de ambtelijke fusieorganisatie de dienstverlening richting de inwoners van de individuele gemeenten wel is verbeterd. Een aantal elementen waaruit dat blijkt:

- a. Inwoners van de drie individuele gemeenten kunnen, vanaf het vierde kwartaal 2015, terecht bij de publieksbalies van alle drie de gemeenten. In de praktijk betekent dit dat een inwoner van Cuijk bijvoorbeeld terecht kan bij de publieksbalie van de gemeente Grave voor het afhalen van een paspoort.
- b. De benchmark 'Waar staat je gemeente' toont aan dat alle drie de CGM-gemeenten op 'gemiddeld niveau' scoren, waaruit blijkt dat (ondanks de fusieperikelen) de dienstverlening op niveau is gebleven.
- c. Ook uit de positieve resultaten van bijvoorbeeld het Wmo-klanttevredenheidsonderzoek komt dat beeld naar voren.
- d. De verdergaande digitalisering van producten/diensten in de dienstverlening aan inwoners en ondernemers is een duidelijk voorbeeld van een kwaliteitsimpuls, die zonder Werkorganisatie CGM lastig te realiseren was geweest.

Kansen voor medewerkers zijn toegenomen

Na een aanloopfase van een jaar te hebben gehad wordt momenteel veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van medewerkers. Er wordt nu zoveel mogelijk getracht een kwaliteitsslag te maken bij de nieuwe medewerkers door ze (gezamenlijke) opleidingen aan te bieden, te sturen op competentiegericht werken en het ontwikkelen van brede expertise, zodat de medewerkers op meerdere werkvelden kunnen worden ingezet. Zo wordt binnen Werkorganisatie CGM ingezet op gezamenlijke integriteitstrainingen. De medewerkers krijgen daarnaast ook doorgroei- en specialisatiemogelijkheden aangeboden.

Stevigere positie CGM-gemeenten in de regio

De regionale bestuurskracht van de drie CGM-gemeenten is dankzij de ambtelijke fusie zowel individueel als collectief verbeterd. Zowel binnen het Land van Cuijk als in bovenregionale overlegverbanden als Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's en GGD-en, bemerken de CGM-gemeenten een stevigere positie. De drie gemeenten hebben daarbij als gevolg van de ambtelijke fusie een natuurlijke verbinding gekregen, die leidt tot onderlinge afstemming in termen van ambtelijke voorbereiding van regionale overlegvormen en tot afstemmingen op bestuurlijk niveau. Het vraagt daarbij continue om aandacht dat politiek-bestuurlijk geredeneerd wordt vanuit de setting van 'het Land van Cuijk' en dat daarbij derhalve ook vroegtijdig ambtelijk en bestuurlijk de afstemming wordt gezocht met Boxmeer en Sint-Anthonis.

Realisatie doelen vraagt om continue doorontwikkeling werkorganisatie

Werkorganisatie CGM kan in deze getypeerd worden als een 'lerende organisatie': de eerste stappen richting de doelstellingen met de ambtelijke fusie worden gezet, maar feit is ook dat op onderdelen nog stappen gezet moeten worden. Werken voor een ambtelijke organisatie ten dienste van drie gemeentebesturen – met ieder hun eigen dynamiek, ambities en bestuursstijlen – voor in totaal circa 50.000 inwoners, vraagt wezenlijk andere competenties van medewerkers, leidinggevend en gemeentebesturen. Iedereen moeten wennen aan deze nieuwe grotere en complexere setting. Er is daarbij voortdurend aandacht voor de ontwikkeling van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van medewerkers en voor het creëren en behouden van verbinding tussen Werkorganisatie CGM en de drie gemeentebesturen.

4.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip

Effecten ten aanzien van de beleidsvrijheid

De CGM-gemeenten hebben gekozen voor een ambtelijke fusie vanuit de wetenschap dat het de combinatie biedt van enerzijds het behouden van de bestuurlijke nabijheid tot inwoners en ondernemers, waarbij sprake blijft van lokale beleidsvrijheid, en anderzijds het benutten van de schaalvoordelen van een grotere ambtelijke uitvoeringsorganisatie.

De lokale beleidsvrijheid is daarmee een groot goed voor de drie gemeentebesturen. Daarvoor beschikken zij dan ook over de individuele programmabegrotingen als sturingsinstrument. Slechts over de bedrijfsvoeringsmiddelen is in CGM-verband een gezamenlijkheid gecreëerd. Dat neemt niet weg dat vanuit de ambtelijke organisatie ingezet wordt op uniformering van (beleids- en uitvoerings)processen. Procesharmonisatie leidt tot efficiency in de uitvoering zonder dat het de lokale autonomie aantast. Daar waar er bestuurlijk draagvlak voor bestaat wordt tussen portefeuillehouders bezien of sprake kan zijn van afstemming op de beleidsinhoud.

Effecten ten aanzien van sturing

In de praktijk betekent de komst van de ambtelijke fusie weinig verandering voor de sturing vanuit gemeentebesturen qua procesgang binnen de P&C-cyclus. De raden worden aan de hand van de kadernota's in maart geïnformeerd en zij kunnen zienswijzen indienen juni/juli rondom de jaarstukken en begrotingen.

Met de vormgeving van Werkorganisatie CGM wordt de bedrijfsvoering van de gemeenten nog explicieter belicht, als gevolg van een eigen kadernota, begroting en jaarrekening, die elk afzonderlijk in de drie commissies en raden komen. Hoewel de werkorganisaties een collegereeling ten aanzien van de bedrijfsvoering betreft en de verantwoordelijkheid daarvoor ook bij de colleges behoort te liggen, neemt de politieke aandacht dus toe. Daarmee ontstaat onder raden meer aandacht voor de bedrijfsvoering dan in de oorspronkelijke situaties, waarbij bedrijfsvoering onderdeel was van de totale gemeentelijke begroting en nauwelijks tot politieke aandacht en discussies leidde. Deze hernieuwde opzet leidt voor raadsleden op momenten nog tot een zoektocht naar de juiste rolinvulling ten aanzien van deze toch enigszins bijzondere GR.

Ten aanzien van de sturing zijn nog twee aspecten benoemd die aandacht vragen in relatie tot succes van ambtelijk fuseren:

- a. De goede verhoudingen – en het daarin voortdurend blijven investeren – tussen de belangrijkste stakeholders, zoals burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en algemeen directeur.
- b. Het bewaken van het optimum/maximum aan het aantal gemeentebesturen dat bediend kan worden vanuit één ambtelijke organisatie. Met name aspecten als politiek-bestuurlijke antenne, verbinding met portefeuillehouders en raden, bekendheid met de kernen en gemeenschappen en het beheersen van prioriteiten en opgaven, vragen om een beheersing van dit aantal. Niet zozeer de omvang van de gemeenten c.q. het aantal inwoners of de omvang van het gebied is daarbij leidend, als wel het aantal te bedienen gemeentebesturen.

4.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie

De goede persoonlijke en informele verhoudingen en het onderlinge vertrouwen tussen stakeholders hebben volgens gesprekspartners wezenlijk bijgedragen aan het realiseren van een aantal doelstellingen en aan het feit dat de ambtelijke fusieorganisatie nu naar behoren functioneert.

Met betrekking tot de huisvesting is gekozen om de drie bestaande gemeentehuizen in stand te houden. De beleidsambtenaren zijn verdeeld over de verschillende locaties. Voor de bestuurders is het hierdoor nog wel eens lastig om af te stappen op één van zijn medewerkers. In de oude situatie kon een bestuurder nog bij een ambtenaar binnen wandelen voor een aantal vragen, in het nieuwe construct komt het wel eens voor dat een bestuurder fysiek niet bij zijn ambtenaar terecht kan. Met name waar het bestuurlijk gevoelige taken betreft, zoals communicatie, wordt het door de bestuurders nogal als lastig ervaren wanneer de betreffende medewerker fysiek niet aanwezig is op dezelfde locatie. Deels wordt dit ondervangen door de Millse maandag. Deels door het expliciet organiseren van aanwezigheid en bereikbaarheid bij functies waar dat is nodig.

4.8 Effecten van ambtelijke fusie op bedrijfsvoering

Ten aanzien van de bedrijfsvoering is een aantal punten benoemd die aandacht vragen. Zo vragen processen met betrekking tot bedrijfsvoering, zoals het integreren van werkprocessen en verschillende culturen in het begin enige aandacht. Zoals eerder aangegeven heeft de ambtelijke fusieorganisatie enige moeilijkheden gehad bij de start van de ambtelijke fusie. Deze fase heeft ongeveer een jaar geduurd. Na een jaar zijn langzaam de eerste resultaten geboekt en worden de processen meer met elkaar afgestemd.

4.9 Ervaringen gemeenten met ambtelijke fusie

- a. Werkorganisatie CGM draagt reeds bij aan met name kwaliteitsverbetering, kostenreductie, vermindering van kwetsbaarheid en strategische positie in de regio. Maar is als lerende organisatie nog nadrukkelijk in ontwikkeling.
- b. De goede persoonlijke en informele verhoudingen en veel onderlinge vertrouwen van verschillende partners hebben wezenlijk bijgedragen aan het realiseren van een aantal doelstellingen en het feit dat de ambtelijke fusieorganisatie nu volgens betrokken naar behoren functioneert.

5. SED-organisatie: operationeel sinds 2015

5.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie SED

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: kenmerken en feiten van de SED-organisatie

SED-organisatie	
Participerende gemeenten	Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland
Inwoneraantal	21.504 (Stede Broec) 18.347 (Enkhuizen) 19.296 (Drechterland) Totaal 59.147 inwoners ²³
Provincie	Noord-Holland
Startdatum ambtelijke fusie	1 januari 2015
Aantal fte	313 fte ambtelijke fusieorganisatie 7 ft (griffies en gemeentesecretarissen) achtergebleven bij gemeenten
Huisvesting	Elke gemeente heeft een eigen griffie, bestuurssecretariaat en frontoffice. De (beleids)afdelingen zijn verdeeld over verschillende locaties ²⁴ , op alle locaties in de SED-gemeenten wordt dezelfde dienstverlening aan hun inwoners aangeboden. Het betreft één team verdeeld over de drie locaties.
Totaal afzonderlijke gemeentebegrotingen 2015	€122,8 miljoen ²⁵
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie 2015	€ 26,3 miljoen
Verhouding begroting AFO tot totaal begroting gemeenten	21,4%
Omvang bijdrage per gemeente 2015	8,2 miljoen (SB), 9,9 miljoen (E) en 8,1 miljoen (D)

²³ CBS, peildatum 1 januari 2015

²⁴ Gemeentehuis Stede Broec: Dienstverlening, Bestuursondersteuning, Financiën en belastingen, Strategie en Innovatie, Facilitaire Dienst. Stadskantoor Enkhuizen: Dienstverlening, Wijkteams, Facilitaire Dienst. Gemeentehuis Drechterland: Dienstverlening, Leefomgeving, Ruimte, Facilitaire Dienst, Samenleving.

²⁵ Optelsom begrotingen gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland o.b.v. programmabegrotingen 2015

Juridisch construct: openbaar lichaam

De SED-organisatie is een openbaar lichaam op basis van Wgr: een zelfstandige juridische entiteit. Deze keuze is gemaakt vanwege de rechtspersoonlijkheid en de heldere bevoegdheidstoedeling van deze vorm, in combinatie met het behoud van de rechtspositie voor het personeel en uniformering van arbeidsvoorwaarden. Het zorgt voor de minste aanbestedings- en fiscale risico's.

Het openbaar lichaam heeft een geled bestuur: het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en bestaat uit de voltallige colleges van de deelnemende gemeenten, het dagelijks bestuur bestaat uit drie leden: één lid van het college van iedere gemeente. In de vergadering van het algemeen bestuur heeft ieder college één stem en besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen. Door middel van mandaatregelingen kan de SED-organisatie namens de colleges en burgemeesters besluiten nemen. De mandaatregelingen werden voorafgaand aan de start van de SED-organisatie vastgesteld. Voor bepaalde besluiten is unanimititeit van het bestuur vereist. Dit betreft:

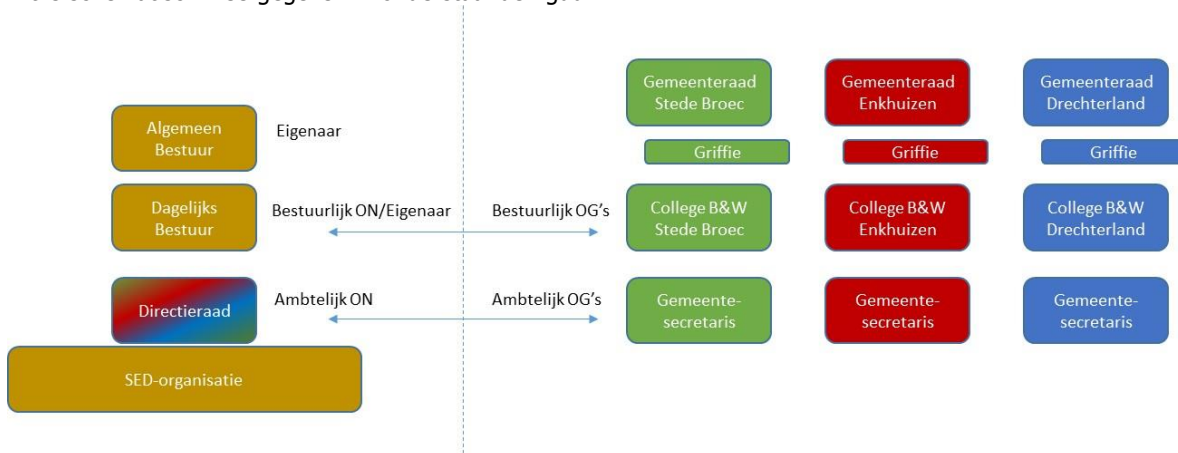
- de aanpassingen van de gemeenschappelijke regeling SED-organisatie;
- de huisvesting van de SED-organisatie;
- de vaststelling van de begroting;
- de wijziging van de begroting;
- de besluitvorming over het uitvoeren van taken door de SED-organisatie voor derden;
- de vaststelling van een afwijkende vergoeding door de deelnemende gemeenten, anders dan de conform de GR afgesproken bijdrage van 25 procent van de jaarlijkse bijdrage per kwartaal.

Er kan uit de GR getreden worden als de gemeenteraden daarvoor toestemming hebben gegeven. De opzegtermijn is vastgesteld op twee jaar. De uittredende gemeente betaalt een schadeloosstelling: het aandeel in de oprichtingskosten, frictiekosten en investeringen van de uittredende partij en de kosten die de uittreding met zich meebrengt.

Rolverdeling rondom SED: eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer

De gemeenten zijn gezamenlijk eigenaar en verantwoordelijk voor de SED-organisatie. Deze rol wordt vervuld door het Algemeen Bestuur. De colleges van B&W treden op als bestuurlijk opdrachtgevers aan de ambtelijke organisatie. Het dagelijks bestuur vervult de rol van bestuurlijk opdrachtnemer. Het algemeen bestuur is formeel eindverantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie en de samenwerking en formele werkgever van de medewerkers.

Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1: Rolverdeling rondom de SED-organisatie

Gemeenteraden als kadersteller

De ambtelijke fusie doet niets af aan de rollen en rechten van de gemeenteraden van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland: kaderstelling, controle en budget. De gemeenteraad kan bestuursopdrachten en bijbehorende kaders opstellen. Er is een unanimitieitsbeginsel opgenomen ten aanzien van de begroting van de SED-organisatie: binnen het AB en DB moet er overeenstemming zijn over de begroting en zienswijzen van de gemeenteraden worden hierbij zwaar meegewogen.

De gemeenteraad heeft inzicht in de SED-begroting doordat deze wordt verwerkt in de individuele gemeentelijke begrotingen, het concernwerkplan en de concernbegroting wordt ter kennisgeving aangeboden, waarop tevens een zienswijze mogelijk is. Er worden raadsbijeenkomsten gehouden waarin de organisatie de raad informeert over de SED-organisatie en er wordt ieder half jaar een nieuwsbrief over de SED uitgegeven aan de raden. Een gezamenlijke klankbordgroep van raadsleden uit de drie gemeenteraden wordt vooraf geïnformeerd.

De P&C-cyclus van de drie gemeenten en de SED-organisatie worden geprobeerd zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, maar dit is in de praktijk nog niet altijd realiseerbaar. Bestuursrapportages worden opgesteld voor zowel college als de raden. Op basis van deze rapportages kunnen colleges en/of raden bijsturen. De drie colleges moeten voldoen aan de informatieplicht richting de raden en de SED-organisatie levert daarvoor de juiste stukken aan.

Colleges van B&W

De drie colleges van B&W blijven verantwoordelijk voor het formuleren en realiseren van de eigen ambities en bestuurlijke opgaven. De taken, rollen en verantwoordelijkheden van gemeenteraad, college en de ambtelijke organisatie veranderen niet als gevolg van de SED-samenwerking. De colleges zijn eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en daarmee voor de SED-organisatie. De rol van de gemeentesecretarissen blijft advisering en ondersteuning.

Bestuur SED-organisatie

Het bestuur van de SED-organisatie heeft een beperkte inhoudelijke rol: zij is verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie en de continuïteit van het samenwerkingsverband. Het algemeen bestuur is het hoogste besluitvormingsorgaan van de organisatie. Het dagelijks bestuur bereidt deze besluitvorming voor en draagt de verantwoordelijkheid voor de meer dagelijkse aansturing.

De directieraad van gemeentesecretarissen voert de dagelijkse leiding over de SED-organisatie uit en is verantwoordelijk voor de uitvoering door de organisatie, de kwaliteit, personeelsbeleid, financiën en de planning en control cyclus.

Opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie

Volgend uit de gemeenschappelijke regeling is een dienstverleningsovereenkomst per gemeente afgesloten met de SED-organisatie om verdere invulling te geven aan het opdrachtgeverschap. Dit is een overeenkomst van de individuele colleges met de directie van de SED-organisatie. De dienstverleningsovereenkomst kan aan de hand van opgedane ervaringen worden aangepast 'om een meest optimale samenwerking na te streven'.²⁶ De dienstverleningsovereenkomsten betreffen de uitvoering van het takenpakket van de organisatie. Zo zijn er afspraken vastgelegd over de omvang, kwaliteit, (uren)verantwoording, locatie en voorzieningen.

Gemeentesecretarissen als directie

De drie gemeentesecretarissen vormen de directie van de SED-organisatie en adviseren en ondersteunen ieder hun eigen college. Zij zijn in dienst bij de gemeenten. De secretaris is het aanspreekpunt voor de individuele colleges, als een individueel college of bestuurder opmerkingen of vragen heeft over het functioneren van de SED, wordt dit conform de GR via het dagelijks bestuur van de SED besproken.

De directieraad is op deze manier ingericht om de nabijheid tussen de organisatie en het bestuur te behouden. De secretarissen vormen de schakel tussen de bestuurlijk opdrachtgevers en de ambtelijk opdrachtnemers: zij hebben de verantwoordelijkheid over de verschillende afdelingen van de SED-organisatie en één directeur fungeert als 'primus inter pares', een verbinder en eerste aanspreekpunt voor het DB met doorzettingsmacht binnen de directieraad. In het bedrijfsplan wordt aangeduid dat er wordt uitgegaan van circa een derde van de tijd inzet als secretaris voor het college en twee derde voor de SED-

²⁶ Dienstverleningsovereenkomst SED 6 januari 2015

organisatie. De directie heeft de dagelijkse leiding over de SED-organisatie en is verantwoordelijk voor de uitvoering.²⁷

Enkelvoudige verdeelsleutel en besparingspotentieel vloeit terug naar de drie gemeenten

Er is door de drie gemeenten gekozen voor een enkelvoudige verdeelsleutel. Er is begin 2015 ingebracht wat voorheen door de drie gemeenten individueel werd begroot voor bedrijfsvoering: Stede Broec €8.259.000 (31,35%), Enkhuizen €9.997.000 (37,94%) en Drechterland €8.091.000 (30,71%). De verdeelsleutel is vastgelegd tot en met 2020. Het bedrag dat wordt bespaard met de samenwerking wordt de eerste jaren gebruikt om de opstart- en frictiekosten (respectievelijk 1 miljoen euro en 1,5 miljoen euro) te dekken, vervolgens wordt het in mindering gebracht op de ingebrachte budgetten, waardoor de individuele gemeenten profiteren van het besparingspotentieel van de ambtelijke fusie.²⁸

5.2 Motieven oprichting SED-organisatie

De drie gemeenten willen met de samenwerking:²⁹

- De slagkracht, effectiviteit en efficiency verbeteren.
- De kwetsbaarheid van de organisatie verminderen.
- De kwaliteit van dienstverlening verbeteren.
- De strategische positie in de regio verstevigen.
- Een impuls geven aan de samenwerking in West-Friesland.
- Lokale autonomie van de drie gemeenten behouden.
- Beter kunnen inspelen op complexe (externe) ontwikkelingen: complexe vraagstukken, bezuinigingen en toenemende wensen vanuit de burger en de Rijksoverheid (Europa en de provincie).
- De decentralisaties met bijbehorende bezuinigingsopgaven kunnen opvangen (2013).
- Professioneler opdrachtgeverschap ontwikkelen voor de taken op afstand (VTH bij de RUD's, Jeugdzorg in regionaal verband, brandweezorg, etc).
- Kunnen voldoen aan de eisen op het gebied van digitalisering van diensten, de invloed van Europese regelgeving op de lokale overheid.³⁰

5.3 Doelen meegegeven aan SED-organisatie

De centrale doelstelling die de gemeenten hebben vastgesteld voor de SED-organisatie is: 'De nieuwe organisatie levert een betere dienstverlening aan de inwoners en aan colleges en raden, is efficiënter, minder kwetsbaar en benut de strategische voordelen van de samenwerking.' Deze doelstelling is vertaald naar meerdere indicatoren, zoals uiteengezet in onderstaande tabel.

Tabel 2: doelen en indicatoren

Doel	Indicator
Betere dienstverlening (kwaliteit/klantgerichtheid)	Dienstverlening inwoners: verbetering van score op rol dienstverlener in Staat van de Gemeente
	Dienstverlening raden en colleges: hogere tevredenheid bij survey onder raads- en collegeleden op proces en inhoud van college- en raadsvoorstellen
Efficiënter (kosten)	Eénmalige investering samenvoeging wordt 4 jaar na de startdatum terugverdiend door structureel voordeel. (Voorbeelden van) Efficiencyverbetering op taakvelden door samenwerking.

²⁷ Bedrijfsplan SED, 2013, p.33

²⁸ SED-bedrijfsplan, 2013 p.

²⁹ SED-bedrijfsplan 2013 p.8

³⁰ SED-bedrijfsplan, 2013, p.8

Minder kwetsbaar (kwetsbaarheid)	<p>Uitval: Kans op uitval (door o.a. ziekte, piekbelasting) per taak is afgenomen.</p> <p>Beschrijven relevante maatregelen (o.a. vervanging, back-up, uitwisselbaarheid).</p> <p>Het nakomen van planningsafspraken en het leveren van betere kwaliteit.</p>
Benutten van strategische voordelen (kwaliteit/kracht in de regio)	<p>Beleidsvelden waarop regionale afstemming plaatsvindt is verbeterd.</p> <p>(Voorbeelden van) Beleidsresultaten/projectresultaten door gezamenlijk optrekken drie gemeenten</p>

5.4 Nadere toelichting op enkele doelen

Kosten verminderen

In het bedrijfsplan wordt een structureel voordeel van 850.000 euro voorzien, wat na vier jaar (vanaf 2015) bereikt moet worden. Er wordt ingezet op kostenvermindering middels: efficiëntie door middel van leanmanagement, reductie in het management van ca. 7 fte, beperking huisvesting en harmoniseren van softwarepakketten. In de definitieve startbegroting van de SED wordt conform het raadsbesluit van Drechterland nog 2,5% extra besparing opgenomen (€655.000).

Kwaliteit verhogen

De doelstelling met betrekking tot kwaliteit wordt door de SED-gemeenten opgesplitst in kwaliteit van dienstverlening voor inwoners en interne dienstverlening. Zowel de burger als de colleges en de raden moeten goed bediend worden door de SED-organisatie. Dit moet resulteren in goede klanttevredenheidsscores (zie ook item: kwaliteit van dienstverlening), en dat colleges en de raden goed en tijdig voorzien worden van stukken en in uniforme college- en raadsvoorstellen. Het leveren van goede kwaliteit wordt ook gekoppeld aan de doelstelling om de kwetsbaarheid te verminderen.

Kwetsbaarheid verminderen

Bij de nulmeting is de definitie van kwetsbaarheid vastgesteld: 'een functionaris die werkzaamheden verricht die alleen door hem/haar uit hoofde van kennis en ervaring kan worden vervuld. Als deze persoon wegvalt, is er niet direct een collega voorhanden die deze taak kan overnemen, waardoor de uitvoering van deze taak niet geschiedt anders dan door inhuur derden.' De kwetsbaarheid moet worden gereduceerd door uitval en ziekteverzuim te verminderen en vervangbaarheid te verbeteren. Er werden bij de drie gemeenten gezamenlijk in totaal 67 kwetsbare functies in kaart gebracht. Minder kwetsbare functies moeten ook leiden tot continuïteit in de kwaliteit van dienstverlening (intern/extern).

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

Er worden servicenormen opgesteld in een kwaliteitshandvest. Het streven is om in 2018 80% van de klantvragen in één keer af te handelen zonder inschakeling van de vakafdeling. Complexe vraagstukken die niet kunnen worden afgehandeld in het KCC worden behandeld door de vakafdeling. De bereikbaarheid wordt vergroot door verruiming van openingstijden en door een digitaal loket en zowel telefonisch als schriftelijk worden nieuwe termijnen gehanteerd voor de afhandeling.

Benutten strategische voordelen

De SED-organisatie moet de kracht van de SED-gemeenten in de regio en in de richting van andere samenwerkingsverbanden versterken: meer en betere advisering op strategisch niveau. Daarnaast kunnen bestuurlijke standpunten, daar waar mogelijk, op elkaar worden afgestemd. Op deze manier nemen de strategische invloed en sturingsmogelijkheden van de drie gemeenten in de regio toe. Met een gezamenlijke ambtelijke organisatie wordt het eenvoudiger de krachten te bundelen richting bijvoorbeeld de (Veiligheids)regio en kunnen bestuurders elkaar gemakkelijker onderling vervangen.

5.5 Realisatie van doelen en motieven SED-organisatie

Kosten zijn verminderd, maar kostenbesparingen nog niet volledig te realiseren

Het lukt de drie gemeenten weliswaar om kosten te verminderen met de ambtelijke fusieorganisatie, maar in de praktijk blijken de vooraf geraamde kostenbesparingen lastig om volledig te realiseren. Dit komt onder meer omdat wordt gewerkt met garantieschalen waardoor de werkelijke loonsom van de ambtelijke organisatie hoger uitpakt dan begroot. Voor de SED-organisatie werd bij aanvang de oorspronkelijke loonsom van de drie gemeenten als kader gehanteerd voor de formatie. Door de hogere loonsom vanwege de garantieschalen, kon 10 fte uiteindelijk niet direct ingevuld worden. Momenteel wordt overleg gevoerd om meer formatieruimte te creëren: door het totaal aantal fte's als uitgangspunt te nemen en de financieringsmogelijkheden van de garantielonen te herzien of deze te temporiseren.

De kostenbeheersing vindt voor een groot deel zijn oorsprong in de harmonisatie van werkprocessen. Hoewel de harmonisatie op een aantal deelgebieden is opgepakt dient het overgrote deel van de harmonisaties nog uitgevoerd te worden. Als gevolg van de krappe begrote formatie is daar op dit moment geen ruimte voor.

Opbouwen van de organisatie vraagt aandacht voor de kwaliteit

De kwaliteit van de interne producten en de interne dienstverlening aan de colleges is op onderdelen gedaald. Er is een vanzelfsprekend oorzakelijk verband te leggen met het opbouwen van de nieuwe organisatie en de interne focus op de SED-organisatie. De organisatie heeft met name opstartproblemen gehad met automatisering.

Binnen de SED is er een aantal ingrijpende wijzigingen gelijktijdig ingezet. Het samen laten vallen van de drie decentralisaties, de ambtelijke fusie, het uitplaatsen van werkzaamheden naar een regionaal werkbedrijf, het oprichten van een Shared Service Center ICT en diverse organisatorische ontwikkelingen, heeft veel druk bij de medewerkers neergelegd.

Kwetsbaarheid is verminderd

Het vraagstuk van het grote aantal functies dat vooraf bij de individuele gemeenten als kwetsbaar werden gekwalificeerd is voor een groot deel opgelost. Er is echter een aantal functies ontstaan die voorheen bij de gemeenten niet aanwezig waren en nu wel, en nu als kwetsbaar aangemerkt omdat het specialistische functies betreft waarvoor geen directe achtervang is. De informatiemanager en de planeconoom zijn hier voorbeelden van. Daarnaast zal moeten bekeken worden of door de verdergaande specialisatie geen nieuwe kwetsbaarheid is gecreëerd. Voorlopig lijken de werkzaamheden nog verdeeld kunnen worden te kunnen worden.

Tabel 3: aantal kwetsbare functies voor en na ambtelijke fusie

Kwetsbare functies	Stede Broec	Enkhuizen	Drechterland	Totaal
Aantal kwetsbare functies peildatum 28-3-2013	17	34	16	67
Aantal kwetsbare functies peildatum 08-2015				12+

Kwaliteit van dienstverlening begint te verbeteren

Voor het leveren van hoogwaardige dienstverlening heeft de SED-organisatie bij de start van de ambtelijke fusie veel problemen ervaren met de bereikbaarheid van medewerkers, ICT-systemen en de huisvestingssituatie. De bereikbaarheid had zowel een technische oorzaak als een cultuuraspect. Deze knelpunten zijn beiden aangepakt: door de uitrol van mobiele telefonie zijn de technische problemen vrijwel opgelost. Het cultuuraspect verdient blijvende aandacht, hoewel een aantal activiteiten worden

ontplooid om gedeelde kernwaarden voor de nieuwe organisatie te creëren en de werkwijzen te harmoniseren. Voorbeeld hiervan is de 'SED-dag'.

Ondanks de opstartproblemen is het aantal officiële klachten in de eerste aanloop beperkt gebleven. De keuze om te gaan werken met een KCC heeft een gunstige invloed op de kwaliteit van dienstverlening: kwaliteitsnormen zijn vastgesteld, de openingstijden zijn verruimd en de prestaties van het KCC zijn goed. Er zijn tot nu toe (sinds begin 2015) vier klachten over klantcontact. Ondersteund door een kennisstelsel in het zaakstelsel worden steeds meer vragen in de frontoffice afgevangen, zoals ook het streven was. De dienstverlening richting de raden verloopt goed: de raden worden van informatie voorzien middels nieuwsbrieven, de klankbordgroep en de SED-raadsbijeenkomst. Bij de eerste evaluatie wordt aangegeven dat de raden 'nog niks hebben gemerkt' van de SED-organisatie, wat kan betekenen dat de continuïteit goed is geborgd. Als verbeterpunt wordt de P&C-cyclus aangemerkt.

Kansen voor medewerkers toegenomen

De nieuwe afdelingen/teams zijn operationeel. Er is een nieuw gebouw geopend en nagenoeg iedereen heeft een nieuwe werkplek. Er wordt gewerkt conform de principes van Het Nieuwe Werken. Er kan nu gewerkt worden aan een nieuwe (gezamenlijke) cultuur.

Er wordt nu gestart met de invoering van resultaatgericht werken door middel van een bottom-up-proces, en met de invoering van projectmatig werken (2016). Er is een opleidingsplan dat uitgevoerd wordt waarbij medewerkers gebruik kunnen maken van een persoonlijk budget (500 euro) voor eigen talentontwikkeling en individueel budget (200 euro). Tevens wordt talentontwikkeling eind 2015/begin 2016 opgestart waarbij regionaal wordt aangehaakt bij de Westfriesland Academie/M3 (Medemblik). Zo moeten o.a. taakvolwassenheid en coachend leidinggeven nog verder ontwikkeld worden. Er is een denktank ingesteld waar medewerkers kunnen meedenken met de ontwikkeling van de organisatie. Hierbij wordt er van uit gegaan dat medewerkers niet van de één op de andere dag als taakvolwassen medewerkers kunnen functioneren. De leidinggevenden coachen hun medewerkers in deze groei.

Aangegeven wordt dat de basis bij de SED-organisatie op orde is: Medewerkers zijn professionals. Er wordt gebruik gemaakt van kennis en informatie van anderen en eigen kennis en informatie wordt actief gedeeld, ontwikkeling gestimuleerd en de verantwoordelijkheden zijn laag in de organisatie belegd. Medewerkers worden gezien als het belangrijkste kapitaal van de organisatie, waarvoor aantrekkelijk werkgeverschap wordt gecreëerd. Efficiëntie en effectiviteit staan hoog in het vaandel en het aantal kwetsbare functies is minimaal geworden door de fusie (zie bovenstaand item kwetsbaarheid).

Krachtiger positie in de regio

De drie gemeenten ervaren dat ze krachtiger zijn geworden in de regio: de SED-gemeenten wordt door andere Westfriese gemeenten ervaren als een belangrijke partner en wordt vaker gevraagd om regionale projecten te trekken. Door de samenvoeging van de ambtelijke capaciteit zijn de SED-gemeenten in staat om proactief in de regio deel te nemen. Het effect van de ambtelijke fusie is dat de positie van de drie gemeenten (gezamenlijk en individueel) steviger is geworden.

5.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip

Effecten ten aanzien van de beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid wordt door de colleges en raden als belangrijk basisprincipe gezien; de autonomie van de eigen gemeente staat centraal. Voor beleidsmedewerkers is dit de dagelijkse praktijk. Vele beleidsonderwerpen zijn in de basis hetzelfde, maar de couleur locale wordt aangepast naar de desbetreffende gemeente. Voor zowel het bestuur als de (beleids)medewerkers is dit nog wel wennen. Bestuurlijk wil men zich in de regio onderscheiden en niet als 'SED-gemeenten' gezien worden, terwijl het ambtelijk aantrekkelijk is om zoveel mogelijk het beleid te harmoniseren.

Effecten ten aanzien van sturing

De sturing van het algemeen bestuur van de GR, het college en de raad van de drie individuele gemeenten richting de organisatie kent een aantal aspecten:

- a. maandelijks AB en DB vergaderingen, deels informeel;
- b. geregeld gezamenlijke SED raadsbijeenkomsten;
- c. verspreiding van nieuwsbrieven aan de gemeenteraden.

De colleges en gemeenteraden houden grip op het samenwerkingsverband doordat in de GR is bepaald dat een aantal instrumenten in de GR unaniem moeten worden besloten (zie ook item juridisch construct), zoals de begroting, de jaarrekening en de huisvesting. Dit vergroot aldus de gesprekspartners de herkenbaarheid, vergelijkbaarheid en de samenwerking.

5.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie

De SED-organisatie is redelijk nauw verbonden met het bestuur: over bedrijfsvoering wordt maandelijks informatie uitgewisseld met het dagelijks bestuur. In het Algemeen Bestuur worden thema's voorbereid en uitgediept die alle colleges aangaan en er wordt periodiek een nieuwsbrief uitgebracht aan de raden om de verbinding tussen organisatie en bestuur te houden. Hoewel de organisatie op dit vlak nog verder zoekend is, lijkt het momenteel dat bestuur en organisatie elkaar goed weten te vinden.

5.8 Effecten ambtelijke fusie op bedrijfsvoering

Ten aanzien van de bedrijfsvoering is met name de ICT een groot en complex probleem gebleken. Mede door de opstart van de organisatie en de instabiliteit van SSC DeSom (het Shared Service Centre van de SED), dat gelijktijdig met de ambtelijke fusie werd ingevoerd. De voorbereidingstijd hiervoor is achteraf tekort gebleken. Deze problemen zijn nog niet in alle gevallen opgelost. Met name de harmonisatie van applicaties en werkprocessen is in zeer beperkte mate gerealiseerd. Dit staat op de planning voor 2016 en verder.

Daarnaast is het lastig gebleken om in het eerste jaar de basis op orde te krijgen. Zo is bijvoorbeeld de gezamenlijke financiële administratie en planning- en controlcyclus nog niet volledig gerealiseerd. Doordat in de eerste helft van het jaar de financiële afwikkeling van 2014 nog gerealiseerd moest worden, is er een achterstand ontstaan met het harmoniseren van de werkprocessen. Hier heeft de hele organisatie last van en dat werkt bestuurlijk door. Bovendien worden nu vier begrotingen, tussentijdse rapportages en jaarverslagen gemaakt. Voorheen slechts drie (de GR SED is er bij gekomen). Hierdoor is er meer werk voor de afdeling financiën en control.

5.9 Ervaringen gemeenten met ambtelijke fusie

Uit de eerste evaluatie zijn de volgende ervaringen en geleerde lessen met betrekking tot (het aangaan van) de ambtelijke fusie aangegeven:

- a. Hoewel een aantal ontwikkelingen regionaal opgepakt waren en er daardoor beperkt invloed op uitgeoefend kon worden, verdient het volgens de gesprekspartners de aanbeveling om dergelijke ingrijpende zaken niet samen te laten vallen om de focus op de ambtelijke fusie te houden.
- b. Het verdient de voorkeur om vooraf een goede inschatting te maken van het budget voor frictiekosten, waar ook zaken als harmonisatie in worden meegenomen. Daarbij is het te adviseren voorafgaand aan het traject van ambtelijke fusie, na te denken over de inrichting van de administraties en welke kosten wegvallen bij de individuele gemeenten en welke opgevoerd moeten worden in de administratie van de fusieorganisatie.
- c. De SED-organisatie heeft met een externe plaatsingscommissie hebben gewerkt. Dat heeft achteraf veel geld en tijd gekost. Er waren nagenoeg geen bezwaren, maar de doorlooptijd was relatief lang en de meerwaarde van de commissie ten opzichte van een (deels) eigen commissie is moeilijk aan te tonen.

6. De Kompanjie: operationeel sinds 2011

6.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie De Kompanjie

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: kenmerken en feiten van De Kompanjie

De Kompanjie	
Participerende gemeenten	Veendam, Pekela
Inwoneraantal (totaal en per gemeente)	27.689 (Veendam) 12.701 (Pekela) 40.390 (totaal) ³¹
Provincie	Groningen
Startdatum ambtelijke fusie	1 februari 2011
Aantal fte	330 fte ambtelijke fusieorganisatie (2013)
Huisvesting	Pekela en Veendam hebben er voor gekozen om de functies te verdelen over de twee gemeentehuizen (mede vanuit financieel oogpunt). De huisvesting is decentraal: ambtenaren werken op 11 verschillende locaties. Dienstverlening aan burgers vindt bij de twee gemeenten plaats op de gemeentehuizen.
Totaal afzonderlijke gemeentebegrotingen 2015	€ 43.722.035 (Pekela), € 95.422.519 (Veendam) ³²
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie 2015	€ 25.028.256 ³³
Verhouding begroting ambtelijke fusie tot totaal begroting gemeenten	PM
Omvang bijdrage per gemeente 2015	Pekela € 7.159.000,- en Veendam € 17.849.000 ³⁴

Juridisch construct: een openbaar lichaam

De Kompanjie is een openbaar lichaam op basis van de Wgr met een AB en DB. Voor de uitvoering van de taken worden contracten en DVO's afgesloten. Gekozen is voor een openbaar lichaam, omdat – zo wordt aangegeven - dit enerzijds het meeste recht doet aan de doelen van de werkorganisatie en anderzijds om de democratische legitimiteit te borgen en de rechtspositie van de medewerkers (ambtenarenstatus) te behouden.³⁵ Het openbaar lichaam richt zich alleen op de bedrijfsvoering. De gemeenten bepalen zelf wat wel en niet gemandateerd wordt, daarbij is de afspraak gemaakt dat er geen onnodige verschillen worden gehanteerd, omdat dit de efficiëntie belemmerd.

De Kompanjie wordt bestuurd door een AB en een DB. Het AB bestaat uit een gelijk aantal leden per gemeente, door de GR vastgesteld op vier, tenzij dit vanwege het gelijke aantal niet mogelijk is. Elk lid

³¹ CBS, peildatum januari 2015.

³² Programmabegroting Veendam 2015.

³³ Begroting 2015 De Kompanjie.

³⁴ Begroting 2015 De Kompanjie.

³⁵ Raadsvoorstel Intergemeentelijke samenwerking Pekela – Veendam, 1-08-2010.

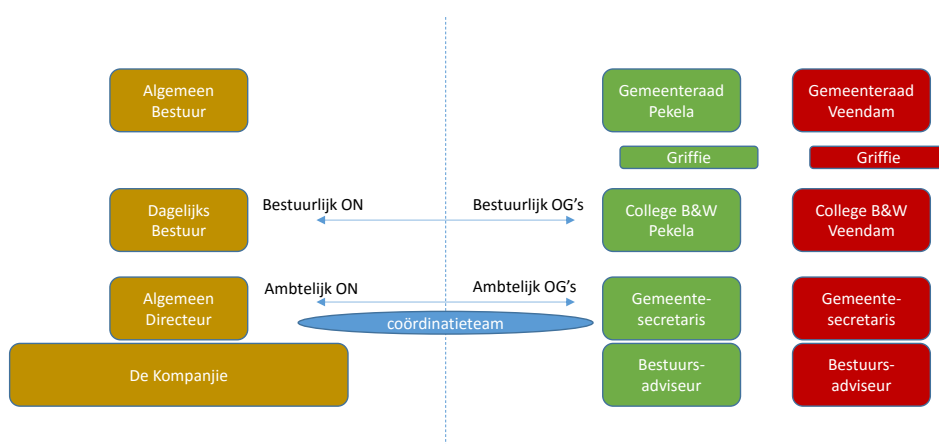
heeft één stem. Het DB wordt gevormd door de burgemeesters van beide gemeenten en van beide gemeenten een wethouder. De algemeen directeur is de secretaris van beide besturen.

De regeling is aangegaan voor onbepaalde tijd, wijziging of opheffing van de regeling vindt plaats indien de betrokken bestuursorganen van de deelnemers daar gezamenlijk toe besluiten. Er zijn geen uittreedvoorwaarden, want als één van de twee uittreedt is De Kompanjie de facto opgeheven.³⁶

Rolverdeling: opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar

De twee gemeentebesturen zijn bestuurlijk opdrachtgever en klant van De Kompanjie. Het AB is eigenaar van de organisatie en het DB heeft de rol van bestuurlijk opdrachtnemer. De algemeen directeur treedt op als ambtelijk opdrachtnemer namens het, de gemeentesecretarissen als ambtelijk opdrachtgever namens de colleges van B&W.

De rolverdeling is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1: rolverdeling rondom De Kompanjie

Gemeenteraden houden controle via de begroting

De gemeenteraden worden expliciet aangemerkt³⁷ als het hoogste orgaan van de twee gemeenten. Vastgesteld wordt dat het samenwerkingsmodel daar geen verandering in brengt. De raad houdt zich bezig met zijn wettelijke taken: kaderstelling, controle (van het college) en volksvertegenwoordiging. De sturingsinstrumenten van de raad blijven de gemeentelijke (programma)begroting en het beleidsprogramma.

De GR van De Kompanjie voorziet niet in een expliciete rol voor de raad, omdat dit de bedrijfsvoering betreft en dit een bevoegdheid van het college is. Er is een informatieplicht richting de raad vastgelegd. Er is specifieke aandacht besteed aan de bevoegdheden van de raden ten aanzien van de deelname aan de GR, omdat de raden niet op afstand wilden komen te staan.³⁸

Het DB is verantwoordelijk voor de P&C-cyclus en de begroting van De Kompanjie. De raden van Veendam en Pekela kunnen via het college van B&W aan het DB zienswijzen indienen en worden één keer per half jaar betrokken door middel van informatiebijeenkomsten, waarbij verbeteringen en trajecten worden besproken waar de ambtelijke fusieorganisatie op dat moment mee bezig is. Dit is vastgelegd in de GR. De gemeenteraad gaat niet rechtstreeks over de begroting van De Kompanjie, maar behoudt zijn algemene budgetrecht met betrekking tot de gemeentelijke begroting.

Colleges van B&W

De colleges blijven politiek verantwoordelijk voor de wettelijke taken van de gemeenten en de uitvoering van het collegeakkoord. Zij kunnen zelf de politieke opgaven blijven formuleren. Zij blijven onveranderd

³⁶ GR De Kompanjie na eerste wijzigingsbesluit, art. 36, 2012.

³⁷ Plan van aanpak 'Op weg naar één ambtelijke organisatie voor Pekela en Veendam', 2010.

³⁸ Spino-groep, 'Wie gaat waar over?' 2013.

bevoegd en verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De colleges zijn daarom de opdrachtgevers aan De Kompanjie: zij formuleren bestuursopdrachten voor de algemeen directeur van de organisatie. De colleges zijn als opdrachtgever verantwoordelijk voor de fusieorganisatie. De colleges worden ondersteund en geadviseerd door de gemeentesecretarissen.

AB De Kompanjie

Het AB is het hoogste besluitvormende orgaan van De Kompanjie. Het AB is de formele eigenaar van en verantwoordelijke voor de organisatie en neemt de belangrijkste besluiten. De algemeen directeur wordt benoemd door het AB. De directeur vervult de rol van secretaris van het bestuur, de gemeentesecretarissen zijn bij de vergaderingen aanwezig. Vergaderingen betreffen vooral hamerstukken, omdat het in het DB en de colleges al wordt voorbesproken.

DB De Kompanjie

Het DB zorgt voor het overgrote deel van de besluitvorming binnen de organisatie. Het DB bestaat uit beide burgemeesters en twee wethouders (portefeuille Dienstverlening intern en extern en portefeuille Financiën en Interne Controle). De directeur is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de werkorganisatie en treedt op als secretaris van het DB. De gemeentesecretarissen zijn bij de vergaderingen van het DB aanwezig.

Coördinatieteam

De algemeen directeur en de gemeentesecretarissen vormen samen een coördinatieteam om de bestuurlijke opdracht eenduidig af te stemmen met de ambtelijke organisatie, het betreft formeel het afstemmen van de capaciteitsverdeling, doorlooptijden, kwaliteit en budgetten, werkverdeling, kwaliteitstelling en kwaliteit van dienstverlening.³⁹ De gemeentesecretarissen vertegenwoordigen in dit overleg de colleges als opdrachtgevers. Zij hebben geen formele rol of hiërarchische bevoegdheid (doorzettingsmacht) richting de ambtelijke organisatie, dit is voorbehouden aan de directeur. Het coördinatieteam komt één keer per twee weken bij elkaar. Meegegeven wordt dat wegens een gebrek aan sturingsinformatie zij haar rol als genoemd in de GR niet kan waar maken.

Formele knip tussen colleges en ambtelijke organisatie

Er is een formele knip tussen de colleges (incl. directe ondersteuning) en de uitvoeringsorganisatie van de gemeenten ontstaan: de colleges, gemeentesecretarissen, directe bestuursadviseurs en de raadsgriffiers 'blijven achter' bij de gemeenten, al het personeel is overgegaan naar De Kompanjie met de eenhoofdige directie aan het hoofd. De gemeentesecretarissen hebben daardoor geen formele doorzettingsmacht richting de organisatie (zie ook item coördinatieteam).

Alle medewerkers van Pekela en Veendam zijn onderdeel geworden van De Kompanjie. Er is hiermee één organisatie met 330 fte ontstaan, met de directeur aan het hoofd. Er zijn zeven afdelingen opgericht en een aparte afdeling concernzaken. Deze structuur is sinds de oprichting aangepast: er zijn vier eenheden opgericht. Momenteel is een interim-directeur aangesteld. Zij heeft tevens de opdracht om in samenspraak met de gemeentesecretarissen het directiemodel van de organisatie te onderzoeken.

Inbreng en verrekening op basis van uren en producten

De begroting van De Kompanjie is €25.028.256, dit zijn de samengevoegde (ingebrachte) bedrijfsvoeringsbudgetten van Pekela en Veendam. Het grootste deel van de lasten wordt gevormd door de loonkosten. De totale kosten worden op basis van direct productieve uren aan de gemeenten doorbelast, voor deze uren wordt gewerkt met een drietal tarieven, elk opgebouwd uit vier componenten:

- a. het basistarief (gebaseerd op de loonsom);
- b. opslag De Kompanjie (voor de "Kompanjie-uren");
- c. opslag personeel gerelateerde kosten;
- d. opslag werkplek gerelateerde kosten.

³⁹ GR werkorganisatie gemeenten Pekela en Veendam na eerste wijziging juli 2012, p. 8.

Er is in 2014 een verrekensystematiek ingesteld op basis van de urenregistratie op productniveau van de medewerkers. Hiermee kan worden gecontroleerd of ten opzichte van de inbreng/jaarlijkse bijdrage de capaciteit en middelen evenredig worden ingezet. Ureninzet wordt altijd aan een gemeente toegekend, tenzij het bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie betreft.

6.2 Motieven oprichting De Kompanjie

De gemeenten Veendam en Pekela hebben als motieven voor de ambtelijke fusie:

- a. de behoefte aan de verbetering van de kwaliteit;
- b. vermindering van de kwetsbaarheid;
- c. betere kostenbeheersing;
- d. beide gemeenten willen de dienstverlening aan de burgers verbeteren.

Deze motieven komen voort uit de ontwikkeling van de functie van een gemeente als eerste overheid en toegangspoort, wat steeds meer vraagt van de ambtelijke organisatie.

Schaalvergroting wordt gezien als een oplossing voor beide gemeenten, waardoor ze voordeel kunnen krijgen van kennisdeling (en vergroting), betere bereikbaarheid, kwaliteitsverbetering en efficiëntere bedrijfsvoering: (relatief) minder uitgaven voor inrichting, bezetting en facilitering van de werkorganisatie. In de gesprekken wordt dit motief bevestigd en benadrukt: de organisaties werden te klein om de ontwikkelingen goed het hoofd te kunnen bieden. Met name voor Pekela, die in de lange aanlooptijd naar een mogelijke samenwerking de eigen ambtelijke organisatie al beperkt had ontwikkeld, was de behoefte aan meer slagkracht en kwaliteit erg groot.

De provincie Groningen heeft naar aanleiding van een bestuurskrachtonderzoek (2008) sterk aangedrongen op de versterking van gemeenten, waarbij werd aangespoord tot samenwerking of herindeling. Een bestuurlijke fusie was politiek echter niet haalbaar. Enerzijds wilden beide gemeenten hun zelfstandigheid en beleidsvrijheid behouden: dit zijn de belangrijkste uitgangspunten geweest voor ambtelijke in plaats van bestuurlijke fusie. Bovendien waren de bestuurlijke verschillen vrij groot en is de politieke en geografische en economische oriëntatie van de twee gemeenten verschillend. Anderzijds werd voor de ambtelijke fusie gekozen om een 'lappendeken van samenwerkingen' te voorkomen en het overzichtelijker te maken in welke samenwerkingen de gemeente zit, waarover deze samenwerkingen gaan en wie er meebeslist.

In juli 2007 werd al het initiatief genomen voor een (ambtelijke) fusie tussen de gemeenten Veendam, Pekela, Menterwolde en Bellingwedde (BMPV). De raad van Bellingwedde besloot als eerste partij (in mei 2009) zich terug te trekken uit de voorgenomen BMPV-samenwerking. De gemeenteraad van Menterwolde besloot in december van hetzelfde jaar dat deze vorm niet langer een optie was (te veel bedenkingen, te veel kosten). Pekela en Veendam hebben in 2010 de intentie naar elkaar uitgesproken om een structurele en formele samenwerking samen door te zetten. Uit de gesprekken blijkt dat dit niet alleen een keuze was om de organisatie te versterken, maar ook omdat de gemeenten zich er bestuurlijk aan gecommitteerd hadden, met name de burgemeesters hebben zich ingespannen om de samenwerking van de grond te laten komen.

6.3 Doelen meegegeven aan De Kompanjie

Voor De Kompanjie zijn de volgende doelen geformuleerd:

- a. het behoud van de identiteit van beide gemeenten;
- b. een democratisch gelegitimeerd bestuur;
- c. het waarborgen van een klantgerichte organisatie en het realiseren van maximale efficiency in de bedrijfsvoering.

Dit heeft zich vertaald naar onderstaande doelstellingen:

Tabel 2: doelen en indicatoren

Doelen	Indicator
Kosten verminderen	Realiseren van maximale efficiency in de bedrijfsvoering Uitvoeringskosten beperken Kostenneutraal Taakstelling: €750.000
Kwaliteit verhogen	Kwaliteit van beleidsstukken Tijdige levering Strategische beleidsontwikkeling
Kwetsbaarheid verminderen	Capaciteit Competenties Formatie
Klantgerichtheid/kansen dienstverlening	Waarborgen van een klantgerichte organisatie
Kansen voor medewerkers	Betere facilitering medewerkers
Kracht in de regio	Niet gespecificeerd

6.4 Nadere toelichting op enkele doelen

Kosten verminderen

Er is een taakstelling meegegeven van €750.000 voor De Kompanjie. Dit moest met name gerealiseerd worden door middel van besparingen op het personeel en inhuur. Later is dit nog verder aangescherpt, zowel Veendam als Pekela hebben verdere bezuinigingen aan de organisatie opgelegd. De Kompanjie moet 'kostenneutraal' zijn: de werkorganisatie moet niet meer kosten dan de ambtelijke organisaties voorheen.

Kwaliteit verhogen

Met de oprichting van De Kompanjie moest de kwaliteit van de stukken verbeteren en de aanlevering aan de raden en colleges tijdig zijn. Er is uitgegaan van meer expertise en vervangbaarheid door de grotere organisatie en ontwikkelmogelijkheden voor o.a. het personeelsbeleid. Er zijn kwaliteitsafspraken gemaakt over de levering van standaardproducten en diensten in de DVO's.

Kwetsbaarheid verminderen

Versterking van de organisatie door de kwetsbaarheid in de werkprocessen te verminderen, ziekteverzuim te verminderen en meer capaciteit per vakgebied te creëren. Om de kwetsbaarheid te verminderen is gericht op structureel personeelsbeleid (minder inhuur). Met name voor Pekela geldt dat er veel meer formatie ontstaat.

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

Van de ambtelijke fusie mag de burger niks merken, is het uitgangspunt. De burger heeft contact met de gemeenten en niet met De Kompanjie (telefonisch en schriftelijk) en er blijven lokale publieksbalies open voor directe dienstverlening.

Kansen voor medewerkers

De Kompanjie moet als organisatie een eenheid worden, herkenbaar voor de medewerkers. Er wordt toegewerkt naar strategisch personeelsbeleid met inzet op competenties en ontwikkeling. Uitgangspunt is dat alle medewerkers een plek krijgen in de nieuwe organisatie.

Met name de medewerkers van Pekela hebben in De Kompanjie meer mogelijkheden tot professionaliseren. De meeste ambtenaren zien de fusie als een kans om professioneler en minder eenzaam op hun eigen terrein te gaan werken.

6.5 Realisatie van doelen en motieven De Kompanjie

Kosten verminderen

De kosten zijn relatief verminderd door de ambtelijke fusie. Nu de organisatie vier jaar op gang is en een reorganisatie doorgevoerd, wordt er steeds meer toegewerkt naar meer kostenefficiëntie. Efficiëntie door harmonisatie blijft beperkt, doordat er nog altijd (zeker beleidsinhoudelijk) verschillende stukken moeten worden opgeleverd. De bandbreedte voor de efficiëntievoordelen is door de gemeenteraad beperkt gehouden om recht te kunnen blijven doen aan beleidsvrijheid (zie ook item beleidsvrijheid).

De taakstelling van ruim 7 ton is inmiddels behaald door De Kompanjie. De personeelslasten zijn de hoogste lasten, en hierop moest ook het meest bespaard worden door de nieuwe organisatie. De inhuur bij de organisatie was (mede daardoor) lange tijd hoog en omdat hier geen structureel budget voor werd gereserveerd, moest hiervoor ieder jaar budget gevraagd worden aan de gemeenteraden. Inmiddels is de inhuur sterk teruggebracht. De verwachting is dat de loonkosten de komende jaren nog verder kunnen worden teruggebracht. De taakstelling is haalbaar gebleken, maar hier is een prijs voor betaald: de organisatieontwikkeling is (te) beperkt van de grond gekomen. Op de programmabegrotingen zijn winsten geboekt door met name gezamenlijke inkoop en aanbesteding. Voor deze processen is nu meer massa.

Voor beide gemeenten is de werkorganisatie niet zozeer goedkoper, maar minder duur of 'minder duurder' dan de voormalige kleine organisaties. Medewerkers gaven in de evaluatie (2012) aan dat er sinds de ambtelijke fusie 'meer met minder kan'. Er wordt in de gesprekken aangegeven dat de beeldvorming De Kompanjie tegen zit: het beeld dat de organisatie door de samenwerking duurder is geworden en nog steeds duurder wordt, is niet onderbouwd, maar wel de ervaring. Daarnaast heerst het gevoel (met name bij de raad) dat Veendam structureel meer betaalt dan Pekela en Pekela zo veel meer voordeel haalt uit de samenwerking. De cijfers onderschrijven dit echter niet: het registratie- en verrekensysteem geeft sinds 2014 inzicht in de uren en producten per gemeente. Hieruit blijkt dat de realisatie maar weinig afwijkt van de ingebrachte middelen.

Fiscale effecten

Met betrekking tot de loonsom van De Kompanjie zijn er afspraken met de belastingdienst: de btw over de loonsom valt onder de koepelvrijstelling, waardoor op dit moment voor de gemeenten geen nadelig effect ontstaat ten aanzien van de loonkosten. Dit effect hangt samen met de keuze voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de ambtelijke fusieorganisatie en de omschrijving daarvan in de GR. De Kompanjie treedt bijvoorbeeld niet op als ondernemer. Vanaf de vorming van De Kompanjie is over de consequenties van de bevoegdhedenoverdracht nagedacht en de effecten in kaart gebracht en vooraf beoordeeld wat de consequenties van De Kompanjie zouden zijn.

Ten aanzien van de mengpercentages zijn nieuwe percentages voor De Kompanjie vastgesteld en de gemeenten hebben hier geen negatief financieel effect van gehad. Gedurende de vorming van De Kompanjie is beoordeeld welke effecten dit teweeg bracht voor de twee gemeenten, doordat rekening gehouden moest worden met tussentijdse besluitvorming over de budgetten. Doordat De Kompanjie een samenvoeging is van de ambtelijke organisaties en de inbreng van de bedrijfsvoeringsbudgetten heeft dit niet tot een verschil geleid ten aanzien van de voorgaande situatie met betrekking tot de mengpercentages.

De Kompanjie is momenteel aan het onderzoeken wat de gevolgen zijn van de nieuwe regels omtrent vennootschapsbelasting. Of er problemen ontstaan valt nog te bezien, er wordt weinig nadeel voorzien, omdat de activiteiten van De Kompanjie niet vallen onder de voorwaarden voor de vennootschapsbelasting voor de gemeenten.

Kwaliteit verhogen

De kwaliteit van de organisatie is door de ambtelijke fusie niet slechter geworden of nadrukkelijk verbeterd. Gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van stukken voor de colleges en raden beter is. In de evaluatie, uitgevoerd in 2012, zijn nog geen uitspraken gedaan over kwaliteitsverbetering, maar de

medewerkers ervaren dat er een kwaliteitsslag is gemaakt sinds de oprichting van De Kompanjie. De ervaring is inmiddels dat de stukken op orde zijn en de colleges en raden goed bediend worden.

Wel wordt er nog altijd gewerkt aan 'de basis op orde' (het borgen van kwaliteit, werkprocessen en basistaken) en het opzetten van strategisch personeelsbeleid. De taakstelling wordt als voornaamste reden genoemd, dat dit nog niet goed is neergezet en ontwikkeld binnen de organisatie. Er wordt aangegeven dat de kwaliteit niet vanzelfsprekend verbetert als twee organisaties bij elkaar worden gezet, dit vraagt inzet, ontwikkeling en aanpassing van de organisatiecultuur.

Het leveren van kwaliteit is complexer geworden doordat twee besturen moeten worden gediend en de organisatie in sommige opzichten bureaucratischer is geworden. De opdrachten voor de twee gemeenten blijven verschillend en moeten verschillend voorbereid en uitgevoerd worden.

Kwetsbaarheid verminderen

De kwetsbaarheid van de organisaties is grotendeels ondervangen, met name voor Pekela. Er is met de samenvoeging van de organisaties tot De Kompanjie een grotere formatie en meer capaciteit per vakgebied beschikbaar. De organisatie is er wel van doordrongen dat de basis (taken en processen) nog aandacht verdient en dat zelfs de standaardtaken ook nu nog lang kunnen blijven liggen. Aan ontwikkeling van de organisatie komt De Kompanjie nog niet toe.

Er wordt aangegeven dat de twee gemeenten samen nog steeds een beperkte omvang hebben (ruim 40.000 inwoners) en daarmee beperkte schaalvoordelen hebben. Dit werd vooraf al als zorg geuit, met name toen Menterwolde en Bellingwedde niet langer onderdeel van de samenwerking wilden uitmaken.

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

De burger heeft nauwelijks tot niets van de ambtelijke fusie gemerkt, is de indruk van de gesprekspartners. De dienstverlening is in stand gebleven of verbeterd. De loketten voor burgerzaken en sociale dienstverlening zijn lokaal gebleven in zowel Pekela en Veendam. Een enkele keer zal een inwoner naar een andere locatie moeten voor een specifieke dienst of komt het voor dat de telefoon wordt opgenomen namens De Kompanjie of de 'onjuiste' gemeentenaam.

Kansen voor medewerkers

Aan alle medewerkers is bij de oprichting van De Kompanjie de zekerheid geboden dat zij na de ambtelijke fusie bij De Kompanjie in dienst zouden komen. Dit wordt door de gesprekspartners als beperkend ervaren ten aanzien van de organisatieontwikkeling. Het strategische personeelsbeleid is slechts deels van de grond gekomen: de organisatie heeft nog stappen te zetten met betrekking tot professionalisering.

Er is bewust de keuze gemaakt om een aparte naam te kiezen voor de werkorganisatie, zodat de medewerkers zich hiermee verbonden zouden voelen. In de tussenevaluatie wordt aangegeven dat de ambtenaren het over het algemeen moeilijk vinden om voor twee gemeenten te werken. Het was voor zowel de medewerkers, gemeentesecretarissen als bestuurders wennen aan de veranderde relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer, omdat dit via de algemeen directeur loopt en niet rechtstreeks naar de gemeentesecretaris of portefeuillehouder.

Kracht in de regio

De kracht in de regio is niet merkbaar veranderd. Wel blijkt, zoals ook ten aanzien van kwetsbaarheid wordt aangegeven, dat de gemeenten ook samen qua schaal nog altijd 'aan de onderkant zitten' omdat het slechts twee relatief kleine gemeenten betreft. Zoals eerder aangemerkt kan door de bestuurlijke verschillen, cultuurverschillen en de oriëntatie op verschillende buurgemeenten en regio's, het voordeel van samenwerking beperkt benut worden.

Opschalen zou voor de versterking van bestuurskracht effectiever zijn, is de indruk van de gesprekspartners, omdat nu niet met één mond gesproken wordt. Bovendien is het voor buurgemeenten ook verwarrend omdat ze politiek en bestuurlijk niet met dezelfde partner lijken te werken, zo wordt in de gesprekken aangegeven.

6.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip

Effecten op de beleidsvrijheid

De beleidsvrijheid is goed gewaarborgd. De gemeenteraden en colleges zijn hier zeer alert op. Bestuurlijke verschillen tussen Pekela en Veendam zijn vrij groot, dus veel beleid moet voor de gemeenten individueel worden opgesteld. De oriëntatie, zowel politiek als geografisch en in samenwerkingsverbanden, is uiteenlopend. Er blijft een verschil bestaan in besluitvorming en uitvoering (door amendementen per gemeente). De ambtelijke fusieorganisatie probeert wel zoveel mogelijk te uniformeren maar er wordt recht gedaan aan de vrijheid om te kiezen voor harmonisatie of voor individuele aanpakken of eigen beleid van gemeenten. Pekela en Veendam zijn geen duidelijke natuurlijke partners. Dit komt niet alleen naar voren in de samenwerking tussen de twee gemeenten, de verschillende oriëntatie in de regio maar ook in de discussies rond herindeling en samenwerking is dit merkbaar: momenteel wordt onderzocht of de twee gemeenten samen kunnen gaan met Stadskanaal, maar er zijn ook geluiden opgegaan over verschillende opties voor herindeling (Pekela in een ander verband dan Veendam).

De gemeenteraden hebben het gevoel dat ze voorheen over heel veel zaken/onderwerpen gingen en nu niet meer, terwijl dit juridisch niet het geval is: bedrijfsvoering is de verantwoordelijkheid van het college. Dit hangt samen met andere ontwikkelingen en gemeenschappelijke regelingen waardoor (gevoelsmatig) meer afstand ontstaat en minder invloed uitgeoefend kan worden. De kritische opstelling van de raden maakt harmoniseren politiek gevoelig en daardoor verloopt dit moeizaam.

Effecten ten aanzien van sturing

De keuze voor een eenhoofdige directie brengt verschillende consequenties met zich mee, waardoor de relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer uit balans is geraakt. Er is een harde knip ontstaan tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie: de besturen hebben formeel geen directe (verantwoordings)lijn meer met de ambtelijke organisatie. De colleges worden immers ondersteund door de gemeentesecretaris en die heeft niet langer de functie om de ambtelijke organisatie aan te sturen. De directeur is weliswaar secretaris van de besturen van De Kompanjie, maar is geen directe 'schakel' tussen de colleges en de organisatie. De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie kan hierdoor maar beperkt worden ingevuld.

Eenzijds hebben de besturen hierdoor formeel weinig contact en invloed op de organisatie, waardoor deze gevoelsmatig op afstand komt te staan en als aparte entiteit wordt gezien. Anderzijds wordt het perspectief van het personeel en de organisatie bij de besturen daardoor weinig vertegenwoordigd waardoor beperkt inzicht en verantwoording ontstaat met betrekking tot capaciteit, prioriteiten, budget, afwegingen, etc.

In de praktijk blijkt dat er op verschillende (informele) manieren toch naar de verbinding met de organisatie wordt gezocht. De portefeuillehoudersoverleggen worden hier bijvoorbeeld voor aangegrepen. Ook sluiten de gemeentesecretarissen aan bij de vergaderingen van het AB en DB. De raden zoeken tevens naar manieren om de organisatie nabij te houden: er wordt scherp gestuurd door middel van de begroting en het budgetrecht.

De ambtelijke organisatie voelt dat de raden graag controle willen houden over de organisatie, door de extra aandacht voor de bedrijfsvoering, met name uit Veendam. Dit werkt ook een versterkend effect in de hand: toen de raad van Veendam een extra taakstelling op met name de bedrijfsvoering had afgedwongen, kwam ook vanuit Pekela die wens tot een bezuiniging naar evenredigheid. De mogelijkheden die de raden gebruiken om hun positie te bestendigen, brengt het bestuur lastiger in positie en komt de effectiviteit van de ambtelijke organisatie onder druk te staan.

Er wordt in de gesprekken aangegeven dat dit directiemodel de sturingsmogelijkheden vanuit de gemeente ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie belemmert, en de aansluiting met en functioneren van de organisatie in de weg staat. Er wordt daarom gezocht naar een effectiever directiemodel. De huidige constructie werkt in de hand dat er binnen de organisatie verschillende routes worden bewandeld ten aanzien van sturing en prioriteiten, waardoor het model verlamt. In combinatie met de ervaring van

belangenverschillen (of zelfs strijd) tussen zowel de gemeenten als tussen de gemeenten en de werkorganisatie zijn de huidige sturingsmogelijkheden niet effectief om de samenwerking optimaal te kunnen benutten.

Door de verschillen tussen de gemeenten hebben de wethouders die in het DB zitten soms een opgave om de keuzes in de eigen colleges te verantwoorden. Ze hebben twee verschillende bestuurlijke rollen en dienen verschillende belangen: vanuit het DB dat van De Kompanjie en vanuit het college dat van de gemeente. Met name in Veendam, waar de raad zich kritisch opstelt ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen (waaronder De Kompanjie) levert dit een spanningsveld op. Het DB is hierdoor niet altijd goed in staat haar rol ten aanzien van de werkorganisatie effectief te vervullen. Omdat het AB uit de volledige colleges bestaat, wordt door dit bestuur weinig toegevoegd. De onderwerpen worden immers 'voorgekookt' in de discussies in het DB en de individuele gemeenten.

Twee gemeenten is een beperkt aantal voor een ambtelijke fusie, wordt in de gesprekken meegegeven. In het geval van tegenstrijdige belangen verloopt besluitvorming al snel moeizaam.

6.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie

Zoals in bovenstaande paragraaf al te lezen is, staat de relatie van het gemeentebestuur met de ambtelijke organisatie onder druk: de kritische gemeenteraden maken het moeilijk om de colleges hun rol als opdrachtgever te laten vervullen. Tegenstrijdige belangen komen via de portefeuillehouders vaak (onbedoeld) bij het DB en het AB te liggen, terwijl zij alleen over de bedrijfsvoering zouden moeten besluiten. Met name het DB wordt hierdoor een politieke orgaan dan het zou moeten zijn. Een formele relatie tussen de directie en het gemeentebestuur ontbreekt, wat een negatieve weerslag heeft op de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, in termen van verantwoording maar ook in een helder inzicht in de mogelijkheden van de organisatie (capaciteit en middelen om bestuursopdrachten te realiseren).

6.8 Effecten van ambtelijke fusie op bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is sinds de oprichting van De Kompanjie verbeterd, ten opzichte van de situatie in de twee afzonderlijke gemeenten. De reorganisatie heeft groot effect op het opzetten en inrichten van een efficiënte organisatie en heeft erg veel tijd gekost. Er wordt in de gesprekken gewezen op het feit dat nu, na vier jaar, de weliswaar verbeterde organisatie in een aantal opzichten nog altijd zoekende is. Tevens hebben de taakstellingen een nadelig effect gehad en heeft de aanhoudende discussie over een herindeling (een beperkende) invloed op de investeringen in de organisatie.

Vooraf is te weinig rekening gehouden met de consequenties van het plaatsen van alle medewerkers in de nieuwe organisatie en het aanhouden van alle locaties per gemeente, op de bedrijfsvoering en de ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Er is niet expliciet genoeg gekeken naar competenties en functies, ontwikkeling, opleiden of afvloeien.

De sturingsinformatie wordt als erg beperkt ervaren door de directeur en gemeentesecretarissen: er is te weinig data om goed mee te kunnen sturen en keuzes te maken ten aanzien van bestuursopdrachten. Daardoor heerst het gevoel niet 'in control' te zijn en zorgt dat het moeilijk is om goed vooruit te kunnen kijken met de organisatie. De verrekensystematiek wordt wel als een toevoeging ervaren, maar kan zeker op den duur niet bieden wat de gemeenten willen: er komen door de samenwerking en harmonisering immers steeds meer kosten die niet of nauwelijks toe te schrijven zijn aan één van de twee gemeenten. De urenregistratie is wel een goed middel om het bestuur meer inzicht te geven in de consequenties van opdrachten voor de middelen en capaciteit.

6.9 Ervaringen gemeenten met ambtelijke fusie

In de interviews zijn de volgende ervaringen en geleerde lessen met betrekking tot (het aangaan van) de ambtelijke fusie aangegeven:

- a. Werk samen met gemeenten die gelijkwaardig zijn (grootte, financieel).
- b. Samenwerking met maar twee partners is erg beperkt, dit is met name lastig voor besluitvorming waarbij de gemeenten het niet eens zijn.
- c. Samenwerking met meerdere partners zorgt voor nog meer belangen en strijd en ook risico's.
- d. Denk vooraf na over de organisatieontwikkeling en wie en wat daar voor nodig is.
- e. Het harmoniseren van werkprocessen vraagt om een goede voorbereiding.
- f. Kies voor een duidelijke visie/koers voor de samenwerking en de individuele gemeenten (dus ook over een eventuele herindeling).
- g. Fuseer alleen als je het echt wilt en eraan committeert en niet om een herindeling te voorkomen.
- h. Besteed als gemeenten aandacht aan de verschillende organisatieculturen en de omslag naar een nieuwe organisatie, functies en werkwijzen.

De duurzaamheid van het model wordt verschillend gezien. Uit de gesprekken blijkt een aantal opvattingen:

- a. met een aanpassing van het directiemodel waardoor betere sturing en verantwoording ontstaat, zou De Kompanjie zich kunnen ontwikkelen tot een duurzame organisatie;
- b. de ambtelijke fusie heeft de verantwoordingslijnen doorbroken waardoor een gemeente niet langer effectief kan functioneren (en dus niet toekomstbestendig is);
- c. verdere opschaling (al dan niet bestuurlijk) wenselijk of zelfs noodzakelijk zou zijn voor een toekomstbestendige organisatie.

7. Groningen - Ten Boer: operationeel sinds 2007

7.1 Typering van model Groningen – Ten Boer

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: kenmerken en feiten van model Groningen – Ten Boer

Groningen – Ten Boer	
Participerende gemeenten	Groningen en Ten Boer
Inwoneraantal (totaal en per gemeente)	200.453 (Groningen) 7.454 (Ten Boer) 207.907 (totaal) ⁴⁰
Provincie	Groningen
Startdatum ambtelijke fusie	1 januari 2007
Aantal fte	12,4 fte achtergebleven formatie Ten Boer 39,6 fte is over gegaan naar/opgenomen door de gemeente Groningen.
Huisvesting	De uitvoerende taken worden door de gemeente Groningen, in Groningen uitgevoerd. De publieksbalie (frontoffice, medewerkers van Groningen, Burgerzaken, WMO/SoZa loket en loket VROM) wordt door medewerkers van Groningen, in Ten Boer uitgevoerd. De unit bestuursondersteuning zit in Ten Boer en heeft de regie (en coördinatie) rol.
Omvang gemeentebegrotingen 2015	€ 999,2 miljoen (G), € 15,8 miljoen (T-B), inclusief de bijdrage aan Groningen. Ten Boer is artikel 12 gemeente en heeft een saneringsbegroting ⁴¹ .
Omvang bijdrage per gemeente Ten Boer 2015	€3,4 miljoen ⁴²

Juridisch construct: privaatrechtelijke raamovereenkomst met aanvullende dienstverleningsovereenkomsten

Groningen en Ten Boer werken samen op basis van een privaatrechtelijke Raamovereenkomst met zes aanvullende DVO's:

1. Belastingen en burgerzaken.
2. Hulpverleningsdienst.
3. Milieudienst.
4. Onderwijs, cultuur, sport en welzijn.
5. Ruimtelijke ordening en economische zaken.
6. Sociale zaken en werk.

De overeenkomsten zijn tussen de colleges van Groningen en Ten Boer. Er is gekozen voor overeenkomsten, omdat het gaat om 'maximale uitbesteding' en niet om een daadwerkelijke fusie van het ambtelijk apparaat. Het personeel van de gemeente Ten Boer is rechtspositioneel overgegaan naar Groningen. Op basis van delegatie en mandaat (mandaatbesluit) worden taken toebedeeld aan mensen en organisatieonderdelen binnen de gemeente Groningen.

⁴⁰ CBS statline, peildatum 1 januari 2015.

⁴¹ O.b.v. programmabegrotingen 2015.

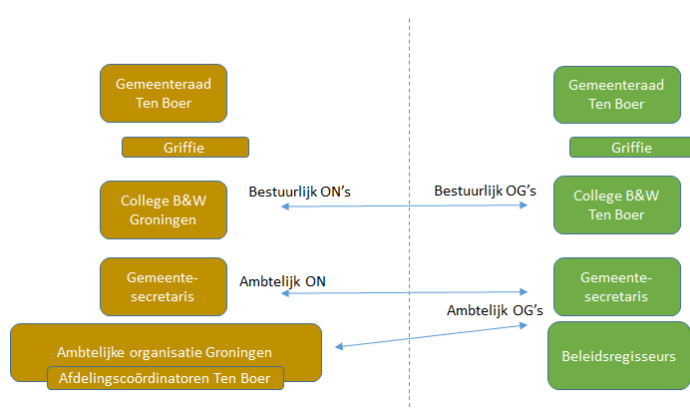
⁴² Informatie afdeling control.

Op basis van de DVO's zijn regelingen van verantwoording opgesteld die op hoofdlijnen de werkprocessen ten aanzien van Ten Boer (met name beleidsprocessen) beschrijven voor de medewerkers in Groningen. Per taakgebied is uitgewerkt wat de twee partijen doen, welk kwaliteitsniveau de processen en producten moeten halen, hoe het mandaat voorbereid wordt en uitleg in het geval van tegenstrijdige of afwijkende belangen.

De raam- en dienstovereenkomsten zijn destijds aangegaan voor onbepaalde tijd, met als eerste mogelijkheid tot beëindiging 1 januari 2013. De DVO's worden ieder jaar na de programmabegroting aangepast en eindigen te allen tijde met het beëindigen van het raamcontract⁴³.

Rolverdeling bij model Groningen – Ten Boer: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

Het raamcontract en de uitbestedingsovereenkomst tussen de colleges vormen de basis voor het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Het college van Ten Boer is krachtens het raamcontract bestuurlijk opdrachtgever en afnemer van Groningen. Deze taak is (deels) gemandateerd aan de gemeentesecretaris en de beleidsregisseurs van ten Boer. De gemeentesecretaris in Groningen is namens het bestuur formeel, ambtelijk opdrachtnemer. Groningen is eigenaar van de organisatie. De rolverdeling is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1: rolverdeling uitbestedingsmodel Groningen – Ten Boer

Deze rollen krijgen in de praktijk als volgt vorm:

- bestuurlijke aansturing tijdens de portefeuillehoudersoverleggen van Ten Boer met de beleidsmedewerkers en directie van Groningen;
- ambtelijke coördinatie en afstemming met de concerncoördinatoren en door de gemeentesecretarissen op concernniveau;
- inhoudelijke sturing en coördinatie door het regisseursteam en een controller van Ten Boer;
- per betrokken dienst wordt door een medewerker van Groningen op directieniveau invulling gegeven aan de coördinatie met Ten Boer (dit is een parttime functie, betaald uit het budget van Ten Boer);
- ambtelijk-bestuurlijke overleggen tussen Groningen en Ten Boer over het functioneren van het model, tussen de gemeentesecretarissen en drie keer per twee jaar met bestuurders van beide gemeenten.

De sturing vanuit Ten Boer is verschoven van ambtelijk naar politiek-ambtelijk, omdat de coördinatoren hun rol niet goed konden uitoefenen. Met het instellen van de portefeuillehoudersoverleggen is er een duidelijke scheiding tussen de verantwoordelijkheden ontstaan: de (inhoudelijke) afstemming ten aanzien van Ten Boer is expliciet bij de coördinatoren en beleidsregisseurs komen te liggen en de organisatie en het presteren van de afdelingen zijn de verantwoordelijkheid van (de gemeentesecretaris en directeurs van) Groningen, en daar kunnen de portefeuillehouders nu rechtstreeks op aansturen.

Er zijn naar verloop van tijd ook afspraken gemaakt over een escalatieladder: van gemeentesecretaris naar gemeentesecretaris, gemeentesecretaris naar college (Ten Boer) en de eventuele laatste stap: naar de stuurgroep (gemeentesecretarissen en bestuurder(s) van beide gemeenten), voor bijsturing van opdrachtgever en opdrachtnemer.

⁴³ Raamcontract 2006, Art. 3 lid 3.

Gemeenteraad en college Ten Boer behouden zelfstandigheid

Ten Boer is nog altijd een bestuurlijk zelfstandige gemeente. Dit betekent dat het college en de raad het beleid bepalen en de regie voeren ten aanzien van de ambtelijke organisatie. De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het college. Ten Boer heeft een eigen begroting en bepaalt de allocatie van de middelen, waar de raad mee in moet stemmen: de verantwoording gaat via een eigen begrotingscyclus. De P&C-cycli van Groningen en Ten Boer worden jaarlijks op elkaar afgestemd.

Nabijheid en zelfstandigheid liggen aan de basis van dit model. In een gevoeligheidsanalyse voorafgaand aan de uitbesteding is nagegaan of de zelfstandigheid en identiteit geborgd kunnen worden; dit is het geval omdat de DVO's per dienst worden ingevuld. De raad heeft in kunnen stemmen met het model, de analyses die hieraan ten grondslag liggen en de raamovereenkomst met bijbehorende DVO's (raadsbesluit d.d. 26-10-2005).

Colleges van B&W

Het college van B&W van Ten Boer is formeel opdrachtgever richting Groningen, en legt daarover verantwoording af aan de raad. Het uitgangspunt was dat de bestaande werkwijzen in de gemeenten werden gehandhaafd: de verhoudingen tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie bleven hetzelfde. Om de coördinatie met de afdelingen van Groningen te verbeteren is een bestuurlijk overleg (portefeuillehoudersoverleg) ingesteld: wethouders overleggen met de betreffende directeur in Groningen. Naast de aansturing van de gemeentesecretaris is hiermee directe sturing door de bestuurders ontstaan ten aanzien van de ambtelijke organisatie in Groningen.

Bestuursondersteuning blijft nabij

De gemeentesecretaris van Ten Boer is namens het college aanspreekpunt en coördinator van de samenwerking en staat aan het hoofd van de unit bestuursondersteuning die ondersteunende, coördinerende en regietaken uitvoert voor Ten Boer. Eén keer per jaar voert de gemeentesecretaris overleg met Groningen (al dan niet bestuurlijk) over de algemene zaken en ontwikkeling van het model. De unit bestuursondersteuning van Ten Boer voert de regie over de processen die leiden tot de kadernota begroting, projecten, beleidsontwikkeling, tussentijdse rapportages en verantwoordingsdocumenten (jaarrekening, jaarverslag). Deze documenten komen aan de orde in het overleg en besluitvormingstraject, zoals portefeuillehoudersoverleggen, collegevergaderingen, commissie- en raadsvergaderingen en worden (beleids- en cijfermatig) voorbereid door Groningen en vastgesteld door de gemeenteraad van Ten Boer.

Inbreng en verrekening om de drie jaar

Er is geen sprake van inbreng van een bedrijfsvoeringsbudget, zoals bij het vormen van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie wel het geval is. Het reguliere werk wordt verrekend op basis van de taken en prijs per uur, inclusief de overhead tot de kostprijs (een lumpsum bedrag). Dit bedrag wordt voor drie jaar vastgelegd, nadien worden de uren en tarieven geëvalueerd en indien nodig gewijzigd. De wijzigingen gelden voor de toekomstige kosten. Er wordt hierbij rekening gehouden met het incidentele of structurele karakter van de eventuele overschotten of tekorten van Groningen en wat de oorzaak van de afwijking is. De uiteindelijke afrekening vindt op totaalniveau tussen Groningen en Ten Boer plaats (niet op dienstniveau).

Ten aanzien van de verrekening van eventuele meerkosten of onderbesteding is 'niet millimeteren' het devies van zowel Groningen als Ten Boer, en dit is vooraf ook zo vastgelegd: er wordt gekeken naar redelijke verhoudingen, omdat te gedetailleerde afrekeningen niet tot een constructieve samenwerking zou leiden.⁴⁴

Voor kapitaalswerken/projecten worden aparte afspraken worden gemaakt. Er is binnen de afgesproken budgetten ruimte voor onvoorziene bestuursopdrachten, maar hierover zal wel een afweging worden gemaakt ten aanzien van capaciteit en middelen.

⁴⁴ Notitie uitbesteding, 2005.

Extra btw door de keuze voor een raamovereenkomst

Ten Boer heeft een nadelig btw-effect gehad door de keuze voor een raamovereenkomst: over de dienstverlening met Groningen wordt btw in rekening gebracht. Ten aanzien van de uren kan dit kostprijsverhogend zijn als er sprake is van niet compensabele btw. Het structurele nadeel voor Ten Boer is in het verleden vastgesteld op €48.000. Ten Boer heeft getracht hierover afspraken te maken met de belastingdienst en het ministerie. Dit heeft niet geleid tot een oplossing van het btw-nadeel.

7.2 Motieven samenwerking Groningen-Ten Boer

Motieven Ten Boer

Uit de documentstudie⁴⁵ en de gesprekken blijkt dat de keuze voor samenwerking met Groningen was ingegeven door de kwetsbaarheid van de organisatie van Ten Boer, gekenmerkt door een klein ambtelijke apparaat met veel eenmansposten. Er was niet genoeg ambtelijke uitvoeringskracht, te veel versnippering in samenwerkingsrelaties wat afdeed aan de bestuurskracht en hoge financiële risico's. Hierdoor werd Ten Boer niet langer in staat geacht volledig zelfstandig het hoge ambitieniveau te kunnen verwezenlijken, de gewenste dienstverlening te leveren en de uitbreiding van taken op te vangen. In combinatie met het financiële meerjarenperspectief, de juridisering van de overheid en de lappendeken aan samenwerkingsverbanden werd samenwerking nodig geacht om:

- a. kwetsbaarheid te verkleinen;
- b. kwaliteit te waarborgen;
- c. efficiëntie te realiseren in de bedrijfsvoering (kostenbeheersing).

De gemeenteraad stelde een aantal criteria vast waaraan een samenwerking moest voldoen, waaruit de motieven voor dit model zichtbaar zijn:

- a. Zelfstandigheid als uitgangspunt: behoud van democratisch legitiem bestuur en eigen opdrachtgeverschap, de raad houdt de directe zeggenschap over het gemeentelijke takenpakket.
- b. Versterking van de identiteit van Ten Boer (plattelandsimago): activiteiten en gemeenschap borgen en ontwikkelen, dicht bij de burger.
- c. Groei van de hoofdkern.
- d. Beperking kwetsbaarheid van de eigen organisatie.
- e. Waarborgen van de kwaliteit van de organisatie.
- f. Realisering van maximale efficiëntie in de bedrijfsvoering.

De samenwerking met omliggende, kleine plattelandsgemeenten (Bedum en Loppersum) is tevens verkend, maar in hen vond Ten Boer geen natuurlijke partners en geen versterking van de bestuurskracht. Groningen was gezien de schaalgrootte, de enige partner die de uitbestedingsconstructie kon dragen. Het samenwerken in verschillende samenwerkingsverbanden zou de bestuurskracht niet ten goede komen en zorgde niet voor de gewenste vermindering van de kwetsbaarheid.

Motieven Groningen

Groningen wilde de uitbesteding op zich nemen om verschillende redenen⁴⁶:

- a. het inzetten van kennis en ervaring;
- b. positioneren als betrouwbare samenwerkingspartner in de regio;
- c. een werkbare bijdrage leveren aan de oplossing van problemen in kleine gemeenten;
- d. de eigen organisatie leren denken van buiten (opdrachtgever) naar binnen (opdrachtnemer): zakelijk, servicegericht en kostenbewust.⁴⁷

De verwachting was dat de drempel voor andere gemeenten om samen te werken met Groningen lager wordt en het imago van de stad een positieve impuls krijgt wanneer het model Groningen-Ten Boer succesvol blijkt te zijn. De relatie tussen de stad Groningen en het ommeland is van oudsher moeizaam. De plattelandsgemeenten zijn argwanend richting de stad, omdat ze niet willen worden 'opgeslokt' door de grote gemeente. De stad wilde met de samenwerking graag bewijzen dat het wantrouwen van het

⁴⁵ Notitie uitbesteding 2005, projectplan 2005.

⁴⁶ Evaluatie 2013, gesprekken Ten Boer.

⁴⁷ Evaluatie samenwerking 2007.

ommeland onterecht is en dat een constructieve samenwerking goed mogelijk is. Het model van maximale uitbesteding laat zien dat Groningen bereid is tot samenwerken met het ommeland.

7.3 Doelen van de uitbesteding

Tabel 2: doelen en indicatoren

Doel	Indicator
Kosten verminderen	Een structureel voordeel van €200.000 voor Ten Boer en geen extra kosten voor Groningen.
Kwaliteit verhogen	Kwaliteit van stukken verhogen en aanleveren stukken verbeteren voor Ten Boer Verzakelijking opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie
Kwetsbaarheid verminderen	Minder eenpitters, grotere formatie voor Ten Boer
Klantgerichtheid/kansen dienstverlening	Behoud van de kwaliteit van dienstverlening Frontoffice moet in Ten Boer blijven
Kansen voor medewerkers	Behouden rechtspositie medewerkers
Kracht in de regio	Versterking van de identiteit van Ten Boer (plattelandsimago) Goede buurimago ontwikkelen voor Groningen

7.4 Nadere toelichting op enkele doelen

Kosten verminderen

Het model Groningen-Ten Boer moet voor Ten Boer een structureel voordeel opleveren, vastgesteld op €200.000 per jaar. De voorwaarde van Groningen is dat het geen extra kosten oplevert. Groningen maakt bij de bekostiging van de taken van Ten Boer gebruik van een concernreserve om constante verrekening te voorkomen. Door harmonisering, vermindering van de overhead en kostenbewuste afspraken over de inzet zullen efficiëntievoordelen gerealiseerd moeten worden.

Budgetten zijn vastgesteld voor alle werkzaamheden die door de opdrachtnemer uitgevoerd gaan worden. De afgelopen jaren werd 3,7 miljoen euro per jaar besteed bij Groningen. In 2015 is dit in verband met bezuinigingen gedaald naar 3,4 miljoen euro.

Kwaliteit verhogen

Voorafgaand aan de uitbesteding aan Groningen is het gehele takenpakket van de gemeente Ten Boer doorgelicht. Per taakveld zijn kengetallen, producten, budgetten en personeelsinzet geïnventariseerd en gecontroleerd op wettelijke barrières ten aanzien van uitbesteding. Op basis van deze informatie heeft Groningen offertes opgesteld om de kosten en formatie voor de uit te voeren taken in beeld te brengen. Groningen kan door de grotere omvang en bredere formatie beter inspelen op eerder genoemde ontwikkelingen en heeft meer specialistische functies in huis voor specifieke vraagstukken om zo het ambitieniveau van Ten Boer te kunnen realiseren, het bestuur goed te kunnen bedienen en de dienstverlening van hoge kwaliteit te houden.

Ten Boer moet met de achtergebleven formatie (gemeentesecretaris en bestuursondersteuning) haar rol als opdrachtgever ontwikkelen om zo de gewenste kwaliteit geleverd te krijgen.

Kwetsbaarheid verminderen

Met de 52 fte redde de gemeente het niet langer om de kwaliteit te leveren en ambities waar te maken. Groningen kent een grotere organisatie met minder eenpitters en minder versnippering, meer mogelijkheden tot vervanging. Met ondersteuning van het ambtelijk apparaat van Groningen zou Ten Boer beter in staat moeten zijn om de ontwikkelingen bij te houden en extra taken op te vangen zonder grote financiële gevolgen.

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

Ten Boer wilde haar kwaliteit van dienstverlening behouden en mogelijk nog verbeteren, en de dienstverlening lokaal houden. Het was een vereiste dat de frontoffice voor diensten als het aanvragen van een paspoort en vergunningen in Ten Boer zouden blijven, en ook de correspondentie tijdig en correct verzorgd, ook met de afwijkende reactietermijnen of processen ten opzichte van Ten Boer.

Kansen voor medewerkers

Kansen voor medewerkers is niet specifiek als doel benoemd, maar wel als aandachtspunt beschreven: er wordt gezorgd voor de garantie dat dezelfde rechtspositie zou gelden bij de overgang naar de organisatie van Groningen, in verband met een reorganisatie die daar gepland stond.

Alle collectieve en individuele personeels- en arbeidsvoorwaarden zijn in kaart gebracht, voor de overgang van personeelsleden naar de organisatie van Groningen. Mocht de raamovereenkomst worden beëindigd, is Ten Boer verplicht al het personeel weer terug te nemen.

7.5 Realisatie van de doelen en motieven

Hieronder wordt ingegaan op de mate waarin de bovengenoemde doelen zijn behaald.

Structurele voordelen worden behaald

Uit de gesprekken blijkt dat het structurele voordeel wat werd beoogd, wordt behaald. De €200.000 voordeel is het eerste jaar van de samenwerking direct gerealiseerd en daarna in stand gehouden. De voordelen zijn op zowel de bedrijfsvoeringskosten als de programmakosten behaald.

In de opstartfase was er veel enthousiasme voor het model, maar soms te weinig zicht op de gevolgen (financieel) voor met name Groningen. De gemeente heeft in het begin leergeld geaccepteerd. Nu het model langer in werking is, zijn deze kosten minder en is de samenwerking efficiënter, waardoor de financiële belangen beter in balans zijn.

Voor de verrekening worden de principes 'niet millimeteren' en 'elkaar wat gunnen' aangehouden. Dit was bij de oprichting het principe en wordt nog altijd gehanteerd. Groningen houdt hiervoor een concernreserve aan, deze reserve kent momenteel een positief saldo: €252.000. De concernreserve wordt gebruikt om gedurende de drie jaar dat de tarieven en uren zijn vastgesteld, niet steeds te hoeven verrekenen voor meerwerk of onderbesteding. Eventuele discussies over verrekening worden evengoed niet uit de weggegaan: de hoogte van het totale budget voor de diensten van Groningen is de afgelopen jaren aangepast ten aanzien van de daadwerkelijke inzet.

Ten Boer krijgt producten en diensten geleverd door Groningen, wat is geëvalueerd als een 'breed pakket voor een redelijke prijs'. De vastgestelde uurtarieven uit de DVO's komen niet altijd goed uit, omdat dit een gemiddeld tarief is, waardoor dit niet altijd overeenstemt met de ingeschaalde functie in Groningen. Dit is een afweging die Groningen zelf maakt ten aanzien van het budget, de afspraak met Ten Boer is slechts op kosten.

Momenteel voert Ten Boer, in het kader van de artikel 12 positie, bezuinigingen door. Deze raken ook de contracten met Groningen. Minder budget betekent ook minder capaciteit in Groningen voor taken van Ten Boer. Concreet uit zich dit bijvoorbeeld in de beperking van de uren van de coördinatoren. Dat Ten Boer minder afneemt is een relatief klein verschil voor de begroting van Groningen. Groningen heeft meegewerkt de kostenbesparing te realiseren.

Kwaliteit is sterk verbeterd

De kwaliteit van de beleidsstukken van Ten Boer is sinds de uitbesteding aan Groningen sterk verbeterd, wordt aangegeven in de gesprekken. Zowel het college als de raad van Ten Boer zijn tevreden over de uitvoering door Groningen.⁴⁸ In de evaluatie na de eerste drie jaar van het model werd geconcludeerd dat het werk dat werd geleverd 'professioneel, goed doordacht en vaak met gevoel voor de *finishing touch* als het om de lokale situatie van Ten Boer gaat'. Dit was wel een zoektocht naar de juiste balans tussen opdrachtgever en -nemer: wat Ten Boer verlangt van de organisatie, wat daar voor nodig is en hoe

⁴⁸ Evaluatie model Ten Boer 2010.

Groningen dat het beste bieden zonder daarin te sturen. Dit is in de loop der jaren aangescherpt door o.a. resultaatafspraken en formeler opdrachtverstrekking.

Ten Boer profiteert als kleine plattelandsgemeente van het grote, sterke ambtelijk apparaat van de stad: gevoelsmatig is de organisatie van 50 naar 3.300 ambtenaren 'gegroeid'. Er is meer gespecialiseerd personeel en er zijn meer mogelijkheden om specifieke expertise in te huren. Er werkt een klein aantal medewerkers van Groningen aan de lokale vraagstukken van Ten Boer. Zij zijn beschikbaar voor raadsleden en zijn ook aanwezig op het moment dat de raadstukken behandeld worden. Er wordt heel bewust actie ondernomen om betrokkenheid te creëren, hiervoor worden ambtenaren bijvoorbeeld af en toe uitgenodigd om rond te kijken in de kernen van Ten Boer, om de lokale kennis te vergroten. Ook kennismaking aan het begin van een raadsperiode op bepaalde thema's en de actualiteiten draagt bij aan gevoel voor de lokale omstandigheden van Ten Boer.

Op de aandacht voor de lokale situatie moet Ten Boer alert zijn (en zelf organiseren), want er is in Groningen minder kennis van lokale omgeving en het ambtelijke apparaat op afstand is moeilijker bereikbaar voor signalen uit de samenleving. De politieke afstanden zijn onverminderd kort, maar voor de ambtelijke dienstverlening zijn de lijnen in de organisatie langer geworden.⁴⁹ Deze afstand zorgt, zo blijkt uit de gesprekken, voor een gezonde afstand tussen de bestuurder en de ambtelijke organisatie, en gaat dus niet ten koste van de kwaliteit.

In de evaluatie wordt gewezen op de rol van gemeente Ten Boer als 'spiegel van eigen handelen' voor Groningen, die van grote waarde is. Groningen is zich bewust van bepaalde knelpunten maar doet hier zelf niet altijd wat mee. Ten aanzien van Ten Boer zijn ze als contractpartner verplicht om zich te verbeteren, wat ten goede komt aan de kwaliteit voor beiden. In een enkel geval kan Ten Boer wel eens als pilot of case study gebruikt worden door de medewerkers van Groningen, hoewel de mogelijkheden hiervoor in de praktijk beperkt zijn, omdat het een klein gebied betreft en weinig representatief is ten aanzien van de rest van Groningen.

Kwetsbaarheid is verminderd door uitbesteding

De kwetsbaarheid van Ten Boer is sterk verminderd door de samenwerking met Groningen. Immers was de gemeente niet langer in staat om de taken zelf uit te voeren op het gewenste ambitieniveau en kon de gemeente niet veel langer (bestuurlijk) zelfstandig blijven als gemeente. Dat is nu wel het geval, geven de gesprekspartners aan. Daarnaast is de vervangbaarheid van medewerkers een stuk groter geworden. De ambtelijke uitvoeringskracht is enorm toegenomen en daarmee ook de bestuurskracht, met name in regionale samenwerkingsverbanden kan men het effect van een sterk ambtelijk apparaat in haar voordeel gebruiken.

Een nieuw soort kwetsbaarheid is ontstaan door het (natuurlijk) verloop bij Groningen waardoor kennis over Ten Boer maar ook over het model wegvloeit. Zeker nu de samenwerking langere tijd loopt en de oorspronkelijke medewerkers van Ten Boer volledig opgenomen zijn in de organisatie van Groningen, die tevens aan reorganisatie onderhevig is geweest. Investering in goede overdracht van deze kennis is daarom een punt van aandacht. De loyaliteit op het ambtelijk niveau in Groningen is weliswaar groot, maar Ten Boer wordt soms als 'lastig' ervaren, waardoor afstemming en coördinatie van groot belang blijft.

Ten Boer is momenteel 'Artikel 12 gemeente', maar dit is volgens de betrokkenen niet te wijten aan de samenwerking met Groningen, maar aan de grondpositie. Groningen heeft meegedacht om de situatie te verbeteren. Er is maar weinig ruimte voor verdere bezuinigingen (vrijwel alles is al uitbesteed of geprivatiseerd) of om de DVO's te krimpen of goedkoper te maken, maar toch zijn hier effectieve afspraken over gemaakt. De mening wordt gedeeld dat Ten Boer dankzij de samenwerking toekomstbestendig is geworden. De discussie rond herindeling loopt nog altijd, maar de knelpunten ten aanzien van de kwaliteit en kwetsbaarheid zijn door de samenwerking met Groningen ondervangen.

⁴⁹ Herweijer en van der Zee, 2011.

De artikel 12 positie van Ten Boer is met name een onderwerp, omdat een herindeling mogelijk in de toekomst nog kan plaats vinden. Groningen denkt en rekt daarom soms op eigen initiatief mee, tevens omdat de overgebleven capaciteit in Ten Boer zeer beperkt is, maar geeft geen sturende adviezen.

Dienstverlening is verbeterd en klanttevredenheid gestegen

Over de klantgerichtheid/dienstverlening is de raad positief en inwoners zijn tevreden. Onderzoek onder de inwoners van Ten Boer wees uit dat de klanttevredenheid is gestegen: van een 7,2 in 2006 naar een 7,8 in 2010. Ten Boer scoort in een tevredenheidsmeting onder haar inwoners het hoogst van alle gemeenten in Groningen op de publieke dienstverlening.⁵⁰ De politieke betrokkenheid van inwoners lijkt verminderd, want de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is na de uitbesteding aan Groningen gedaald: van 72,7% in 2006 tot 62,1% in 2010, al is dit in lijn met de landelijke trend.

Uit de evaluatie blijkt dat het tijdig en correct verzorgen van de correspondentie in 2010 nog wel een knelpunt is: het afhandelen van klachten en beantwoorden van brieven en e-mails overschrijden vaak de termijn (de afhandelingstermijn van Groningen is langer dan van Ten Boer) en de correspondentie raakt nog wel eens zoek bij Groningse diensten. Ten Boer wijdt dit aan het verschil in afhandelstermijn, de grootte van de afdelingen en de problemen inherent aan een grote organisatie en ziet dit niet als al te nadelig effect van de uitbesteding.

Meer doorgroeimogelijkheden voor medewerkers als bijkomend voordeel

Onder de medewerkers van Ten Boer was eerst protest over de uitbesteding, omdat zij hierdoor 'naar de stad moesten'. Niet alleen qua locatie, maar ook inhoudelijk heeft dit impact: een functie bij een kleine gemeente is immers anders dan die in een grote stad. Aangegeven wordt dat het medewerkerstevredenheidsonderzoek uitwees dat het bredere perspectief en de betere groeiscenario's ook als aantrekkelijk worden ervaren. Hun rechtspositie is bij de overname door Groningen behouden gebleven en mocht de samenwerking beëindigd worden, dan is Ten Boer nog altijd verantwoordelijk voor de medewerkers.

Voor de beleidsregisseurs die 'achtergebleven' zijn in Ten Boer geldt dat zij de verantwoordelijkheid voor veel werkvelden hebben en met 'zware diensten' (inmiddels directies) met interpersoonlijke spanningen te maken hebben. Zij hebben andere competenties eigen moeten maken. Af en toe moeten zij sterk in de schoenen staan om tegen Groningen 'op te kunnen boksen'.

Ambtenaren in Groningen vinden het over het algemeen leuk om voor Ten Boer te werken: zij zijn aanwezig bij raadsvergaderingen, zijn betrokken en er is wisselwerking met het college en de raad.

Kracht in de regio is gegroeid

Er wordt in de gesprekken aangegeven dat de ambtelijke voorbereiding door de samenwerking met Groningen van (onverwachte) regionale overleggen sterk is, ten opzichte van de situatie als volledig zelfstandige gemeente. Ten Boer heeft nu een groot, sterk ambtelijk apparaat achter zich staan dat ook op korte termijn in staat is goede beleids- en bestuurlijke stukken te leveren.

Omliggende gemeenten waren in eerste instantie achterdochtig: er bestaat tussen de stad Groningen en 'het ommeland' een spanning die ver terug gaat. Na acht jaar bestaat de gemeente nog altijd zelfstandig, met een goed geïnformeerd bestuur. Voor zowel Groningen als Ten Boer is dit gunstig geweest. Nu het model blijkt te werken heeft Ten Boer zelfs een voorbeeldfunctie gekregen, in de regio en daarbuiten. De huidige 'artikel 12 positie' wordt door tegenstanders echter wel weer aangegrepen om het model af te wijzen/bekritisieren, terwijl deze situatie niet samenhangt met de samenwerking (zie uitleg bij 'kwetsbaarheid').

Ook heerst het gevoel ten aanzien van de provincie en het Rijk sterker te staan: door de ambtelijke uitvoeringskracht is men in Ten Boer beter in staat om voor zichzelf op te komen in regionale, provinciale en landelijke aangelegenheden. Ten Boer is nog altijd een kleine speler in de regio en de druk vanuit de provincie om te komen tot een herindeling wordt nog altijd gevoeld. Het huidige college van Gedeputeerde Staten stuurt echter wel wat minder nadrukkelijk aan op fusies in de provincie dan het vorige college. Groningen wordt als partner genoemd voor een mogelijke herindeling. Door de huidige financiële situatie is Ten Boer een minder aantrekkelijke fusiepartner.

⁵⁰ Waar staat je gemeente?, evaluatie model Groningen-Ten Boer 2010.

7.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip

Effecten ten aanzien van beleidsvrijheid

Het privaatrechtelijke construct van raam- en DVO's zorgt voor directe verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever en opdrachtnemer. Tevens zorgt deze vorm voor minder bestuurlijke drukte dan een GR: één keer per jaar wordt bestuurlijk overleg gevoerd.

Het model heeft voor Ten Boer geleid tot een keuze voor een aantal specifieke, lokale thema's waarop de gemeente regie en beleidsvrijheid wil houden en alle 'overige' zaken te harmoniseren met Groningen en beleidskeuzes over te nemen. Deze keuze heeft ertoe geleid dat de eigen beleidslijnen goed kunnen worden vastgehouden, met name de lokale aspecten van beleid, de echte dorpsaangelegenheden. Zo wordt bijvoorbeeld de grondnota volledig van Groningen overgenomen, maar kent het sociaal beleid wel sterker een eigen invulling. De ambtelijke samenwerking heeft daardoor niet geleid tot verminderde beleidsvrijheid: als de raad en het bestuur het willen kan de vrijheid om een eigen stempel te drukken behouden blijven. De kwaliteit en nabijheid, herkenbaarheid worden momenteel goed gewaardeerd.

Er is ingecalculerde ruimte voor nieuwe, onverwachte bestuursopdrachten, maar dit is door de uitbesteding wel verminderd. Dit wordt niet als negatief ervaren. Er is meer afstand tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur ontstaan, en een verzakelijking van de verhoudingen. Enerzijds doordat een bestuurder geen/weinig rechtstreekse aanspraak kan doen op een beleidsmedewerker, dit verloopt via de gemeentesecretaris en een directeur. Anderzijds doordat afspraken zijn gemaakt over de uitvoering en oplevering en dit dus duidelijk vooraf geformuleerd moet worden.

Er zijn weinig belangenverschillen tussen de twee gemeenten, door het verschil in schaalgrootte en karakter. Hierdoor kan Ten Boer haar eigen beleid bepalen, en gaat het niet ten koste van de capaciteit voor de gemeente Groningen zelf. De juiste balans moest worden gezocht met betrekking tot de inhoudelijke advisering (en geen sturing) van Groningen met betrekking tot beleidsstukken, maar ook in helder opdrachtgeverschap vanuit Ten Boer.

Een effect van de uitbesteding is dat de lokale *feeling* niet vanzelfsprekend is, maar georganiseerd moet worden. Daarvoor is aansporing en alertheid vanuit Ten Boer voor nodig en een constructieve houding vanuit (de medewerkers van) Groningen.

De beleidsvrijheid blijft een spanningsveld, maar het zorgt ook voor scherpte bij lokale bestuurders om te definiëren wat het karakter is van de gemeente en welk beleid onderscheidend zou moeten zijn en daarom anders georganiseerd.

Effecten ten aanzien van sturing (op de ambtelijke organisatie)

De privaatrechtelijke overeenkomst maakt dat de diensten en kwaliteit (in theorie) afgedwongen kunnen worden door Ten Boer. Het is immers een zakelijke overeenkomst tussen contractpartners. Toch is er wel degelijk politieke sturing nodig, omdat dit ten aanzien van de grote ambtelijke organisatie wat meer gewicht in de schaal legt. Politieke sturing is daarom effectief gebleken, naast de inhoudelijke sturing vanuit de unit bestuursondersteuning. De coördinatoren kunnen zich concentreren op afstemming en beleidsregisseurs op de inhoud, wat zorgt voor nabijheid als opdrachtgever.

De bestuurlijke sturing geeft meer grip op de output (kwaliteit en inhoud) en zorgt voor een vermindering van de coördinatiekosten, controle op de algemene kenmerken en borging van specifieke kenmerken van Ten Boer. De invloed op de organisatie vanuit Ten Boer is goed en werkt constructief, omdat de gemeente producten inkoopt en geen mensen, dus daar kan de organisatie op aangesproken worden. De escalatieladder is ingesteld om de juiste vraagstukken en knelpunten op het juiste niveau te bespreken. Sinds de escalatieladder kan beter worden geschakeld op de verschillende niveaus voor eventuele bijsturing van opdrachtgever en opdrachtnemer.

Er is weinig verschuiving in aansturing van de organisatie voor het college van Ten Boer: dit was immers bij de eigen organisatie ook al de taak, alleen is de uitvoering elders belegd. Het zwaartepunt is meer op de inhoud en afbakening komen te liggen. De griffie heeft steeds minder werk aan controle en eventuele correctie van de kaders. In de loop van de samenwerking is dit aangescherpt en beter geworden.

Beleidsregisseurs hoeven minder vaak aanpassingen te doen in beleidsstukken specifiek voor Ten Boer. Vaste contactpersonen en sleutelfiguren dragen bij aan een goede borging van deze lokale aspecten. Hierdoor ontstaat een kleine groep ambtenaren die zich specifiek (onder andere) met Ten Boer bezig houden. Veranderingen bij Groningen (bijvoorbeeld door de reorganisatie) zorgen voor (o)verplaatsing van deze contactpersonen, doorbreken van de lijnen en wegvloeien van kennis.

Ten Boer is door de verschillende sturingsmechanismen de luis in de pels van Groningen (informeel), maar dit vraagt wel 'doorzettingsvermogen, haar op je tanden en flexibiliteit'. De versteviging van de sturing heeft gezorgd voor een verzakelijking van het model en het bestendiger maken. Groningen kan niet langer meer dingen voor Ten Boer 'erbij doen', er wordt echt uitgegaan van een zakelijke contractbasis waar op teruggevallen wordt.

7.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie

In de gesprekken wordt aangegeven dat de samenwerking grotendeels op basis van vertrouwen gaat. Vertrouwen is noodzakelijk om de uitbesteding mogelijk te maken: vanuit de raad dat het college in staat is goede opdrachten te formuleren en de lokale belangen te borgen, vanuit het college naar de organisatie dat de opdrachten goed en tijdig worden vervuld en niet al te sturend wordt opgetreden door Ten Boer. Ook ten aanzien van het verrekenen is het belang van elkaar wat gunnen, de relatie goed te houden en de balans te bewaken van belang gebleken.

Groningen is de eigenaar van de ambtelijke organisatie en daardoor is de medewerking en constructieve opstelling van Groningen essentieel voor de effectieve uitvoering van de taken van Ten Boer. Groningen laat beleidskeuzes grotendeels over aan Ten Boer, maar inzake de oplossing van de artikel 12 status van Ten Boer heeft de ambtelijke organisatie en het bestuur van Groningen uit eigen beweging extra inspanning geleverd ten aanzien van de begroting en de mogelijkheden voor het in stand houden van de voorzieningen.

7.8 Effecten van ambtelijke fusie op bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van de organisatie ligt volledig bij Groningen. De bedrijfsvoering kan (ten opzichte van de situatie voorheen in Ten Boer) efficiënter worden uitgevoerd. Er is minder overhead en efficiëntere inzet van capaciteit. Ten Boer fungeert als opdrachtgever tevens als luis in de pels voor de bedrijfsvoering. Groningen moet scherper afwegen welke keuzes ze maakt, om binnen het gestelde budget de taken voor Ten Boer uit te blijven voeren. Dit is nog sterker het geval sinds de DVO's nog wat zijn aangepast vanwege de financiële positie van Ten Boer. De beperking van het budget heeft echter geen directe invloed op de bedrijfsvoering, dit is een afweging die Groningen zelf kan maken.

De risico's zijn voor Groningen beperkt: het werk voor Ten Boer maakt 'op de grote hoop' weinig verschil, door de geringe omvang. Bij het opzeggen van de overeenkomst zullen er wel frictiekosten aan de orde zijn. Een reorganisatie van Groningen heeft dan ook vooral effect op Groningen zelf en is ook een beslissing van Groningen zelf. Ten Boer kan hier geen invloed op uitoefenen. Het zou ook geen verschil moeten maken voor de dienstverlening aan Ten Boer. Toch zorgde de herschikking van de budgetten wel voor wat verwarring, want dat volgde niet direct uit de reorganisatie.

7.9 Ervaringen gemeenten met de ambtelijke fusie

In de interviews zijn de volgende ervaringen en geleerde lessen met betrekking tot (het aangaan van) de ambtelijke fusie aangegeven:

- a. Als de wil en het vertrouwen er is, maakt het juridische construct niet zoveel uit.
- b. Kies een eigen construct wat past bij de lokale situatie, kopieer het niet één op één.
- c. Bij gebrek aan draagvlak ontstaat een structuurdiscussie, dit kan funest zijn voor de samenwerking
- d. De gemeentebesturen moeten bereid zijn om alles ter discussie te stellen (dit hoeft niet op één moment, maar moet wel gebeuren).
- e. Bouw rustmomenten in om gevoel te krijgen bij de organisatie en situatie, neem hierbij de tijd voor gevoels/emotievragen, en vul deze momenten nuttig in.
- f. Kijk goed naar de voorbeelden, er zijn nu een aantal gemeenten die het doen en dan krijg je gevoel voor wat het betekent.
- g. Zorg dat expertise goed wordt georganiseerd.
- h. Een valkuil is dat de gemeente zelf steeds meer en meer gaat doen om de controle te houden, terwijl hiervoor geen capaciteit is en hierdoor de verantwoordelijkheid wordt weggehaald bij uitvoering. Deze verantwoordelijkheid moet juist onderstreept en aangesproken worden.
- i. 'Gun elkaar wat': financiële, strategische en publicitaire voordelen (naar pers, maar ook naar de raden).
- j. 'Niet millimeteren': bestook elkaar niet met facturen, maar neem genoeg met een bandbreedte.
- k. Het is belangrijk om face to face contact houden en deze contactmomenten te blijven arrangeren: op alle (ambtelijke/bestuurlijke) niveaus contacten houden om goed te kunnen blijven sturen.
- l. Evalueer regelmatig en doe dat serieus, pak het goed aan om te willen weten hoe het gaat (niet omdat het moet), maak inzichtelijk wat er gebeurt.

8. De Waard: van ambtelijke fusie tot herindeling

8.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie De Waard

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: kenmerken en feiten van Werkorganisatie De Waard

Werkorganisatie De Waard, doorontwikkeld tot een bestuurlijke fusie: gemeente Molenwaard	
Participerende gemeenten	Graafstroom Liesveld Nieuw-Lekkerland
Startdatum ambtelijke fusie	1 juli 2009 ⁵¹
Startdatum bestuurlijke fusie	1 januari 2013
Aantal fulltime equivalent	191,41 fte ambtelijke fusieorganisatie ⁵²
Inwoneraantal (totaal en per gemeente)	9.740 (Liesveld) 9.804 (Graafstroom) 9.530 (Nieuw-Lekkerland) 29.074 (Totaal) ⁵³
Huisvesting	Bij de start van de werkorganisatie zijn de ambtelijke organisaties van de gemeenten fysiek samengevoegd in één gebouw.
Omvang gezamenlijke gemeentebegrotingen 2015	Nvt
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie 2012	€ 13.944.575 ⁵⁴
Omvang bijdrage per gemeente 2015	€ 13.425.575 ⁵⁵

In 2008 zijn de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland een ambtelijke fusie aangegaan. Per 1 januari 2013 zijn deze drie gemeenten (ook) bestuurlijk gefuseerd. Op voorhand is afgesproken dat de ambtelijke fusie een tussenfase zou zijn naar een uiteindelijke bestuurlijke fusie. In deze casusbeschrijving wordt de situatie ten tijde van de ambtelijke fusie beschreven.

Juridisch construct De Waard: openbaar lichaam

In 2008 zijn de colleges van B&W van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland de GR Werkorganisatie De Waard, met als rechtsvorm een openbaar lichaam aangegaan. Voor de rechtsvorm

⁵¹ Pierik & Van de Laar (2010), De Waard samenwerking als opstap naar herindeling.

⁵² Jaarrekening De Waard 2009. Het aantal fte betrof de situatie bij de start van de ambtelijke fusie op 1 juli 2009. 31 december 2009 betrof het aantal fte 168,70 fte.

⁵³ CBS, Statline, gegevens per 1 januari 2010.

⁵⁴ Begroting 2012-2015 Werkorganisatie De Waard.

⁵⁵ Uit de begroting blijkt niet wat de bijdrage per gemeente is aan de werkorganisatie De Waard, maar wel de totale bijdragen. Het verschil tussen de totale begroting en de bijdrage per gemeente komt voort uit dat in de begroting ook de opbrengten uit burgerzaken zijn opgenomen.

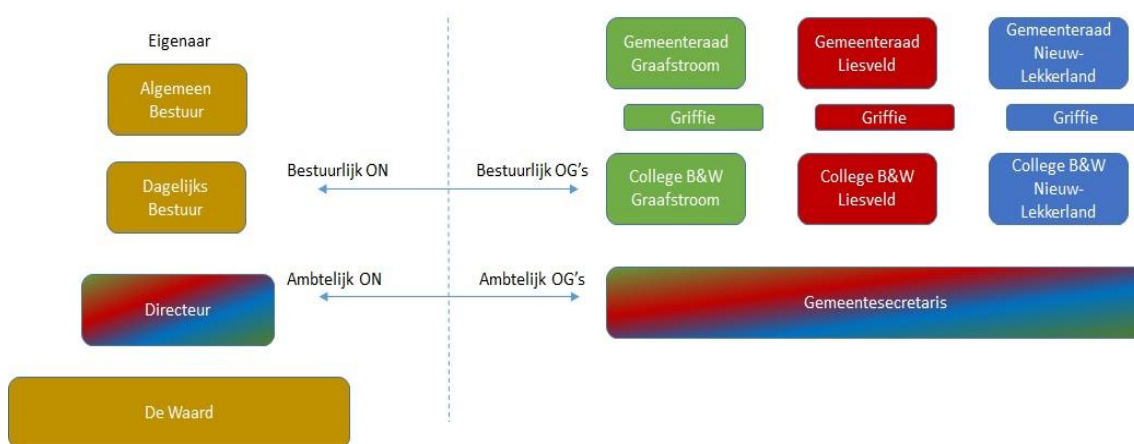
van een openbaar lichaam is gekozen, omdat deze over rechtspersoonlijkheid beschikt en dit nodig is voor het vervullen van de werkgeversrol.

Het AB werd gevormd door de gezamenlijke colleges van de drie gemeenten. In deze positie opereerden zij als eigenaar van de samenwerking en waren zij als bestuurder van de eigen gemeente opdrachtgever van dezelfde samenwerking. De drie burgemeesters vormden samen het DB.

Rolverdeling rondom De Waard

De drie afzonderlijke gemeentebesturen traden op als opdrachtgever. Het DB van De Waard trad op als bestuurlijk opdrachtnemer namens De Waard. De algemeen directeur trad op als ambtelijk opdrachtnemer van De Waard en in de functie van gemeentesecretaris als ambtelijk opdrachtgever. Een persoon was zowel algemeen directeur van De Waard als gemeentesecretaris/algemeen directeur van de individuele gemeenten.

Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1: rolverdeling rondom De Waard

Gemeenteraden als eindverantwoordelijken

De gemeenteraden bleven eindverantwoordelijk opdrachtgever van de colleges, stelden kaders op hoofdlijnen vast en namen beslissingen op hoofdlijnen. De drie gemeenten bleven politiek autonoom. Daarmee veranderde in de kern de rol van de raden niet en was er sprake van behoud van:

- beleidsvrijheid bij de afzonderlijke gemeentebesturen;
- budgetrecht bij de afzonderlijke gemeentebesturen;
- bevoegdheden tot sturing op kaders door de raden.

Rol colleges van B&W

De afzonderlijke gemeentebesturen van Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld waren bestuurlijk opdrachtgever:

- De colleges gaven sturing, prioriteiten en aanwijzingen aan de werkorganisatie ten aanzien van de dagelijkse uitvoering van opdrachten.
- De primaire rol van de secretaris was die van adviseur van de drie colleges. De secretaris benutte de vakinhoudelijke expertise uit De Waard- in overleg met de directeur – ten behoeve van de agendasetting en politieke weging.
- Doordat de secretaris de rol van gedelegeerd opdrachtgever vervulde kon de directeur van De Waard de rol van opdrachtnemer vervullen.
- De gemeentesecretaris maakte deel uit van het college van B&W. De functie van gemeentesecretaris (niet per definitie ingevuld door drie personen) werd gepositioneerd in de werkorganisatie, hiërarchisch onder verantwoordelijkheid van de colleges.

Rol algemeen directeur

De algemeen directeur van de werkorganisatie was opdrachtnemer en had mandaat om binnen bestuursopdrachten en contracten van de gemeentebesturen te opereren:

- a. De werkorganisatie bediende de afzonderlijke gemeentebesturen ten behoeve van beleidsvoorbereiding planvorming, begroting en besluitvorming via bestuursopdrachten.
- b. De werkorganisatie leverde producten/diensten aan burgers, bedrijven en instellingen, oftewel beleidsuitvoering via uitvoeringsovereenkomsten of contracten.
- c. In dit contract werden ook de hoeveelheidbenodigde formatie en de spelregens voor af- en toename van formatie geregeld.
- d. De algemeen directeur van de werkorganisatie droeg zorg voor de kwaliteit van mensen en organisatie (beheer en bedrijfsvoering), waaronder een aantrekkelijke werkgever zijn voor de huidige en toekomstige medewerkers.⁵⁶

De algemeen directeur van De Waard trad tevens op als gemeentesecretaris van alle drie de gemeenten. Deze keuze is gemaakt vanuit de gedachte dat betrokkenen wilden voorkomen dat de drie gemeentebesturen tegenover elkaar en ten opzichte van de werkorganisatie werden uitgespeeld. De algemeen directeur bevond zich daarmee zowel in de rol van opdrachtgever vanuit de drie gemeenten als in die van de opdrachtnemer. De algemeen directeur werd praktisch bijgestaan door drie loco-secretarissen, voor elk college een loco-secretaris. Deze drie vielen hiërarchisch onder de algemeen directeur en maakten deel uit van De Waard. Dit ten behoeve van de administratieve ondersteuning van ieder college.

De overwegingen ten aanzien van de sturing zijn geweest:

- a. Het besturingsmodel moest recht doen aan verhoudingen tussen raden, colleges en de organisatie.
- b. De burger moest niet uit het oog verloren worden door een meer complex spel van verhoudingen tussen bestuurslagen. De democratische functie van de gemeente moest veeleer versterkt worden.
- c. Het nieuwe besturingsmodel moest praktisch en werkbaar zijn voor alle partijen.
- d. De ontwikkeling van een nieuwe organisatie en de manier waarop zij bestuurd werd was een betekenisgevend proces. Daarmee werd een nieuwe identiteit gevormd.⁵⁷

Verrekening op basis van kostenverdeelsleutel

Er zijn aan de voorkant afspraken gemaakt ten aanzien van het verrekenmodel. Er was gekozen om een model te hanteren van alleen de basistaken. De basistaken werden afgerekend via een algemene maatstaf. Hierbij werd een kostenverdeelsleutel gehanteerd op basis van het aantal inwoners en de inbreng ten aanzien van de ambtelijke fusieorganisatie De Waard. In de praktijk kwam dit neer op de volgende percentages: de gemeente Graafstroom 34%, de gemeente Liesveld 34% en de gemeente Nieuw-Lekkerland 32%. Het belangrijkste argument voor dit verrekenmodel lag in het feit dat het verrekenmodel praktisch en eenvoudig moest zijn gezien het tijdelijke karakter van de ambtelijke fusie.

De drie gemeenten hebben een herindelingsbijdrage ontvangen, omdat aan de voorkant een bestuurlijke fusie is uitgesproken door de drie partnergemeenten, waardoor zij recht hebben gehad op de Arhi-gelden. Dit betrof in totaal een uitkering van € 8,4 miljoen. Het bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling (januari 2013) uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt. Dat geld is gebruikt voor de (ambtelijke) fusie en het integreren en harmoniseren van werkprocessen en medewerkers. Voor het realiseren van de ambtelijke fusie is geld geleend van de bank. Dit bedrag is later, na ontvangst van de Arhi-gelden, gedeeltelijk afgelost.

⁵⁶ De Waard in wording (2008), plan van aanpak.

⁵⁷ De Waard in wording (2008), plan van aanpak.

8.2 Motieven oprichting De Waard

Het doel van de ambtelijke fusie was enerzijds het verbeteren van de kwaliteit van de interne dienstverlening en het leveren van een optimale kwaliteit aan het gemeentebestuur en anderzijds het verbeteren van de externe dienstverlening aan de 'klanten', zoals inwoners van de gemeenten. Daarnaast beoogden de gemeenten met een ambtelijke fusie de bestuurskracht te vergroten.

Concreet werd het volgende beoogd:

- a. verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners en bedrijven;
- a. vergroten van de ambtelijke en bestuurlijke slagkracht;
- b. toekomstige taken krachtig oppakken;
- c. de belangen van het gebied samen beter behartigen;
- d. beperken van de kwetsbaarheid;
- e. vergroten van de efficiency;
- f. meer specialisatie;
- g. beter inspelen op arbeidsmarktproblemen en ontwikkelingen.

Uit de gesprekken is gebleken dat naast de bovengenoemde motieven een ander belangrijk motief voor de ambtelijke fusie het versterken van de identiteit en nabijheid was, van de in totaal 13 kernen waar het gebied van de drie gemeenten uit bestond.

In 2006 werd een opzet gemaakt voor een samenwerkingsverband onder de noemer 'Samen meer Waard'. Een samenwerkingsverband dat al dan niet zou resulteren in een herindeling tussen in eerste instantie de gemeenten Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld. In een later stadium sloot de gemeente Giessenland daarbij aan. De gemeente Graafstroom beëindigde deze samenwerking in 2007 voortijdig, omdat Graafstroom op dat moment geen herindeling wilde. In deze periode was er op het terrein van Brandweer, P&O en ICT reeds sprake van samenwerking.

In januari 2008 lieten de gemeenten een onderzoek uitvoeren naar de meest wenselijke vorm van samenwerking. Resultante van dit onderzoek is dat besloten wordt tot het volledig samenvoegen van de ambtelijke organisatie en dat eventueel op de middellange termijn over een herindeling nagedacht kan worden. De tijd in 2008 was nog niet rijp genoeg voor een herindeling.

Er lagen bij de verschillende gemeenten verschillende motieven ten grondslag aan de ambtelijke fusie. Nieuw-Lekkerland was vooral van mening dat de bestuurskracht al jaren te laag lag, waarbij de kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat groot was. Graafstroom daarentegen maakte zich minder zorgen over de kracht van het bestuurlijke en ambtelijke niveau, maar zag de toekomstige opgaven als noodzaak tot samenwerking. De gemeente Liesveld wilde evenals Nieuw-Lekkerland de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht vergroten.⁵⁸

Uiteindelijk is aan de voorkant van de ambtelijke fusie afgesproken om voor een bestuurlijke herindeling te kiezen. Bij het treffen van de GR is meteen gestreefd naar een herindeling voor het jaar 2013. Dit streefjaar is uiteindelijk ook behaald en zo zijn de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland en de daarbij behorende ambtelijke werkorganisatie De Waard geherindeeld tot de gemeente Molenwaard. Voor de financiering van de organisatieontwikkeling van de werkorganisatie De Waard is rekening is gehouden met herindelingsgelden vanaf 2013. Hierdoor was er geen weg meer terug voor de drie gemeenten.⁵⁹

⁵⁸ Pierik & Van de Laar (2010), De Waard samenwerking als opstap naar herindeling.

⁵⁹ Pierik & Van de Laar (2010), De Waard samenwerking als opstap naar herindeling.

8.3 Doelen meegegeven aan De Waard

Tabel 2: doelen en indicatoren

Doel	Indicator
Kosten verminderen	Dit doel is niet nader gespecificeerd.
Kwaliteit verhogen	Hogere kwaliteit van de medewerkers, management en stukken.
Kwetsbaarheid verminderen	Meer taken kunnen oppakken als medewerkers.
Klantgerichtheid/kansen dienstverlening	Burgers van de drie gemeenten beter en sneller bedienen.
Kansen voor medewerkers	Constante aandacht voor ontwikkeling.
Kracht in de regio	Versterken integraliteit t.a.v. regionale vraagstukken.

8.4 Nadere toelichting op enkele doelen

Kosten verminderen

Hoewel de doelstelling kosten verminderen voor de start van de ambtelijke fusie, niet verder was geconcretiseerd werd De Waard een paar maanden na de feitelijke start geconfronteerd met een aanzienlijke bezuinigingstaakstelling. In de periode van 2009 tot 2013 leidde dat tot een totale bezuinigingssom van € 1.227.000,-, oftewel een bezuiniging van 22,71 fte op een aanvankelijke totaalformatie van 191,41 fte. Bij dit alles waren de gestelde ambities gebleven.

Kwaliteit verhogen

De drie individuele gemeenten wilden met de komst van de werkorganisatie De Waard de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners en bedrijven verbeteren en de ambtelijke en bestuurlijke slagkracht vergroten.

Kwetsbaarheid verminderen

Werkorganisatie De Waard moest bijdragen aan het beperken van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties, waarbij medewerkers op meerdere taakvelden konden worden ingezet.

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

Er werd ingezet op een 'Dienstverlening à la carte'. Dit hield in dat met betrekking tot de dienstverlening van burgers en bedrijven een aantal verbeterpunten is doorgevoerd, met behulp van een menu aan diensten dat op verschillende wijzen werd aangeboden. Aan de klant de keuze hoe dit in te vullen. Men kon terecht bij de balies van het gemeentekantoor, het servicepunt of op afspraak via internet of per telefoon.

Kansen voor medewerkers

Met de werkorganisatie De Waard werd ook ingezet op de kansen voor medewerkers. Zo werd actief ingezet op ontwikkelmogelijkheden aan de hand van cursussen en opleidingen. Daarnaast werden er zoveel mogelijk verantwoordelijkheden toebedeeld aan de individuele medewerkers.

Kracht in de regio

Ten aanzien van de kracht in de regio was het doel geconcretiseerd tot het versterken van integraliteit bij regionale vraagstukken en ontwikkelingen. Door de raden was aangegeven dat bestuurlijke sterkere rolvervulling een belangrijke opgave was om in regionaal verband te realiseren. In regionaal verband werden visiedocumenten ontwikkeld. Voor de drie gemeentebesturen werd een kwalitatief sterke en eenduidige inbreng van belang geacht. De strategische ontwikkelcapaciteiten van de regio werden meestal opgepakt op regionaal niveau.

8.5 Realisatie van doelen en motieven De Waard

Kosten verminderd dankzij ambtelijke fusie

Uit de gesprekken blijkt dat de ambtelijke fusie heeft bijgedragen aan kostenbesparing door middel van zoveel mogelijk harmoniseren en efficiënt inrichten van werkprocessen. De bezuinigingssom van € 1.227.000,- is in de periode van 2009 tot 2013 gerealiseerd. Het realiseren van de bezuinigingssom kwam door de bezuiniging van het aantal fte op de totaalformatie. Het aantal fte is in deze periode gedaald van 191,41 fte naar 168,70 fte.

Kwaliteit verbeterd

Volgens de gesprekspartners heeft de ambtelijke fusie bijgedragen aan de kwaliteit van beleidsstukken en werkprocessen. De bestuurlijke slagkracht is dankzij de ambtelijke fusie vergroot, met name de slagkracht in de regio. De individuele gemeentebesturen konden dankzij de samenwerking meer bewerkstelligen dan voorheen in de oude situatie, met drie afzonderlijke organisaties. Naast de bestuurlijke slagkracht was ook de ambtelijke slagkracht vergroot. De ambtelijke fusie heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van de medewerkers in de periode van 2009 tot 2013 is vergroot. Tevens heeft de ambtelijke fusie in de uitvoering bepaalde taken mogelijk gemaakt die voorheen door de afzonderlijke gemeenten niet gerealiseerd konden worden. Bijvoorbeeld op het terrein van de Wmo; voorheen waren huisbezoeken niet mogelijk, maar met de komst van De Waard is dit gerealiseerd. Tevens is dankzij de komst van De Waard de dienstverlening verder gedigitaliseerd.

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

De Waard heeft bijgedragen aan de verbetering van dienstverlening richting de inwoners van de drie individuele gemeenten. Zo is de kracht van de drie gemeenten in de dertien kernen verbeterd. Er werd getracht om de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de kernen te organiseren en dat heeft geholpen. Zo is ondanks de opschaling, meer nabijheid gecreëerd richting de kernen en inwoners. De identiteit van de 13 kernen in de drie gemeenten is dan ook versterkt. Tevens is de tevredenheid van de inwoners uit de individuele gemeenten in de periode van de ambtelijke fusie verhoogd.

Kansen voor medewerkers

De nieuwe ambtelijke fusieorganisatie voelde voor de medewerkers als een nieuwe baan. Vanuit het management is veel aandacht geschonken aan opleidingen en ontwikkelmogelijkheden voor de medewerkers. Het moest voor de medewerkers uitdagend zijn om voor De Waard te gaan werken. De ambtelijke fusie heeft volgens de gesprekspartners dan ook bijgedragen aan de ontwikkeling en kwaliteit van de medewerkers.

Kracht in de regio

Een van de belangrijkste doelstellingen van de ambtelijke fusie was de regionale positie. Uit de gesprekken is gebleken dat dankzij de ambtelijke fusie de kracht van de drie gemeenten in de regio is versterkt. Zo vond agendering ten aanzien van regionale onderwerpen gezamenlijk plaats en spraken bestuurders van de verschillende gemeenten namens de andere gemeente in regionale overleggen. Dit leidde ertoe dat de drie gemeenten 'serieuzer' werden genomen in de regio en over meer 'body' beschikte in regionale overleggen. De bestuurders hadden dan ook het gevoel dat ze meer invloed hadden in regionale overleggen. Wat hieraan heeft bijgedragen is dat de drie individuele gemeentebesturen elkaar ook wat 'gunde' ten aanzien van regionale onderwerpen en ook echt het gevoel hadden dat de ambtelijke fusieorganisatie De Waard van hen was.

8.6 Effecten ambtelijke fusie op beleidsvrijheid en grip

Vanuit de drie individuele gemeenten en de ambtelijke fusieorganisatie De Waard is volop ingezet om beleids- en werkprocessen zoveel mogelijk te harmoniseren. In eerste instantie de meer apolitieke onderwerpen, zoals rioolheffing en afval om geleidelijk aan meer politieke onderwerpen te harmoniseren. Wat hieraan heeft bijgedragen is 'het wenkend perspectief' dat aan de voorkant was geformuleerd en dat

de gemeentebesturen wisten waarom ze ambtelijk fuseerden, namelijk het versterken van de identiteit van verschillende kernen en voor hun inwoners. De bestuurlijke fusie als 'stip op de horizon' heeft ook positief bijgedragen aan de ambtelijke fusie, want de individuele gemeentebesturen moesten ook wel harmoniseren, omdat ze aan de voorkant hadden bepaald om ook bestuurlijk met elkaar te gaan fuseren. De gesprekspartners gaven aan dat er geen weg meer terug was.

Het uitgangspunt was om in De Waard zoveel mogelijk eenduidige besluitvorming te laten plaatsvinden door de colleges. Er is bijvoorbeeld zoveel mogelijk gestreefd naar een gezamenlijke regionale- en kernenagenda. Daartoe vond afstemming tussen de drie colleges plaats die steeds vaker bijeen kwamen en werd gefaciliteerd door de loco-secretarissen en de directeur van De Waard. De vergaderingen en bijeenkomsten van de drie gemeenteraden veranderde ook gedurende het proces en naarmate de bestuurlijke fusie steeds dichterbij kwam. Waar eerst de gemeenteraden apart vergaderde, werden op gegeven moment gezamenlijke raadsvergaderingen georganiseerd. Op het laatst net voor de bestuurlijke fusie, trokken de verschillende politieke fracties steeds vaker met elkaar op.

Topstructuur bood voordelen, maar ook nadelen

Zoals benoemd was de algemeen directeur van De Waard tevens gemeentesecretaris bij de individuele gemeenten en als secretaris betrokken bij het AB en DB, één persoon met zeven verschillende taken, een complexe positie. Als gemeentesecretaris van de individuele gemeenten opdrachtgever en als algemeen directeur van De Waard opdrachtnemer. De gekozen topstructuur heeft ertoe geleid dat veel kennis en macht bij één persoon lag. Enerzijds positief, omdat het harmoniseren van beleid(processen) tussen de drie individuele gemeenten, werkprocessen en het zoeken naar consensus en uniformiteit in opdrachtverlening hierdoor sneller en makkelijker plaatsvond. Tevens kon er sneller geschakeld worden, omdat geen 'extra' overleggen in de directie nodig waren. De keerzijde van het gekozen construct is, dat er minder scherpte was ontstaan in de profilering van de individuele gemeenten. Het gemeenschappelijke belang kwam nadrukkelijker op de voorgrond te staan in de neiging om op zoek te gaan naar consensus en uniformiteit in opdrachtverlening. Een ander negatief aspect van het gekozen construct, was dat het in de praktijk te afhankelijk was van de invulling van het construct door één persoon, waardoor er minder checks and balances waren.

8.7 Effecten op relatie gemeentebestuur en organisatie

Wat enorm heeft geholpen bij de ambtelijke fusie De Waard is dat op voorhand al was afgesproken dat de ambtelijke fusie een tussenfase is naar een uiteindelijke bestuurlijke fusie. Dit zorgde voor scherpte bij de betrokken collegeleden, secretarissen en algemeen directeur. Zo vergaderde de verschillende colleges met elkaar over beleidsdossiers waarop ze gezamenlijk konden optrekken. Hierbij was ook het principe van geven en nemen, de onderlinge relatie was goed en men 'gunde' elkaar ook wat. De gemeentebesturen trokken ook gezamenlijk op in het kader van de Arhi-procedure. Deze 'stip op de horizon' werd iedere keer als uitgangspunt genomen. Gaandeweg het proces ontstond steeds meer verbondenheid, het betrof immers een onomkeerbaar proces.

Om los te komen van de vaste patronen is ervoor gekozen om de medewerkers bij elkaar te plaatsen in de nieuwe ambtelijke fusieorganisatie in één gebouw. Hierdoor konden medewerkers samen met elkaar optrekken. Wat daarnaast heeft bijgedragen aan het proces is dat ook de drie colleges in hetzelfde gebouw zaten. De rolzuiverheid- en opvatting werd niet altijd zuiver ingevuld. Met name de rol van de collegeleden in het AB en DB van de GR was nogal diffuus en liep soms door elkaar. Zo werd het DB nog wel eens gebruikt als portefeuillehoudersoverleg, terwijl het DB daarvoor niet diende. Portefeuillehoudersoverleggen kunnen ook los gehouden worden van vergaderingen van het AB dan wel DB, die hebben namelijk betrekking op De Waard.

Wat ook heeft bijgedragen aan het goed functioneren van de ambtelijke fusieorganisatie De Waard is, volgens de gesprekspartners, de gelijkwaardigheid tussen de drie gemeenten. De drie gemeenten waren immers even groot en er was geen dominante speler in het geheel. Kortom, er was geen overwicht van één van de gemeenten op de andere gemeenten. In de praktijk bleken de drie gemeenten veelal hetzelfde

doel voor ogen te hebben. De gemeenten die samenwerkten in De Waard met een grotendeels identiek karakter, kregen makkelijk de neuzen dezelfde kant op. De gemeenten waren dan ook relatief identiek met betrekking tot de omvang, cultuur en historie. Daarnaast is de omvang van de ambtelijke fusie als positief punt benoemd in de gesprekken. Idealiter zou een ambtelijke fusie moeten plaatsvinden tussen drie gemeenten, omdat dan drie gemeentebesturen worden bediend. Bij twee gemeentebesturen wordt het lastig om tot gezamenlijke overeenstemming te komen, omdat het kan leiden tot een 'jij versus ik' houding.

Vanuit de ambtelijke organisatie was veel lof voor de inzet en rugdekking van de besturen. De voortrekkersrol van de burgemeesters en algemeen directeur heeft bijgedragen aan het functioneren van de ambtelijke fusie. Dit maakte het immers mogelijk voor medewerkers om zich te spiegelen aan de trekkers van de ambtelijke fusie. Tevens werden, door het draagvlak bij colleges en raden voor de ambtelijke fusie, extra benodigde middelen beschikbaar gesteld.

8.8 Effecten van ambtelijke fusie op bedrijfsvoering

De drie gemeenten hebben een herindelingsbijdrage ontvangen, door aan de voorkant bestuurlijke fusie uit te spreken, hebben de gemeenten recht gehad op de Arhi-gelden. Dat geld is gebruikt voor de fusie en het integreren van processen. Wat daarnaast positief heeft bijgedragen aan de ambtelijke fusie is de centrale locatie. Hierdoor konden de bedrijfsvoeringsprocessen, medewerkers en de besturen makkelijk geïntegreerd worden.

9. ABG-gemeenten: operationeel per 2016

9.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie ABG

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: Kenmerken en feiten op ABG-Organisatie

ABG-organisatie	
Participerende gemeenten	Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen
Startdatum ambtelijke fusie	1 januari 2016
Aantal fulltime equivalent	274 fte ambtelijke fusieorganisatie 4 fte achtergebleven bij gemeenten
Inwoneraantal (totaal en per gemeente)	9.785 (Alphen-Chaam) 6.585 (Baarle-Nassau) 26.090 (Gilze en Rijen) 42.460 (totaal)⁶⁰
Huisvesting	Huisvesting wordt decentraal georganiseerd vanuit drie gemeentehuizen. Uitgangspunt is dat er niet gewerkt wordt met vaste werkplekken per persoon, maar met werklocaties op die plekken waar men het beste zijn of haar werk kan doen. In het huisvestingsplan wordt voorgesteld om op alle drie locaties tenminste de eigen gemeenteraad (met griffie), het college van B&W (met secretariële ondersteuning) en een front office met publieksbalie ('herkenbare balie voor bewoners') te behouden.
Omvang gezamenlijke gemeentebegrotingen	€ 76.177.877 miljoen
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie (2016)	€ 24.443.740 miljoen
Omvang bijdrage per gemeente (2016)	€ 5.742.474 (Alphen-Chaam) € 5.001.007 (Baarle-Nassau) € 12.434.215 (Gilze en Rijen)

Juridisch construct ABG: bedrijfsvoeringsorganisatie

Het juridisch construct dat ten grondslag ligt aan de ambtelijke fusie is de 'Gemeenschappelijke Regeling ABG-organisatie' binnen de Wgr met als bestuurlijk-juridische entiteit de bedrijfsvoeringsorganisatie. De colleges wijzen elk uit hun midden twee leden van het bestuur aan, alsmede twee plaatsvervangende leden. Ieder lid van het bestuur heeft in de vergadering één stem.⁶¹ Het bestuur beslist bij meerderheid van stemmen, tenzij anders is bepaald. Over vraagstukken met betrekking tot huisvesting van de bedrijfsvoeringsorganisatie besluit het bestuur bij unanimiteit.

Om bestuurlijke drukte te vermijden is gekozen voor bovengenoemde bedrijfsvoeringsorganisatie, omdat de bedrijfsvoeringsorganisatie net als het openbaar lichaam wel rechtspersoonlijkheid heeft, maar slechts

⁶⁰ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>, 31 maart 2015.

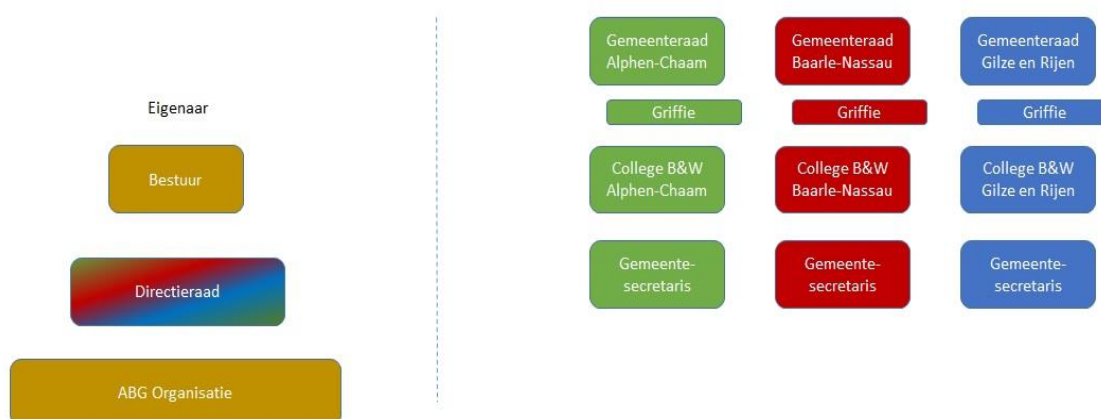
⁶¹ Gemeenschappelijke Regeling ABG-gemeenten, artikelen 6 en 8.

één bestuur (in plaats van een meervoudig bestuur bij een openbaar lichaam). In de Gemeenschappelijke Regeling ABG-organisatie is opgenomen dat iedere deelnemer aan de GR kan besluiten tot uittreden. Dit besluit kan niet eerder worden genomen dan vier jaar na inwerkingtreding van de GR.

Rolverdeling rondom ABG: eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer

De drie individuele gemeentebesturen (raden, colleges) zijn opdrachtgever en klant van de ABG-organisatie. De directie treedt op als ambtelijk opdrachtnemer.

Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1: rolverdeling rondom ABG-organisatie

Gemeenteraden als kadersteller

De raden zijn kaderstellend opdrachtgever aan het eigen college en controleren het eigen college. Er zijn voornamelijk nog geen afspraken gemaakt om te werken middels DVO's of door middel van opdrachtgever- dan wel opdrachtnemerschap. De begrotingen worden als leidraad gehanteerd, met name om de relatie zo soepel mogelijk te laten verlopen. De kaders voor de ABG-organisatie worden door middel van de begrotingen aangegeven. De individuele raden kunnen invloed uitoefenen op de begroting en de jaarrekening door middel van zienswijzen.

In het aanloopproces is een klankbordgroep bestaande uit raadsleden van de drie gemeenten ingesteld. Het voornemen is om deze klankbordgroep tijdens de ambtelijke fusie in stand te houden en om daarnaast specifieke raadsbijeenkomsten te organiseren om beleid tussen de gemeenten te harmoniseren.

Colleges van B&W

De colleges van de drie individuele gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van wettelijke taken en het realiseren van bestuurlijke opgaven en politieke ambities. De daadwerkelijke uitvoering van deze taken wordt bij de ABG-organisatie belegd. Het bestuur van de ABG-organisatie verschaft de colleges alle inlichtingen die door één of meer van hun leden wordt gevraagd. Een lid van het bestuur is aan het college waarvan hij lid is verantwoording verschuldigd voor het door hem in het bestuur gevoerde beleid.

Bestuur ABG-organisatie

De deelnemende gemeenten laten de bedrijfsvoeringsorganisatie alle gemeentelijke taken uitvoeren, voor zover deze niet op basis van een GR aan anderen zijn of worden opgedragen. Het bestuur zendt voor 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening van de raden van de deelnemende gemeenten.

Directie ABG

De directie van de bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. De directieleden worden door het bestuur benoemd en het bestuur benoemt één van de directieleden tot algemeen directeur en de andere twee directieleden tot directeur. Waarbij de algemeen directeur eindverantwoordelijk is voor de inrichting en het functioneren van de ambtelijke organisatie. De directie ondersteunt het bestuur bij de uitoefening van zijn taken. De algemeen directeur fungeert als secretaris van het bestuur.⁶²

Uit de GR, de toelichting bij deze GR en de conceptbegroting blijkt dat het argument *nabijheid* een belangrijke overweging is geweest voor de keuze van de topstructuur, met name nabijheid van de ABG-organisatie bij de individuele gemeenten.

Gemeentesecretaris als verbinder

De gemeentesecretarissen vormen de directie. Een belangrijke reden waarom er gekozen is voor een directie van gemeentesecretarissen voor de nieuwe organisatie, is dat er steeds rechtstreeks geschakeld kan worden tussen de organisatie en het bestuur. Harmonisatie tussen de drie gemeenten en de doorzettingmacht zijn andere redenen voor het in positie brengen van de secretarissen in de directieraad van ABG-organisatie.

Kosten van ABG-organisatie

De begrote lasten van ABG-organisatie hebben uitsluitend betrekking op de bedrijfsvoering en bedragen in totaal 24,5 miljoen.

De lasten voor de ABG-organisatie bestaan uit de volgende kosten voor 2016:

Tabel 2: lasten ABG-organisatie

Lasten	Bedrag
Personeelskosten	€ 19 miljoen
ICT	€ 2,4 miljoen
Huisvesting	€ 1,2 miljoen
Facilitair	€ 0,9 miljoen
Materieel	€ 0,6 miljoen
Aanvullende kosten	€ 0,1 miljoen
Totaal	€ 24,5 miljoen

Taakstelling

De ABG-directie krijgt de opdracht om het voorbereidingskrediet van 2 miljoen euro terug te verdienen. In 2017 wordt een plan van aanpak opgesteld over het terugverdienen van het voorbereidingskrediet. Voor Gilze en Rijen is rekening gehouden met de bestaande afspraken over besparing op de personeelskosten in 2016 voor 150.000 euro en vanaf 2017 voor 350.000 euro.⁶³ Voor Gilze en Rijen geldt dat er een taakstelling is op de formatie.

Inbreng en verrekening

De verrekensystematiek is gebaseerd op de huidige bedrijfsvoeringskosten per gemeente. Als gevolg daarvan draagt Alphen-Chaam 24,8% bij, Baarle-Nassau 21,6% en Gilze en Rijen 53,6%. Zoals hierboven genoemd is de totale bedrijfsvoeringskosten 24,5 miljoen euro. De verdeelsleutel is gebaseerd op 23 miljoen van het totaal van 24,5 miljoen euro. De resterende 1,5 miljoen euro is bestemd voor 'maatwerkopdrachten' en wordt gefactureerd aan de gemeente die daarvan gebruik wenst te maken. De colleges beleggen alle opdrachten voor maatwerk bij de ABG-organisatie waarbij de directie en het bestuur ABG bepalen of er sprake is van maatwerk. Maatwerk wordt afzonderlijk in rekening gebracht op

⁶² Gemeenschappelijke Regeling conceptversie ABG-gemeenten, artikel 12.

⁶³ Meerjarenbegroting 2016-2019, versie d.d. 21 mei 2015.

basis van een vooraf per maatwerkopdracht overeen te komen fixed price.⁶⁴ De verdeelsleutel ligt voor een periode van vier jaar vast. Er zijn geen afspraken gemaakt over de verdeelsleutel na de periode van vier jaar. Het uitgangspunt bij het vaststellen is geweest dat geen enkele gemeente financieel nadeel mag ondervinden.

Fiscale gevolgen

In de conceptbegroting is als aanvullende kostenpost *btw* opgenomen. Voor 2016 geldt dat er een *btw* bedrag van 106.851 euro is voor de ambtelijke fusie. Dit betreft kostprijsverhogende *btw* over de salariskosten die niet gedeclareerd kan worden.

9.2 Motieven oprichting ABG-organisatie

De drie gemeenten zetten in op een efficiënt werkende organisatie waarbij de kwaliteit van de dienstverlening verbetert, de organisatie minder kwetsbaar is en er op termijn een kostenbesparing gerealiseerd wordt.⁶⁵

In het 'statement ambtelijke fusie' hebben de colleges het vertrouwen uitgesproken dat de gemeenten door de samenwerking:

- a. verbeteren van de positie in de regio;
- b. een betere kwaliteit kunnen bieden;
- c. minder kwetsbaar zijn in de ambtelijke bezetting;
- d. extra doelmatigheid kunnen genereren;
- e. beter in staat zijn de dienstverlening dichterbij de burger te brengen en
- f. ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers vergroten.⁶⁶

Uit de gesprekken blijkt dat een argument voor de ambtelijke fusie ook heeft gelegen in het feit om zelf verantwoordelijk te zijn voor de eigen toekomst en het lot in eigen hand te nemen om zo een eventuele gedwongen fusie van bovenaf, door de provincie opgelegd, te voorkomen. Een ander motief dat genoemd is, is het versterken van de bestuurskracht waarbij de lokale beleidsvrijheid en autonomie van de individuele gemeenten blijft gewaarborgd. Als motto hebben de ABG-gemeenten dan ook: *'Groter worden om klein te blijven'*.

In de aanloop naar de ambtelijke fusie zijn meerdere potentiële partners genoemd voor eventuele gemeentelijke samenwerking in de regio. In eerste instantie was samenwerking tussen de drie gemeenten en de gemeente Goirle aan de orde. Deze vier gemeenten hebben in 2012 onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden van een verregaande ambtelijke samenwerking. De vier gemeenten hebben hier geen overeenstemming over kunnen bereiken. In een later stadium is gekeken naar een ambtelijke samenwerking tussen de drie gemeenten en de gemeente Dongen. Uiteindelijk heeft de gemeente Dongen besloten om niet ambtelijk te gaan fuseren. Uit de gesprekken is gebleken dat de drie gemeenten als 'natuurlijke partners' kunnen worden beschouwd. Aan de voorkant is niet afgesproken dat de ambtelijke fusie ook leidt tot een bestuurlijke fusie. Volgens de gesprekspartners is bewust gekozen voor een ambtelijke fusie en is een bestuurlijke fusie dan ook niet aan de orde.

⁶⁴ Meerjarenbegroting 2016-2019, versie d.d. 21 mei 2015.

⁶⁵ Document Vragen en antwoorden over de ambtelijke fusie, website gilzerijen.nl.

⁶⁶ Gemeenschappelijke Regeling ABG-organisatie, pagina 1.

9.3 Doelen meegegeven aan ABG-organisatie

Tabel 3: doelen en indicatoren

Doel	Indicator
Kosten verminderen	Geen enkele gemeente ondervindt een financieel nadeel van de samenwerking.
Kwaliteit verhogen	Deze doelstelling is niet gespecificeerd.
Kwetsbaarheid verminderen	Deze doelstelling is niet gespecificeerd.
Klantgerichtheid/kansen dienstverlening	Excelleren in 'klein zijn'.
Kansen voor medewerkers	Aandacht voor individuele medewerker en samenwerking door de medewerkers.
Kracht in de regio	Deze doelstelling is niet gespecificeerd.

9.4 Nadere toelichting op enkele doelen

Kosten verminderen

Eén van de doelstellingen van de samenwerking is, dat geen enkele gemeente een financieel nadeel ondervindt van de samenwerking. Voor de jaren vanaf 2017 moet er een besparing worden gerealiseerd van 370.000 euro om aan deze doelstelling te voldoen.⁶⁷

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

De visie van de nieuwe ABG-organisatie is excelleren in 'klein zijn' op een moderne en duurzame manier, waarbij contact met de klant belangrijk is en doelgerichte technologie wordt ingezet. Uitvoering aan deze doelstelling is verder uitgewerkt aan de hand van de volgende vijf activiteiten:

1. klein zijn: kleinschalig en kerngericht;
2. modern en duurzaam: innovatief en groen;
3. betekenisvol contact: persoonlijk, relatie, maatwerk, vraaggericht, denken in mogelijkheden, snel en dereguleren;
4. Vertrouwen: duidelijk en realistisch;
5. eigen kracht: faciliteren, stimuleren en participeren.

Kansen voor medewerkers

Voor de nieuwe organisatie wordt van belang geacht om toe te werken naar een nieuwe gewenste organisatiecultuur met belangrijke cultuurkenmerken als o.a. dienstbaarheid, passie, betrokkenheid, eigenaarschap, kostenbewustzijn en professionaliteit. Om deze nieuwe cultuur te faciliteren en vorm te geven worden de volgende drie activiteiten beschreven om in 2016 uit te voeren:

1. Opzetten van een managementontwikkeltraject; het is belangrijk dat het management eenzelfde taal spreekt.
2. Faciliteren medewerkers in hun persoonlijke ontwikkeling; aandacht voor de individuele medewerker: zorgen dat iedereen een goede plaats krijgt.
3. Verantwoordelijkheden voor de uitvoering bij de medewerkers leggen.

Kracht in de regio

Deze doelstelling is niet verder gespecificeerd. In de gesprekken is echter aangegeven dat bij een omvang tussen de 40.000 en 60.000 inwoners de efficiency het grootst is en de positie in de regio van de drie gemeenten versterkt wordt met name richting de grotere gemeenten, zoals Tilburg en Breda.

⁶⁷ Meerjarenbegroting 2016-2019, versie d.d. 21 mei 2015.

10. Werkorganisatie

MijnGemeenteDichtbij: operationeel per 2016

10.1 Typering van de ambtelijke fusie Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: kenmerken en feiten van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	
Participerende gemeenten	Boxtel Sint-Michielsgestel
Startdatum ambtelijke fusie	1 januari 2016
Aantal fulltime equivalent	360 fte ambtelijke fusieorganisatie 6,5 fte achtergebleven bij de twee gemeenten
Inwoneraantal (totaal en per gemeente)	30.500 (Boxtel) 28.500 (Sint-Michielsgestel) 59.000 (Totaal)
Huisvesting	De ambtelijke fusieorganisatie maakt voor haar taakuitvoering gebruik van twee bestaande gemeentehuizen. Voor dienstverlening geldt dat deze taak in beginsel achterblijft bij de individuele gemeenten. De raad, de griffie, het college, de gemeentesecretaris en functies die bestuurlijk nabij gewenst worden, zoals bestuurssecretariaat en communicatie worden in de individuele gemeenten gehuisvest.
Omvang gezamenlijke gemeentebegrotingen	€ 181 miljoen (inclusief bedrijfsvoering)
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie	€ 27,5 miljoen
Verhouding begroting ambtelijke fusie tot totaal begroting gemeenten	15,3%
Omvang bijdrage per gemeente	€ 15,5 miljoen (Boxtel) € 12 miljoen (Sint-Michielsgestel)

Openbaar lichaam als juridisch construct voor Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

Het juridisch construct dat ten grondslag ligt aan de toekomstige ambtelijke fusie is een openbaar lichaam op grond van de Wgr. Hiervoor is gekozen, omdat ten tijde van het besluit voor het aangaan van de ambtelijke fusie, een openbaar lichaam als enige variant binnen de Wgr rechtspersoonlijkheid had en zodoende personeel in dienst kan nemen en (financiële) verplichtingen met derden kan aangaan.

Het AB staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en bestaat uit de voltallige colleges van de deelnemende gemeenten. Uit de GR volgt dat alle taken in het kader van de GR berusten bij het AB, tenzij uit de wet of de regeling volgt dat niet het AB, maar het DB, de voorzitter of de directie met de taak is belast. In de vergadering van het AB heeft ieder college één stem. Besluiten door het AB worden uitsluitend bij unanimiteit genomen. Er is voor unanimiteit in de besluitvorming gekozen, om de eenheid in de samenwerking te bewaren.

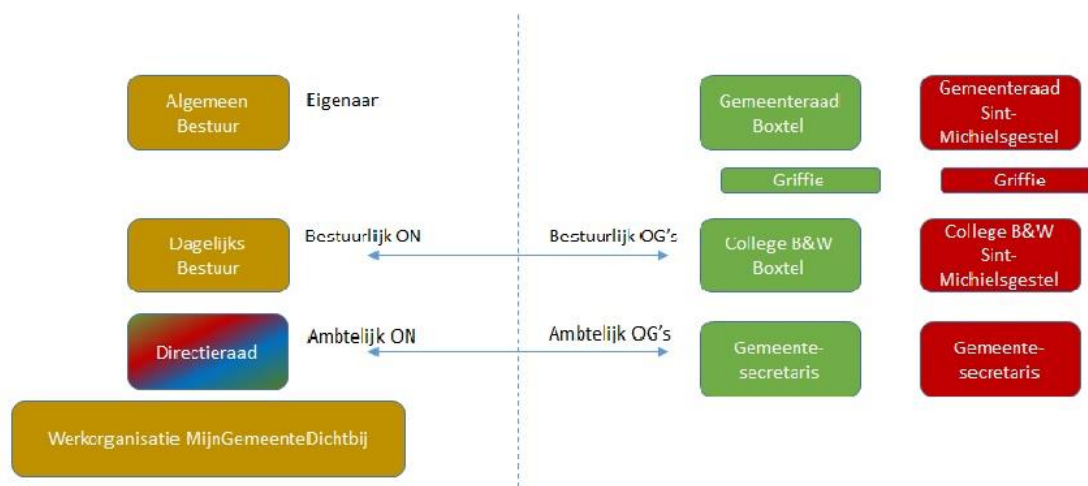
Het AB kiest uit zijn midden een DB. Dit dagelijks bestuur bestaat uit één wethouder per deelnemer en de burgemeester van de individuele gemeenten. In de vergaderingen van het DB heeft ieder lid van het DB één stem. Het DB stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen, de besluitvormingsprocedures en voor andere werkzaamheden vast.

Aan de voorkant zijn afspraken gemaakt over de mogelijkheden van uittreding. Een deelnemer kan vier jaar na inwerkingtreding van de GR voor het eerst een besluit nemen tot het (deels) opzeggen van deelname aan de regeling. Hiervoor heeft het college van de uittredende deelnemer vooraf toestemming van de eigen gemeenteraad nodig.

Rolverdeling rondom Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij: eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer

De twee individuele gemeentebesturen treden op als eigenaar, opdrachtgever en klant van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. Het AB zal optreden als eigenaar en het DB als bestuurlijk opdrachtnemer. De directieraad van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij fungeert als ambtelijk opdrachtnemer. De gemeentesecretarissen vertalen de strategische opgaven en plannen van het college (als bestuurlijk opdrachtgeverschap) in uitvoerbare opdrachten voor Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij.

Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1: Rolverdeling rondom Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

Gemeenteraden als kadersteller

De twee gemeenteraden en colleges van B&W blijven primair gericht op het formuleren en realiseren van de eigen ambities en bestuurlijke opgaven. Hierover legt elk college verantwoording af aan de eigen gemeenteraad. De taken, rollen en verantwoordelijkheden van gemeenteraad, college en de ambtelijke organisatie veranderen niet als gevolg van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. De gemeenteraad blijft in elke deelnemende gemeente het hoogste kaderstellende en controlerende orgaan.

Het belangrijkste sturingsdocument voor de gemeenteraden is de eigen gemeentelijke begroting. De gemeenteraden kunnen door deze bevoegdheid nadrukkelijk aan de voorkant sturen. Daarnaast kunnen de gemeenteraden ook invloed uitoefenen op de begroting van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. Het DB zendt de ontwerpbegroting van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij zes weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden toe aan de gemeenteraden. De gemeenteraden kunnen vervolgens hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen.

Colleges van B&W

De twee colleges van burgemeester en wethouders zijn vertegenwoordigd in het AB en DB van de GR. Daarnaast hebben zij invloed via hun gemeentesecretaris, die naast de functie van gemeentesecretaris ook de functie van lid van de directieraad van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij bekleedt. De colleges fungeren als bestuurlijk opdrachtgever richting Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. De opdrachtgeversrol is gericht op inhoud, kwaliteit en kosten van de dienstverlening vanuit Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. Op basis van de twee individuele gemeentelijke programmabegrotingen, maken de colleges afspraken met de gezamenlijke werkorganisatie. De gezamenlijke werkorganisatie stelt op grond daarvan een gezamenlijk werkplan op waaruit de eventuele prioritering en inzet van capaciteit blijkt.

Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij is van, voor en door de gemeenten Boxtel en Sint-Michielsgestel. De directieraad van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij fungeert als opdrachtnemer. De topstructuur van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij kenmerkt zich door de directieraad bestaande uit de twee gemeentesecretarissen van de individuele gemeenten die tevens algemeen directeuren zijn van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. De directieraad heeft het mandaat om leiding te geven aan de gezamenlijke ambtelijke fusieorganisatie. De directieraad is aangevuld met een (tijdelijk) projectdirecteur. De extern projectdirecteur van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij wordt aangesteld voor een periode van twee jaar en treedt in die periode tevens op als voorzitter van de directieraad, zodat de gemeentesecretarissen voldoende tijd en ruimte hebben voor het invullen van de rol van gemeentesecretaris voor de eigen gemeente en de rol van opdrachtgever in de richting van de ambtelijke fusieorganisatie. Daarnaast draagt een onafhankelijk projectdirecteur bij aan de objectiviteit van de keuze en raken de gemeentesecretarissen minder snel beschadigd in de aanlooperperiode van de samenwerking.

Onder de directieraad wordt gewerkt met teams. De teams kennen afhankelijk van hun aard, omvang en behoeften een zo groot als mogelijke mate van zelfsturend vermogen. De teams worden in hun ontwikkeling en opgaven gefaciliteerd door een teamregisseur. Vijf programmamanagers met ieder een eigen opgave op het terrein van bedrijfsvoering, sociaal domein, fysiek domein, dienstverlening en wijkgericht werken, zorgen voor de integraliteit en flexibiliteit tussen deze teams. Er is binnen de ambtelijke fusieorganisatie slechts in geringe mate sprake van managementcapaciteit.

Gemeentesecretaris als verbinder

De gemeentesecretarissen blijven dan ook in volledige dienst van de individuele gemeenten. Iedere gemeente behoudt de eigen gemeenteraad, het eigen college, de eigen gemeentesecretarissen en griffie. Er zijn geen regieteams of een bestuursstaf in de buurt van het gemeentebestuur. In de praktijk vervult de gemeentesecretaris, als eerste adviseur van het college, een belangrijke ondersteunende rol als ambtelijk opdrachtgever richting het samenwerkingsverband. De opdrachtgeversrol is hierbij gericht op de inhoud, kwaliteit en kosten van de dienstverlening vanuit Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij.

De gemeentesecretarissen fungeren op deze manier als tactisch-operationeel en ambtelijk opdrachtgever. Zij bewaken vanuit hun rol als eerste adviseur van het college de tijdigheid en kwaliteit van geleverde producten en diensten vanuit Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. Eventuele afwijkingen in tijd of kwaliteit ten aanzien van het vooraf gedefinieerde gezamenlijke werkplan, zal de gemeentesecretaris in zijn/haar rol als lid van de directieraad dit tijdig kenbaar maken.

De reden achter de gekozen topstructuur is die van nabijheid, doordat de rol van gemeentesecretaris als opdrachtnemer (lid van de directieraad) is gekoppeld aan die van ambtelijk opdrachtgever

(gemeentesecretaris) is de directieraad vanuit de eerste hand op de hoogte van de politiek-bestuurlijke ambities en kan zij zelf de vertaalslag naar ambtelijke opdrachten maken.⁶⁸

Verrekening op basis van inbreng

Het grootste gedeelte van de kosten van de AFO bestaat uit de totale loonkosten. De overige kosten zijn:

- a. personeelsgerelateerde budgetten;
- b. huisvesting backoffice;
- c. ICT;
- d. faciliteiten;
- e. overige bedrijfsvoeringskosten.

Op termijn is de verwachting dat op onderdelen een afbouw van de formatieomvang kan plaatsvinden. Het afbouwen van de formatie kan via de natuurlijke wegen van uitstroom op grond van leeftijd of mobiliteit en het niet per definitie invullen van ontstane vacatureruimte, zodat op termijn ruimte ontstaat voor een formatiereductie binnen de ambtelijke organisatie.⁶⁹

De verrekeningsystematiek is gebaseerd op inbreng, waarbij voor de gemeente Boxtel een percentage is vastgesteld van 56,64% en voor de gemeente Sint-Michielsgestel 43,36%. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op basis van ingebracht bedrijfsvoeringsbudget en geldt voor alle toekomstige jaren, tenzij via een begrotingswijziging een verandering in het takenpakket wordt doorgevoerd die voor de gemeenten heel verschillend uitpakt.

Voor de ontwikkelopgave en een kwaliteitsimpuls wordt door de twee gemeenten eenmalig een investeringsfonds gecreëerd van € 2 miljoen. Dit investeringsfonds kan worden aangewend voor de opleiding en ontwikkeling van medewerkers, voor de tijdelijke inhuur van kennis, kunde en capaciteit en de ontwikkeling van de samenwerking als geheel. Daarnaast treden er potentieel frictie- en desintegratiekosten op. Voor de dekking van deze potentiële lasten wordt incidenteel een budget geraamd van € 1 miljoen.

10.2 Motieven oprichting Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

De vijf genoemde motieven voor de beoogde samenwerking zijn:⁷⁰

1. kwaliteit van dienstverlening verhogen;
2. dienstverlening kort bij de burgers, bedrijven en instellingen houden;
3. kosten beheersen;
4. kwetsbaarheid verminderen;
5. 'lokale kleur' behouden.

Het initiatief tot de ambtelijke fusie is door de individuele gemeenten dan ook primair gestart vanuit de verwachting dat dit positieve gevolgen heeft voor de kwaliteit en efficiency van de dienstverlening, dat de kwetsbaarheid afneemt, met als toevoeging op bovengenoemde dat de *strategische positie* in de regio sterker wordt.

De gemeenten zijn, in het proces om te komen tot een ambtelijke fusie, niet over één nacht ijs gegaan. Het proces vindt zijn oorsprong in 2012. In de loop van 2012 zijn de kansen van intensivering van de samenwerking nader in beeld gebracht en vastgelegd in het rapport '*Wij van De Meierij*'. Dit rapport vormde aanleiding voor de gemeenteraden van Boxtel, Haaren, Sint-Michielsgestel en Vught om de ambtelijke samenwerking vergaand te verstevigen. In het voorjaar van 2013 is een vergaande ambtelijke samenwerking tussen de vier gemeenten nader geconcretiseerd in het samenwerkingsplan '*Op weg naar een vergaande ambtelijke krachtenbundeling in De Meierij*'.

⁶⁸ Bedrijfsplan Samen Sterker in De Meierij, 19 december 2014, p. 31.

⁶⁹ Bedrijfsplan Samen Sterker in De Meierij, 19 december 2014, p. 21.

⁷⁰ Bedrijfsplan Samen Sterker in De Meierij, 19 december 2014.

Waar in eerste instantie een ambtelijke fusie tussen vier gemeenten zou plaatsvinden hebben twee gemeenten gedurende het proces te kennen gegeven niet te participeren in de ambtelijke fusie. De gemeenten Vught en Haaren hebben om politiek-bestuurlijke redenen te kennen gegeven niet in volle omvang en op dit moment bij de ambtelijke fusie aan te kunnen sluiten. De gemeente Vught blijft wel andere opties van samenwerkingen verkennen met de gemeenten Boxtel en St. Michielsgestel. De gemeente Haaren laat, op het moment van uitvoeren van dit onderzoek, een onderzoek uitvoeren naar welke scenario's het beste bij de toekomst van Haaren passen.

In het bedrijfsplan komt naar voren dat de gemeenten Boxtel en Sint Michielsgestel een sterke onderlinge binding kennen qua historie, omgeving, het dorpse en groene karakter, de oriëntatie op de centrumstad 's- Hertogenbosch en de reeds opgebouwde bestuurlijke samenwerking op velerlei terreinen.

10.3 Doelen meegegeven aan Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

Tabel 2: doelen en indicatoren

Doel	Indicator
Kosten verminderen	Structurele besparing van 9% in 2019, herinvestering 60%.
Kwaliteit verhogen	Geen nadere indicatoren vastgesteld.
Kwetsbaarheid verminderen	Minder eenpitters.
Klantgerichtheid/kansen dienstverlening	Het opgestelde 'wenkend perspectief' is leidend.
Kansen voor medewerkers	Kennisdeling en gerichte investeringen.
Kracht in de regio	Deze doelstelling is niet gespecificeerd.

Kosten verminderen

De vorming van één ambtelijke fusieorganisatie leidt tot op een termijn van vier jaren na start van de samenwerking (over de periode 2016-2019) tot een structureel besparingsvoordeel van € 2,5 miljoen euro voor de twee gemeenten tezamen. Dat is een structureel besparingspotentieel van 9% in 2019. Het besparingspotentieel wordt over de periode 2016 tot en met 2019 stapsgewijs opgebouwd met 2% in 2016, 3% in 2017, 2% in 2018 en 2% in 2019.

Kwaliteit verhogen

Om de kwaliteit te verhogen faciliteert Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij op 'innovatieve, kwalitatief hoogwaardige en efficiënte wijze' de invulling van de wensen en behoeften van burgers, bedrijven en instellingen in Boxtel en Sint-Michielsgestel. Van belang wordt geacht om de dienstverlening zo lokaal mogelijk te organiseren en in coproductie met inwoners, ondernemers, bedrijven en maatschappelijke instellingen.

Kwetsbaarheid verminderen

Een andere doelstelling die is geformuleerd is het verminderen van de kwetsbaarheid. Door de krachtenbundeling moet de kwetsbaarheid op veel plaatsen in de organisatie worden opgeheven, doordat er minder eenpitters zijn.

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

Ten aanzien van de klantgerichtheid is de volgende doelstelling geformuleerd: Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij staat in verbinding met onze burgers, bedrijven en instellingen. Zaken worden in coproductie en zo lokaal als mogelijk opgepakt.

Kansen voor medewerkers

Met de komst van de nieuwe Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij wordt zoveel mogelijk ingezet op de ontwikkeling van de medewerkers. Hierbij staat het zelfsturend vermogen van de medewerkers zoveel mogelijk centraal.

Kracht in de regio

Hoewel de doelstelling kracht in de regio niet verder is gespecificeerd is, is in het bedrijfsplan opgenomen wat de meerwaarde is van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij voor de individuele gemeenten in de regio: Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij versterkt de kracht van de gemeenten in de regio Noordoost-Brabant en in de richting van andere samenwerkingsverbanden. Haar adviesrol kan op strategisch niveau worden ingevuld en standpunten kunnen, daar waar mogelijk, op elkaar worden afgestemd. Dit geldt ook voor de burgemeesters in hun rol met betrekking tot openbare orde en veiligheid. Op deze manier nemen de strategische invloed en sturingsmogelijkheden van de twee gemeenten in de regio toe.

10.4 Terugtrekken Haaren en Vught uit proces ambtelijke fusie

De ambtelijke fusie tussen de gemeenten Sint-Michielsgestel en Boxtel kent haar oorsprong in verkenningen tot samenwerking tussen de zes gemeenten: Boxtel, Sint-Michielsgestel, Haaren, Vught, Sint-Oedenrode en Schijndel.

De gemeenten Schijndel en Sint-Oedenrode hebben op enig moment (eind 2012) in die verkenningen besloten om een proces richting bestuurlijke fusie in gang te zetten met de gemeente Veghel: de per 1 januari 2016 te vormen gemeente 'Meerijstad'.

De gemeenten Boxtel, Sint-Michielsgestel, Haaren en Vught zetten daarop het proces voort en komen samen tot het plan: 'Op weg naar een vergaande ambtelijke krachtenbundeling in De Meerij'. Het plan vormt een basis voor een proces richting een ambtelijke fusie tussen deze vier gemeenten, dat nader uitgewerkt gaat worden in een bedrijfsplan.

Gedurende die bedrijfsplanfase besluit de gemeente Vught om politiek-bestuurlijke redenen niet in volle omvang en op dát moment bij de vergaande ambtelijke samenwerking aan te kunnen blijven sluiten. Vught ziet veel meer in een regieorganisatie en wil als 'klant' mogelijk diensten afnemen van de te vormen ambtelijke fusie. Om aanbestedingsrechtelijke redenen wordt daarvan afgezien door alle betrokkenen.

Ten tijde van het finale politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces in de drie overgebleven gemeenten besluit de gemeente Haaren om haar inwoners te raadplegen over de wenselijkheid van een intensieve ambtelijke samenwerking met de gemeenten Boxtel en Sint-Michielsgestel. Deze raadpleging vindt begin september 2014 plaats in de vorm van vier bijeenkomsten, welke zijn bezocht door ongeveer 200 inwoners. Tijdens deze dialoogbijeenkomsten hebben de aanwezigen hun argumenten ten aanzien van de voorgenomen ambtelijke fusie aan de gemeenteraadsleden kenbaar gemaakt. De uitkomsten van de vier bijeenkomsten zijn door de gemeenteraadsleden meegenomen in de besluitvorming die plaatsvond op 20 november 2014.

Tevens heeft een aantal inwoners zich in de tussenliggende periode verenigd in de belangengroep Toekomst Haaren. Deze belangengroep Toekomst Haaren heeft onder de inwoners gepeild ten aanzien van de toekomst van de gemeente Haaren en een al dan niet ambtelijke fusie met de gemeenten Boxtel en Sint-Michielsgestel. Hieruit is duidelijk geworden dat de meerderheid van de inwoners voor een

herindeling is met de gemeente Oisterwijk. Volgens de inwoners is een ambtelijke fusie met Boxtel en Sint-Michielsgestel geen optie, omdat de gemeente Haaren weinig natuurlijke verbinding zou hebben met de andere twee gemeenten en deze werden door de inwoners als een niet logische partnerkeuze beschouwd.

Voor de raadsvergadering d.d. 20 november 2014 heeft een aantal inwoners een petitie overhandigd aan het gemeentebestuur inzake de ambtelijke fusie. De inwoners hebben vierduizend handtekeningen ingezameld tegen de ambtelijke fusie. Als belangrijkste argument werd aangehaald dat een ambtelijke fusie gaat leiden tot een bestuurlijke herindeling. Volgens deze inwoners is een samenwerking met andere gemeenten goed, maar is een ambtelijke fusie een stap te ver.

Naar aanleiding van de reacties van de inwoners van de gemeente Haaren hebben de verschillende politieke partijen een motie 'Gemeentelijke samenwerking' ingediend. Deze motie is unaniem aangenomen in de raad. De raad draagt door middel van de motie het college op om:

- a. in de raadsvergadering van januari 2015 een plan van aanpak voor te leggen aan de raad;
- b. met de gemeenteraad en de betrokken gemeenten gezamenlijk een opdracht te formuleren voor een scenario-onderzoek, en daarbij de provincie aan te laten sluiten;
- c. de vier politieke partijen van de gemeente Haaren bij de opdrachtformulering te betrekken;
- d. de besluitvorming omtrent de ambtelijke fusie met de gemeenten Sint-Michielsgestel en Boxtel op te schorten totdat het scenario-onderzoek mede ter bepaling van de bestuurlijke stip op de stip is uitgevoerd, uiterlijk tot 1 juni 2015.

Op 29 januari 2015 stelde de gemeenteraad het Plan van Aanpak voor de toekomst van bestuur en organisatie vast. Onderdeel van dit plan is om te komen tot scenario's die verder onderzocht gaan worden.

Naar aanleiding van de raadsbijeenkomst is door de gemeenteraad een definitieve lijst met de te onderzoeken scenario's en te hanteren criteria opgesteld. In de komende periode zal de gemeente Haaren een keuze gaan maken over haar toekomst. Het gaat om een keuze voor één van de drie volgende mogelijkheden:

1. De gemeente Haaren blijft een zelfstandige gemeente.
2. De gemeente Haaren gaat als geheel herindelen met een of meer andere gemeenten.
3. De gemeente Haaren wordt in delen opgesplitst.

11. Werkorganisatie BUCH: operationeel per 2017

11.1 Typering van de ambtelijke fusieorganisatie BUCH

Enkele kenmerken en feiten op een rij

Tabel 1: kenmerken en feiten van Werkorganisatie BUCH

Werkorganisatie BUCH	
Participerende gemeenten	Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo
Inwoneraantal (totaal en per gemeente)	30.009 (Bergen) 13.288 (Uitgeest) 34.364 (Castricum) 22.548 (Heiloo) 100.209 totaal⁷¹
Provincie	Noord-Holland
Startdatum ambtelijke fusie	1 januari 2017
Aantal fte	705 fte (indicatieve formatie)
Huisvesting	Er wordt gebruik gemaakt van de vier bestaande accommodaties voor de huisvesting van de ambtelijke fusieorganisatie. Bestuurlijk als 'nabij gewenste' functies kunnen fysiek in nabijheid van bestuurders blijven, dit om de lokale bestuurders optimaal te kunnen faciliteren én kennis van de lokale situatie te borgen.
Totaal afzonderlijke gemeentebegrotingen 2015	Circa 192 miljoen euro (inclusief bedrijfsvoeringslasten)
Omvang begroting ambtelijke fusieorganisatie 2015	Circa 52,59 miljoen euro
Verhouding begroting ambtelijke fusie tot totaal begroting gemeenten	27%
Omvang bijdrage per gemeente 2015	Bergen, €17,56 miljoen, 33,39% Uitgeest, €5,79 miljoen, 11,02% Castricum, €18,13 miljoen, 34,48% Heiloo, €11,10 miljoen, 21,11%

Juridisch construct: bedrijfsvoeringsorganisatie

Werkorganisatie BUCH wordt vorm gegeven op basis van de Wgr. De 'Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH' vormt de onderlegger voor de samenwerking in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie.

⁷¹ CBS Statline, 1 januari 2015.

Hiervoor is gekozen omwille van het voorkomen van 'bestuurlijke drukte', het organiseren van goed werkgeverschap, zoals het uniformeren van arbeidsvoorwaarden en het creëren van een gezamenlijk fundament waarbinnen medewerkers uit de vier gemeenten ook in formele zin collega's van elkaar worden. Het publiekrecht past middels de Wgr het best bij de verantwoordings- en inlichtingenrelaties en openbaarheid van het democratisch gelegitimeerd bestuur.

Het bestuur van Werkorganisatie BUCH staat aan het hoofd van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Ieder college heeft één stem in het bestuur en het bestuur bestaat uit twee collegeleden, waaronder de burgemeester, per deelnemende gemeente. Voor enkele onderwerpen geldt een andere stemverdeling, hiervoor is unanimitieit van stemmen nodig. Dit betreft:

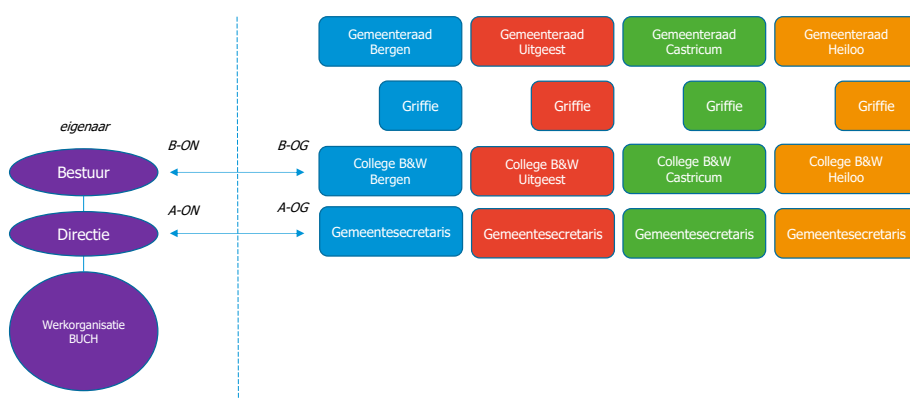
- het opnemen van een taakstelling ten aanzien van de begroting van de werkorganisatie;
- toetreding van één of meerdere gemeenten;
- wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH.

Iedere deelnemer aan de GR kan besluiten tot uittreden. Dit besluit kan niet eerder worden genomen dan vier jaar na inwerkingtreding van de GR. De uittredende deelnemer betaalt de kosten die de uittreding met zich meebrengt. De uittredingssom wordt vastgesteld middels een bindend advies door een commissie van een drietal onafhankelijke deskundigen.

Rolverdeling: opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar

De vier individuele gemeentebesturen treden, samen met de gemeentesecretarissen, op als opdrachtgever en als klant van Werkorganisatie BUCH. Het bestuur van Werkorganisatie BUCH treedt op als eigenaar en als bestuurlijk opdrachtnemer. De directieraad van Werkorganisatie BUCH treedt op als ambtelijk opdrachtnemer.

Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur⁷²:



Figuur 1: positionering Werkorganisatie BUCH

Gemeenteraden houden controle via de begroting

Het belangrijkste sturingsdocument voor de gemeenteraden is de eigen gemeentelijke begroting en het beleidsprogramma. De gemeenteraden kunnen door het behouden van de bevoegdheid over de 'wat-vraag' nadrukkelijk aan de voorkant blijven sturen. De betrokkenheid van de gemeenteraden bij de uitvoering wordt geborgd door de actieve en passieve informatieplicht van de colleges. Zij informeren de gemeenteraden over de voortgang in de uitvoering van de beleidsopgaven en over belangrijke en/of politiek gevoelige stappen en keuzes. Dit kan zowel op de vastgestelde momenten vanuit de planning- en controlcyclus als ook tussentijds. Daar verandert met de komst van Werkorganisatie BUCH niets aan.

Daarnaast kunnen de gemeenteraden invloed uitoefenen op de begroting van Werkorganisatie BUCH. Een begroting die enkel bestaat uit bedrijfsvoeringslasten, zijnde de loonkosten van de medewerkers, facilitaire- en huisvestingskosten en kosten op het gebied van informatisering & automatisering. Over deze begroting ontstaat met de vorming van Werkorganisatie BUCH wel een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. In het bestuur van Werkorganisatie BUCH zal met elkaar overeenstemming moeten

⁷² Legenda: B-ON/ B-OG: Bestuurlijk Opdrachtnemer/ -gever; A-ON/ A-OG: Ambtelijk Opdrachtnemer/ -gever.

worden bereikt over de opbouw en omvang van deze begroting. De individuele raden kunnen vervolgens invloed uitoefenen op de begroting en de jaarrekening door middel van zienswijzen.

Colleges van B & W

De colleges van de vier individuele gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van wettelijke taken en het realiseren van bestuurlijke opgaven en politieke ambities. De daadwerkelijke uitvoering van deze taken wordt bij Werkorganisatie BUCH belegd. De colleges fungeren daartoe als bestuurlijk opdrachtgever richting Werkorganisatie BUCH. In de praktijk vervult de gemeentesecretaris, de eerste adviseur van het college, een belangrijke ondersteunende rol als ambtelijk opdrachtgever richting Werkorganisatie BUCH.

De opdrachtgeversrol is gericht op de inhoud, kwaliteit en kosten van de dienstverlening vanuit Werkorganisatie BUCH. Daartoe worden tussen gemeenten en Werkorganisatie BUCH meerjarige DVO's afgesloten, waarin de afspraken over tenminste de kwantiteit en kosten van dienstverlening worden vastgelegd. Deze afspraken worden zodanig geformuleerd dat tussentijdse prestatiemeting en monitoring mogelijk is.

Bestuur Werkorganisatie BUCH

De vier gemeenten zijn elk individueel en gezamenlijk eigenaar van Werkorganisatie BUCH. Als eigenaar dragen de gemeenten zorg voor een professionele organisatie, die binnen de gestelde kaders functioneert. De rol van eigenaar wordt concreet in het lidmaatschap van collegeleden in het bestuur van Werkorganisatie BUCH. Het bestuur draagt de eindverantwoordelijkheid voor het functioneren en de continuïteit van het samenwerkingsverband en is de formele werkgever van de medewerkers die bij Werkorganisatie BUCH werkzaam zijn.

Secretarissen als verbindende schakel tussen beleidsbepaling en ambtelijke uitvoering

De gemeentesecretarissen blijven in dienst van de gemeenten en vormen gezamenlijk de directieraad van Werkorganisatie BUCH. Hiervoor is gekozen, omdat wordt aangenomen dat door het koppelen van de functies van gemeentesecretaris van de individuele gemeente en directielid van de ambtelijke organisatie, de nabijheid van de samenwerking wordt geborgd. De gemeentesecretaris blijft net als bij een reguliere gemeente zodoende voor het eigen college en de gemeenteraad de verbindende schakel tussen beleidsbepaling en ambtelijke uitvoering. Daarnaast neemt met deze inrichting het aantal managers niet toe, omdat er geen afzonderlijke directeur/directie wordt aangesteld.

Eén van de leden van de directieraad voert de rol van algemeen directeur uit en is in het kader van die rol aanspreekpunt voor het bestuur. De rol van algemeen directeur rouleert in beginsel tweejaarlijks. In de 'opbouwfase' van Werkorganisatie BUCH zijn de kwartiermakers- in opdracht van de secretarissen verantwoordelijk voor de oprichting en inrichting van Werkorganisatie BUCH. Waar nodig hebben zij de ruimte voor het inhuren van externe expertise op gebieden waar zij die expertise zelf niet in huis hebben en voor het afdekken van de eigen 'blinde vlekken'.

De directie is in zijn geheel eindverantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie. Alle medewerkers (met uitzondering van de secretaris, griffier en de medewerkers van de griffie) van de huidige ambtelijke organisaties komen in dienst van Werkorganisatie BUCH. Er ontstaat hiermee één organisatie van circa 705 fte. Deze organisatie bedient een verzorgingsgebied van circa 100.000 inwoners. In eerste instantie typeert het organisatiemodel zich door een directieraad, een bestuursstaf en zes domeinen met directeuren die tevens programma manager zijn. Deze programma managers hebben de opdracht gekregen de rol van directeur van een domein op termijn overbodig te maken en zich te richten op de rol van programma manager waarbij een horizontale verantwoordelijkheid voor een domeinoverstijgend programma één van de belangrijkste taken wordt.

Inbreng en verrekening op basis van verdeelsleutel

De exploitatieomvang van Werkorganisatie BUCH wordt gefinancierd naar rato van de vrijval in de vier individuele gemeentelijke begrotingen. Als gevolg van deze systematiek brengen de vier gemeenten het bedrijfsvoeringsbudget in bij Werkorganisatie BUCH maximaal gelijk aan de omvang van dit begrotingsdeel

in hun huidige gemeentelijke begroting. Daarvoor krijgen zij vanuit Werkorganisatie BUCH in termen van taken, formatie en kwaliteit geleverd wat zij nu in eigen huis ook geleverd krijgen. De inbreng voor de begroting van Werkorganisatie BUCH wordt verrekend conform de volgende verdeelsleutel: Bergen 33,39%, Uitgeest 11,02%, Castricum 34,48% en Heiloo 21,11%.

De verdeelsleutel is van toepassing op de inbreng voor de exploitatie van Werkorganisatie BUCH. De organisatie kan daarvoor alle taken en daaraan gerelateerde ambities, die de vier gemeenten nu hebben, uitvoeren. De ingebrachte taken en formatie worden daarom per gemeente onder het 'standaardpakket' geschaard. Dit impliceert dat het standaardpakket per gemeente kan verschillen; een taak die gemeente x wel inbrengt, maar gemeente y niet, zal bij gemeente x in het standaardpakket zitten – immers deze gemeente heeft voor de uitvoering van deze taak bij aanvang ook formatie en geld overgedragen aan Werkorganisatie BUCH – en bij de andere gemeente niet. In een te sluiten DVO tussen ieder college van B&W en het bestuur van Werkorganisatie BUCH, wordt de omvang en inhoud van dit standaardpakket vastgelegd.

Naast het standaardpakket, kan een gemeente in de loop der tijd ook nieuwe wensen, ambities of taken krijgen. Denk aan projecten, kwaliteitseisen of aanvullende wensen ter ondersteuning van het lokaal gemeentebestuur. Individuele wensen, ambities of taken van iedere gemeente worden vastgelegd in het maatwerkpakket per gemeente. De kosten die Werkorganisatie BUCH aanvullend moet maken om deze wensen, ambities of taken in te vullen worden conform de aanvullende afspraken met de betreffende gemeente één op één doorbelast aan die gemeente.

Om de vorming van Werkorganisatie BUCH mogelijk te maken worden in de inrichtingsfase incidentele transitiekosten ter hoogte van 3 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit betreft financiering van de projectkosten en de dekking van frictie- en desintegratiekosten.

11.2 Motieven oprichting Werkorganisatie BUCH

De motieven die ten grondslag hebben gelegen aan de ambtelijke fusie zijn:

- a. het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening aan hun inwoners;
- b. het realiseren van kostenbeheersing ('Meer met minder');
- c. grip en gemeentelijke kleur (de 2 G's) willen behouden, maar ook invulling geven aan de 3K's (kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten);
- d. het vergroten van de bestuurskracht in de regio ('robuuste partner vormen in relatie tot krachtige gemeenten en regio's in Noord-Holland');
- e. de ambtelijke uitvoeringskracht willen vergroten;
- f. dat de vier gemeenten op elkaar lijken en getypeerd kunnen worden als 'natuurlijke partners';
- g. Er veel vertrouwen in elkaar is zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, waarbij het gevoel om het samen te willen doen heel sterk is.

In het traject tot besluitvorming over de ambtelijke fusie zijn verschillende samenwerkingsvarianten onderzocht. Drie varianten zijn nader onderzocht in een businesscase: A) het continueren van de informele samenwerking, B) samenvoegen op enkele onderdelen en C) volledige ambtelijke krachtenbundeling.

In de Businesscase BUCH-gemeenten (2014) wordt geconstateerd dat de vier gemeenten ieder voor zich kwetsbaar zijn in de ambtelijke uitvoering, wat wordt versterkt door 'vergrijzing' van het personeelsbestand en weinig aantrekkingskracht op jong talent. Daarnaast zorgen onder meer de decentralisaties in het sociale domein voor steeds complexere taakuitvoering en zagen de BUCH-gemeenten zich geconfronteerd met forse bezuinigingen en taakstellingen. Deze ontwikkelingen en de wens tot het zijn van een krachtige partner in de regio (onder andere in de regio Alkmaar) maken dat de gemeenten op zoek zijn gegaan naar samenwerkingsmogelijkheden. Door nu te kiezen voor ambtelijke samenwerking, houden de gemeenten de regie over de eigen bestuurlijke toekomst, zo wordt gesteld.

De motieven tot ambtelijke fusie zijn in het aanloopproces niet zozeer verschillend geweest tussen de vier gemeenten, als wel tussen verschillende politieke partijen. Waar de ambtelijke fusie voor de ene partij een manier is om bestuurlijke herindeling te voorkomen, is voor een andere partij bestuurlijke fusie de wens, maar is ambtelijke fusie in het huidige politieke speelveld 'het hoogst haalbare'.

11.3 Doelen meegegeven aan Werkorganisatie BUCH

Vijf uitgangspunten zijn vastgesteld ten aanzien van de toekomstige vormgeving van de dienstverlening richting de inwoners, maatschappelijke instellingen, ondernemers en bezoekers van de vier gemeenten:

- a. Het continue zoeken naar het verbeteren van de dienstverlening aan inwoners en (maatschappelijke) ondernemers.
- b. Het toepassen van innovaties in dienstverlening, zowel qua rolopvatting (overheidsparticipatie), technologische ontwikkelingen, als het aanbod van diensten.
- c. Een professionele, robuuste en efficiënte organisatie, met sensitieve en talentvolle medewerkers, weinig kwetsbaarheden en de inzet van moderne ICT.
- d. Behouden van lokale identiteit en zichtbaarheid per gemeente (logo, website, uitstraling).
- e. Frontoffice/contact met inwoners lokaal georganiseerd, in eigen vastgoed en nabij inwoners.

Dit resulteert in de volgende doelstellingen ten aanzien van de ambtelijke fusieorganisatie.

Tabel 2: doelen en indicatoren

Doel	Indicator
Kwetsbaarheid verminderen	Geen nadere indicatoren vastgesteld.
Klantgerichtheid/kansen dienstverlening	Het opgestelde 'wenkend perspectief' is leidend.
Kansen voor medewerkers	Kennisdeling en gerichte investeringen.
Kracht in de regio	Deze doelstelling is niet gespecificeerd.
Kosten beheersen	Taakstelling van 10%, herinvestering 60%.

11.4 Nadere toelichting op enkele doelen

Kosten beheersen

Werkorganisatie BUCH krijgt een taakstelling van 10% mee over de eerste vier jaren van de samenwerking. Dit leidt op een termijn van vier jaar tot een structureel besparingsvoordeel van 5,3 miljoen euro. De exploitatiebegroting Werkorganisatie BUCH laat zien dat structureel genomen de begroting daalt van 52,6 miljoen euro bij aanvang tot 47,3 miljoen euro in 2020. Jaarlijks wordt 60% van de gerealiseerde taakstelling op de exploitatie van Werkorganisatie BUCH structureel geherinvesteerd in de ambtelijke organisatie voor kwaliteitsverbetering, 40% vloeit structureel terug naar de individuele gemeentelijke begrotingen.

Kwaliteit verhogen

Het uitgangspunt van dienstverlening is dat de kwaliteit van dienstverlening is gegarandeerd en dat de inwoner daarin nadrukkelijk centraal wordt gesteld. De efficiencyopgave, maar zeker ook de wens om de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de inwoner te organiseren, vraagt om een heroriëntatie op de rol van de gemeente als dienstverlener. Digitalisering van producten en diensten, een efficiënte inrichting van werkprocessen en een nadrukkelijk oog voor inwoners die niet mee kunnen (of willen) in deze digitale samenleving, zijn daarin kernbegrippen. Voor de ontwikkeling van kwaliteit zullen metingen naar klanttevredenheid worden uitgevoerd een jaar voorafgaand aan de start van Werkorganisatie BUCH (0-meting) en nadat Werkorganisatie BUCH twee jaar functioneert (1-meting). Tevens kan en zal gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten als waarstaatjegemeente.nl en monitors in het kader van de Wmo. De lessen die uit de metingen volgen worden concreet omgezet naar verbeteracties.

Kwetsbaarheid verminderen

Door de vorming van Werkorganisatie BUCH ontstaat bij aanvang één ambtelijke organisatie van circa 700 formatieplaatsen, ofwel ruim 800 medewerkers. Kwetsbaarheden worden daardoor op veel plekken in de huidige afzonderlijke situaties opgelost.

Klantgerichtheid/kansen dienstverlening

Het 'wenkend perspectief' (meerjarenvisie) op dienstverlening vanuit Werkorganisatie BUCH in de richting van de 100.000 inwoners van de vier gemeenten kan geïdentificeerd worden als: 'Inzetten op een zelfregulerende en zelf creërende samenleving en op een overheid die daarin faciliterend en stimulerend optreedt, op een effectieve, efficiënte en professionele wijze. Door 24/7 bereikbaar te zijn, door zich dichtbij de inwoners te organiseren, door op interactieve wijze met de samenleving in gesprek te zijn en door zich flexibel, dynamisch en innovatief op te stellen'.

Kansen voor medewerkers

Professionaliteit wordt gestimuleerd door kennisdeling tussen deze medewerkers en door gerichte investering in de ontwikkeling van kennis en competenties. Hierbij wordt ingezet op investering in de ambtelijke organisatie door talent- en uitwisselingsprogramma's en opleiding. De kernwaarden voor de nieuw te vormen organisatie zijn samenwerkend, professioneel, innoverend en verbindend.

Kracht in de regio

Deze doelstelling is niet verder gespecificeerd.

11.5 Stand van zaken oktober 2015

De kwartiermakers/programma managers zijn per 1 oktober 2015 benoemd. Tijdens de fase van kwartiermaken richten zij zich op het bouwen van de organisatie door van buiten naar binnen te denken en na te denken over creatieve oplossingen voor de inrichting van de organisatie. Omdat deze oplossingen meer tijd vragen en zeker niet 'staan' op het moment van plaatsing van de medewerkers, is ervoor gekozen de medewerkers te plaatsen in de domeinen zoals deze zijn opgenomen in het vastgestelde bedrijfsplan. Dit moet voor de zomer van 2016 zijn afgerond. Door de medewerkers in algemene dienst aan te stellen, behouden we de flexibiliteit om gebruik te maken van de kwaliteiten van onze medewerkers op functies die daar op dat moment om vragen. Hierbij geldt dat alle medewerkers mee gaan naar Werkorganisatie BUCH.

Tegelijkertijd wordt samen met de medewerkers gebouwd aan de nieuwe organisatie volgens de visie die door de directie op 11 september 2015 is uitgesproken en op 7 oktober 2015 is gedeeld met het bestuur. De visie krijgt via een groeidocument en in overleg met de kwartiermakers steeds meer vorm.

12. Overzicht geraadpleegde documenten

Documenten algemeen/wetenschappelijk

- a. Braak, H. ter, en Grumbkow, G. von (2007). *Innovatief samenwerking in het BEL-model. Over de samenwerking tussen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren*. WagenaarHoes Organisatieadvies, InAxis, Ministerie van BZK, Driebergen/Den Haag.
- b. Herweijer, M. en M.J. Fraanje (2011). *Samen werken aan bestuurskracht*; Intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Kluwer: Alphen aan de Rijn.
Herweijer, M. en M.J. Fraanje (2013). *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?* in: Bestuurswetenschappen nr. 3, 2013.
Herweijer, M., J. van Kan, M. van Genugten, J. R. Lunsing (2014). *Verborgene krachten; over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, ministerie van BZK, Den Haag.
- c. Kolk, J. van der (2011). *Samen verder maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling*, Vrije Universiteit: Amsterdam.
- d. Korsten, F.A. c.s. (2002). *Samen en toch apart*, Open Universiteit: Heerlen.
- e. Korsten, F.A. (2006). *Samenwerking beproefd*, Open Universiteit: Heerlen.
- f. Laar, S. van de, A. Westers, P. Vogel en D. Bakker (2014). *Ambtelijk fuseren? GROEI!*, Den Haag.
- g. Laar, S. van de (2010). *Samen Sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Delft: Ebron.
- h. Hoogwout, M. (2010). *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*, Nieuwegein: Réunion.
- i. Yin, R. K. (2003), *Case study research: Design and methods*, Sage publications, Thousand Oaks CA.

Documenten BEL Combinatie

- a. BEL-model, factsheet, 2010
- b. Rapportage tussenevaluatie BEL WagenaarHoes 21 juni 2010
- c. Handboek OGON, 2010
- d. Laar, S. van de (2010). *Samen Sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Delft: Ebron.
- e. Rapport Bestuurskrachtonderzoek gemeente Laren, 1 juni 2011
- f. Rapport Bestuurskrachtonderzoek gemeente Blaricum, 1 juni 2011
- g. Rapport Bestuurskrachtonderzoek gemeente Eemnes, 1 juni 2011
- h. Gemeenschappelijke Regeling BEL Combinatie, 1 januari 2013
- i. Memo Tussenbalans 2012-2015, juni 2014
- j. Seinstravandelaar. Van zakelijkheid naar nabijheid, maart 2015

Documenten BAR-gemeenten

- a. Koersdocument BAR-goed, augustus 2007
- b. BAR Rekenkamerrapport HaalBARe Kaart, februari 2012
- c. Koersdocument BAR-beter, maart 2012
- d. BAR raadsinformatiebrief StaVaZa, maart 2012
- e. BAR samenwerkingsverklaring, augustus 2012
- f. BAR-code, oktober 2012
- g. Gemeenschappelijke Regeling BAR-organisatie, 2013

- h. BAR sociaal statuut en plan, 2013
- i. Verrekenen in de BAR-samenwerking, februari 2013
- j. VNG: hoe de BAR weer momentum kreeg

Documenten Werkorganisatie CGM

- a. Raadsinformatiebrief CGM, 14 december 2011
- b. Implementatieplan Werkorganisatie CGM, 2012
- c. Rapport aanvulling kostenverdeelmodel, CGM, 31 december 2012
- d. Gemeenschappelijke Regeling CGM, april 2013
- e. Raadsvoorstel Harmonisatie P&C-cyclus, 25 juni 2013
- f. Toelichting op harmonisatie P&C-cyclus, 2013
- g. Bedrijfsplan Werkorganisatie CGM, 2014
- h. Programmabegrotingen, 2015

Documenten SED-organisatie

- a. SED Samenwerking Projectplan, november 2012
- b. SED Bedrijfsplan, augustus 2013
- c. SED programmaplan inrichtingsfase, december 2013
- d. Bestuursconvenant, 2014
- e. SED dienstverleningsovereenkomst, januari 2015
- f. Directiestatuut, januari 2015
- g. Gemeenschappelijke Regeling SED-organisatie, januari 2015
- h. SED-organisatieverordening, 2015
- i. SED Reglement van Orde AB/DB, 2015

Documenten De Kompanjie

- a. Bestuurskrachtonderzoek Provincie Groningen, juli 2009 (Berenschot)
- b. Raadsvoorstel intergemeentelijke samenwerking Pekela – Veendam, augustus 2010
- c. De Compagnie, op weg naar één ambtelijke organisatie voor Pekela en Veendam, juli 2010
- d. De Kompanjie, Kadernota, 2010
- e. De Compagnie, herijking financiële gevolgen, juli 2010
- f. Tussenevaluatie De Kompanjie, oktober 2012 (Berenschot)
- g. Gemeenschappelijke Regeling werkorganisatie gemeenten Pekela en Veendam – tekst na eerste wijzigingsbesluit, juli 2012
- h. Reglement van Orde Dagelijks Bestuur, 2013
- i. Reglement van Orde Algemeen Bestuur, 2013
- j. Programmabegroting Pekela 2015
- k. Programmabegroting Veendam 2015
- l. Begroting De Kompanjie 2015
- m. Wie gaat waar over? Mei 2013
- n. Organogram De Kompanjie
- o. VNG: de slimme samenwerking van Pekela en Veendam

Documenten Groningen-Ten Boer

- a. Oplegnotitie B&W Ten Boer, 2004
- b. Notitie uitbestedingsmodel, juni 2005
- c. Advies personeel en arbeidsvoorwaarden, juni 2005
- d. Rapportage gevoeligheidsanalyse, juni 2005
- e. Raadsvoorstel samenwerking Ten Boer – Groningen, besluitvorming onderzoek model Ten Boer – Groningen, oktober 2005

- f. Verslag raadsvergadering d.d. 5 oktober 2005
- g. Projectplan Ten Boer, november 2005
- h. Raamcontract, november 2006
- i. Dienstverleningsovereenkomsten, oktober 2006
- j. Mandaatstatuut Ten Boer, 2006
- k. Memo financiële vertaling, september 2006
- l. Model Ten Boer – Groningen, Nota van Afstemming, 2007
- k. Herweijer, M. en Van der Zee, Th. (2011). *Ambtelijke integratie met de grote broer: de casus Ten Boer*. In: Herweijer, M. en M.J. Fraanje (2011). *Samen werken aan bestuurskracht*, Intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Kluwer: Alphen aan de Rijn.
- l. Rekenkamerrapport Overeenkomsten tussen Ten Boer en Groningen, mei 2012
- m. Uitbestedingsmodel Ten Boer – Groningen: planning, control, verrekening en afstemming
- n. Evaluatie samenwerking 'Samen werkt beter' 2007 – 2012
- o. Uitkomsten evaluatie eerste 3 jaar samenwerking Ten Boer – Groningen

Documenten De Waard

- a. Plan van Aanpak Dienstbaarheid en Daadkracht, 14 april 2008
- b. Raadsvoorstel Besluit vorming 1 ambtelijke organisatie, 21 mei 2008
- c. De Waard in wording, 1 oktober 2008
- d. Evaluatierapport ambtelijke fusie De Waard, 19 oktober 2009
- e. Raadsvoorstel Bestuurlijke toekomst, 27 januari 2009
- f. Raadsvoorstel Kadersteller, 10 maart 2009
- g. Gemeenschappelijke Regeling De Waard, april 2010
- h. Jaarrekening De Waard 2009, 2 juni 2010
- i. Laar, S. van de (2010). *Samen Sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Delft: Ebron.

Documenten ABG-gemeenten

- a. ABG Raadsvoorstel samenwerking, 2 oktober 2013
- b. ABG, Statement samenwerking, 29 mei 2013
- c. Begroting ABG-organisatie, 2015
- d. Gemeenschappelijke Regeling ABG-organisatie, 1 augustus 2015

Documenten Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

- a. Samen Sterker in De Meerij bedrijfsplan ambtelijke fusie 19 december 2014
- b. Samen Sterker in De Meerij bijlagenboek bedrijfsplan 19 december 2014

Documenten Werkorganisatie BUCH

- a. Businesscase BUCH-gemeenten oktober 2014
- b. Samen, maar toch apart bedrijfsplan Werkorganisatie BUCH mei 2015

13. Overzicht betrokkenen bij het onderzoek

Leden van de begeleidingscommissie

De leden van de begeleidingscommissie bestaat uit de volgende personen:

- a. de heer drs. R. Smeets, senior beleidsmedewerker Ministerie van BZK;
- b. de heer mr. drs. W.J. de Vries, senior beleidsmedewerker Ministerie van BZK;
- c. de heer mr. F. van Putten, beleidsmedewerker Ministerie van BZK;
- d. de heer A. Speulman MSc, beleidsmedewerker Ministerie van BZK;
- e. de heer R. Brouwer MA, beleidsmedewerker Ministerie van BZK.

Deelnemers aan de bijeenkomst van het expertteam

Deelnemers aan de bijeenkomst van het expertteam zijn de volgende personen:

- a. Prof. dr. A.F.A. Korsten. Honorair hoogleraar aan de Universiteit Maastricht, emeritus hoogleraar aan de Open Universiteit Nederland. Lid Raad van Advies Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl.
- b. Ir. J.C. van Ginkel MCM. Gemeentesecretaris Schiedam. Voorzitter Raad van Advies Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl.
- c. Drs. P. Vogel. Coördinator inzicht en sturingsadvies bij KING. Lid Raad van Advies Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl.
- d. R. de Groot. Burgemeester De Wolden. Lid DB ambtelijke fusieorganisatie Hoogeveen-De Wolden. Lid Raad van Advies Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl.

Geïnterviewde/geraadpleegde personen per casus

Geïnterviewde/geraadpleegde personen BEL Combinatie

- a. Tijmen Smit. Wethouder Laren. Voorzitter AB/DB ambtelijke fusieorganisatie BEL Combinatie
- b. Garnt Kolhorn. Algemeen directeur BEL Combinatie
- c. Marc Roza. Directiesecretaris BEL Combinatie

Geïnterviewde/geraadpleegde personen BAR-gemeenten

- a. Henk Dokter. Wethouder Ridderkerk. AB/DB BAR-organisatie
- b. Henk Klaucke. Gemeentesecretaris Ridderkerk, directeur BAR-organisatie
- c. Renske van der Tempel. Griffier Albrandswaard
- d. Monique van Amelvoort. Concerncontroller BAR-organisatie

Geïnterviewde/geraadpleegde personen Werkorganisatie CGM

- a. Antoine Walraven. Burgemeester Mill & Sint Hubert. Voorzitter AB/DB ambtelijke fusieorganisatie Werkorganisatie CGM
- b. Rob Hoffman. Directeur Werkorganisatie CGM
- c. Jeroen Heerkes. Gemeentesecretaris Grave
- d. Coen Boode. Gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert
- e. Richard Rongen. Gemeentesecretaris Cuijk
- f. Wilko Remmits. Controller Werkorganisatie CGM
- g. Richard van der Weegen. Griffier Cuijk

Geïnterviewde/geraadpleegde personen SED-organisatie

- a. Johan-Erik Reitsma. Directiesecretaris SED-organisatie
- b. Robert Reus. Gemeentesecretaris Enkhuizen. Algemeen directeur SED-organisatie
- c. Risa Homan. Strategisch adviseur SED-organisatie
- d. Eelke Freerkstra. Concerncontroller SED-organisatie

Geïnterviewde/geraadpleegde personen De Kompanjie

- a. Sipke Swierstra. Burgemeester Veendam, voorzitter AB De Kompanjie
- b. Arend Castelein. Gemeentesecretaris Veendam
- c. Jan van der Woude. Gemeentesecretaris Pekela
- d. Saskia Gerritsen. Algemeen directeur De Kompanjie
- e. Meta Jansma. Controller De Kompanjie
- f. Gert Klok. Teamleider financiën De Kompanjie

Geïnterviewde/geraadpleegde personen Groningen – Ten Boer

- a. André van de Nadort. Burgemeester Ten Boer
- b. Joep Hoedjes. Gemeentesecretaris Ten Boer
- c. Roelof Bosma. Griffier Ten Boer
- d. Willem Toonder. Controller Ten Boer
- e. Peter Teesink. Gemeentesecretaris Groningen
- f. Henriëtte de Jong. Concerncontroller Groningen
- g. Jan Cees Noord. Senior beleidsmedewerker Groningen

Geïnterviewde/geraadpleegde personen De Waard

- a. Dirk van der Borg. Burgemeester Molenwaard. Voorheen als burgemeester van Graafstroom betrokken bij ambtelijke fusieorganisatie De Waard.
- b. Henk Lingeman. Bestuursadviseur, loco-secretaris Molenwaard. Voorheen als loco-secretaris betrokken bij de ambtelijke fusieorganisatie De Waard.
- c. Jan van Ginkel. Gemeentesecretaris Schiedam. Voorheen algemeen directeur van de ambtelijke fusieorganisatie De Waard.

Geïnterviewde/geraadpleegde personen ABG-gemeenten

- a. Joeri Minses. Burgemeester Alphen-Chaam. Voorzitter stuurgroep ambtelijke fusie
- b. Gerard Vlekke. Gemeentesecretaris Gilze en Rijen. Beoogd algemeen directeur ambtelijke fusieorganisatie

Geïnterviewde/geraadpleegde personen Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

- a. Dagmar van Deurzen. Gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel
- b. Jan Fraanje. Gemeentesecretaris Boxtel

De onderzoekers vanuit SeinstravandeLaar

- a. drs. Stan van de Laar
- b. drs. Dirk Spannenburg
- c. Yusuf Bicer MSc.
- d. Jody van Diemen MSc.

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

drs. Stan van de Laar
partner

s.vandelaar@seinstravandelaar.nl
06 30 37 29 97