



LEEUWENDAAL

Optimaliseert organisaties, mobiliseert mensen



Han Hiemstra, Kim Camfferman, David Wilbrink - adviseurs Leeuwendaal

GEMEENTELIJKE FUSIES EN SAMENWERKINGSVERBANDEN wat levert het eigenlijk op?



INHOUD

- pag. 3 Intro
- pag. 5 Achtergrond gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden
- pag. 6 Aanleiding en analysekader onderzoek
- pag. 6 Besturing: de Bestuurskracht als kapstok
- pag. 8 Dienstverlening: de vier k's
- pag. 11 Aansturing: ambitie en leiderschap
- pag. 13 Cultuur; meer aandacht medewerkers
- pag. 14 Tot slot: toekomstbeelden
- pag. 17 Top 11 tips en trics

Han Hiemstra, Kim Camfferman en David Wilbrink
zijn adviseurs bij Leeuwendaal

www.leeuwendaal.nl

Meer informatie: Han Hiemstra, 070-4142700,
han.hiemstra@leeuwendaal.nl, @hanhiemstra

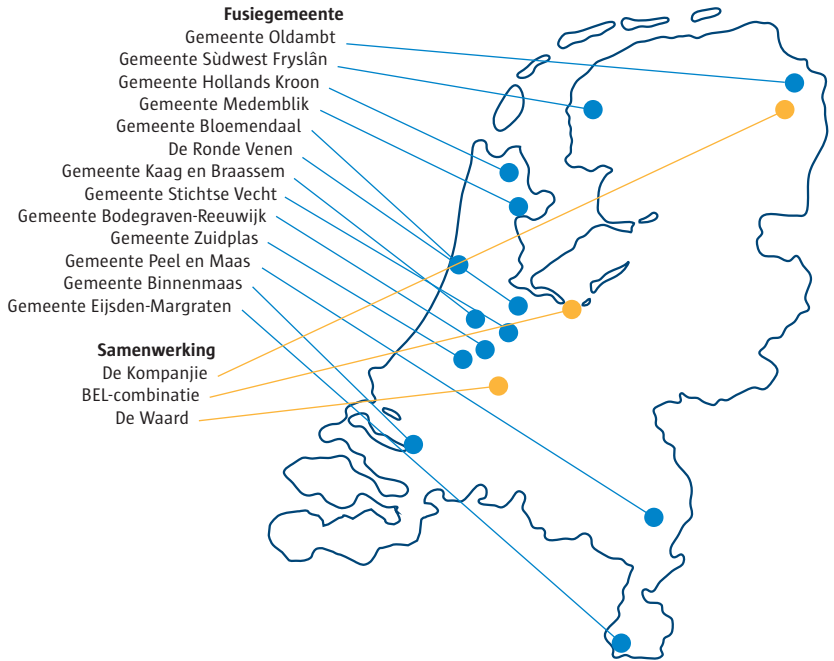
Met dank aan: Herman Groothuis (Oldambt),
Johan Krul (Súdwest Fryslân), Wim van Twuijver
(Hollands Kroon), Wouter Slob (Medemblik),
Katinka Kensen (Bloemendaal), Marja Sprey
(Kaag en Braasem), Leo van den Nieuwendijk
(Stichtse Vecht), Alexander Meijer (De Ronde
Venen), Herman Romeijn (Bodegraven-Reeuwijk),
Jan Brinkman (Zuidplas), Carlo Post (Binnenmaas),
Henk Mensink (Peel en Maas), Bert van Dijk
(Eijsden-Margraten), Johannes van Nieukerken
(De Kompanjie), Inge van Zon (BEL-combinatie)
en Jan van Ginkel (De Waard/Schiedam).





INTRO

Fuseren en intergemeentelijk samenwerken is hot in Nederland. Er is vrijwel geen gemeente in Nederland die niet met één of meerdere buurgemeente aan het oriënteren is op bestuurlijke fusie danwel ambtelijke samenwerking. Een gemiddelde Nederlandse gemeente is betrokken bij maar liefst 30 verschillende regionale samenwerkingsvormen. Hierdoor ontstaat een 'lappendeken', dat veel ambtelijke afstemming en nogal wat bestuurlijke drukte veroorzaakt. Veel initiatieven om te fuseren of (integraal) ambtelijk samenwerken ontstaan vanuit de behoefte om deze druk(te) te verminderen. Dit is in feite niets nieuws, dit gebeurt al jaar en dag. Wel nieuw zijn twee ontwikkelingen die druk veroorzaken. Ten eerste wordt het takenpakket van gemeenten, mede door de decentralisaties naar de gemeenten, te veelomvattend om nog door kleinere gemeenten zelfstandig te kunnen worden uitgevoerd. Ten tweede roert sinds het nieuwe kabinet "Den Haag" zich nadrukkelijk in de discussie. Het 100.000-inwoners criterium is door minister Plasterk al losgelaten, maar de boodschap is duidelijk afgegeven: opschalen! Zowel wetenschappers (Rijksuniversiteit Groningen) als bestuurders (burgemeesters) kwamen al snel met tegengeluiden dat opschaling alleen maar leidt tot duurder gemeenten. De argumenten zijn van beide zijden tot nu toe nauwelijks onderbouwd.



Vanuit onze praktijk, waarin wij tientallen gemeenten succesvol (efficiënt) hebben zien samenwerken en fuseren, hebben wij ons hierin verdiept. Via een praktijkgericht onderzoek onder gemeentesecretarissen en (algemeen) directeuren zijn wij op zoek gegaan naar de ervaringen rond 13 fusies en 3 ambtelijke samenwerkingsverbanden die de laatste vijf jaar hebben plaatsgevonden (zie figuur).

In ons onderzoek hebben de volgende vragen centraal gestaan: *Is de bestuurskracht verbeterd? Zijn de bekende 4k's waar rond het thema fusie /samenwerking altijd over gesproken wordt (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid, klantgerichtheid) in positieve zin veranderd? Wat is de rol van de leiders in het proces? Wat heeft het gebracht, waarin valt het nog tegen? En ziet de toekomst eruit zoals het regeerakkoord graag wil doen geloven?*

In dit artikel presenteren wij onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen rond deze thema's.

Alvorens we dat doen, schetsen we eerst in de volgende paragrafen een achtergrond bij de thema's gemeentelijke fusies en ambtelijke samenwerkingsverbanden en lichten we de onderzoeksmethode toe.

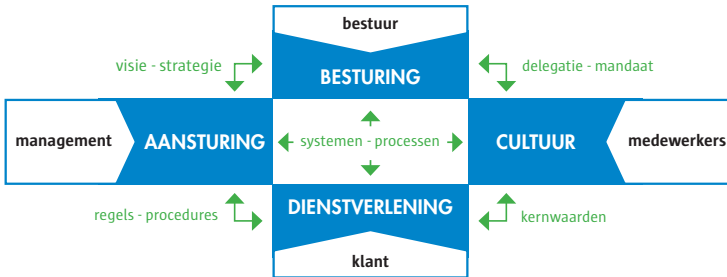


ACHTERGROND GEMEENTELIJKE FUSIES EN SAMENWERKINGSVERBANDEN

De laatste jaren speelt het thema bestuurskracht in discussies over gemeentelijke ontwikkelingen een prominente rol. Vele visitatiecommissies hebben grote delen van het land bezocht met soms verrassende, maar veelal te voorspellen conclusies. Zeer recent is het advies van de Visitatiecommissie “Bestuurlijke Toekomst Groningen” verschenen, waarin een goede analyse is gegeven van de bestuurlijke context en met name de urgentie voor een gewijzigde bestuurlijke inrichting. Een groot aantal (met name kleine) gemeenten hebben steeds meer moeite zelfstandig het gemeentelijk takenpakket op een kwalitatief hoogwaardig niveau te kunnen invullen. En dat terwijl het Rijk steeds meer verantwoordelijkheden bij de gemeenten wil onderbrengen. Een aanzienlijk deel van die decentralisaties is eenvoudigweg voor een kleine zelfstandige gemeente niet meer te behappen.

Om op de toekomst voorbereid te zijn heeft een beperkt aantal gemeenten (nu of in het recente verleden) geconcludeerd dat een

gemeentelijke fusie de enige oplossing is. Veel meer gemeenten zoeken de oplossing de laatste jaren in (intensieve) vormen van samenwerking. Soms is die samenwerking gericht op een inhoudelijk dossier en heeft, bijvoorbeeld, een kleine gemeente de gehele sociale dienst en uitvoering van de Wmo bij een grote buurgemeente ondergebracht. Sinds enkele jaren zoeken ook steeds meer gemeenten vormen van integrale samenwerking door hun (vrijwel) volledige ambtelijke apparaten samen te voegen, zoals de vorming van de BEL-combinatie (Blaricum, Eemnes en Laren). Sinds het ontstaan van deze combinatie zijn er verschillende samenwerkingsverbanden ontstaan die kenmerken van de BEL-samenwerking hebben overgenomen, maar soms ook eigenstandige keuzes binnen hun samenwerking hebben gemaakt. Minister Plasterk wil ontwikkelingen op het gebied van samenwerking verder stimuleren in de richting van bestuurlijke fusies en werkt op dit moment plannen uit om voor stimuleringsmaatregelen voor gemeentelijke herindeling.



AANLEIDING EN ANALYSEKADER ONDERZOEK

De informatie hebben we verzameld via semigestructureerde interviews: feitelijke informatie over de fusie/samenwerking zelf en de beleving van betrokkenen op strategisch niveau. We hebben ingezoomd op de ervaring achteraf én hebben gevraagd naar (beelden over) de toekomst van de betreffende gemeente. De bevindingen uit al deze gesprekken presenteren wij aan de hand van het beproefde ABCD-model van Leeuwendaal (zie figuur). In dit artikel hanteren we voor de leesbaarheid de volgorde BDAC. Onder de B van Besturing staan we in het bijzonder stil bij de bestuurskracht van de organisatie, ook omdat dit veelal één van de centrale aanleidingen voor opschaling is. De D van Dienstverlening is door ons vertaald in de 4 k's die vaak bij fusie- en samenwerkingsprocessen als toetsingskader worden gehanteerd: kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en klantgerichtheid. De A van Aansturing vertaalt zich met name in een visie op leiderschap. De C tenslotte staat voor Cultuur en voor de rol van de medewerker.

BESTURING: DE BESTUURSKRACHT ALS KAPSTOK

In veel regio's lopen al jaren discussies over herindeling. Binnen veel provincies wordt gesproken over een discrepantie tussen de gewenste en de feitelijke bestuurlijke slagkracht van de gemeenten. Er is bijna geen gemeente die nog geen bestuurskrachtonderzoek heeft uitgevoerd, maar de gekozen aanpak en uitwerking ervan levert in veel gevallen weinig op. Bij zelfanalyses oordelen gemeenten nogal eens dat zij voldoende bestuurskracht hebben. De conclusie door externe commissies bij kleinere gemeenten is bijna steevast dat het aan (voldoende) bestuurskracht ontbreekt. En in situaties waar de bestuurskracht als niet voldoende is beoordeeld, vinden vaak weer allerlei vervolgonderzoeken of - analyses plaats. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in veel gevallen nauwelijks fundamentele stappen zijn gezet om de bestuurskracht daadwerkelijk te versterken.



Het is opmerkelijk dat, bijvoorbeeld door betrokken provincies en Rijk, vaak wordt verondersteld dat gemeenten die recent zijn opgeschaald per definitie hun bestuurskracht hebben verbeterd. De gemeente Oldambt (gefuseerd in 2009) kon bijvoorbeeld pas na eigenhandig aandringen meedoen aan een provinciale evaluatie van de gemeentelijke bestuurskracht. Terwijl juist met de ervaring vanuit deze gefuseerde gemeente kan worden gezien of en in hoeverre schaalvergroting door een gemeentelijke herindeling een verstandige manier is om tot versterking van bestuurskracht te komen. De gemeente Oldambt concludeert zelf overigens dat de bestuurskracht nog steeds ontoereikend is voor de te verwachten ontwikkelen. De gemeente is dan ook niet in het eerder aangehaalde rapport buiten schot gebleven.

“We zijn weliswaar gefuseerd, maar vanuit een te beperkt perspectief en zonder een fundamentele brede(re) discussie.”

Herman Groothuis,
gemeentesecretaris Oldambt

Wat uit onze gesprekken duidelijk is gebleken is dat veel organisaties door een gemeentelijke fusie meer positie in de bestuurlijke omgeving hebben gekregen en dus ook bestuurskrachtiger zijn geworden. Dat komt op verschillende manieren tot uitdrukking. Provincies zien de nieuwe gemeente meer als (gespreks)partner, zeker als de betreffende gemeente in de hiërarchie qua grootte aardig is opgeklommen. Maar ook ten aanzien van het contact met buurgemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld wordt door velen aangegeven dat de gemeente een verstrekte positie heeft gekregen. In sommige gemeenten speelt verder mee dat er

gemakkelijker aanspraak kan worden gemaakt op bestuurlijke posities in (VNG-)commissies, hetgeen indirect ook positieve consequenties kan hebben voor de eigen bestuurskracht.

“Door integrale samenwerking alleen zal de bestuurskracht op korte termijn niet verbeteren.”

Johannes van Nieukerken,
algemeen directeur De Kompanjie

Soms ook zijn er aspecten die nadelig zijn voor de bestuurskracht en die een raadsperiode tijd vragen. In een aantal gemeenten is er na een fusie bewust ingezet op brede colleges, wat vanuit het investeren in de nieuwe organisatie een goede gedachte is, maar niet altijd leidt tot bestuurlijke effectiviteit. Soms ook is de samenstelling van de eerste raad na een fusie (met soms veel lokale partijen) niet bevorderlijk voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van de nieuwe gemeente. Voor wat betreft de beoordeling van de bestuurskracht bij samenwerkende gemeenten is het lastig een eenduidig oordeel te trekken. Bestuurskracht is ook nauw verbonden met de (strategische) visie. Bij vrijwel elk fusie- en samenwerkingstraject zijn mooie visies geformuleerd, van “kwalitatief hoogwaardige dienstverlening”, via “efficiënte regie-organisatie” tot “krachtige ontwikkelgemeente”. Zonder visie geen focus. Gemeenten die gaan fuseren of samenwerken en hieraan geen aandacht besteden hebben hiervan in het verdere proces vaak last. Het blijkt van groot belang om die “gezamenlijke stip op de horizon” goed met elkaar te delen. Het uitgangspunt daarbij moet ambitie zijn en echt iets samen met elkaar te willen. Een dergelijk proces instappen om gezamenlijk iets niet te willen (“we willen niet herindelen, dus we gaan maar samenwerken”) bindt naar onze mening onvoldoende.



“ *Zorg voor een gedeelde visie en voldoende voorbereidingstijd.*”

Leo van den Nieuwendijk,
gemeentesecretaris Stichtse Vecht

Wij concluderen dat opschaling van gemeenten een aantal randvoorwaarden schept die de bestuurskracht aanzienlijk kunnen verbeteren.

Deze randvoorwaarden zitten met name in de bestuurlijk relationele sfeer met de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving, die bij samenwerkende gemeenten niet van toepassing zijn. Het is wel van groot belang, bij zowel een fusie als een integrale samenwerking, om de randvoorwaarden rond bestuurskracht als vertrekpunt te nemen bij het komen tot een gedeelde visie op de organisatie.

DIENSTVERLENING: DE VIER K'S

Alle geïnterviewde gemeentesecretarissen en (algemeen) directeurs geven aan verbeteringen geboekt te hebben op het gebied van kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en klantgerichtheid (4 k's). In veel van de gefuseerde organisaties zijn met name de personeelslasten aanzienlijk gedaald in vergelijking met de situatie ervoor. In de gemeenten Oldambt en Súdwest Fryslân bijvoorbeeld loopt dit in de miljoenen euro's. Tevens laten veel gemeenten aantoonbare kostenbesparingen zien op bijvoorbeeld (onderhoud van) systemen en gebouwen, maar ook inkoop en externe inhuur, ondanks de soms benodigde eenmalige investeringen.

Een interessante vraag is of samenwerkende organisaties meer (bedrijfs)kosten maken dan gefuseerde organisaties. Naast het feit dat het meervoudig opdrachtgeverschap (vanuit de colleges) goed moet worden afgestemd met het enkelvoudig opdrachtnemerschap (de gezamenlijke organisatie) spelen ook financiële aspecten een rol. In de eerder genoemde BEL-combinatie vindt op maandbasis een verrekening plaats van de producten en diensten die door de drie gemeenten worden afgenomen. In De Kompanjie (samenwerking gemeenten Pekela en Veendam) is dat iets eenvoudiger georganiseerd en in de samenwerking De Waard (de gemeenten Liesveld, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland; inmiddels de gemeente Molenwaard) was feitelijk geen sprake van een verrekening. Deze verschillende werkwijzen zijn uiteraard door de achterliggende visie (eigen beleidskeuzes) ingegeven, maar ze kunnen wel aanzienlijke verschillen in administratieve en financiële

werkzaamheden bewerkstelligen. Voor wat betreft de samenwerking De Waard werd afgesproken niet tot verrekening over te gaan omdat inmiddels tot een bestuurlijke fusie was besloten (terwijl dit niet de doelstelling bij de start was). Veel samenwerkingsorganisaties willen juist fusie voorkomen, waardoor een bepaalde systematiek van verrekenen nodig is. Wij concluderen dat integrale ambtelijke vormen van samenwerking waarbij veel gemeenten betrokken zijn (meer dan drie) en waar grote verschillen voor wat betreft profiel en visie bestaan wel kunnen bestaan, maar slechts beperkt efficiënter zullen zijn dan zelfstandige gemeenten.

“ *Zorg bij meerdere kernen voor een goed en helder kernenbeleid; dit wordt door inwoners gewaardeerd.*”

Leo van den Nieuwendijk,
gemeentesecretaris Stichtse Vecht



De **kwetsbaarheid** is in alle organisaties feitelijk geen onderwerp van gesprek meer. Éénpitters of heel brede specialisten komen in de nieuwe organisaties niet of nauwelijks meer voor. De **kwaliteit** van de organisaties als geheel is in het algemeen ook toegenomen. Wel wordt ervaren dat er ook beperkingen zijn. Immers, de nieuwe organisatie zal het voor een groot deel moeten doen met de mensen die de oude organisaties levert. Vernieuwing kan je stimuleren, maar vaak niet afdwingen.

“Herken en erken de verschillen in kernen en laat dat bepalend zijn voor de contacten en dienstverlening.”

Jan Brinkman,
gemeentesecretaris Zuidplas

Wat ook meespeelt is in welke arbeidsmarktomgeving de organisatie is gepositioneerd. In de nieuwe gemeente Binnenmaas is bijvoorbeeld sinds de fusie ruim een kwart van het personeel vernieuwd. De hoge uitstroom heeft te maken met de arbeidsmarkt in dit deel van Zuid-Holland en heeft een verjonging van de organisatie bewerkstelligd. Onze conclusie is dat in zowel fusie- als samenwerkingsorganisaties de kwetsbaarheid sterk is verminderd. Dit geeft tevens een positief effect in de kwaliteit van de dienstverlening van de organisatie. Bovendien kan een grotere organisatie ook zorgdragen voor meer kwaliteit in de organisatie. De mogelijkheden die zwaarder ingeschaalde medewerkers bieden is -op korte termijn- geen garantie voor meer kwaliteit, maar geeft wel vaak meer mogelijkheden om specialisten en professionals aan de organisatie te kunnen binden.

De vierde k betreft de **klantgerichtheid**. Hier ligt in onze optiek een centrale sleutel voor

draagvlak en succes. De genoemde gemeente Súdwest Fryslân startte meteen met een KCC terwijl de technische infrastructuur nog niet optimaal was. Zo liep de nieuwe gemeente direct bij de start achter de feiten aan. De samenwerking De Kompanje daarentegen investeerde in eerste instantie juist in het gezamenlijk KCC en startte pas nadat duidelijk was dat de klanten efficiënt bediend konden worden. Een daadwerkelijke succesfactor als het gaat om klantgerichtheid is samen te vatten onder de kop “schaalvergroting vraagt schaalverkleining”. Er wordt vaak beweerd dat de afstand tot de burger te groot wordt. De betrokkenheid van bestuur en organisatie bij haar inwoners kan juist in een grotere organisatie goed worden gecontinueerd of zelfs verbeterd. Bij meerdere fusies is vanuit de dorpen naar voren gebracht dat er na de fusie juist meer contact is met de kernen dan ervoor. De gemeenten Oldambt, Bodegraven-Reeuwijk, Zuidplas en Súdwest Fryslân zetten hier niet alleen duidelijk op in, maar kunnen ook aantoonbare resultaten van dit kernenbeleid laten zien. Wellicht het mooiste bewijs hiervoor is dat grote delen van een buurgemeente van Súdwest Fryslân (dat nu al 69 kernen en 80.000 inwoners op 80.000 hectare omvat) onder andere vanwege het kernenbeleid graag bij deze plattelandsgemeente wil aansluiten. Maar ook in de gemeente Zuidplas is de eigenheid van de (zeer verschillende) kernen in de nieuwe gemeente niet alleen bewaard gebleven na de fusie, maar zelfs verstrekt.

“Schaalsprong bij fusie moet samengaan met verdieping van de aandacht voor steden en dorpen.”

Johan Kruel,
gemeentesecretaris Súdwest Fryslân

Onze conclusie is dat de kwaliteit van dienstverlening één van de centrale doelen



van opschaling is en dat hierop door alle organisaties resultaten worden geboekt. De organisaties die wij kennen maken aantoonbaar (en soms aanzienlijk) minder kosten dan de organisaties voorheen deden. De voorlopige conclusies van de RUG dat herindeling alleen maar tot duurdere organisaties leidt is wat ons betreft dan voorbarig. Voor wat betreft samenwerkingsorganisaties moet de conclusie voorzichtiger zijn: veel hangt samen met de wijze waarop de wijze van verrekening is vormgegeven.

“Wijk- en dorpscontactfunctionarissen vormen de brug tussen betrokken gemeenschappen en een door herindeling grotere, maar ook professionele, organisatie.”

Herman Romeijn,
gemeentesecretaris Bodegraven-Reeuwijk

De organisaties in dit onderzoek zijn stuk voor stuk zijn minder kwetsbaar geworden. In een aantal organisaties is, vanwege doorgaande bezuinigingen op de formatie, naar onze indruk wel een nieuw soort kwetsbaarheid ontstaan. Het investeren in kwaliteit van medewerkers staat onder druk. Terwijl door alle betrokkenen wordt aangegeven dat na een fusie- of samenwerkingsproces juist méér moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers.

De kwaliteit van dienstverlening is in de organisaties toegenomen, soms na wat aanloopproblemen direct na de start. Ook laten veel organisaties zien dat de afstand tussen gemeente en bevolking in plaats van groter juist ook kleiner kan worden in een opgeschaalde organisatie. Uiteraard moet daar door middel van wijkgericht werken of door middel van dorps- en wijkcoördinatie wel nadrukkelijk op geïnvesteerd worden.

Ten aanzien van het in beeld brengen van de effecten rest ons nog een aanbeveling. De fusie van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is gestart zonder duidelijke doelen vast te leggen en een nulmeting te verrichten. Het lijkt verstandig, ook in de verantwoording naar het bestuur, dergelijke zaken vooraf goed te borgen. Zeker als er, zoals bij een fusie, sprake is van een nieuw bestuur. Een nieuw bestuur wil op korte termijn goed gepositioneerd staan ten opzichte van hun burgers. Bestuurders hebben andere belangen dan de verantwoordelijken in de ambtelijke organisatie en zijn vaak ongeduldig is ten aanzien van gewenste organisatorische verbeteringen op de 4 k's.

“Blijf bij samenwerken continu de vraag stellen of inwoners er beter van worden.”

Inge van Zon,
directeur BEL-combinatie



AANSTURING: AMBITIE EN LEIDERSCHAP

Bij een groot deel van de gemeenten bleek dat de ambtelijke ambitie in het voortraject verder reikte dan de bestuurlijke. Veelal was in het voortraject al sprake van ambtelijke contacten en samenwerking, soms zelfs als dat bestuurlijk als (vooralsnog) onwenselijk was bestempeld. Een aantal fusies is ook door de betrokkenen als suboptimaal bestempeld, vanwege (belangen) verschillen op bestuurlijk niveau. Bestuurlijke emotie botst nog al eens met ambtelijke rationaliteit. De fusie van Binnenmaas hebben de twee gemeenten zelf doorgezet toen bleek dat een fusie van zes gemeenten in de Hoekse Waard een eindeloos schaakspel werd. De twee gemeenten hebben voor een stap voorwaarts gekozen, maar hadden de ambitie daarin verder te willen gaan. Alhoewel de fusie redelijk succesvol is verlopen, heeft naar mening van betrokkenen 's-Gravendeel er meer baat bij gehad dan oud-Binnenmaas. En zelfde constatering kan worden gemaakt ten aanzien van Molenwaard, Bodegraven-Reeuwijk, Oldambt en Medemblik. Deze laatste gemeente heeft binnen drie jaar zelfs twee fusies meegemaakt.

“De sleutel van een effectieve organisatie ligt bij de kwaliteit van het management.”

Herman Groothuis,
gemeentesecretaris Oldambt

Zowel in de voorbereiding van een fusie- of samenwerkingsproces als in de nieuwe organisatie is leiderschap van groot belang, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De werkelijke kar van zo'n veranderproces wordt in de praktijk door slechts enkelen getrokken. Investeren in een nieuwe organisatie betekent ook dat er moet worden geïnvesteerd in leiderschap. Bij vrijwel alle organisaties zijn aan de top leidinggevend van buiten aan het roer komen te staan. Het moment waarop dat gebeurt verschilt nogal eens. Een van onze gesprekspartners is daarin heel duidelijk: het uiteindelijke succes van de organisatie ligt besloten in de kwaliteit van het management. Concessies doen is daarbij uit den boze. Voorbeeldgedrag is essentieel om de nieuwe organisatie de gewenste richting in te krijgen. Omdat vaak in de voorbereiding op een fusie of samenwerking ook in projectstructuren wordt geopereerd is het van belang dat de gewenste leiderschapstijl

(en organisatiecultuur) al in het project zelf zichtbaar wordt. Concreet betekent dit vaak dat er veel moet worden geïnvesteerd in betrokkenheid en communicatie. Openheid, verantwoordelijkheid geven en nemen, vertrouwen en transparantie zijn daarbij sleutelwoorden. De destijds nog beoogd gemeentesecretaris van Peel en Maas hield bijvoorbeeld 1,5 jaar lang een logboek bij waarin niet alleen de successen, maar ook alles wat fout ging iedere maandagochtend met de hele organisatie werd gedeeld. Dit heeft positief bijgedragen aan het gehele totstandkomingproces.

“Vertrouwen in elkaar is het fundament; wees open en eerlijk.”

Marja Sprey,
gemeentesecretaris Kaag en Braassem

Uit de rondgang langs de verschillende gemeenten concluderen wij dat de rol van bestuurders in dergelijke processen, en dan met name van burgemeesters, cruciaal is. Eén van de bepalende succesfactoren is de samenwerking tussen de burgemeesters, zo bevestigen



ook veel van onze gesprekspartners. Het is essentieel dat burgemeesters het met elkaar kunnen vinden. Termen als vertrouwen en openheid zijn open deuren, maar spelen in het succes van dergelijke processen een doorslaggevende rol. Vertrouwen kun je niet afdwingen, maar je kunt er wel aan werken. Er zijn niet voor niets ook voorbeelden van fusie- of samenwerkingstrajecten die nooit zijn begonnen of al in de kiem zijn gesmoord door het enkele feit dat bestuurders elkaar het succes niet gunden. Een succesvol fusie- of samenwerkingstraject investeert in relaties.

“Het geduld van bestuurders in dit soort processen is soms wat beperkt, vaak reactief en weinig creatief.”

Wouter Slob,
gemeentesecretaris Medembik

Leidinggevendens spelen een cruciale rol in het succes van de fusie of samenwerking. Het is dan ook aan te bevelen om de beoogd leidinggevendens in het bouwproces van de organisatie een belangrijke rol

te geven. Wij bevelen verder aan om vroegtijdige (bestuurlijke) keuzes in het voorbereidingstraject te realiseren. De kwaliteit van de organisatie wordt in hoge mate bepaald door de kwaliteit van het management. Wat betreft het te benoemen management in de nieuwe organisatie is er in vrijwel alle gevallen voor een kwalitatieve toets gekozen. Dat betekent een zorgvuldig sollicitatieproces, vaak ondersteund door assessments en soms zelfs in concurrentie met potentiële kandidaten van buiten. Maar gezien de ervaringen is een aanbeveling je hand daarbij niet te overspelen: als de kwaliteit “van buiten” nauwelijks beter is dan die “van binnen” kies dan voor ontwikkeling van binnenuit.

Vanuit de ervaringsdeskundigen komt de aanbeveling ook nadat een organisatie feitelijk is gestart waakzaam te blijven en, bijvoorbeeld onder politieke druk, geen onrealistische beloften te doen. De eerste maanden na een start van een nieuwe organisatie kenmerken zich, hoe goed de voorbereiding ook was, door relatieve chaos en zoeken naar verbinding. Het bestuurlijk geduld duurt daarbij vaak een stuk korter dan de ambtelijke organisatie nodig heeft.



CULTUUR: MEER AANDACHT MEDEWERKERS

Veel mislukte of moeilijk lopende fusies en samenwerkingsprocessen worden toegeschreven aan cultuurverschillen. Het is en blijft altijd opmerkelijk dat organisaties die veelal op een tiental kilometers van elkaar gehuisvest zijn, een heel andere bedrijfscultuur kunnen hebben. Hoewel dit een feit is, zijn wij tegelijkertijd van mening dat de culturele identiteit de laatste circa tien jaar veel minder diepgeworteld in gemeentelijke organisaties is dan daarvoor. Het is opvallend hoeveel gesprekspartners aangaven dat cultuur van het begin af aan geen issue (meer) was. Dit zal ongetwijfeld te maken hebben met het feit dat gemeentelijke organisaties de laatste decennia al zijn gekanteld van naar binnen gekeerde organisaties naar klantgeoriënteerde en naar buiten gerichte organisaties. Het gaat vaak meer om algemene weerstand tegen veranderen dan om feitelijke cultuurverschillen tussen organisaties.

“Maak het proces nooit zwaarder dan het is, blij nuchter.”

Henk Mensink,
gemeentesecretaris Peel en Maas

Onze aanbeveling is vooral aandacht voor de gewenste cultuur van de nieuwe organisatie te hebben, in plaats van het accent te leggen op verschillen die mogelijk in de samengevoegde culturen bestaan. Van belang zijn leiderschap, (voorbeeld)gedrag, houding, verantwoordelijkheden en kaders waarbinnen de organisatie kan en wil werken, zoals het nieuwe werken. Een enkele organisatie gaat daarin zo ver door de visie van een “gemeente zonder gemeentehuis” te propageren. Daarmee wordt overigens met name de kantzijde (loket) van de gemeente bedoeld, voor het overige kan worden geconstateerd dat centrale huisvesting van medewerkers (desnoods op een bedrijventerrein) één van de succesfactoren is om tot één gezamenlijke organisatiecultuur te komen. Vraag een willekeurige gemeente-secretaris van een gemeenten die na een fusie op meerdere locaties is gehuisvest naar één advies en centrale huisvesting wordt genoemd. Elkaar ontmoeten en kennen blijft belangrijk.

De medewerkers zijn en blijven de belangrijkste bedrijfsmiddelen in een gemeentelijke organisatie: met hun functioneren valt of staat

het succes van de nieuwe gemeente. Gezien het grote stempel dat de medewerkers op de kosten drukken, wordt dit helaas vaak ook als bedrijfsmiddel gezien waarop het eerst en het gemakkelijkste bezuinigd kan worden. Investeren in de kwaliteit van een nieuwe (gefuseerde of samenwerkende) organisatie betekent echter vooral investeren in de kwaliteit van medewerkers. Gemeenten die gaan fuseren hebben daarbij het relatieve geluk dat zij tijdelijk door middel van een algemene uitkering in het gemeentefonds in de harmonisatiekosten worden voorzien. Binnen de samenwerking De Waard is gedurende het voorbereidingstraject besloten dat investeren in de gezamenlijke organisatie nodig was, maar dat daarvoor de eigen middelen ontbraken. Er is uiteindelijk ook tot een bestuurlijke fusie besloten en de door het Rijk in het vooruitzicht gestelde Arhi-middelen zijn al vooraf geïnvesteerd om de kwaliteit van de organisatie (en daarmee de medewerkers) naar het gewenste hogere niveau te tillen.

“Een fusie of samenwerking moet gestoeld zijn op een gezamenlijke identiteit en nabijheid, waarmee het aansluit op de bestaande bewegingen buiten de bestuurskamer.”

Carlo Post,
gemeentesecretaris Binnenmaas



“Ga niet naar de burgers roepen dat het meteen na de fusiedatum allemaal beter gaat.”

Wim van Twuijver,
gemeentesecretaris Hollands Kroon

Onze aanbeveling is om niet zozeer te investeren in (het overbruggen van) organisatiecultuur(verschillen), maar in de medewerkers zelf. Investeren in kwaliteit van medewerkers betekent ook investeren in nieuwe rollen en verantwoordelijkheden. In veel organisatievisies worden de verantwoordelijkheden laag gelegd, maar een van onze gesprekspartners gaf als simpel voorbeeld aan dat, voordat je bijvoorbeeld teamleiders budgetverantwoordelijkheid geeft, hen eerst ook goed moet ondersteunen in die nieuwe verantwoordelijkheid. En bij samenwerkende organisaties zullen eenduidige afspraken en kaders omtrent de opdrachtgevende

en opdrachtnemende rollen moeten worden gemaakt. Meerdere van onze gesprekspartners gaven aan te lichtzinnig met deze verantwoordelijkheden te zijn omgegaan. Het gaat vaak niet vanzelf.

Soms ook blijkt het lastig om in kwaliteit te investeren. Verschillende gefuseerde gemeenten hebben in het voortraject wel duidelijke organisatorische keuzes gemaakt, maar zijn door het bovenformatief plaatsen van medewerkers met een “intern tijdbommetje” blijven zitten. Aanwezige bovenformativiteit en met name de kosten ervan zijn soms een rem op de benodigde kwalitatieve investering die nodig is. Dit pleit er wat ons betreft voor in ieder geval voor om in het plaatsingsproces een goede afweging te maken tussen gewenste en te ontwikkelen kwaliteit in de organisatie. Een goed doordachte strategische personeelsplanning, in een zo vroeg mogelijk stadium, is daarvoor noodzakelijk.

TOT SLOT: TOEKOMSTBEELDEN

Met alle betrokken is ook gesproken over het toekomstbeeld. Hoe ziet bestuurlijk Nederland er over tien jaar uit? Zijn veel gemeenten opgeschaald naar 100.000+? Of bestaan alle huidige gemeentebesturen dan nog wel en zijn veel ambtelijke organisaties samengevoegd tot grote(re) uitvoeringsorganisaties?

Er ontstaan veel verschillende toekomstbeelden. Eén gedachte wordt breed gedeeld: gemeenten staan niet stil. Veel van onze gesprekspartners zien hun organisatie binnen tien jaar betrokken in een nieuwe fusie of brede ambtelijke samenwerking. Voor sommigen speelt dat overigens nu al. De sinds 2009 onder de vlag “De Waard werkt” samenwerkende gemeenten zijn gefuseerd tot de gemeente Molenwaard, maar zijn al voor de fusie al weer op een

traject van samenwerking met een aantal andere buurgemeenten gestapt. In en rond Oldambt en Südwest Fryslân zijn al weer herindelings-discussies aan de gang. De Hoekse Waard (waarin de gemeente Binnenmaas) is in beweging en ook in Midden-Holland (Zuidplas, Bodegraven-Reeuwijk) zijn ontwikkelingen aan de gang. In het gebied tussen Amsterdam en Utrecht zijn door de minister ideeën geopperd voor de vorming van een grote plassengemeente.



In stappen komen ook de uitkomsten van “Krachtig Bestuur in Noord-Brabant” naar buiten. En dat geldt ook voor een beperkt aantal andere landsdelen, waarbij het opvallend is dat in bepaalde delen van het land het opvallend stil is.

“Bestuurlijk leiderschap betreft het versterken van het vermogen van de gemeenschap; discussies over wel of niet fuseren komen dan in een ander licht te staan.”

Jan van Ginkel,
directeur samenwerkingsorganisatie De Waard
(nu gemeentesecretaris Schiedam)

In de gesprekken die we hebben gevoerd over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in Nederland zijn grofweg twee scenario's te ontwaren. In het eerste scenario ziet men een doorontwikkeling naar zelfstandige gemeenten met grofweg een omvang van tussen de 70.000 tot 100.000 inwoners. Door velen wordt aangegeven dat gemeentelijke organisaties tot deze omvang nog redelijk overzichtelijk zijn. Op het moment dat organisaties boven deze 70.000 (voor sommigen) en boven de 100.000 komt (de meesten) dan wordt de bestuurbaarheid en aanstuurbaarheid van de organisatie een stuk ingewikkelder. Deze gedachte sluit, met nuances, redelijk aan bij hetgeen door het kabinet in het regeerakkoord is verwoord. Wij merken overigens daarbij op dat een deel van onze gesprekken al voor de totstandkoming van het regeerakkoord was gevoerd.

“Uiteindelijk is het succes van elke organisatie/samenwerking afhankelijk van menselijke relaties.”

Johannes van Nieuwkerken,
algemeen directeur De Kompanjje

Het tweede scenario bouwt meer voort op een combinatie van fusie en samenwerking. Kleine gemeenten zullen daarbij fuseren (tot een minimale ondergrens van 30.000 à 40.000 inwoners) en daarnaast zullen samenwerkingsseenheden worden geformeerd op een veel groter schaalniveau (200.000 à 300.000 inwoners). In dat model zullen ook kleinere gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven, maar regionaal zullen er “paraplugemeenten” ontstaan. Onder een dergelijke paraplugemeente fungeren dan nog grofweg vier tot acht bestuurlijk zelfstandige gemeenten met een beperkt takenpakket. De grote paraplugemeenten zullen dan niet alleen verantwoordelijk zijn voor de gehele bedrijfsvoering van de onder de paraplu opererende gemeenten, maar ook de beleidsstrategie en voor de dienstverlening op “lokaal” niveau.

“De wetgever zou in fusieprocessen eerder en vaker haar verantwoordelijkheid moeten durven nemen.”

Alexander Meijer,
gemeentesecretaris De Ronde Venen

Het eigen lokale bestuur geeft hooguit invulling binnen die kaders aan een aantal elementen die op lokaal niveau van belang zijn (uitvoering regelgeving, ruimtelijk beheer, leefomgeving, etc). De zelfstandige gemeenten zijn op te vatten als uitvoeringsorganisaties met beperkt eigen mogelijkheden om op uitvoeringsniveau specifieke keuzes voor haar inwoners te maken. De paraplugemeenten kunnen ook deels taken van de waterschappen en provincie overnemen. Nederland zou kunnen volstaan met een stuk of 50 van dergelijke paraplugemeenten. De praktijk zal waarschijnlijk anders zijn dan deze twee scenario's. Er zal naar ons idee een



continue, doorlopende en ongelijkmatige ontwikkeling zijn, zowel op het gebied van gemeentelijke herindeling als op het terrein van gemeentelijke samenwerking. De scenario's zoals hierboven geschetst vanuit de gesprekken vragen om regie en visie. Alhoewel het regeerakkoord wel aangeeft waar dit kabinet naar toe wil, ontbreekt daarbij de visie waarbinnen de totstandkoming van gewenste gemeentelijke opschaling moet plaatsvinden. En ook regie is tot op dit moment nog nauwelijks te ontdekken. In het eerder aangehaalde rapport van de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen is wel een visie te herkennen, maar ook die is feitelijk beperkt door de provinciale begrenzing ervan. En dat terwijl minister Plasterk ook al in landsdelen aan het denken is. Op een aantal dossiers die al tijden voorliggen (bijv. de Krimpenerwaard en Gooi- en Vechtstreek) kan Plasterk bewijzen dat hij regie durft te voeren. Wij denken dat dat nodig is om van bestuurlijk Nederland niet een nog grotere lappendeken te laten maken. Een financiële stimulering kan daarbij mogelijk helpen, maar mag nooit het argument zijn.

In een aantal gevallen heeft het de laatste jaren pijnlijk aan regie ontbroken. Het imago van het openbaar bestuur staat op het spel. In de afgelopen jaren zijn een aantal voorgenomen bestuurlijke fusies tussen gemeenten naar de prullenbak verwezen. Met als argument het ontbreken van

politiek draagvlak. Feit is dat inwoners de identiteit van hun gemeente niet ontlenen aan hoe de gemeente bestuurlijk-juridisch is georganiseerd, maar met welke kern, dorp of wijk zij zich verbonden voelen. Als de wetgever in deze processen vaker en eerder haar verantwoordelijkheid neemt, wordt het voor de verantwoordelijken van de te fuseren organisaties eenvoudiger om hierin zakelijk gezien voor het meest optimale resultaat te gaan. En dat kan ook weer veel belastinggeld schelen. Nu is wetgeving of niet tot stand komen daarvan de belemmerende factor, terwijl die voorwaardenscheppend zou moeten zijn.

Visie en regie zijn ook cruciale aspecten die binnen een beoogd fusie- of samenwerkingsproces als eerste goed moeten worden neergezet wil het succesvol zijn. Wat ons betreft is dat op metaniveau niet wezenlijk anders. Het lijkt verstandig om gezaghebbende deskundigen in Nederland gezamenlijk aan een gedeelde visie op de bestuurlijke toekomst van Nederland te laten werken. En daarbij zullen zij ook dwars door bestaande (provincie- of gemeente)grenzen durven moeten gaan.

“Laat de structuurdiscussie niet leidend zijn; kijk naar wat de burger nodig heeft en anticipeer daar op.”

Leo van den Nieuwendijk,
gemeentesecretaris Stichtse Vecht



TOP 11 TIPS EN TRICS

De lokale context bepaalt of herindeling dan wel samenwerking de beste optie is. Hetzelfde geldt voor de optimale schaalgrootte. Door verschillende gesprekspartners is wel aangegeven dat besluitvorming binnen (soms vele verbanden van) samenwerking vaak aanzienlijk meer energie kost dan de besluitvorming binnen een gefuseerde organisatie. En efficiency is wel wat nodig is om bestuurskrachtig te kunnen opereren. Vanuit die gesprekken geven we degenen die de intentie tot gemeentelijke fusie of samenwerking hebben het volgende mee:

1. Werk samen vanuit een gedeelde visie; zorg voor centrale regie;
2. Zorg voor voldoende vertrouwen tussen de sleutelfiguren (of begin er anders niet aan);
3. Investeer in leiderschap en voorbeeldgedrag;
4. Maak iedereen betrokken, maar blijf altijd beoordelen vanuit het perspectief van de klant;
5. Zorg voor openheid en realisme; deel successen en maak pijnpunten bespreekbaar;
6. Investeer in (digitale) dienstverlening;
7. Laat opschaling van de organisatie gepaard gaan met een decentraal kernenbeleid;
8. Investeer in kwaliteit en gewenste verantwoordelijkheid van medewerkers en maak gebruik van altijd aanwezige ontwikkelpotentie;
9. Zorg voor (centrale) huisvesting waarmee de organisatie de komende jaren in kan gaan;
10. Neem op onderdelen de tijd, maar zorg ook voor een strakke en heldere planning;
11. Hangt er iets in de lucht; een goede clash (liefst aan het begin van het proces) kan de samenwerking helpen!



www.leeuwendaal.nl