

A background image showing a row of stylized paper figures holding hands, set against a light blue background. The figures are cut out of paper and are arranged in a line, with their arms raised to hold the hands of the figures next to them. The background is a soft, out-of-focus blue.

# Ambtelijke fusie Heerhugowaard-Langedijk

Haalbaarheidsonderzoek

58705 – Openbaar

20 juni 2018

**Berenschot**

# Ambtelijke fusie Heerhugowaard-Langedijk

Fase 1 – Initiëren en verkennen

Philip van Veller | Sofie Dreef | Anke van Rossum | Peter Kuiperij  
Jeroen Boot | Peter van Unnik | Daniel Huisman | Marly Beskers - te Selle

20 juni 2018

**Berenschot**

# Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	6
<b>1. Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Voorgeschiedenis in het kort	11
1.2 Doel en uitgangspunten van het haalbaarheidsonderzoek	11
1.3 Onderzoeksaanpak	12
1.4 Leeswijzer	13
<b>2. Een gezamenlijke visie</b>	<b>15</b>
2.1 Publieke meerwaarde	15
2.2 Waarom ambtelijk fuseren?	17
2.4 Conclusie	21
<b>3. Benchmarks</b>	<b>24</b>
3.1 Samenvatting benchmark Heerhugowaard	24
3.2 Samenvatting benchmark Langedijk	26
3.3 Samenvatting benchmark optelling Langedijk en Heerhugowaard	28
3.4 Conclusie	30
<b>4. Takenanalyse</b>	<b>31</b>
4.1 Kritieke succesfactoren	31
4.2 Taken	31
4.3 Overhead	32
4.4 Overlap	33
4.5 Optelsom van organisaties; conclusie	34
<b>5. Visie op de organisatie-inrichting</b>	<b>35</b>
5.1 Huidige opzet organisaties	35
5.2 Organisatieprincipes bij de fusie	36
5.3 Vervolg	37
5.4 Conclusie	38
<b>6. ICT en huisvesting</b>	<b>39</b>
6.1 Inleiding	39
6.2 ICT	39
6.3 Huisvesting	40
6.4 Conclusie	40

<b>7. Financiën</b>	<b>41</b>
7.1 Introductie	41
7.2 Kritieke succesfactoren	41
7.3 Structurele kosten	42
7.4 Incidentele kosten	44
7.5 Conclusie	45
<b>8. Bestuurlijk-juridische aspecten</b>	<b>47</b>
8.1 Inleiding	47
8.2 Rechtsvorm	48
8.3 Governance	48
8.4 Juridische randvoorwaarden	50
8.5 Gevolgen voor verbonden partijen	51
8.6 Conclusie	53
<b>9. Risico's en transitieproces</b>	<b>56</b>
9.1 Kritieke succesfactoren voor het functioneren van de ambtelijke fusie	56
9.2 Risico's en ondervanging daarvan in het functioneren van de ambtelijke fusie	56
9.3 Kritieke succesfactoren voor het transitieproces	57
9.4 Risico's en ondervanging daarvan in het transitieproces	58
9.5 Het vervolgtraject	58

**Berenschot**

## Samenvatting en conclusie

### 1. Inleiding

**Deel 1** van dit rapport betreft de **inleiding**. Er wordt gestart met het beschrijven van de aanleiding van de vraag naar een haalbaarheidsonderzoek, het doel van het haalbaarheidsonderzoek en de onderzoeksaanpak.

De gemeenteraden van Heerhugowaard en Langedijk hebben het voornemen uitgesproken om de ambtelijke organisaties van de beide gemeenten te laten fuseren.

Voor Langedijk was dit de uitkomst van een toekomstoriëntatie die eerder werd uitgevoerd. Daarin werd geconcludeerd dat zowel op het gebied van bestuurskracht als financiën verbeteringen noodzakelijk waren. De raad van Langedijk nam de uitkomsten van het onderzoek over en maakte vervolgens de keuze om een ambtelijke fusie aan te gaan als middel om deze verbeteringen (met name op het gebied van bestuurskracht) te realiseren. Na gesprekken in de regio werd gekozen voor een ambtelijke fusie met de gemeente Heerhugowaard.

In dit onderzoek wordt de haalbaarheid van deze fusie onder de loep genomen. Op basis hiervan kunnen de gemeenteraden deze fase 1 (de onderzoeksfase) afsluiten met een mogelijke beslissing om door te gaan met fase 2: het opstellen van een bedrijfsplan voor de nieuwe organisatie.

Ambtelijke fusies hebben de afgelopen jaren een sterke vlucht genomen. Zij passen meer in het algemeen in een breder beeld van samenwerkingsvormen, waarbij gemeenten (en overigens ook andere overheden en partners) samen publieke waarde voor inwoners en grondgebied realiseren. Berenschot kwam begin 2018 met een rapport uit<sup>1</sup> waarin de kritieke succesfactoren van dergelijke fusieorganisaties worden belicht. Deze factoren worden in dit onderzoek voor Heerhugowaard en Langedijk nadrukkelijk belicht. Een voorgenomen fusie biedt vaak een mooi perspectief, maar het zijn juist de kritieke succesfactoren, de punten die de samenwerking potentieel onder druk zetten, die in een haalbaarheidsonderzoek een belangrijke plek innemen.

De ervaring uit onderzoek leert dat een ambtelijke fusie *in effect* meerwaarde biedt, mits:

- Er een gedeelde inhoudelijke visie is van de betrokken gemeenten op zowel de samenwerking en de inhoud daarvan, om zodoende samen de strategische/beleidsmatig functie te versterken en de kwetsbaarheid te verminderen;
- Gericht wordt ingezet op beoogde voordelen in kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten, waarbij frictiekosten en aanlooptijd worden meegenomen;
- Er eensgezindheid is over de aansturing en inrichting van de samenwerkingsconstructie.

In hoeverre tegemoet wordt gekomen aan deze drie elementen, bepaalt de duurzame haalbaarheid van de samenwerking. In dit onderzoek worden deze elementen nadrukkelijk onder de loep genomen; drie delen in dit rapport (deel 2, 3 en 4) vormen hiervan de neerslag. Daarbij worden ook de doelstellingen van de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk getoetst.

### 2. Inhoudelijke visie

**Deel 2** gaat in op de **visie van de beide gemeenten op de samenwerking**.

Beide gemeenten verwachten met een ambtelijke fusie de kwaliteit te verhogen en de positie in de regio te versterken. Verder beoogt vooral de gemeente Langedijk met deze ambtelijke fusie ook het verlagen van haar

---

<sup>1</sup> Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht. Berenschot i.o.v. de provincies Zuid-Holland en Gelderland, 2018.

kwetsbaarheid.

Er bestaat grote mate van overeenstemming tussen de fusiepartners in de perspectieven op en verwachtingen van de samenwerking tijdens en na de ambtelijke fusie:

- Het verhogen van de kwaliteit
- Het verlagen van de kwetsbaarheid
- Het versterken van de positie in de regio.

Echter het harmoniseren van beleid is nog een aandachtspunt. Beide gemeenten zien wel in dat harmonisatie nodig is om een efficiënt en effectief werkende fusieorganisatie te realiseren, maar over de mate waarin dit *als principe* wordt gehanteerd leven verschillende beelden. Een ander aandachtspunt betreft de verschillende bestuursstijlen van de beide gemeenten. De nieuwe ambtelijke organisatie moet zich – zeker aanvankelijk – instellen op het bedienen van twee besturen die een andere cultuur kennen. Overigens wordt dit door de betrokkenen niet gezien als een onoverkomelijk verschil.

Op basis van bovenstaande kan gesteld worden dat er een gezamenlijke visie over de ambtelijke fusie van de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk bestaat, en dat deze geen belemmering vormt voor de slagingskansen van deze fusie. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is wel dat de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk al veel samen doen. Een belangrijke (vervolg)vraag is in hoeverre überhaupt nog meer kan worden gestandaardiseerd en geharmoniseerd om meerwaarde in kwaliteit en kwetsbaarheid te realiseren.

### 3. Business case

**Deel 3** van dit rapport bevat **de business case**, waarin analyses zijn gedaan op thema's zoals organisatie-inrichting en financiën.

Om inzicht te krijgen in welke mate de apparaatskosten en formatie van Heerhugowaard en Langedijk zich verhouden tot die van andere, vergelijkbare gemeenten, is **benchmarkonderzoek** gedaan naar de ambtelijke apparaten van Heerhugowaard en Langedijk. De resultaten zijn vervolgens bij elkaar opgeteld, zodat een beeld ontstaat van (het startpunt) van de nieuwe organisatie.

Kijkend naar de opbouw van het type kosten voor de totale organisatie, blijkt dat de totale apparaatskosten van Heerhugowaard 9% lager zijn dan gemiddeld. Dit komt door zowel lagere kosten per inwoner in het primaire proces als bij de overhead. De totale apparaatskosten van Langedijk 3% hoger zijn dan gemiddeld. Dit zit vooral in hogere inhuurkosten. De totale apparaatskosten van de opgetelde gemeentelijke organisaties per inwoner zijn 12% lager dan gemiddeld voor gemeenten met dit (totale) inwoneraantal. Dit komt door zowel lagere kosten per inwoner in het primaire proces als bij de overhead.

De conclusie van de benchmark is dat de optelling van de beide gemeentelijke apparaten nog steeds een relatief kleine organisatie oplevert.

De **takenanalyse** van de nieuwe organisatie gaat in op de te leveren publieke waarde (reguliere taken en ambities & opgaven), de door de fusieconstructie toenemende overhead en mogelijke voordelen in overlap. De benchmark geeft aan dat de nieuwe organisatie niet ruimer in haar jasje zit dan voorheen de beide gemeentelijke organisaties dat deden. De beoogde voordelen in kwetsbaarheid en kwaliteit worden dus niet automatisch met de fusie gerealiseerd.

Het optimaal kunnen profiteren van de ambtelijke fusie vraagt om de beleidsvrijheid van iedere deelnemende gemeente hand in hand te laten gaan met een sterke gezamenlijke inspanning om - daar waar mogelijk - harmonisatie van beleid, standaardisatie van systemen en processen en synchronisatie in planning toe te passen. Hier zijn beide gemeenten zoals gezegd sowieso al ver in.

De integratie van twee ambtelijke organisaties biedt momentum om een nieuwe, toekomstgerichte **organisatie** neer te zetten. Het is belangrijk om in een vroeg stadium de wensen en ‘showstoppers’ in kaart te brengen en een inschatting te maken van de moeite die het gaat kosten om tot een gezamenlijk organisatieontwerp te komen. Op basis van de visie op organisatieontwikkeling die reeds door HRM was opgesteld, is bekeken welke onderwerpen nog moeten worden uitgewerkt en wat op dit vlak de belangrijkste spanningsvelden zijn. Dit resulteerde in een lijst met principes voor de komende organisatie en de weg daarnaartoe. Op basis van de inhoud van deze organisatieprincipes en de manier waarop deze lijst tot stand is gekomen, is de conclusie gerechtvaardigd dat er op dit moment geen showstoppers vanuit het organisatieontwerp-traject worden voorzien.

De twee thema's gezamenlijke **ICT en huisvesting** zijn randvoorwaardelijk voor het goed kunnen functioneren van de ambtelijke fusieorganisatie. Beide onderwerpen worden door de beide organisaties in gezamenlijkheid uitgewerkt. Er wordt geïnvesteerd in een gezamenlijke ICT-bodemplaat en Generieke informatievoorziening. De huisvesting van de nieuwe organisatie bevindt zich op vier plekken: gemeentehuis Heerhugowaard, De Binding, en de beide gemeentewerven. De plannen en investeringen rond de ICT en gezamenlijke huisvesting van de back-office staan overigens los van de ambtelijke fusie: ook als de fusie geen doorgang zou vinden, werken beide gemeenten hierop samen. Het betreft daarmee kosten die de gemeenten sowieso maken.

In de business case zijn tot slot de **financiële consequenties** van de ambtelijke fusie belicht. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen kosten die jaarlijks terugkomen (jaarlijkse of *structurele* kosten), en *incidentele* kosten (transitiekosten) om de samenwerking tot stand te brengen. Per saldo leidt de ambtelijke samenwerking tot een toename van de structurele kosten van circa € 150.000 (2 fte). De incidentele kosten om de fusieorganisatie tot stand te brengen zijn becijferd op €3,85 mln. Een financiële taakstelling was geen doelstelling van de fusie. Bovendien moeten de kosten gezien worden in het licht van de – nog te realiseren - voordelen van ambtelijke fusie.

#### 4. Bestuurlijk-juridische aspecten

**Deel 4** van dit haalbaarheidsonderzoek behandelt **de bestuurlijk-juridische aspecten**. Het gaat daarbij om de rechtsvorm van de ambtelijke fusieorganisatie, de governance-structuur en de relatie met verbonden partijen. De beelden bij en wensen van Heerhugowaard en Langedijk met betrekking tot inrichting en besturing van de ambtelijke fusieorganisatie komen overeen. De gemeenten zullen samen eigenaar zijn van de ambtelijke fusieorganisatie, via een Gemeenschappelijke Regeling in de vorm van een BVO (Bedrijfsvoeringorganisatie). Het bestuur zal bestaan uit twee maal twee collegeleden, de gemeentesecretarissen zullen optreden als (gedelegeerd) opdrachtgever tevens opdrachtnemer.

Heerhugowaard en Langedijk nemen nagenoeg geheel deel in dezelfde verbonden partijen. Dit geeft ruimte voor synergie in de sturing op verbonden partijen, met name wat betreft de ambtelijke voorbereiding daarvan.

#### 5. Risico's en transitie

In het **slotdeel** van dit haalbaarheidsonderzoek worden de **risico's** nog eens op een rij gezet. Voorts wordt vooruitgeblikt naar de **transitie**.

Tegen het licht van een goede *werking* van de ambtelijke fusie is het cruciaal dat wordt ingezet op een politiek-bestuurlijke verbinding in de samenwerking; zowel op inhoud als ten opzichte van de organisatie. De voorgenomen juridische constructie biedt daartoe goede mogelijkheden.

Een goed *proces naar* een ambtelijke fusie is gebaat bij bestuurlijke betrokkenheid; het mag niet blijven bij een technische 'dealmaking'. De fusie zal leiden tot (ingecaluleerde) incidentele invoeringskosten, en tot een structurele post als gevolg van toenemende administratieve overhead.



## 6. Eindconclusie

De conclusie die op basis van het bovenstaande kan worden getrokken, is dat de **samenwerking haalbaar** is:

- Er zijn **geen blokkerende ‘showstoppers’** aangetroffen. **Beide gemeenten delen visie** op inhoud, organisatie en de toekomstige samenwerking.
- De **vergroting van de kwaliteit van organisatie en de producten is mogelijk**. Daarbij moet wel worden aangetekend dat dan (blijvend) moet worden ingezet op harmonisatie en standaardisatie van beleid. De beide gemeenten zijn al ver op dit vlak en de intentie is ook om hiermee door te gaan.
- **De beide organisaties zijn beide kwetsbaar**. De toekomstige organisatie zal dat ook zijn zonder additionele maatregelen. Mogelijk zijn ook hier voordelen te halen als **synergie wordt gezocht** in beleid, uitvoering en ondersteuning.
- De beide gemeenten krijgen met een fusie **in potentie een sterkere positie in de regio**. Met opgeteld ruim 83.000 inwoners vormen zij samen een belangrijke factor naar buiten toe. Daar kunnen zij optimaal intern gebruik van maken met het combineren van extern georiënteerde functies, en ook naar buiten richting partners.
- De **risico’s** in werking van de ambtelijke fusie en de transitie daarnaartoe **zijn te ondervangen**.

Met de haalbaarheid is ook gekeken naar het halen van de doelstellingen van de beide gemeenten met deze ambtelijke fusie. Uit dit onderzoek blijkt dat met deze ambtelijke fusie deze **doelstellingen niet zonder meer en automatisch worden gehaald**. De *ambtelijke fusie op zich* biedt geen direct antwoord op de verwachtingen; daar zal verder op moeten worden gestuurd en geïnvesteerd.

- De beide gemeenten werken reeds intensief samen in bedrijfsvoering en op inhoud. Los van de fusieplannen wordt daar verder op ingezet. De indringende vraag doet zich voor waar en hoe dan nog méér synergie op kwaliteit en kwetsbaarheid te behalen valt met harmonisatie en standaardisatie gekoppeld aan behoud van zelfstandigheid. **Heerhugowaard en Langedijk werken al zo intensief samen dat de winstgevende mogelijkheden om nóg meer samen te werken beperkt zijn**.
- De kwetsbaarheid wordt met het opzetten van een nieuwe organisatie niet automatisch verminderd. Immers, de beide organisaties zitten op dit moment in een **‘krap jasje’**. Als de nieuwe organisatie een optelsom wordt van de oude organisaties en ook de werkzaamheden gescheiden voor de beide gemeenten worden voortgezet, verandert dit dus niet. **Er moet hoe dan ook worden geïnvesteerd om de kwaliteit te verhogen en de kwetsbaarheid te verlagen**.
- Gezien het feit dat al veel samen wordt geopereerd ligt het voor de hand en is het voor beide gemeenten efficiënter en effectiever om **deze investeringen in samenhang te doen**. Andersom: een beweging naar meer autonoom opereren van (een van) de beide gemeenten zal meer financiële risico’s en vermindering van bestuurskracht teweeg brengen. Anders gezegd: ‘een weg terug’ levert meer nadelen op dan ‘samen verder’.
- Een **sterkere positie in de regio vereist dat de beide gemeenten inhoudelijk op één lijn zitten en met één gezamenlijke visie naar buiten treden**. Dat vereist intensief bestuurlijk overleg.
- Met name voor Langedijk kan dit haalbaarheidsonderzoek worden gezien als een verdiepend vervolg op de eerdere toekomstoriëntatie. De optie van ambtelijke fusie is met dit rapport nader onderzocht en uitgewerkt. **De eerder gesignaleerde noodzaak om de bestuurskracht te verbeteren geldt nog steeds**.

# Inleiding

## Deel 1

*Er wordt gestart met het beschrijven van de aanleiding van de vraag naar een haalbaarheidsonderzoek, het doel van het haalbaarheidsonderzoek en de onderzoeks aanpak.*

# 1. Inleiding

## 1.1 Voorgeschiedenis in het kort

In de afgelopen drie jaar heeft de gemeente Langedijk haar bestuurlijke toekomst onderzocht. Bij deze toekomstoriëntatie in 2017 werden ook de bestuurskracht en financiële situatie onderzocht; kortom het 'motorblok' om de maatschappelijke opgaven aan te kunnen gaan. Het onderzoek leidde tot de conclusie dat zowel op het gebied van bestuurskracht als dat van financiën verbeteringen noodzakelijk waren. Deze conclusies werden door de raad van Langedijk overgenomen.

Een meerderheid van de Langedijkse raad heeft vervolgens op basis hiervan ingestemd met een ambtelijke fusie met één of meer buurgemeenten als middel om de noodzakelijke verbeteringen (met name op het gebied van bestuurskracht) te realiseren. Naar aanleiding daarvan is de gemeente Langedijk gestart met een verkenning en oriëntatie naar mogelijke fusiepartners. Meerdere omliggende gemeenten zijn hiervoor benaderd, zoals de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard, Schagen en de samenwerkende BUCH gemeenten. Na verdiepende gesprekken leek de gemeente Heerhugowaard een kansrijke fusiepartner. Tijdens de gesprekken heeft ook het college van Heerhugowaard zich consistent uitgesproken voor een ambtelijke fusie met de gemeente Langedijk. Beide gemeenten zien een meerwaarde van de fusie voor de eigen gemeente.

Bovendien werkten de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard op diverse terreinen al samen. In de afgelopen jaren hebben zij samenwerking gevonden bijvoorbeeld op het gebied van informatievoorziening (een nieuwe 'bodemplaat'), digitale veiligheid, voorbereiding op de Omgevingswet en in het sociaal domein.

De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk hebben beiden het voornemen uitgesproken om hun ambtelijke organisaties te fuseren tot één organisatie. Dit wordt een aparte juridische entiteit met eigen rechtspersoonlijkheid waarbij de fusiepartners gezamenlijk 'eigenaar' van het geheel worden. Op 12 december 2017 heeft de gemeenteraad van Langedijk daarom besloten om een onderzoek te starten naar de haalbaarheid van een ambtelijke fusie met de gemeente Heerhugowaard. Op 9 januari 2018 heeft ook de gemeenteraad van Heerhugowaard hiertoe een positief besluit genomen. Hiermee is het fusietraject ingezet.

Allereerst is een start gemaakt om de ambtelijke fusie vorm te geven door het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het uitvoeren van een takenanalyse voorzien van een business case. Dit is gedaan in fase 1 'Initiëren en verkennen' door het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek.

Na positieve besluitvorming zal in fase 2, 'Besluiten en inrichten', de focus liggen op het inrichten van de organisatie. Deze kaders kunnen worden beschouwd als de ontwerpcriteria voor de nieuw te bouwen ambtelijke organisatie. Op basis van het bedrijfsplan nemen de gemeenteraden straks een definitief besluit over de ambtelijke fusie. Daarna wordt de tekst van de Gemeentelijke Regeling opgesteld. Wanneer deze is vastgesteld, kan dit bij de notaris worden ingeschreven. Vervolgens wordt een begroting opgesteld, ingediend en vastgesteld. In de periode die daarop volgt kan de organisatie verder worden opgezet en ingericht. Dat is fase 3.

## 1.2 Doel en uitgangspunten van het haalbaarheidsonderzoek

Bij ambtelijke fusies staat het leveren van publieke waarde centraal. De publieke waarde kan worden uitgedrukt als optelsom van alle diensten en in algemene termen wat je als gemeente wil bieden en wat daarin belangrijk is. De fundamentele opgave van de ambtelijke fusie is of en in hoeverre de fusie tot meer publieke waarde kan leiden. Daarnaast zijn ook andere fundamentele elementen van belang, zoals de legitimiteit en de capaciteit van bestuur en organisatie. Legitimiteit gaat over de rechtmatigheid van het publiek handelen en het draagvlak onder belangrijke stakeholders. Organisatie en besturing gaat over de besturing, mensen en middelen die georganiseerd

zijn om de publieke waarde te kunnen realiseren. Dit onderzoek legt de focus op het element bestuur en organisatie, en gaat ook in op hoe de legitimiteit kan worden geborgd in de governance.

Onderzoek wijst uit dat succesvolle ambtelijke fusieorganisaties een offensieve strategie hebben vanuit de gezamenlijke ambities van de deelnemende gemeenten. Dat is van belang om:

- samenhangende publieke waarde (maatschappelijk resultaat) te leveren binnen de gemeentegrenzen van de deelnemende gemeenten;
- daarmee kwaliteitsverhoging, verlaging van de kwetsbaarheid, en efficiencyvoordelen te bereiken en onnodige overhead en (interne) bestuurlijke drukte te vermijden;
- om een krachtige rol te spelen buiten de eigen grenzen, in de regio.

Om te komen tot een conclusie over de haalbaarheid van de ambtelijke fusie dient in de eerste plaats antwoord te worden gegeven op de vraag hoe een ambtelijke fusie zou kunnen werken; zowel in het proces ernaar toe als uitgewerkt naar organisatieprincipes. Echter, de focus van het onderzoek was niet beperkt tot het uitwerken van mogelijkheden hoe een ambtelijke fusie zou kunnen slagen. Mogelijk nog belangrijker is de vraag of er factoren zijn die het welslagen van een fusie in de weg staan; ook hier zowel procesmatig in het fusieproces als in de toekomstige eindsituatie. De vraag of, en zo ja welke, factoren aanwezig zijn die een ambtelijke fusie ónmogelijk maken, kan niet onbeantwoord blijven.

Dit haalbaarheidsonderzoek dient als basis voor de colleges en de gemeenteraden van Heerhugowaard en Langedijk om een definitief besluit te nemen over de fusie van de beide gemeentelijke organisaties. Met dit rapport wordt een analyse en uitwerking van de visie en business case aangeboden op een dusdanig niveau dat hiermee een basis ligt om een gedragen en onderbouw definitief besluit te kunnen nemen. De raden van de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard zullen in juli 2018 een richtinggevend besluit nemen of de ambtelijke fusie daadwerkelijk doorgezet gaat worden. Met dit document, dat door de gemeenteraden wordt overgenomen en geaccordeerd, wordt fase 1 afgerond.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Het haalbaarheidsonderzoek bestaat uit drie sporen: Visie, Organisatie & financiën en Bestuurlijk-juridische zaken. Allereerst is visieontwikkeling van cruciaal belang. De deelnemende gemeenten moeten een gezamenlijke visie hebben op de publieke waarden die zij willen realiseren en waarom zij dat na deze fusie kunnen realiseren. Dit is essentieel voor het succesvol slagen van de ambtelijke fusieorganisatie, maar ook om eventuele verschillen die beslag kunnen leggen op de samenwerking boven tafel te krijgen. Naast deze inhoudelijke visieontwikkeling is ook een doorberekening van de beoogde fusie noodzakelijk. Middels het opstellen van een business case, waarin onder andere organisatie-inrichting en financiën worden meegenomen, kan bepaald worden of de gestelde doelen van een ambtelijke fusie ook behaald zullen kunnen worden. Het laatste spoor betreft juridische zaken en de rechtsvorm en governance van de ambtelijke fusie.

Om relevante factoren en input naar boven te halen, zijn verschillende activiteiten ingezet. Een benchmark is uitgevoerd, welke dient als input voor de business case. Andere input komt vanuit documentenstudies, een quick scan, financiële analyses en bovenal gesprekken met zowel de huidige als nieuwe colleges van Langedijk en Heerhugowaard, gemeentesecretarissen en MT-leden.

In deze fase van 'initiëren en verkennen' werd nog geen brede betrokkenheid voor alle medewerkers georganiseerd. Immers, het inzetten van de fusie en de daarmee gepaard gaande ontwerpen en invulling van een nieuwe organisatie hangt af van een 'go' op basis van de businesscase. Wel zijn de leidinggevendenden, en leden van de beide ondernemingsraden betrokken geweest bij sessies over de organisatieprincipes.

De stuurgroep heeft dicht op het proces sturing gegeven aan de totstandkoming van dit stuk. De stuurgroep bestond uit Bert Blase (burgemeester Heerhugowaard), Jan Hoekema en later Leontien Kompier (burgemeester

Langedijk), Leo Dickhoff (wethouder Heerhugowaard), Jasper Nieuwenhuizen (wethouder Langedijk), Alexander Meijer (gemeentesecretaris Heerhugowaard) en Erik Annaert (gemeentesecretaris Langedijk), en werd bijgewoond door Harm-Jan Leemhuis (Directeur Regie & Ontwikkeling en Bedrijfsvoering / Loco-Secretaris Heerhugowaard), Chris Berkhout (Afdelingsmanager Bestuurs- en managementondersteuning Langedijk) en Philip van Veller (Berenschot).

## 1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in verschillende delen. Deel 2 beschrijft de gezamenlijke visie van de gemeenten op de ambtelijke fusie. Hierin is opgenomen in hoeverre zij een gezamenlijke visie hebben op de te realiseren publieke waarde, het waarom van de ambtelijke fusie en hoe de gemeenten de toekomstige samenwerking zien. Dit deel wordt afgesloten met een conclusie in hoeverre de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk een gezamenlijke visie hebben op deze onderdelen.

Vervolgens wordt in deel 3 ingegaan op de business case. In algemene lijnen bevat dit deel de redenen waarom een ambtelijke fusie wel of niet kan bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de gemeenten. De benchmark is hiervoor een uitgangspunt. In daaropvolgende hoofdstukken wordt achtereenvolgens een takenanalyse, visie op de organisatie-inrichting, ICT en huisvesting beschreven. Op basis van deze inzichten en keuzes wordt vooruitgeblikt naar de structurele en incidentele kosten van de ambtelijke fusie.

Deel 4 gaat in op voorwaarden op bestuurlijk-juridisch niveau. Op basis van de conclusies uit deel 3 wordt gekeken met welke aspecten rekening gehouden dienen te worden vanuit bestuurlijk-juridisch oogpunt als een ambtelijke fusie wordt doorgezet. Dit deel geeft inzicht in de mogelijke rechtsvormen en governance van de nieuwe ambtelijke organisatie en de visies van beide gemeenten daarop. Ook worden de consequenties rond verbonden partijen aan beide gemeenten beschreven.

In het laatste deel wordt bekeken wat de risico's zijn voor toekomstige samenwerking, met daarbij aandachtspunten die kunnen helpen om deze te mitigeren. Tot slot wordt ingegaan op het transitieproces. Hierbij ligt de nadruk op het nader inkleuren van fase 2: de doorvertaling van de opgehaalde informatie in een bedrijfsplan.

# Richting een gezamenlijke visie

## Deel 2

*Het hebben van een gezamenlijke visie op de te realiseren publieke waarde, het waarom en hoe van een ambtelijke fusie is cruciaal voor het slagen ervan.*

## 2. Een gezamenlijke visie

In dit hoofdstuk wordt beschreven in welke mate de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard een gezamenlijke visie hebben op de ambtelijke fusie. Deze gezamenlijke visie betreft een drieluik, namelijk de visie op:

- de te realiseren publieke waarde;
- het waarom van de ambtelijke fusie;
- en hoe gemeenten aankijken tegen de samenwerking in de ambtelijke fusie.

Het is van belang dat de gemeentelijke organisaties een onderbouwde, gezamenlijke visie hebben op het wat, waarom en hoe van de ambtelijke fusie.

Een ambtelijke fusie is het samengaan over de hele breedte van beleidsontwikkeling tot uitvoering. Een (optimale) meerwaarde is te realiseren als over dit hele spectrum synergie wordt gezocht en bereikt. Dat gaat dus verder dan een gezamenlijke bedrijfsvoering. Ook op de inhoud (de publieke waarde die wordt gerealiseerd voor gebied en gemeenschap) moeten gemeenten dan samenwerking zoeken om te voorkomen dat de fusie slechts een optelsom van organisaties wordt en de beoogde meerwaarde niet wordt gehaald.

Uit onderzoek blijkt ook dat het ook belangrijk is dat er bij de samenwerkingspartners overeenstemming bestaat over de uitgangspunten die van belang zijn bij het inrichten van één gezamenlijke organisatie. In de praktijk blijkt namelijk geregeld dat de samenwerking onder druk komt te staan of zelfs toch niet haalbaar blijkt te zijn vanwege verschillende, in eerste instantie niet-onderkende of toegedekte invalshoeken.

### 2.1 Publieke meerwaarde

Uiteindelijk staat het realiseren van publieke waarde, ofwel maatschappelijk resultaat, centraal bij alles dat de overheid doet. De publieke waarde bestaat uit de opbrengsten van de wisselwerking tussen overheidsinzet en acties van de samenleving. Uit onderzoek blijkt dat het bij ambtelijke fusies cruciaal is dat er een gezamenlijke visie van de deelnemende gemeenten is op de publieke waarde die moet worden gerealiseerd. Elke bestuurlijke (re)organisatie kent in de basis een inhoudelijke redengeving. Deze inhoud krijgt gezicht in de volgende vragen:

- Wat zijn onze ambities (wat willen we realiseren);
- Wat zijn onze opgaven (wat komt er op ons af);
- Wat zijn onze uitdagingen (waar maken we ons zorgen over)?

Wanneer de maatschappelijke ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk helder zijn, kan een visie worden ontwikkeld waarin de relatie wordt gelegd met het organisatorisch realiseren daarvan via de ambtelijke fusie.

Er kunnen echter ook verschillen bestaan tussen de gemeenten over hoe zij invulling geven aan deze visie. Uit eerder onderzoek blijkt dat het van belang is om ook deze verschillen aan de oppervlakte te brengen, zodat beide partijen op de hoogte zijn van zaken die eventuele samenwerking zouden kunnen tegenwerken.

#### 2.1.1 Beleidsinhoudelijke ambities: overeenkomsten en verschillen

Voor wat betreft de beleidsinhoudelijke ambities komen de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard voor een groot deel overeen. Zowel de colleges als de MT-leden van beide gemeenten bevestigen dat veel overeenkomsten bestaan en zij vaak dezelfde koers in (willen) zetten. Ze werken op veel gebieden dan ook al samen. Dat geldt voor ondersteuning zoals ICT, en op inhoudelijke onderwerpen als ruimtelijke ordening (Omgevingswet) en het sociaal domein. Meer in algemene zin wordt gewezen op overeenkomsten in sociaal en geografisch opzicht en cultuur-historische gelijkenissen.

Ten tijde van het opstellen van dit onderzoek waren de coalitieakkoorden, en daarmee belangrijke ambitiedocumenten voor de komende periode, nog niet voorhanden. De ambities die eerder door de gemeenten zijn vastgelegd, en welke overeenkomsten laten zien, zijn bijvoorbeeld:

- De inzet op duurzaamheid, waarbij beide (voormalige) colleges vooral energie benadrukken.
- De inzet voor een aantrekkelijke woon- en werkgemeenten. Langedijk wil in ieder geval het aantal arbeidsplaatsen handhaven en mogelijk uitbreiden. Ook voor Heerhugowaard is werkgelegenheid een belangrijk thema. Voor Langedijk ligt hier nog wel een accent op recreatie en toerisme, wat in mindere mate speelt in Heerhugowaard.
- De inzet op actief burgerschap speelt een belangrijke rol. In de afgelopen raadsperiodes waren hier wel verschillende politieke uitgangspunten tussen de beide gemeenten, hetgeen tot accentverschillen tussen de gemeenten leidde. Voor Langedijk was actief burgerschap als thema vooral verbonden met de zorg, terwijl Heerhugowaard het wat breder trok.
- Er is gezamenlijke inzet op het sociaal domein. Voorts hebben de gemeenten een gezamenlijke inzet voor het minimabeleid. Deze kent drie pijlers: meedoen, gezondheid en vangnet.
- Er is een gezamenlijke inzet voor de invoering en invulling van de Omgevingswet.
- De besturen van beide gemeenten hechten aan goede dienstverlening en willen zich blijven inzetten om op dit vlak tot een steeds professionelere, innovatieve organisatie te komen.

Vanzelfsprekend kennen de gemeenten ook een aantal beleidsinhoudelijke verschillen:

- Een wezenlijk verschil tussen de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk betreft de focus op verstedelijking en bereikbaarheid.  
De gemeente Langedijk richt zich meer op het dorpse karakter en heeft de ambitie om cultuurhistorisch waardevolle en beeldbepalende lint in vorm, beeld en functie te versterken. Daarbij is water een belangrijke speler in de ruimtelijke kwaliteit en neemt de gemeente 'waterrijk Langedijk' ook als belangrijk punt op in haar programma. Ook voor de bereikbaarheid, ofwel doorvaarbaarheid, is water een belangrijk thema. Voor de gemeente Heerhugowaard is dit geen thema dat op de agenda staat. Bij de gemeente Heerhugowaard ligt de focus meer op een toekomstbestendige ontwikkeling van het bedrijventerrein, het spoornetwerk en gebiedsontwikkeling.
- Aparte vermelding in dit verband verdient de (her)ontwikkeling van het stationsgebied. Voor Heerhugowaard is het stationsgebied van groot belang, onder meer vanwege de bereikbaarheid. Het gebied bevindt zich aan de grens met Langedijk, en ligt dicht bij het 'Rijk der duizend eilanden'. De ontwikkelingsplannen rond dit gebied vormen onderwerp van discussie tussen de beide gemeenten.
- Op het gebied van jeugdzorg zijn de problematieken in de gemeente Heerhugowaard in grotere mate aanwezig dan in de gemeente Langedijk. Re-integratie en jeugdwerkloosheid zijn belangrijke speerpunten voor de gemeente Heerhugowaard, en daarnaast heeft deze gemeente te maken met meer kinderen in uitkeringsgezinnen, meldingen van kindermishandeling en kinderen in de jeugdzorg. In de gemeente Langedijk is er relatief gezien weinig jeugdproblematiek.
- Tot slot worden genoemd dossiers betreffende exploitatie woningbouw en bedrijventerreinen, subsidies en sport. Voor sport bijvoorbeeld hebben beide gemeenten een NV sport, maar geven zij daar een andere invulling aan.

### 2.1.2 Gedeelde opgaven

Naast gezamenlijke ambities, staan de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk ook voor gedeelde maatschappelijke opgaven. Door deze gemene deler wordt de ambtelijke fusie ook van meer betekenis. De financiële druk door afnemende middelen vanuit het Rijk, demografische ontwikkelingen, veranderende rol van de overheid, decentralisaties, veranderende economie zijn thema's die op beide gemeenten betrekking hebben. Ook regionale opgaven zijn veelal in overeenstemming.



### 2.1.3 Gemeenten staan grotendeels voor dezelfde uitdagingen

De beide gemeenten ervaren op sommige vlakken gezamenlijke uitdagingen. Zo is het bijvoorbeeld een uitdaging hoe de gemeenten moeten inspelen op de ontwikkelingen in de zorg en participatie. Zowel de gemeente Langedijk als de gemeente Heerhugowaard vinden maatschappelijke betrokkenheid van belang. Gemeente Heerhugowaard geeft daarin aan dat de uitdaging ook ligt in het zoeken van partners hiervoor, en dat zij als doel hebben om in gezamenlijkheid deze taken uit te voeren. Ook zien beide colleges de uitdaging in de beëindiging van de verkokering en dus de ontschotting in het sociale domein.

Beide gemeenten zien uitdagingen in de bedrijfsvoering, met name in de ICT.

Desalniettemin zien de colleges ook uitdagingen die specifiek voor de eigen gemeente van toepassing zijn. Voor de gemeente Langedijk is, gezien haar kleine en kwetsbare positie, samenwerking belangrijk en noodzakelijk. Organisatorisch ligt de uitdaging in het, op niveau, meedoen aan de overlegstructuren in de samenwerkingsverbanden. Voor Heerhugowaard speelt dit in mindere mate, en ziet zij juist uitdagingen op het gebied van uitgifte van grond.

## 2.2 Waarom ambtelijk fuseren?

Naast de beleidsinhoudelijke ambities is het ook van belang te bekijken waarom gemeenten ambtelijk willen fuseren. De meeste ambtelijke fusies worden aangegaan vanuit een perspectief op lagere kosten, een grotere kwaliteit van beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en dienstverlening, en een lagere kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat. Uit onderzoek blijkt dat het lang niet in alle gevallen lukt om deze voordelen te realiseren.

Het is essentieel dat fusiepartners een gezamenlijke visie hebben over waarom zij ambtelijk willen fuseren. Andere uitgangspunten kunnen in de toekomst namelijk voor een belemmering in samenwerking zorgen.

De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk hebben uitgesproken wat voor hun het beoogd resultaat is van de ambtelijke fusie. Zij richten zich op drie doelstellingen:

- het verhogen van de kwaliteit;
- het verlagen van de kwetsbaarheid;
- het versterken van hun positie in de regio.

Daarbij wordt opgemerkt dat er op verschillende vlakken reeds een (meer of minder) intensieve samenwerking is. Dat gebeurt op het vlak van bovengenoemde inhoudelijke ambities zoals sociaal domein en Omgevingswet, en ook met diensten zoals handhaving en het beheer van de openbare ruimte.

### 2.2.1 Het verhogen van de kwaliteit

De verbetering van kwaliteit is een belangrijke drijfveer voor een ambtelijke fusie. Eerder onderzoek wijst uit dat de kwaliteit van de dienstverlening en beleidsontwikkeling kan stijgen door de schaalvoordelen van een gefuseerde organisatie. De grotere organisatie staat meer specialisatie toe, hetgeen positief kan doorwerken in de oplossing van bijvoorbeeld complexe vragen van bedrijven en inwoners, en in strategische beleidsontwikkeling. Echter, wanneer beleid sterk lokaal georiënteerd blijft, en niet ingezet wordt op harmonisatie, wordt minder gebruik gemaakt van deze schaalvoordelen.

Beide gemeenten hebben er vertrouwen in dat de ambtelijke fusie meer mogelijkheden biedt voor kwaliteitsimpulsen. Voor de gemeente Heerhugowaard is de ambtelijke fusie een vervolmaking van de al bestaande samenwerking met de gemeente Langedijk. Vooral op het gebied van het bevorderen van kwaliteit en dienstverlening als gemeente zien beide gemeenten de toegevoegde waarde van de ambtelijke fusie. De colleges verwachten dat een kwaliteitsslag gerealiseerd kan worden, doordat deze ambtelijke fusieorganisatie meer functies kent, meer perspectief biedt, en daardoor een aantrekkelijke werkgever kan zijn die kwalitatief goed personeel vasthoudt en aantrekt. Zeker op het gebied van inhoud en snelheid van dienstverlening zien de colleges

en het MT kwaliteitsimpuls, doordat met een schaalvergroting meer capaciteit beschikbaar komt. In het verlengde daarvan trekken de gemeenten al gezamenlijk op door meer ICT in de dienstverlening op te zetten, middels de bodemplaats. Ook bestaan er ambities om meer gebruik te maken van 'public intelligence' waarbij gebruik gemaakt wordt van data.

De ambtelijke fusie wordt ook door beide gemeenten ook gezien als opmaat voor meer opgavegericht werken door het vraaggestuurd inzetten van mensen.

### **2.2.2 Het verlagen van de kwetsbaarheid**

Betreffende de vermindering van kwetsbaarheid laat onderzoek zien dat deze pas waargemaakt kan worden wanneer het ambtelijke apparaat niet verkleind is door taakstellingen en dat ambtenaren niet verder doorspecialiseren naar aanleiding van de ambtelijke fusie. Dit zorgt er namelijk voor dat nog steeds weinig functionarissen onderling uitwisselbaar zijn, en de kwetsbaarheid dus groter wordt.

Voor de gemeente Langedijk is de ambtelijke fusie ook een uitkomst om de kwetsbaarheid als organisatie te verkleinen. De gemeente Langedijk realiseert zich dat door de relatief beperkte omvang zij steeds meer moeite heeft om alle gemeentelijke taken op een gewenst niveau uit te blijven voeren. Voor de lange termijn werd volledige (ook ambtelijke) zelfstandigheid niet meer als oplossing gezien. De kwetsbaarheid van de gemeente Langedijk is voor haar dus een concrete reden om over te gaan op een ambtelijke fusie. Voor de gemeente Heerhugowaard is die reden minder manifest. Ook zonder de ambtelijke fusie kan zij zelfstandig voortbestaan.

### **2.2.3 Het versterken van de positie in de regio**

Door ambtelijk te fuseren kunnen fusieorganisaties een sterkere positie in de regio bekleden. Dit gaat overigens alleen op als zij de gezamenlijke kracht benutten door beleidsmatig gelijkgerichtheid te organiseren. Indien de deelnemende gemeenten zich op dezelfde regio op dezelfde zaken focussen, wint de ambtelijke fusieorganisatie aan potentie in de regio. Op die manier kunnen meer efficiencyvoordelen gehaald worden in de interne organisatie en kunnen gemeenten een sterkere positie in de regio krijgen doordat ze een grotere bijdrage kunnen leveren aan de ambities en uitdagingen die spelen op regionaal niveau.

De colleges en het MT van beide gemeenten zien toegevoegde waarde in het ambtelijk fuseren om een sterkere positie te kunnen bemachtigen in regionale samenwerkingsverbanden. Ook vóór de ambtelijke fusie stemden de gemeenten al regelmatig met elkaar af wat hun gezamenlijke standpunt in de regio was. Wanneer de gemeenten samen optrekken, staat de gezamenlijkheid voor circa 84.000 inwoners. Daarmee komen zij in de buurt van de organisatie van Alkmaar en BUCH en verwachten zij meer zeggingskracht te kunnen realiseren.

## **2.3 Hoe zien gemeenten de samenwerking in de ambtelijke fusie?**

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de perspectieven op en verwachtingen van de samenwerking in de ambtelijke fusieorganisatie.

Een gezamenlijk perspectief op de samenwerking is van belang: hoe gaan we in de samenwerking met elkaar om? Wat doen we identiek en/of samen, tot op welke hoogte is er 'couleur locale'? Wanneer 'onder de oppervlakte' verschillende perspectieven leven, legt dat beslag op de samenwerking. Mogelijke verbeteringen in efficiency en effectiviteit worden dan tegengewerkt en daarmee niet gehaald. Eerder onderzoek heeft hieromtrent cruciale factoren geïdentificeerd voor de totstandkoming en het functioneren van ambtelijke fusies. De belangrijkste zijn:

- perspectieven en emoties; waarbij ook aandacht moet bestaan voor een mogelijk achterliggend motief van herindeling (op termijn);
- transitie en transformatie; waarbij idealiter gefocust wordt op het realiseren van meerwaarde boven de optelsom van organisaties;

- omgaan met schaalverschillen; waarbij geadviseerd wordt om zoveel mogelijk te standaardiseren en harmoniseren om daarmee schaalvergrotingsvoordelen te behalen;
- verhoudingen tussen gemeenten en organisatie; waarbij gekeken wordt naar gelijkwaardigheid versus gelijkheid;
- posities, functies en rollen; waarbij de rolinvulling centraal staat;
- langjarig perspectief; waarbij uit onderzoek blijkt dat hoe meer druk er is op een bepaald eindperspectief, hoe groter de weerstand wordt.

Deze factoren zijn meegenomen in de bepaling van het perspectief op en verwachtingen van de samenwerking tussen de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk.

### 2.3.1 De ambtelijke fusie als minimumvariant

Gemeenten die kiezen voor een ambtelijke fusie kunnen achterliggende motieven tot herindeling hebben. Hierbij kan gesproken worden over een minimum- of maximumvariant. Met een minimumvariant wordt bedoeld dat de ambtelijke fusieorganisatie een mogelijke voorloper is van een sterkere (bestuurlijke) integratie op termijn. Een maximumvariant daarentegen houdt in dat de ambtelijke fusie wordt gezien als eindpunt en dat het bij deze organisatorische fusie blijft. Een verschil in deze achterliggende motieven kan in latere fases gaan opspelen en met name in het vraagstuk rondom harmonisatie en standaardisatie tot problemen leiden.

Zowel de gemeente Langedijk als de gemeente Heerhugowaard zien de ambtelijke fusie als minimumvariant. Heerhugowaard staat open voor een bestuurlijke fusie. De gemeenteraad van Langedijk heeft ingestemd met het volgende uitgangspunt: “De voorgenomen ambtelijke fusie wordt gezien als onderdeel van een breder proces waarbij, ingegeven door veranderingen in de politiek-bestuurlijke context, op termijn bij de fusiepartners de bereidheid bestaat de ambtelijke fusie in dat licht te beoordelen als al of niet nog steeds de meest wenselijke keuze als antwoord op de politiek-bestuurlijke opgaven van dat moment in relatie tot de regio Alkmaar en Noord-Holland Noord”.

### 2.3.2 Op niveau van bedrijfsvoering standaardiseren en harmoniseren

Om schaal- en efficiencyvoordelen te realiseren, blijkt uit onderzoek dat dit mogelijk is als wordt ingezet op standaardisatie, harmonisatie en synchronisatie. Standaardisatie betreft het op één lijn brengen van niet-beleidsinhoudelijke zaken, harmonisatie beslaat juist beleidsontwikkeling en –uitvoering, terwijl synchronisatie zich concentreert op het afstemmen en/of gelijktrekken van planning en controle om het functioneren van de ambtelijke fusie efficiënter te doen laten verlopen.

Zowel gemeente Heerhugowaard als gemeente Langedijk zien de meerwaarde van het volledig standaardiseren van de bedrijfsvoering van de ambtelijke fusieorganisatie. Beide gemeenten maken al stappen op het gebied van bedrijfsvoering (ICT en huisvesting), nog los van deze ambtelijke fusie. Het MT ziet het als kracht van de nieuwe organisatie en als voorwaarde om de fusie te laten slagen om één te worden, en niet als twee losse onderdelen te opereren.

Een aandachtspunt betreft het harmoniseren. Zoals gezegd is het beleid van de beide gemeenten op een aantal terreinen reeds (verregaand) geharmoniseerd. Dat betekent echter niet dat de beide gemeenten inzetten op harmoniseren als *richtinggevend principe* bij bestaand en nieuw beleid. De gemeente Langedijk stelt dat in ieder geval de processen gelijk moeten lopen, waarbij mogelijk gevolg is dat uitkomsten anders kunnen zijn. Dat kan bij beleidsontwikkeling én –uitvoering. De gemeente Heerhugowaard wijst nadrukkelijk op het principe dat de gemeenteraad alle vrijheid heeft. Wel geven beide gemeenten aan dat een efficiënt en effectief werkende fusieorganisatie moeilijk te realiseren is als aan (te) veel beleids- en uitvoeringsaspecten couleur locale meegegeven dient te worden. Bovendien zijn beide gemeenten al zeer ver in het samen (inhoudelijk) optrekken.

### 2.3.3 Gelijkwaardigheid is het uitgangspunt

Fusiepartners zijn niet vaak gelijk aan elkaar. In de samenwerking wordt vaak gelijkwaardigheid beoogd, maar in de praktijk blijkt dat op dit gebied toch vaak spanningen optreden. Een belangrijke factor in het al dan niet slagen van een ambtelijke fusie is het werken vanuit gelijkwaardigheid, met het gelijktijdig onderkennen van ongelijkheid.

Gelijkwaardigheid is wat betreft de twee gemeenten het uitgangspunt. Beide colleges en het MT geven aan dat de discussie omtrent gelijkheid versus gelijkwaardigheid niet aan de orde is. De gemeente Heerhugowaard geeft aan dat het belang in geld – grofweg - te vertalen is naar 2/3de en 1/3de. Wanneer het gaat over inwoners, dan is het van belang om consensus te bereiken. Het is nadrukkelijk uitgesproken dat niet degene die betaalt bepaalt, maar dat met elkaar het gesprek hierover wordt gevoerd.

### 2.3.4 Bestuursstijlen en aansturing

Verschillende gemeenten kennen vrijwel per definitie verschillende (accenten in) bestuursstijlen en culturen van de ambtelijke organisaties. Dat geldt ook voor Heerhugowaard en Langedijk. De nieuwe ambtelijke organisatie moet zich instellen op het bedienen van beide besturen die een ander karakter kennen. Bovendien speelt na de fusie nog een tijd mee dat mensen uit verschillende organisaties kwamen met andere cultuuraccenten.

Alle gesprekspartners wezen op verschillen in bestuurs- en organisatiecultuur. Voor de gemeente Heerhugowaard is een duaal stelsel het uitgangspunt; de raad en het college zijn gescheiden. De raad en het college werken wel constructief met elkaar samen, er is vrijwel altijd gekwalificeerde meerderheid, en in de communicatie en besluitvorming zijn zij transparant en open. In de gemeente Langedijk opereerden college en (coalitie)partijen in de afgelopen perioden minder gescheiden.

Bovendien wordt de afstand tussen college(leden) en de ambtelijke organisatie bij de twee gemeenten verschillend ervaren. De gemeente Heerhugowaard kent een directeuren/afdelingen model, waardoor (beleids)medewerkers op grotere afstand van het bestuur staan. Portefeuillehouders vereenzelvigen zich meer met 'hun' afdeling. De organisatie van de gemeente Langedijk is vanzelfsprekend kleiner en heeft een plattere structuur dan de gemeente Heerhugowaard. Niet alles gaat hier via het management.

Voor wat betreft de cultuur in de ambtelijke organisaties bestaan ook verschillen. De gemeente Heerhugowaard ('Stad van kansen') kent een grotere organisatie met meer (innovatieve) mogelijkheden. Daartegenover is de gemeente Langedijk veel kleiner en heerst de sfeer van 'hard roeien met de riemen die we hebben'.

Ofschoon dus cultuurverschillen worden gezien op politiek-bestuurlijk en organisatieniveau, heeft geen betrokkene dit geïdentificeerd als onoverkomelijk. De gemeenten geven ook aan dat wanneer zij hierin van elkaar kunnen leren. Cultuurverschil hoeft geen probleem te zijn; er wordt zelfs aangegeven dat de organisaties elkaar kunnen versterken.

### 2.3.5 Invulling van de rollen

Ambtelijke fusieorganisaties kennen een grotere complexiteit dan gewone gemeentelijke organisaties. Er zijn verschillende posities, functies en rollen van diverse actoren te onderscheiden. Dit hangt mede samen met het feit dat de gemeenten zowel opdrachtgever (of zoals sommigen zien: klant) zijn van de organisatie als (mede)eigenaar. Daarmee kunnen bestuurders soms in een opdrachtgeversrol zitten maar soms ook in een eigenaarsrol. Gemeentesecretarissen kunnen optreden vanuit hun eigen gemeente (college) of juist richting de organisatie. Ambtenaren functioneren voor beide gemeenten. Het is van belang om met alle rollen en posities bewust en zuiver mee om te gaan.

Voor sommige rollen en posities hebben Heerhugowaard en Langedijk bepaald hoe deze worden ingericht. Hierover volgt hieronder meer onder organisatieprincipes en de governance. Voor de laag ónder deze governance en de topstructuur ziet het gezamenlijke MT het als belangrijke randvoorwaarde om duidelijkheid te krijgen over

rollen als ze als nieuwe organisatie succesvol willen functioneren. Met name voor leidinggevenden moet worden nagedacht wat dit voor hun functie en invulling daarvan betekent.

Daarnaast bestaat nog enige discussie over kaders naast de Gemeenschappelijke Regeling zelf, zoals mogelijke DVO's (dienstverleningsovereenkomsten). Beide gemeenten zien gezamenlijk de meerwaarde van kaders waarin afspraken staan, waarbij binnen die kaders nog ruimte blijft voor eigen invulling. Beide besturen moeten daarin goed afstemmen wat zij van elkaar verwachten. Het voeren van het juiste gesprek is daarbij het uitgangspunt.

### 2.3.6 Naam van de organisatie

De ambtenaren zijn straks in dienst van de organisatie en niet meer voor de afzonderlijke gemeenten. Daarbij doen zich ook praktische vraagstukken voor, zoals de vraag welk e-mailadres wordt gehanteerd. Het is praktisch om één emailadres per medewerker te gebruiken, maar welke extensie wordt dan gebruikt? Landelijk onderzoek wijst uit dat sommige organisaties mede daarom een aparte naam hanteren, zoals 'De Kompanjie' of 'werkorganisatie Duivenvoorde'. Ook is het mogelijk de naam van de gemeenten te hanteren, zoals 'Bestuursdienst Ommen-Hardenberg'. Het hanteren van een eigen naam los van de gemeenten kan de eigen identiteit van de organisatie versterken, maar heeft als nadeel dat de gevoelsmatige afstand tot de gemeenten (en hun inwoners) wordt vergroot.

In deze fase is het nog niet nodig een keuze te maken of en zo ja welke naam wordt verbonden aan de organisatie. In fase 2 moet deze keuze wel worden gemaakt. Dat kan interactief met medewerkers of zelfs de hele bevolking. Een tijdelijke 'werktitel' is niet aan te bevelen: deze wordt vaak geleidelijk definitief zonder dat een expliciete (gedeelde) keuze is gemaakt.

## 2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie over de gezamenlijke visie. Deze dient als een bouwsteen voor de overall conclusie over de haalbaarheid van de beoogde ambtelijke fusie.

Er is bestuurlijke wil nodig om in de samenwerking naast de lokale vraagstukken ook vraagstukken die spelen op een hoger schaalniveau geïntegreerd te benaderen. De publieke waarde die moet worden gerealiseerd, zowel lokaal als op een grotere schaal, staat daarbij voorop. De visies op de publieke waarde van gemeenten Heerhugowaard en Langedijk tonen voor een groot deel overlap en bestaan er weinig tegenstellingen in ambities, opgaven en uitdagingen. De colleges en het MT van de gemeenten verwachten dat bestaande verschillen eenvoudig op te lossen zijn. Dit zijn namelijk thema's die momenteel ook al spelen. Het belangrijkste verschil voor de publieke waarde betreft de visie op het stationsgebied Heerhugowaard.

Daarnaast is het essentieel dat fusiepartners een gezamenlijke visie hebben over waarom zij ambtelijk willen fuseren. Andere uitgangspunten kunnen in de toekomst namelijk voor een belemmering in samenwerking zorgen. Tussen de gemeenten bestaat overeenstemming over het waarom van de ambtelijke fusie. Beide gemeenten verwachten met een ambtelijke fusie de kwaliteit te verhogen en de positie in de regio te versterken. Verder beoogt de gemeente Langedijk met deze ambtelijke fusie ook het verlagen van haar kwetsbaarheid.

Tevens bestaat ook gedeeltelijke overeenstemming tussen de fusiepartners over de perspectieven op en verwachtingen van de samenwerking tijdens en na de ambtelijke fusie. Discussies over de motieven voor herindeling en gelijkwaardigheid versus gelijkheid spelen volgens de gemeenten niet.

Echter het harmoniseren van beleidstaken is nog een aandachtspunt. Beide gemeenten zien wel in dat harmonisatie nodig is om een efficiënt en effectief werkende fusieorganisatie te realiseren, maar over de mate waarin dit *als principe* wordt gehanteerd leven verschillende beelden.

Een ander aandachtspunt betreft de verschillende bestuursstijlen. Beide gemeenten kennen verschillende

bestuursstijlen. Daardoor moet de nieuwe ambtelijke organisatie zich – zeker aanvankelijk - instellen op het bedienen van twee besturen die een andere cultuur kennen. Overigens wordt dit door de betrokkenen niet gezien als een onoverkomelijk verschil.

Op basis van bovenstaande kan gesteld worden dat er een gezamenlijke visie over de ambtelijke fusie van de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk bestaat, en dat deze geen belemmering vormt voor de slagingskansen van deze fusie. Een gezamenlijke visie over de ambtelijke fusie is essentieel. Voorts kan ambtelijk fuseren zorgen voor een sterkere positie in het krachtenspel in de regio. Daarbij is harmonisatie nog een belangrijk aspect waar aandacht aan geschonken dient te worden. Uit onderzoek is gebleken dat hoe meer geharmoniseerd en gestandaardiseerd wordt, hoe meer voordelen fusieorganisaties halen uit de schaalvergroting. Het is daarom van belang om dit onderwerp te ondervangen om de beoogde meerwaarde uit de ambtelijke fusie te halen.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is wel dat de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk al veel samen doen, zoals beleid(sontwikkeling) in het sociaal domein, de Omgevingswet en het deelnemen aan dezelfde Gemeenschappelijke Regelingen. De (vervolg)vraag is in hoeverre nog meer kan worden gestandaardiseerd en geharmoniseerd om meerwaarde in kwaliteit en kwetsbaarheid te realiseren. De navolgende businesscase (deel 3) geeft aan dat de beide gemeenten in dit kader op het gebied van bedrijfsvoering (ICT en huisvesting) stappen maken. Verder bestaat de indruk uit de analyse van deelname aan verbonden partijen (zie deel 4) dat hier mogelijk winst te halen is in gezamenlijk (ambtelijk) opdrachtgeverschap.

# Business Case

## Deel 3

*Een analyse van de beoogde fusie is van belang, zodat duidelijk is in hoeverre de geformuleerde doelen behaald kunnen worden.*

### 3. Benchmarks

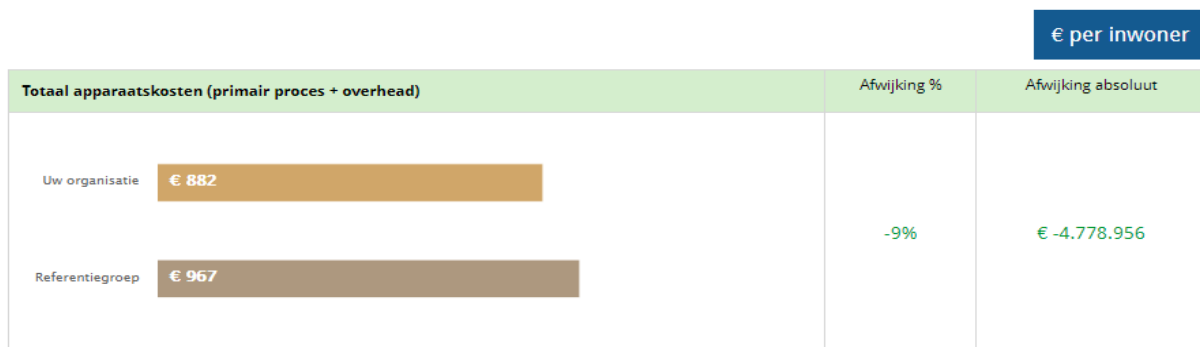
Om inzicht te krijgen in welke mate de apparaatskosten en formatie van Heerhugowaard en Langedijk zich verhouden tot die van andere, vergelijkbare gemeenten, is het uitvoeren van een benchmark een belangrijke stap. Het resultaat is feitelijke vergelijkingsinformatie, waarmee een eerste handvat voor een objectieve discussie wordt geboden.

In het kader van dit haalbaarheidsonderzoek is een benchmark uitgevoerd van de gemeente Heerhugowaard. Paragraaf 4.1 geeft een samenvatting van de resultaten. In 2016 is reeds een benchmark uitgevoerd van de gemeente Langedijk in het kader van de bestuurlijke toekomstoriëntatie. De samenvatting van de resultaten hiervan staat in paragraaf 4.2. Tot slot geeft paragraaf 4.3 een samenvatting van de vergelijking van de optelling van de twee gemeenten met de referentiegroep.

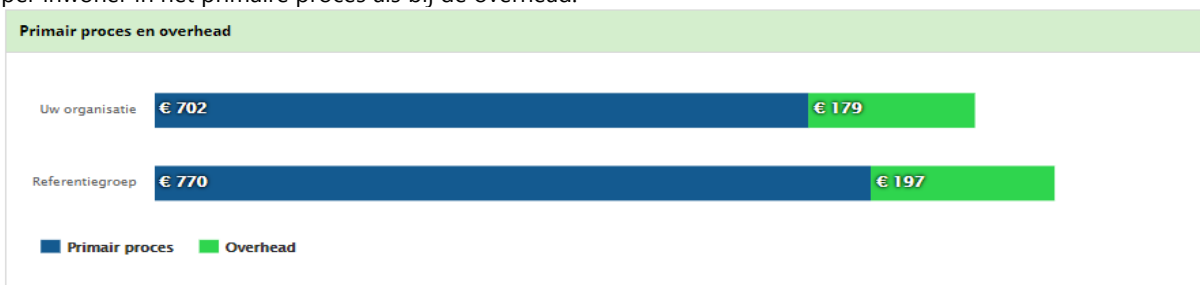
De uitgebreide benchmarkrapportages van Heerhugowaard en Langedijk zijn opgenomen als bijlagen A en B. Een toelichting op de benchmarkmethodiek en belangrijke definities zijn opgenomen als bijlage C.

#### 3.1 Samenvatting benchmark Heerhugowaard

De volgende twee figuren geven inzicht in de totale apparaatskosten (primaire proces en overhead) per inwoner van de gemeente Heerhugowaard.



De totale apparaatskosten van Heerhugowaard zijn 9% lager dan gemiddeld. Dit komt door zowel lagere kosten per inwoner in het primaire proces als bij de overhead.



#### Primair proces:

- De apparaatskosten in het primaire proces per inwoner zijn 9% lager dan gemiddeld (-€ 3,8 miljoen). Indien er wordt gecorrigeerd voor structurele subsidies (op het gebied van kunst, sport en welzijn), blijven de kosten lager dan gemiddeld (-8%).
- Heerhugowaard zet in het primaire proces 13% minder formatie in dan gemiddeld, wat een lagere werklast veroorzaakt voor de overhead. Absoluut gezien gaat het om 35,4 fte minder in het primaire proces.
- De gemeente heeft iets meer taken in het primaire proces belegd bij derden dan gemiddeld (38% om 36%).



- De gemeente voert minder taken zelf uit dan andere gemeenten en heeft daarom minder uitvoerende formatie dan gemiddeld (-39,5 fte). De totale kosten voor uitvoering zijn lager dan gemiddeld.
- Daarnaast valt het op dat de totale kosten van regie- en contractmanagement lager zijn dan gemiddeld (-5,2 fte / -€ 0,4 miljoen), terwijl er meer taken belegd zijn bij derden. De kosten van beleid zijn echter hoger dan gemiddeld (+0,7 miljoen, +6,3 fte). Wellicht dat deze medewerkers deels ook regie- en contractmanagement taken uitvoeren.
- Aandachtspunten met hogere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklast, zijn:
  - Jeugd
  - Groen
  - Verkeer, vervoer en wegen
- Aandachtspunten met lagere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklast, zijn:
  - Sport
  - Parkeren

#### Overhead:

De overhead van een organisatie dient in verhouding te staan tot de omvang van de organisatie als geheel. De formatie bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de grootste werklastbepalende factor. Voor een goede vergelijkbaarheid worden daarom de overheadkosten en -formatie afgezet tegen de totale formatie.

- De overheadkosten afgezet tegen de werklast (d.w.z., rekening houdend met het aantal fte dat zij moeten bedienen) zijn gemiddeld (+3%).
- De overheadformatie die wordt ingezet, afgezet tegen de werklast, is ook gemiddeld (+2%).
- Heerhugowaard heeft iets meer taken belegd bij derden dan gemiddeld (3% om 2%)
- Aandachtspunten met hogere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklast, zijn:
  - Informatisering en automatisering
  - Communicatie
  - Kwaliteitszorg
- Aandachtspunten met lagere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklast, zijn:
  - Directie en management primair proces
  - Facilitaire dienst

#### Opbouw van het type kosten:

Kijkend naar de opbouw van het type kosten voor de totale organisatie, blijkt dat de totale apparaatskosten van Heerhugowaard 9% lager zijn dan gemiddeld. Dit zit vooral in:

- 8% lagere loonkosten, wat verklaarbaar is gegeven de kleinere formatie van Heerhugowaard;
- 23% lagere materiële kosten (o.a. vastgoed gerelateerde kosten, kosten van het gemeentelijk wagenpark en kosten voor het dagelijks beheer en onderhoud).

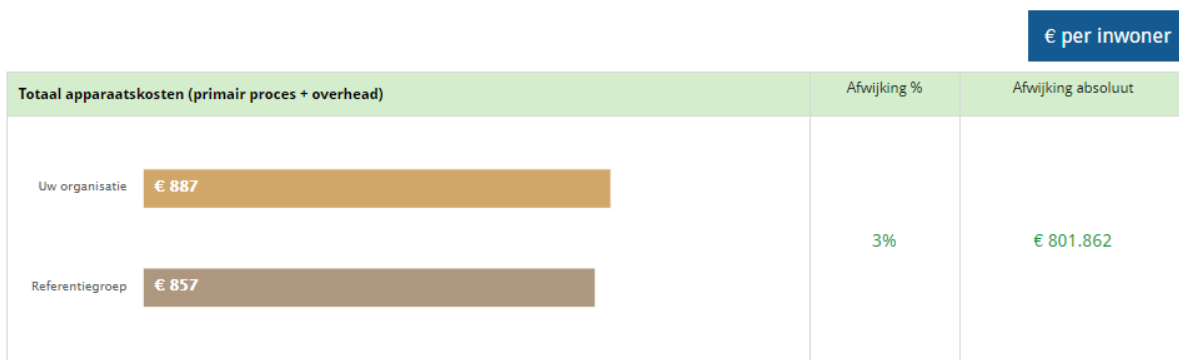
De kosten van inhuur zijn daarentegen 98% hoger dan gemiddeld (+€ 909.723).

	Totaal		Primair proces	Overhead	€ per inwoner	
	Ingevuld in vragenlijst	Uw gemeente	Gemiddelde referentiegroep	Afwijking %	Afwijking absoluut	Kwartaalscore
<b>Totaal apparaatskosten (primair proces + overhead)</b>	<b>€ 49.263.530</b>	<b>€ 882</b>	<b>€ 967</b>	<b>-9%</b>	<b>€ -4.778.956</b>	<b>€ 894</b>
<b>Kosten apparaat intern totaal</b>	<b>€ 34.122.994</b>	<b>€ 611</b>	<b>€ 686</b>	<b>-11%</b>	<b>€ -4.213.046</b>	<b>€ 612</b>
waarvan loonkosten	€ 22.939.093	€ 411	€ 446	-8%	€ -1.959.631	€ 389
waarvan materiële kosten	€ 10.253.659	€ 184	€ 239	-23%	€ -3.072.286	€ 190
waarvan inhuur	€ 1.842.334	€ 33	€ 17	98%	€ 909.723	€ 5
minus: opbrengsten uit diensten voor derden	€ 912.092	€ 16	€ 15	11%	€ 90.852	€ 0
<b>Kosten taken belegd bij derden totaal</b>	<b>€ 15.140.536</b>	<b>€ 271</b>	<b>€ 281</b>	<b>-4%</b>	<b>€ -565.910</b>	<b>€ 259</b>

### 3.2 Samenvatting benchmark Langedijk

In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten van de benchmark van de gemeente Langedijk benoemd, welke is uitgevoerd met de peildatum begroting 2016. Er is één belangrijke verandering die heeft plaatsgevonden: in het sociaal domein (jeugd en wmo) zijn de inhuurkosten verlaagd en omgezet naar vaste formatie. Er is niet onderzocht wat het effect van deze wijziging is op de uitkomsten van de benchmark.

De volgende twee figuren geven inzicht in de totale apparaatskosten (primair proces en overhead) per inwoner van de gemeente Langedijk.



De totale apparaatskosten van Langedijk zijn 3% hoger dan gemiddeld. Dit komt met name door de hogere kosten per inwoner in het primaire proces.



### Primair proces:

- De apparaatskosten in het primaire proces per inwoner zijn 6% hoger dan gemiddeld (+€ 1,1 miljoen).
- Langedijk zet in het primaire proces 4% minder formatie in dan gemiddeld. Absoluut gezien gaat het om 4,5 fte minder. Er wordt echter wel meer ingehuurd dan gemiddeld.
- De gemeente heeft minder taken belegd bij derden (42%) dan gemiddeld in de referentiegroep (44%). Er wordt ook 35% minder formatie ingezet voor regie- en contractmanagement (-1,6 fte). Net als bij Heerhugowaard is een mogelijke verklaring hiervoor dat beleidsmedewerkers deels ook regie- en contractmanagement taken uitvoeren (voor beleid wordt +1 fte meer formatie ingezet).
- Aandachtspunten met hogere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklast, zijn:
  - Jeugd
  - Verkeer, vervoer en wegen
  - Belastingen en WOZ
- Aandachtspunten met lagere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklast, zijn:
  - Opvang en Welzijn

### Overhead:

De overhead van een organisatie dient in verhouding te staan tot de omvang van de organisatie als geheel. De formatie bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de grootste werklastbepalende factor. Voor een goede vergelijkbaarheid worden daarom de overheadkosten en -formatie afgezet tegen de totale formatie.

- De overheadkosten afgezet tegen de werklast (d.w.z., rekening houdend met het aantal fte dat zij moeten bedienen) zijn gemiddeld (+1%). De formatie ingezet op de overheardtaken is ook gemiddeld (+1%). De overhead is passend gezien de omvang in fte's.
- Langedijk heeft minder taken belegd bij derden dan gemiddeld (3% om 9%).
- Aandachtspunten met hogere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklast, zijn:
  - Informatisering en Automatisering
  - Directie en management primair proces
- Aandachtspunten met lagere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklast, zijn:
  - Facilitaire dienst

### Opbouw van het type kosten:

Kijkend naar de opbouw van het type kosten voor de totale organisatie, blijkt dat de totale apparaatskosten van Langedijk 3% hoger zijn dan gemiddeld. Dit zit vooral in:

- Hogere inhuurkosten (+200%). NB: de omzetting van inhuur naar formatie (loonkosten) in het sociaal domein in 2017 is hierin niet meegenomen.

	Totaal		Primair proces	Overhead	€ per inwoner	
	Ingevuld in vragenlijst	Uw gemeente	Gemiddelde referentiegroep	Afwijking %	Afwijking absoluut	Kwartielscore
<b>Totaal apparaatskosten (primair proces + overhead)</b>	<b>€ 24.339.118</b>	<b>€ 887</b>	<b>€ 857</b>	<b>3%</b>	<b>€ 801.862</b>	<b>€ 803</b>
<b>Kosten apparaat intern totaal</b>	<b>€ 16.087.320</b>	<b>€ 586</b>	<b>€ 548</b>	<b>7%</b>	<b>€ 1.032.483</b>	<b>€ 492</b>
waarvan loonkosten	€ 9.534.442	€ 347	€ 366	-5%	€ -504.319	€ 328
waarvan materiële kosten	€ 4.922.000	€ 179	€ 171	5%	€ 235.689	€ 132
waarvan inhuur	€ 1.630.878	€ 59	€ 20	200%	€ 1.087.610	€ 4
minus: opbrengsten uit diensten voor derden	€ -	€ -	€ 8	-100%	€ -213.503	€ 0
<b>Kosten taken belegd bij derden totaal</b>	<b>€ 8.251.798</b>	<b>€ 301</b>	<b>€ 309</b>	<b>-3%</b>	<b>€ -230.621</b>	<b>€ 260</b>

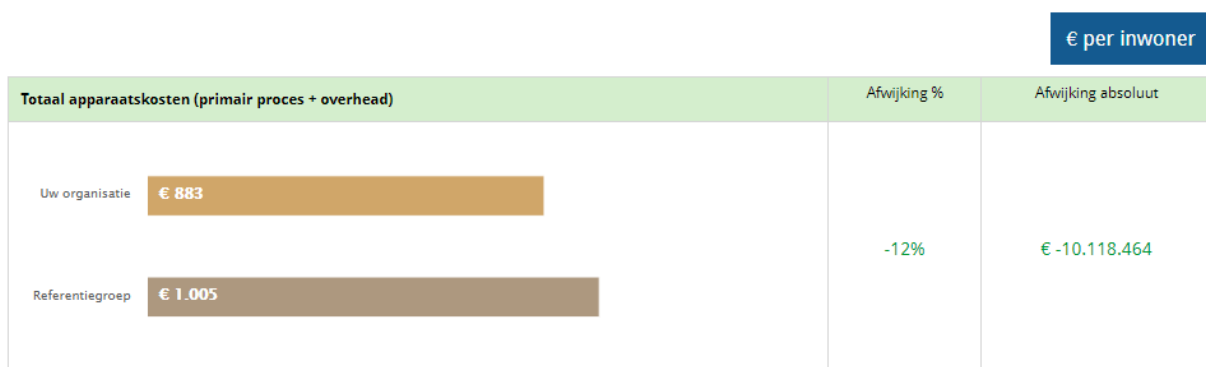
### 3.3 Samenvatting benchmark optelling Langedijk en Heerhugowaard

In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten van de benchmark voor de optelling van de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk benoemd.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat er is uitgegaan van de benchmark zoals deze voor de gemeente Langedijk in het traject van de toekomstoriëntatie is uitgevoerd. De peildatum voor die benchmark was begroting 2016. Voor de gemeente Langedijk geldt dat er één belangrijke wijziging is geweest, namelijk de omzetting van inhuurkosten naar vaste formatie. Dit heeft plaatsgevonden in het sociaal domein op het gebied van Jeugd en Wmo en is niet aangepast in de uitkomsten voor deze optelling.

De optelling van deze twee gemeenten wordt gebruikt als basis voor de businesscase.

De volgende twee figuren geven inzicht in de totale apparaatskosten (primair proces en overhead) per inwoner van de opgetelde gemeentelijke organisaties.



De totale apparaatskosten van de opgetelde gemeentelijke organisaties per inwoner zijn 12% lager dan gemiddeld. Dit komt door zowel lagere kosten per inwoner in het primaire proces als bij de overhead.



### Primair proces:

- De apparaatskosten in het primaire proces per inwoner zijn voor de optelsom 11% lager dan gemiddeld (-€ 7,4 miljoen).
- In de optelsom wordt in het primaire proces 15% minder formatie ingezet. Absoluut gezien gaat het om 56,9 fte minder.
- De optelsom heeft iets minder taken belegd bij derden dan gemiddeld (39% om 40%).
- De opgetelde gemeenten voeren iets minder taken zelf uit dan organisaties van gemeenten met vergelijkbare grootte, en hebben daarom minder uitvoerende formatie dan gemiddeld (-60,3 fte). De totale kosten voor uitvoering zijn lager dan gemiddeld.
- Daarnaast valt het op dat de totale kosten van regie- en contractmanagement lager zijn dan gemiddeld (-€ 0,8 miljoen, -12,0 fte). De kosten van beleid zijn hoger dan gemiddeld (+1,0 miljoen, +12,0 fte). Wellicht dat deze medewerkers deels ook regie- en contractmanagement taken uitvoeren.
- Aandachtspunten met hogere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklust zijn:
  - Jeugd (voornamelijk op de inhuurkosten)
- Aandachtspunten met lagere kosten welke niet in verhouding staan tot de werklust zijn:
  - Sociale voorzieningen
  - Groen
  - Parkeren

### Overhead:

De overhead van een organisatie dient in verhouding te staan tot de omvang van de organisatie als geheel. De formatie bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de grootste werklustbepalende factor. Voor een goede vergelijkbaarheid worden daarom de overheadkosten en -formatie afgezet tegen de totale formatie.

- De overheadkosten afgezet tegen de werklust (d.w.z., rekening houdend met het aantal fte dat moet worden bediend) zijn gemiddeld (+1%) .
- De formatie die wordt ingezet op de overheadtaken is 3% lager dan gemiddeld. De overhead is passend gezien de omvang in fte's.
- De opgetelde gemeenten hebben iets meer taken belegd bij derden dan gemiddeld (3% om 2%).
- Aandachtspunten met hogere kosten zijn:
  - Informatisering en automatisering (voornamelijk op DIV en de materiële kosten voor licenties en contracten)
  - Communicatie (voornamelijk op beleid/advies)
  - Kwaliteitszorg
- Aandachtspunten met lagere kosten zijn:
  - Facilitaire dienst (voornamelijk op bodes/postverzorging, beheer en onderhoud gebouwen. De kosten voor receptie/telefooncentrale zijn wel hoger dan gemiddeld)
  - Bestuurszaken en bestuursondersteuning (vooral door lagere gemiddelde loonkosten).

### Opbouw van het type kosten:

Kijkend naar de opbouw van het type kosten voor het totaal van de gezamenlijke organisaties, blijkt dat de totale apparaatskosten 12% lager zijn dan gemiddeld. Dit zit vooral in:

- 16% lagere loonkosten.
- 16% lagere materiële kosten (o.a. vastgoed gerelateerde kosten, kosten van het gemeentelijk wagenpark en kosten voor het dagelijks beheer en onderhoud).
- De kosten van inhuur zijn daarentegen 125% hoger dan gemiddeld (+€ 1,9 miljoen). NB: de omzetting van inhuur naar formatie (loonkosten) in het sociaal domein in 2017 in de gemeente Langedijk is hierin niet meegenomen.

	Totaal	Primair proces	Overhead	€ per inwoner		
	Ingevuld in vragenlijst	Uw gemeente	Gemiddelde referentiegroep	Afwijking %	Afwijking absoluut	Kwartielscore
<b>Totaal apparaatskosten (primair proces + overhead)</b>	<b>€ 73.602.648</b>	<b>€ 883</b>	<b>€ 1.005</b>	<b>-12%</b>	<b>€ -10.118.464</b>	<b>€ 900</b>
<b>Kosten apparaat intern totaal</b>	<b>€ 50.210.314</b>	<b>€ 603</b>	<b>€ 683</b>	<b>-12%</b>	<b>€ -6.730.765</b>	<b>€ 610</b>
waarvan loonkosten	€ 32.473.535	€ 390	€ 462	-16%	€ -6.011.993	€ 402
waarvan materiële kosten	€ 15.175.659	€ 182	€ 216	-16%	€ -2.854.431	€ 179
waarvan inhuur	€ 3.473.212	€ 42	€ 19	125%	€ 1.927.357	€ 4
minus: opbrengsten uit diensten voor derden	€ 912.092	€ 11	€ 13	-19%	€ -208.302	€ 1
<b>Kosten taken belegd bij derden totaal</b>	<b>€ 23.392.334</b>	<b>€ 281</b>	<b>€ 321</b>	<b>-13%</b>	<b>€ -3.387.699</b>	<b>€ 287</b>

### 3.4 Conclusie

De benchmark bevat een grote hoeveelheid diepgaande kennis over de beide organisaties en de optelsom daarvan. De belangrijkste conclusie in dit verband is dat zowel de beide organisaties als de optelsom daarvan een kleinere omvang hebben dan een gemeentelijke organisatie met vergelijkbaar aantal inwoners om te bedienen. In de navolgende takenanalyse wordt hierop teruggekomen.

## 4. Takenanalyse

Bij totstandkoming van een ambtelijke fusie is het van belang inzichtelijk te hebben hoe de taken van de nieuwe fusieorganisatie eruit gaan zien. Deze takenanalyse is gemaakt van de toekomstige organisatie. De analyse bouwt voort op de gezamenlijke visie, de taken die er nu bij beide gemeenten zijn en welke er straks door de fusieorganisatie worden uitgevoerd, en de uitgangspunten die gehanteerd worden als het gaat om de vormgeving en kwaliteit van de dienstverlening. Voorts wordt gekeken naar de optelsom van de beide organisaties om deze taken te (kunnen) vervullen.

Niet alleen de vraag naar de taken wordt bekeken, maar ook de vraag naar de beleidscomponent en met name de harmonisatie daarvan. Harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie zullen een rol (moeten) spelen om de beoogde voordelen op het gebied van kwetsbaarheid, kwaliteit en rol in de regio te vervullen.

### 4.1 Kritieke succesfactoren

Uit eerder onderzoek blijkt dat de doelstellingen van ambtelijke fusies veelal bedrijfsmatig zijn. 'De drie K's' (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid) zijn daarbij meestal het ijkpunt. Terecht zetten de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk niet in op kostenverlaging als primaire doelstelling. De kostenvoordelen blijken in de praktijk namelijk vaak beperkt; de bedrijfsmatige voordelen die voorafgaande aan de fusie verwacht werden, worden in praktijk vaak beperkt of niet gerealiseerd. Maar ook de verbetering van de dienstverlening wordt lang niet overal gerealiseerd, blijft de kwaliteitsimpuls (voor strategische functies) geregeld uit en vermindert alleen de operationele kwetsbaarheid.

Toch is optimalisatie – zo blijkt uit algemeen onderzoek - wel degelijk mogelijk. De werking van een ambtelijke fusie kan worden verbeterd door naast de bedrijfsmatige sturing aandacht te geven aan de politiek-bestuurlijke en strategische sturing en verbinding krachtiger in te zetten op harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie. In praktijk is er vaak te weinig of te laat aandacht voor de strategische waarde van een ambtelijke fusie; het benutten van de beleidskracht voor het gehele gebied van de samenwerkende gemeenten.

Een ambtelijke fusie heeft met de optimalisatiemogelijkheden wel degelijk de potentie om meerwaarde te creëren voor de deelnemende gemeenten. Zowel op het gebied van beleidsterreinen binnen de grenzen van het totaal van de samenwerkende gemeenten, als op het terrein van vermindering van operationele kwetsbaarheid, als het versterken van de regionale positie is winst te boeken. Daar moet dan wel bewust op worden ingezet en gestuurd.

### 4.2 Taken

Gekozen is voor een opzet waarbij de nieuwe organisatie (op de wettelijke griffiersfunctie en secretarisfunctie na) alle taken ten behoeve van de beide gemeenten uitvoert. De taken van de gemeentelijke organisatie ten behoeve van de beide gemeenten Heerhugowaard en Langedijk zijn daarmee de volgende:

#### 4.2.1 Reguliere taken.

Ten eerste voert de organisatie voor de beide gemeenten de reguliere taken uit die eerder door de beide organisaties apart werden uitgevoerd. (zie voor een totaaloverzicht van de clusters/categorieën de toelichting van de benchmark in bijlage C.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Dienstverlening: nadrukkelijk wordt de wens uitgesproken dat de kwaliteit van de dienstverlening voor inwoners en bedrijven minimaal gelijkblijvend is.

- Daaruit volgt dat op twee locaties volwaardige servicecentra (gaan) functioneren: in Langedijk en in Heerhugowaard. Ook de beide gemeentewerven zijn 'front office' en blijven open. In Langedijk wordt De Binding ingericht als volwaardig servicecentrum én als bestuurscentrum voor College en Raad.
- Dit betekent dat medewerkers van de organisatie op vier locaties hun werk (kunnen) doen.
- De uitgangspunten in dienstverlening en bedrijfsvoering gelden voor de hele organisatie. De facto wordt ingezet op 'maximaal dienstverlenend' (primair) en 'innovatief en modern' (secundair).
- De beide gemeenten hebben participatie hoog in het vaandel. Dit stelt eisen aan het functioneren (van beleidsontwikkeling tot maatschappelijke co-creatie) van de nieuwe organisatie.

#### 4.2.2 Ambities

Naast de reguliere taken hebben alle gemeenten ambities. Vaak zijn deze geformuleerd in beleidsplannen. Voorts zijn coalitieakkoorden belangrijke vindplaatsen van ambities. Ten tijde van het schrijven van derze analyse waren deze nog niet bekend. Op voorhand (aan de hand van de noties over publieke waarde in deel 2, historie en verkezingsprogramma's) kunnen de volgende onderwerpen worden onderkend:

##### Beide gemeenten:

- Duurzaamheid (energie, CO2-uitstoot; zowel bouw als bestaand)
- Sociaal domein
- Woningbouw / woonopgave
- Plus ambities op 'reguliere' taken als sport, cultuur, onderwijs en veiligheid.

##### Specifiek voor Heerhugowaard:

- Woningbouw
- Bereikbaarheid
- Ontwikkeling stationsgebied

##### Specifiek voor Langedijk:

- Ontwikkelen met water
- Vitale dorpen met toereikende voorzieningen
- Realisatie De Binding

#### 4.2.3 Opgaven

De beide gemeenten kennen ook opgaven die op hun af komen. In deel 2 werden deze reeds geschetst. De opgaven zijn zeer vergelijkbaar en komen neer op:

De financiële druk door afnemende middelen vanuit het Rijk, demografische ontwikkelingen, veranderende rol van de overheid, decentralisaties en nu de transformatie in het sociaal domein, de veranderende economie, en de invoering van de Omgevingswet.

#### 4.3 Overhead

Naast de reguliere taken, ambities en opgaven die alle gemeenten kennen, geldt voor ambtelijke fusieorganisaties nog dat de fusie gepaard gaat met specifieke overhead. Hoe dan ook worden besturing en organisatie complexer. De gemeenten blijven bestuurlijk zelfstandig met een eigen gemeenteraad, eigen college, eigen griffier en eigen gemeentesecretaris. De besturing en organisatie zijn complex, tijdrovend en brengt hoe



dan ook administratieve lasten met zich mee. In ieder geval kent het geheel drie begrotingen: die van de individuele gemeenten én die van de fusieorganisatie. Daarnaast is er de ‘kleinere’ last van de verrekening van de bedrijfsvoeringslasten tussen beide gemeenten, BTW-administratie en de Vpb-plicht. Verder kunnen zowel de ambtelijke fusieorganisatie als beide individuele gemeenten eigenstandig verplichtingen aangaan met derden, hetgeen zorgt voor een druk op de financiële administratie van de ambtelijke fusieorganisatie. Het onderstaande hoofdstuk over financiën geeft aan dat met de administratieve overhead een inzet van 2 fte gemoeid zal zijn. Uit de benchmark blijkt dat de opgetelde gemeenten een gemiddelde vastgestelde formatie kent, maar lagere kosten heeft (door lagere gemiddelde loonkosten per fte) op Bestuurszaken en bestuursondersteuning. Juist op dit onderdeel kan extra druk (in omvang en karakter) komen door het bedienen van twee besturen, waar de referentiegroep met één bestuur te maken heeft..

#### 4.4 Overlap

Een fusieorganisatie kan winst behalen door de overlap in activiteiten die de beide gemeenten nu nog apart van elkaar doen. Met name richting samenwerkingspartijen waar beide gemeenten in deelnemen, kan winst worden geboekt. Verder kan vanzelfsprekend winst worden geboekt met schaalvoordelen in standaard ondersteunende taken.

Er is een inventarisatie gemaakt (zie paragraaf 8.5) die duidelijkheid biedt over de overeenkomsten en verschillen in de deelname in verbonden partijen door de gemeenten Heerhugowaard respectievelijk Langedijk. De conclusie die op basis hiervan kan worden getrokken, is dat Heerhugowaard en Langedijk grotendeels aan dezelfde verbonden partijen deelnemen. In potentie is hier winst te behalen door gezamenlijk op te trekken en de ambtelijke inzet ten behoeve van de gemeenten te combineren. Wel dient nog (nader) beschouwd te worden of de verbonden partijen waaraan beide gemeenten deelnemen ook voor beide gemeenten hetzelfde takenpakket verrichten, of dat hier onderlinge verschillen in zitten. Denk hierbij aan de zogeheten ‘plustaken’ die de ene gemeente wél en de andere gemeente niet bij de verbonden partij heeft ondergebracht, en mogelijk ook de mate van dienstverlening/uitgangspunten rondom de samenwerkingsverbanden.

#### *Omvang van de fusie*

Om een indruk te geven van de omvang van de beide gemeenten en de nieuwe fusieorganisatie een aantal kengetallen:

	Heerhugowaard	Langedijk	Totaal
Inwoners <sup>2</sup>	55.425	27.727	83.152
Totale begroting <sup>3</sup>	€ 151.564.000	€ 62.688.000	€ 214.252.000
Fte's <sup>4</sup>	343,22 fte	150,4 fte	493,62 fte
Apparaatskosten <sup>5</sup>	€ 49.263.530	€ 24.339.118	€ 73.602.648

<sup>2</sup> Augustus 2017

<sup>3</sup> Begroting 2018

<sup>4</sup> Benchmark, zie hfd. 3

<sup>5</sup> Benchmark, zie hfd. 3

#### 4.5 Optelsom van organisaties; conclusie

Bovenstaand is een overzicht gegeven van de taken van de nieuwe organisatie. De vraag is nu, of met de 'opgetelde' organisaties per saldo voordelen zijn te behalen.

Uit de benchmarkvergelijking blijkt dat het totaal van de apparaatskosten van de beide gemeenten opgeteld de gemeentelijke organisatie 12% lager ligt dan de organisaties van gemeenten met een vergelijkbare (totale) bevolkingsomvang. Omgerekend in euro's gaat het om een bedrag van ruim €10 mln. lagere apparaatskosten. Het benchmark onderzoek laat daarmee zien dat de gecombineerde organisatie ten opzichte van andere gemeenten 'krap in het jasje zit'.

Daarbij dient tevens bedacht te worden dat de gecombineerde ambtelijke organisatie Langedijk-Heerhugowaard in de benchmark wordt vergeleken met andere gemeenten die werken voor één bestuur. De bovengenoemde toenemende overhead komt daar dan nog bij.

Het 'te krap in het jasje zitten' is niet toe te wijzen aan specifieke beleidsterreinen. Alleen op jeugd wordt nog meer organisatorische inzet gepleegd, terwijl iets lagere apparaatskosten worden geboekt op sociale voorzieningen, groen en parkeren.

Er kan dus worden gesteld dat niet *automatisch* voordelen worden geboekt op kwetsbaarheid en kwaliteit met het samenvoegen van de beide organisaties. De nieuwe organisatie zit niet ruimer in haar jasje dan voorheen de beide gemeentelijke organisaties dat deden.

De beoogde voordelen in kwetsbaarheid en kwaliteit worden niet automatisch met de fusie gerealiseerd. Het optimaal kunnen profiteren van de ambtelijke fusie vraagt om de beleidsvrijheid van iedere deelnemende gemeente hand in hand te laten gaan met een sterke gezamenlijke inspanning om - daar waar mogelijk - harmonisatie van beleid, standaardisatie van systemen en processen en synchronisatie in planning toe te passen. De beide gemeenten zijn – zoals ook vastgesteld in het deel 'visie' - al ver in het inhoudelijk en beheersmatig optrekken. Een belangrijke (vervolg)vraag is waar nog mogelijkheden liggen in kwaliteits- en kwetsbaarheidsslagen met het nog verder standaardiseren en harmoniseren.

## 5. Visie op de organisatie-inrichting

De integratie van twee ambtelijke organisaties biedt momentum om een nieuwe, toekomstgerichte organisatie neer te zetten. Een organisatie die in lijn is met haar ambities, opgaven en uitdagingen. Het is belangrijk om in een vroeg stadium de wensen en ‘showstoppers’ in kaart te brengen.

Een onderdeel van de (kwalitatieve) businesscase is een inschatting van de moeite die het gaat kosten om tot een gezamenlijk organisatieontwerp te komen. Het komt regelmatig voor dat een voorgenomen fusie strandt tijdens het maken van het ontwerp voor de nieuwe organisatie. Dit kan voortkomen uit een verschil van inzicht op zowel de inhoud als het proces van het organisatieontwerp.

Ofschoon het maken van een gezamenlijk ontwerp vanzelfsprekend de beste test voor deze vraag is, zou dat op dit moment van het proces onevenredig hoge kosten met zich meebrengen. Deze ontwerpkosten moeten pas na het officiële fusiebesluit worden gemaakt.

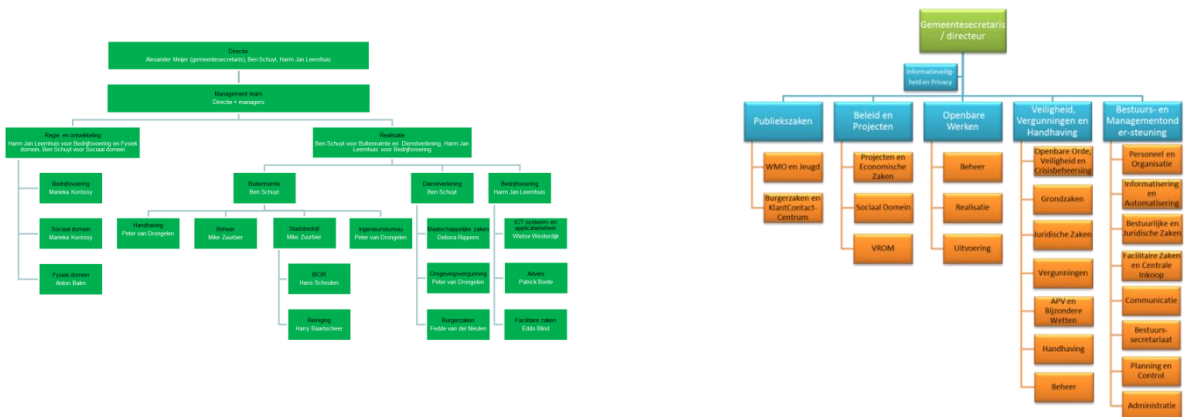
Om toch op voorhand tot een inschatting te komen of er onevenredig hoge kosten, of zelfs showstoppers, te verwachten zijn, zijn voor een breed scala aan ontwerp vragen gezamenlijke organisatieprincipes opgesteld. Dit zijn vrij scherp geformuleerde principes waar het organisatieontwerp(proces) aan moet voldoen, zonder dat al teveel in detail wordt getreden over het uiteindelijke ontwerp. Indien het veel moeite kost om op een bepaald onderwerp tot overeenstemming te komen, of indien het zelfs helemaal niet lukt, wordt dit gezien als een obstakel of zelfs een showstopper die leidt tot hoge kosten in de kwalitatieve businesscase.

### 5.1 Huidige opzet organisaties

Ondanks dat pas na het officiële fusiebesluit een gezamenlijk ontwerp van de organisatie gemaakt kan worden, is het waardevol om eerst kort stil te staan bij de huidige organisatieontwerpen.

De gemeente Heerhugowaard (groene organogram) heeft een functionele structuur (regie versus realisatie) met daaronder een productindeling (Sociaal, Fysiek, Buitenruimte, Dienstverlening). De gemeente Langedijk heeft een productindeling waarbij beleid ook als een product kan worden gezien (Publiekszaken, Beleid, Openbare werken, VVH). Op onderdelen verschilt de onderverdeling van onderwerpen binnen deze productcategorieën.

Beide organisaties hebben vergelijkbare stafdiensten (bedrijfsvoering/bestuurs- managementondersteuning) met het voornaamste verschil dat in de gemeente Langedijk Informatieveiligheid en Privacy direct onder de directeur ressorteert.



## 5.2 Organisatieprincipes bij de fusie

Op basis van de visie op organisatieontwikkeling die reeds door HRM was opgesteld, is bekeken welke onderwerpen nog moeten worden uitgewerkt en wat de belangrijkste spanningsvelden zijn. De lijst met gezamenlijke organisatieprincipes is voorbereid door HR adviseurs van beide organisaties, door het gezamenlijke MT besproken en uiteindelijk door de stuurgroep vastgesteld.

Er zijn de volgende organisatieprincipes gedefinieerd:

- a. We gaan bouwen aan een nieuwe organisatie. We kiezen er niet voor om één van beide organisaties als uitgangspunt te nemen en de andere daarin te integreren. Samen gaan we werken aan een gezamenlijke organisatie.
- b. De huidige span of control geeft in beide organisaties weinig ruimte om zomaar vergelijkbare teams samen te voegen onder één leidinggevende. Daarnaast zijn er diverse verschillen tussen hoe beide organisaties het werk hebben verdeeld. Dat betekent dat er een nieuw ontwerp voor de nieuwe organisatie moet worden gemaakt.
- c. De keuze voor het ontwerp van de nieuwe organisatie ligt bij de projectgroep en uiteindelijk de stuurgroep. Het ontwerp wordt gemaakt door een werkgroep met brede vertegenwoordiging (leidinggevend, professionals, OR – en een evenwichtige spreiding tussen afdelingen – gemotiveerde mensen die verantwoordelijkheid vanuit het organisatiebelang willen nemen) uit de organisaties – verzamelen van input voor ontwerpcriteria, ontwerpen van de hoofdstructuur en detaillering in subgroepen.
- d. Er is geen besparingsopdracht geformuleerd ten aanzien van de nieuwe organisatie. Er is voor iedereen een plek in de nieuwe organisatie. Sleutelfiguren zullen niet automatisch overgaan, maar moeten solliciteren op een nieuwe functie. Voor de rest van de organisatie geldt dat mens de taak volgt.
- e. Het doel van de ambtelijke fusie is om door middel van een grotere schaalgrootte goede kwaliteit te kunnen blijven bieden, innovatie te bevorderen, de benodigde specialismen in huis te houden en om door resources te delen een grotere efficiëntie te behalen. Ondanks de grotere schaal moet de organisatie flexibel en vernieuwend zijn; een stap voor zijn.
- f. We vragen de werkgroep om te komen tot het beste ontwerp voor de nieuwe organisatie. In een later stadium bepalen we wat de beste manier is om optimalisaties door te voeren.
- g. Om draagvlak te creëren en besluitvorming te bespoedigen blijven we de OR'en betrekken via de gezamenlijke MT's gedurende dit traject.
- h. Vanuit beide organisaties worden er op dit moment verschillende productgroepen in het primaire proces onderkend. De producten van de nieuwe organisatie kunnen worden ondergebracht in twee productgroepen: sociaal (de mens) en fysiek (zijn omgeving). De producten hebben binnen deze groepering een voor de burgers logische samenhang.
- i. Een aantal taken wordt –nu en straks- uitgeplaatst en gecoördineerd door regievoerders. Denk hierbij aan Belastingen, Haltewerk, Veiligheidsregio, etc. Op dit moment zijn er nog enkele verschillen tussen beide gemeenten. Zo heeft Langedijk de Jeugd- en Gezinscoaches in dienst en heeft Heerhugowaard deze niet in dienst maar neemt diensten af van een bedrijf hiervoor. Deze verschillen mogen blijven bestaan.
- j. Een andere verdeling van het werk zit in het verschil tussen beleid en uitvoering. Het maken van beleid is – evenals uitvoering- een specialisme die in het primaire proces bij voorkeur niet in één persoon wordt gecombineerd met de uitvoering. Bij het maken van beleid (aanpassingen en nieuw) wordt projectmatig afstemming met uitvoering en andere stakeholders (in- en extern) zoals de wethouders gezocht. Het maakt daarbij niet uit of beleid in hetzelfde team of afdeling zit als de uitvoering ervan.

- k. De Frontoffice-taken worden op totaal vier locaties in Langedijk en Heerhugowaard uitgevoerd. Het gaat hierbij om de loketten waarbij de burgers het eerste fysieke contact met de gemeente hebben (bijvoorbeeld: burgerzaken, buitendienst, sociaal plein). Mid- en Backoffice activiteiten worden vanuit Gemeentehuis Heerhugowaard uitgevoerd, wat de kantoortaken betreft. De koppeling tussen Frontoffice en Backoffice moet in het organisatieontwerp worden geborgd. Organisatorisch is er echter geen onderscheid in de locaties: er is één organisatie met één groep medewerkers die in het gehele werkgebied worden ingezet, elkaar moet kunnen vervangen en vanuit één organisatie worden aangestuurd (dus geen separate aansturinglijn vanuit beide gemeenten of specifieke teams uitsluitend voor de verschillende locaties).
- l. Doordat alle medewerkers, binnen hun eigen vakgebied, binnen het gehele werkgebied worden ingezet vindt er kennisdeling plaats en ontstaat één uniforme werkwijze. De personele middelen staan ten dienste van de beide gemeenten en zijn niet opgeknipt in middelen ten behoeve van de ene en andere gemeente.
- m. De opdrachtgevers (colleges) kunnen alleen via de directie van de nieuwe, gezamenlijke organisatie invloed uitoefenen op de dienstverlening. Hiertoe worden afspraken gemaakt in een dienstverleningsovereenkomst.
- n. De ondersteunende functies zijn: HRM, Informatisering en Automatisering, Informatieveiligheid en privacy, Bestuurlijke/Juridische zaken, Facilitaire zaken en inkoop, Planning en control, Administratie, Communicatie en Bestuurssecretariaat. Deze diensten worden op één manier uitgevoerd, gebruik makend van dezelfde systemen en kwaliteitsstandaarden.
- o. De ondersteunende diensten Bestuurssecretariaat en, in mindere mate Communicatie, werken voor een groot deel als persoonlijke ondersteuning van de burgemeesters, wethouders en secretarissen. Daardoor kunnen zij werken op de locatie van de wethouder, maar werken zij wel vanuit de nieuwe, gezamenlijke organisatie, kunnen elkaar vervangen en verschillende medewerkers kunnen voor die taken worden ingezet.
- p. Er is geen verschil in de visie op dienstverlening naar burgers en colleges vanuit beide gemeenten. De enige verschillen die kunnen bestaan komen voort vanuit verschillen in de beleidsinhoud tussen beide gemeenten.
- q. Vanuit de cultuurvisie wordt in de uitvoering eigenaarschap gegeven aan de professionals en zij leggen hier verantwoording over af. Om dit te laten werken is bijzondere aandacht nodig voor de leidinggevendenden-laag. Hun rol is essentieel om de professionals goed te kunnen laten functioneren.
- r. Leidinggevendenden in de nieuwe organisatie hebben een sturende en faciliterende rol en houden zich niet primair bezig met de inhoud van het werk. Desgevraagde hulp bij de inhoud van het werk is onderdeel van die faciliterende rol, eventueel door middel van het doorverwijzen naar een expert.
- s. We willen dat medewerkers verantwoordelijkheid kunnen nemen en het functiewaarderingsstelsel mag daar geen belemmering in vormen. Het huidige functiestelsel van Langedijk leidt tot een verzwaring van functies wanneer er meer verantwoordelijkheid wordt toegekend aan een functie. In het stelsel van Heerhugowaard is daar geen sprake van. In de nieuwe organisatie zullen functies daarom worden gewaardeerd volgens het HR21 stelsel zoals Heerhugowaard al gebruikt.

### 5.3 Vervolg

In een vervolgfase kunnen op basis van de organisatievisie de ontwerpcriteria worden gedefinieerd en kunnen de hoofd- en detailstructuur van de nieuwe organisatie worden vormgegeven. In deze fase 2 wordt ook de topstructuur uitgewerkt.

De keuze om de nieuwe organisatie te ontwerpen met een werkgroep met brede vertegenwoordiging (organisatieprincipe c.) heeft een aantal voordelen. Op deze manier is er meer kennis van het werk in de

organisatie in de werkgroep aanwezig en ook wordt er al tijdens het ontwerptraject gewerkt aan draagvlak hetgeen de implementatie bespoedigt.

De omvang van de werkgroep zal echter wel moeten worden afgebakend. Dit is omdat ook tijdens het ontwerpen het echte werk in de organisatie gewoon door moet blijven gaan. Ook moet het ontwerpproces strak worden begeleid omdat niet alle ontwerp vragen zich voor een participatieve aanpak lenen (denk bijvoorbeeld aan de samenstelling van directieportefeuilles of het aantal managementposities). Tot slot kost het vaak wat meer tijd om met een grote groep tot een ontwerp te komen. Dit kan gedeeltelijk worden ondervangen door vanuit de werkgroep een voorbereidingsgroep te selecteren die helpt bij de voorbereiding van werksessies. De omvang van de werkgroep en de voorbereidingsgroep zal worden bepaald bij aanvang van de ontwerpfase.

De communicatie tijdens dit soort grote transitie is essentieel om iedereen goed geïnformeerd te houden en op deze manier onnodige onrust en afleiding (en dus kosten) te voorkomen. Het is sterk aan te bevelen om iemand verantwoordelijk te maken voor het communicatieproces. Deze persoon is dan verantwoordelijk voor het in kaart brengen, en houden, van de informatiebehoefte, het voorbereiden van communicatieboodschappen en het opstellen van een communicatieplanning. De daadwerkelijke communicatie kan vervolgens via de gebruikelijke kanalen worden gedaan (leidinggevend, intranet, etc.)

## 5.4 Conclusie

Op basis van de inhoud van de organisatieprincipes en de manier waarop deze lijst tot stand is gekomen, is de conclusie gerechtvaardigd dat dat er op dit moment geen showstoppers vanuit het organisatieontwerp-traject worden voorzien.

## 6. ICT en huisvesting

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de thema's ICT en huisvesting. Voor beide thema's geldt dat hiervoor andere (onderzoeks)trajecten lopen, met separate beslissingsmomenten. Omdat gezamenlijke ICT en huisvesting randvoorwaardelijk zijn voor het goed kunnen functioneren van de ambtelijke fusieorganisatie, geeft dit hoofdstuk inzicht in de stand van zaken van deze twee thema's.

Heerhugowaard en Langedijk hebben reeds eerder besloten om samen te werken op ICT en huisvesting van de back-office. De plannen en investeringen staan los van de ambtelijke fusie: ook als de fusie geen doorgang zou vinden, werken beide gemeenten hierop samen. Het betreft dus kosten die de gemeenten sowieso maken.

### 6.2 ICT

Ten aanzien van het toewerken naar een gezamenlijk ICT platform lopen twee projecten, namelijk:

1. De ICT bodemplaat. Het traject rondom de bodemplaat is gestart vóórdat besloten is tot de verkenning van een gezamenlijke ambtelijke fusie-organisatie. Er heeft inmiddels een aanbesteding plaatsgevonden; mei 2018 wordt deze formeel gegund. De financiële consequenties van de gezamenlijke bodemplaat zijn voor beide gemeenten becijferd. De kosten voor de bodemplaat worden dus sowieso gemaakt, ongeacht de voorgenomen ambtelijke fusie.
2. Generieke informatievoorziening. De ICT werkgroep heeft een wensenlijst gemaakt voor wat betreft de generieke informatievoorziening. Mei 2018 wordt berekend in hoeverre deze wensenlijst gedekt kan worden vanuit de huidige beschikbare middelen in de begroting; op basis hiervan kan de wensenlijst eventueel aangepast worden. Verder wordt in mei 2018 onderzocht welke incidentele budgetten nodig zijn voor realisatie van de generieke informatievoorziening.

In het traject naar een gezamenlijke ICT-bodemplaat is door de stuurgroep een (globale) ontwikkelrichting voor de dienstverlening en bedrijfsvoering vastgesteld, en is als uitvloeisel hiervan een keuze gemaakt voor de uitvoeringsstrategie. De belangrijkste uitgangspunten die voortvloeien uit bovenstaande ontwikkelrichting zijn:

- De klantfocus staat centraal;
- Digitaal waar het kan en persoonlijke dienstverlening/maatwerk waar het beter is.

Deze uitgangspunten vormen de basis van de uitvoeringsstrategie voor de dienstverlening en de bedrijfsvoering van de nieuw te vormen organisatie. Wanneer deze uitvoeringsstrategie is vastgesteld, kan de werkgroep ICT de basis architectuur van de informatievoorziening uitwerken. Daarnaast kan verder worden gewerkt aan het applicatie migratieplan.

De bovengenoemde uitgangspunten moeten in fase 2 worden uitgewerkt in samenhang met het bovengeschetste traject waarin de organisatieprincipes verder worden uitgewerkt.

## 6.3 Huisvesting

Ten aanzien van huisvesting is een aantal uitgangspunten bepaald:

- Gemeente Heerhugowaard heeft voldoende ruimte in het gemeentehuis om de ambtelijke organisatie van Langedijk te huisvesten. Hiervoor is een verbouwing noodzakelijk<sup>6</sup>.
- Gemeente Langedijk zal het huidige gemeentehuis (De Vroedschap) afstoten. De financiële risico's die hiermee verbonden zijn, blijven bij de gemeente Langedijk.
- Verder zal 'De Binding' als gemeentehuis voor Langedijk worden ingezet. De Binding is een multifunctionele locatie, waarin onder meer het bestuur en de baliewerkzaamheden gehuisvest zullen worden. Om dit te kunnen realiseren is eveneens een verbouwing noodzakelijk (van De Binding)<sup>7</sup>.
- Tot slot brengt elke gemeente de gemeentewerf in.

Het (financiële) kader voor de werkgroep Huisvesting is dat de verschillende genoemde ontwikkelingen budgettair neutraal worden uitgevoerd. In hoeverre dit mogelijk is, zal in de komende maanden doorgerekend worden. Dit is input voor het bedrijfsplan (fase 2).

In de volgende fase (fase 2) zullen ten aanzien van huisvesting verder vragen beantwoord worden als:

- Welke organisatie zal de rol van eigenaar resp. huurder van de panden vervullen? Op welke wijze worden kapitaallasten en exploitatielasten verrekend tussen beide gemeenten en de ambtelijke organisatie? Welke varianten zijn daarbij mogelijk en wat zijn de voor- en nadelen? Wat zijn de fiscale consequenties van de verschillende varianten?
- Hoe wordt de huurprijs berekend? Hoe wordt omgegaan met verschillen in huurprijzen tussen het gemeentehuis in Heerhugowaard versus het gemeentehuis in Langedijk (de Binding)?

## 6.4 Conclusie

Huisvesting en met name ICT kunnen belangrijke beperkingen en (financiële) risico's met zich meebrengen. In dit geval is hiervan na deze eerste verkenning geen sprake. De samenwerking op deze gebieden is reeds eerder en los van de ambtelijke fusieplannen in gang gezet.

---

<sup>6</sup> Deze verbouwing staat los van het besluit voor een ambtelijke fusie.

<sup>7</sup> Ook deze verbouwing staat los van het besluit voor een ambtelijke fusie.



## 7. Financiën

### 7.1 Introductie

Dit hoofdstuk geeft – op hoofdlijnen – inzicht in de financiële consequenties van de ambtelijke fusie. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- Kosten die jaarlijks terugkomen (jaarlijkse of *structurele* kosten).
- *Incidentele* kosten (transitiekosten) om de samenwerking tot stand te brengen.

De structurele en incidentele financiële consequenties van de ambtelijke fusie ten aanzien van ICT en huisvesting zijn in dit hoofdstuk niet meegenomen, omdat het hierbij gaat om separate trajecten. Zie het vorige hoofdstuk.

De nu volgende paragraaf gaat in op kritieke succesfactoren ten aanzien van (beheersing van) financiën bij ambtelijke samenwerkingsverbanden. Daarna wordt inzicht gegeven in de structurele en incidentele financiële consequenties van oprichting van een ambtelijke fusieorganisatie.

### 7.2 Kritieke succesfactoren

Uit ervaringen van andere ambtelijke samenwerkingsverbanden komen een aantal kritieke succesfactoren naar voren wat betreft (beheersing van) de financiële consequenties. De volgende punten worden vaak genoemd<sup>8</sup>:

- Doelen van oprichting van een ambtelijke fusieorganisatie zijn doorgaans het verhogen van kwaliteit en het verlagen van kwetsbaarheid. Ook een beheersing of verlaging van de kosten van de gezamenlijke organisatie wordt vaak als doelstelling genoemd, maar dat is in het geval van Heerhugowaard en Langedijk nadrukkelijk niet het geval.
- Om deze doelen te kunnen realiseren is het van belang dat de organisatie de gelegenheid krijgt tot:
  - *Harmonisatie* van de beleidsontwikkeling en –uitvoering. Hierbij worden beleidsmatige keuzes (zoals in het sociaal domein) zoveel als mogelijk gelijkgeschakeld.
  - *Standaardisatie*, waarbij niet-beleidsinhoudelijke zaken ‘aan de achterkant’ (ook wel backoffice genoemd) identiek worden voor beide gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijfsvoeringstaken als de personeels- en salarisadministratie, begrotingsprocessen en ICT.
- Werkstijlen uit de twee “oude” organisaties dienen te worden samengebracht en te worden geïntegreerd. Het is van belang dat de ambtelijke organisatie ook na oprichting van de organisatie tijd én budget krijgt om deze harmonisatie- en standaardisatieslag voor elkaar te krijgen. De fusieorganisatie zal namelijk niet gelijk bij de start effectief en efficiënt werken; hiervoor is in de regel 2 á 3 jaar benodigd.
- De ambtelijke samenwerking betekent in dit geval een schaa sprong naar een organisatie van bijna 500 fte. Zo’n schaa sprong vraagt om verzakelijking en professionalisering van het sturingsinstrumentarium vanuit raden, colleges, directie/ management en medewerkers. ‘Even binnenlopen’ bij ambtenaren en het iedereen bij naam kennen zal bijvoorbeeld minder goed mogelijk zijn.
- Vaak is de wens om de kostenverdeling tussen de deelnemers zo eenvoudig mogelijk te houden, om zo de administratieve last te beperken en potentieel ‘gedoe’ over onderlinge verrekeningen zoveel als mogelijk te voorkomen.
- Een complexe verdeelsleutel heeft echter wel als voordeel dat dit een instrument is om de capaciteit van de ambtelijke organisatie te beheersen en ‘eerlijk’ te verdelen tussen beide deelnemers<sup>9</sup>. Om zonder een

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld ‘Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico’s van ambtelijke fusies in kaart gebracht’, d.d. 25 januari 2018. Dit rapport is geschreven door Berenschot in opdracht van de provincies Zuid-Holland en Gelderland.

complexe sleutel ervoor te zorgen dat de ambtelijke capaciteit toch ‘eerlijk’ wordt verdeeld én er een rem zit op een overmatig beroep op ambtelijke capaciteit, laat de ervaring bij andere samenwerkingsverbanden zien dat directie/ management hierin een belangrijke rol zou moeten spelen. In deze systematiek zorgt directie/ management –in nauw overleg met beide colleges en raden- ervoor dat de juiste prioriteiten worden gesteld ten aanzien van inzet van ambtelijke capaciteit.

Deze uitgangspunten kunnen gezien worden als randvoorwaarden om de ambtelijke fusieorganisatie succesvol te laten functioneren. Hoe dit in meer detail vorm gaat krijgen zal uitgewerkt worden in fase 2, als onderdeel van het bedrijfsplan.

## 7.3 Structurele kosten

Wat betreft de structurele kosten maken wij onderscheid tussen de *meerkosten-* of *minder-*kosten van de ambtelijke fusieorganisatie ten opzichte van de huidige situatie (met twee individuele ambtelijke organisaties).

### 7.3.1 Minder-kosten

Bij minderkosten gaat het om besparingen die mogelijk gerealiseerd kunnen worden als gevolg van de samenwerking. Hierbij is van belang op te merken dat een belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek is dat er geen besparingsopdracht is geformuleerd ten aanzien van de nieuwe organisatie.

Om inzicht te krijgen in mogelijke zoekrichtingen voor structurele minderkosten van de fusieorganisatie is een benchmark uitgevoerd. Hoewel een benchmark een eendimensionale weergave is van de werkelijkheid (kwaliteit, werkdruk, bestuurlijke prioriteiten, etc. worden niet gemeten), geeft het wel inzicht in de relatieve inzet van kosten en formatie ten opzichte van andere gemeenten. De begrotingen en formatie van beide gemeenten zijn ten behoeve van de benchmark bij elkaar opgeteld. Vervolgens is deze optelling vergeleken met andere gemeenten. Zie het betreffende hoofdstuk voor meer informatie over de benchmark.

De conclusie van de benchmarkvergelijking is dat het totaal van de apparaatskosten 12% lager ligt dan andere gemeenten. Omgerekend in euro's gaat het om een bedrag van ruim €10 mln. lagere apparaatskosten. Het benchmark onderzoek laat daarmee zien dat de gecombineerde organisatie ten opzichte van andere gemeenten 'krap in het jasje zit'. Daarbij dient tevens bedacht te worden dat de gecombineerde ambtelijke organisatie Langedijk-Heerhugowaard in de benchmark wordt vergeleken met andere gemeenten die werken voor één bestuur.

De conclusie die uit de benchmarkvergelijking getrokken kan worden is daarmee dat er geen besparingen (minder-kosten) mogelijk zijn als gevolg van de oprichting van de ambtelijke fusieorganisatie. Verder geldt dat gedurende de opstartjaren juist extra inzet gevraagd zal worden van de medewerkers, voor harmonisatie en standaardisatie van beleid, werkprocessen, etc. Gezien bovenstaande argumentatie wordt de huidige personele bezetting één-op-één ondergebracht in de ambtelijke fusieorganisatie.

De benchmark laat zien dat de gecombineerde organisatie ten opzichte van andere gemeenten 'krap in het jasje zit'. Bij een zelfstandige uitvoering van de taken –zonder ambtelijke fusie- is voor beide gemeenten voor specifieke taakgebieden uitbreiding van de ambtelijke formatie nodig. Welke taakgebieden dit zijn verschilt tussen Langedijk en Heerhugowaard. Het in kaart brengen welke uitbreidingen noodzakelijk zijn voor welke taakgebieden (bij zelfstandige taakuitvoering) valt buiten de scope van dit onderzoek.

---

<sup>9</sup> Een voorbeeld van een complexere verdeelsleutel is een urenadministratie. De beschikbare uren van de ambtelijke organisatie worden bij deze verdeelsystematiek verdeeld tussen beide deelnemers. Elke opdracht van een gemeente aan de ambtelijke fusieorganisatie wordt vervolgens vertaald in (beslag op een aantal) uren.

### 7.3.2 Meer-kosten

Aan de andere kant is er bij ambtelijke samenwerking sprake van potentiële *meer*-kosten (ook wel ‘wegleffecten’ genoemd).

In de eerste plaats resulteert een ambtelijke fusie in oprichting van een aparte entiteit. Er komt immers één organisatie bij als gevolg van de ambtelijke fusie. Dit zorgt voor een extra coördinatielast tussen politiek en bestuur (van de deelnemende gemeenten) enerzijds en de ambtelijke organisatie anderzijds. Ook vraagt de aparte entiteit om een eigenstandige P&C-cyclus met eigen begroting, tussenrapportages en rekening (naast de begrotingen, tussenrapportages en jaarrekening van beide deelnemende gemeenten). Tevens is er een extra administratieve last voor de ambtelijke fusieorganisatie:

- Er zal een systematiek opgezet moeten worden om te komen tot een verrekening van de kosten tussen beide gemeenten. Hoe complexer deze kostenverdeelsleutel, hoe groter de administratieve last. Uitgangspunt is daarom een zo eenvoudig mogelijke verdeelsleutel.
- Daarnaast zorgt de BTW-administratie en de Vpb-plicht voor een extra administratieve last.

In totaal wordt de extra benodigde formatie voor bovenstaande punten ingeschat op 2 fte<sup>10</sup>. Bij een gemiddelde loonsom van €75.000 gaat het dan om € 150.000.

Potentiële *meer*-kosten worden verder veroorzaakt door:

- Hogere inschaling van formatie. Er zijn twee factoren die kunnen leiden tot een “opwaartse druk” op het loongebouw van de fusieorganisatie:
  - Er zijn naar verwachting verschillen in inschaling tussen beide organisaties. Uitgangspunt van de stuurgroep is dat verschillen in inschaling niet worden gecompenseerd. Bij Overgang van Onderneming blijven de individuele arbeidsvoorwaarden in principe gehandhaafd. Anders gezegd: er mogen in de nieuwe organisatie verschillen in inschaling bestaan tussen vergelijkbare functies.
  - De fusieorganisatie leidt tot extra complexiteit door de grotere omvang en het werken voor twee besturen. HR 21 wordt bij de nieuwe organisatie als methodiek gebruikt voor het maken van een functieboek (met inschaling van functies). Dit kan tot gevolg hebben dat sommige functies – op termijn - hoger ingeschaald gaan worden.

Op voorhand is geen ervaringscijfer (kengetal) beschikbaar met welk percentage de loonsom zal groeien als gevolg van beide factoren. Dit is namelijk afhankelijk van diverse, situationeel bepaalde factoren.

- Bij ambtelijke fusies kunnen negatieve fiscale gevolgen optreden. Per 1 januari 2018 is de btw-koepelvrijstelling voor ambtelijke fusies ingetrokken. De btw die nu bij ambtelijke fusies in rekening moet worden gebracht, kunnen de betrokken gemeenten voor een groot deel verrekenen via het BTW-compensatiefonds. De gevolgen blijven daardoor voor een individuele gemeente beperkt tot prestaties van het samenwerkingsverband waarvoor bij de gemeenten geen recht op aftrek van btw bestaat en die ook van compensatie zijn uitgesloten. In de praktijk gaat het om 1-10% van de totale btw die door het samenwerkingsverband in rekening wordt gebracht. Dit thema zal nader onderzocht worden in fase 2, bij het opstellen van het bedrijfsplan.
- Bij de financiering van Gemeenschappelijke Regelingen in de vorm van een BVO, moeten banken van De Nederlandsche Bank (DNB) een strakker regime hanteren. Omdat sprake zou zijn van een hoger risico dan bij (individuele) gemeenten, hanteert DNB hanteert een zogeheten 20%-weging. Concreet houdt dit in dat een BVO tegen minder gunstigere voorwaarden rood kan staan in rekening-courant en financiering (lang/kort) tegen minder gunstige tarieven uit de markt krijgt. Er zal 0,3 procent meer rente in rekening worden gebracht

<sup>10</sup> Dit is overigens afhankelijk van de uiteindelijk te maken keuzes over de drie begrotingen, kostenverdeling en P&C cyclus van de nieuwe organisatie(s).

dan de rekeningcourant die de gemeenten met de BNG hebben. Dit kan worden ondervangen met een praktische benadering, die reeds is overlegd met de BNG. De BVO zal naar zijn aard geen langlopende of kortlopende leningen aanschaffen. Hoogstens zal de financieringspositie op korte termijn in de vorm van een rekeningcourant worden geregeld. Het nadeel geldt alleen indien rood wordt gestaan op deze rekeningcourant. Dat kan worden voorkomen door bevoorschotting vanuit de gemeenten en/of geld vanuit de rekeningen van de gemeenten aan te vullen.

- De vraag staat nog open of er een derde directeur komt van de ambtelijke fusieorganisatie, en zo ja: of deze intern wordt geworven of 'van buiten' moet komen. Indien er wordt gekozen voor een derde directeur van buiten beide gemeentelijke organisaties, kan dit leiden tot meerkosten.
- De bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente Langedijk zal op twee verschillende locaties worden gehuisvest; een gedeelte gaat naar Heerhugowaard en een deel blijft in Langedijk achter (in De Binding). Dit zorgt voor extra reisbewegingen ten opzichte van de huidige situatie. Vooralnog is de aanname dat deze reisbewegingen niet tot (substantiële) meerkosten zullen leiden.

## 7.4 Incidentele kosten

Om de ambtelijke fusieorganisatie tot stand te brengen, oftewel om van de huidige naar de nieuwe situatie te komen, moeten kosten met een *incidenteel* of eenmalig karakter (transitiekosten) gemaakt worden. Het gaat dan met name om de volgende soorten kosten:

1. De kosten voor fase 2, het opstellen van het bedrijfsplan. Hiervoor zal in het vervolg van 2018 substantiële inzet nodig zijn vanuit beide ambtelijke organisaties. Tevens kan er sprake zijn van externe inhuur voor de begeleiding.
2. Projectkosten (aanloopkosten), oftewel de kosten om een nieuwe organisatie op te zetten en in te richten. Gedacht kan worden aan personeelsgerelateerde kosten (plaatsingsprocedure, extra opleidingen voor medewerkers, etc.), kosten voor de projectorganisatie, communicatiekosten, juridisch (fiscaal) advies van verhuiskosten en een post 'onvoorzien'. Daarnaast gaat het om (mogelijke) personele frictiekosten in verband met zogenaamde plaatsingsfricties<sup>11</sup>, de kosten van (mogelijke) hogere inschaling, de kosten van harmonisatie van secundaire arbeidsvoorwaarden en vergoeding van extra reiskosten (in verband met de wijziging van standplaats van de medewerkers van Langedijk). In de volgende fase, bij het opstellen van het bedrijfsplan, zullen afspraken gemaakt moeten worden op welke wijze wordt omgegaan met de verrekening van deze kosten<sup>12</sup>.
3. Efficiencyverlies in de aanloopfase van harmonisatie en standaardisatie van beleid, werkprocessen, etc.

De nu volgende tabel geeft een indicatie van de incidentele kosten. Bijlage D bevat een specificatie van de projectbegroting en gaat in op de gehanteerde uitgangspunten voor het efficiencyverlies. Zie voor een toelichting op de fasering hoofdstuk 11.

<sup>11</sup> Hierbij gaat het om een mismatch tussen de beschikbare medewerkers en de beschikbare functies.

<sup>12</sup> Er dient tevens een verschillenanalyse gemaakt te worden van ziekteverzuimpercentages en het aantal langdurig zieken. Over hoe om te gaan met eventuele verschillen kunnen dan in het kader van het bedrijfsplan eveneens besluiten worden genomen.

Fase	Bedrag
1. Stelpost opstellen bedrijfsplan (fase 2)	€ 200.000
2. Projectbegroting	€ 2.355.368
3. Efficiencyverlies i.v.m. opstart werkprocessen (na oprichting fusieorganisatie)	€ 1.298.941
<b>Totaal incidentele kosten (excl. PM posten)</b>	<b>€ 3.854.309</b>

Deze inschatting van de incidentele kosten wordt in de komende fases steeds herijkt op basis van de nieuwste inzichten. Wanneer bijvoorbeeld de nieuwe organisatie start, zullen de kosten in verband met het efficiencyverlies opnieuw becijferd worden. Dat kan leiden tot wijzigingen ten opzichte van de hierboven gepresenteerde cijfers.

Verder is het belangrijk om op te merken dat het 'een verbouwing met de winkel open' betreft. Om de kosten te drukken wordt een deel van de werkzaamheden met eigen personeel uitgevoerd. Voor een aantal sleutelfiguren in de projectorganisatie zijn incidentele inhuurbudgetten beschikbaar (voor vervanging); zie bijlage D voor een specificatie. Voor de overige medewerkers geldt dat deze de komende jaren een inspanning zullen moeten plegen om de fusieorganisatie tot stand te brengen én in te richten, terwijl zij ook nog hun reguliere werk moeten blijven uitvoeren. Dit betekent dat de belasting van de ambtelijke organisatie(s) de komende jaren extra hoog zal zijn. In combinatie met het feit dat de benchmark laat zien dat de samengevoegde ambtelijke organisatie reeds in een 'krappe jas' zit, betekent dit een risico voor de kwaliteit van dienstverlening in de opstartjaren.

Het is daarom van belang dat er in de periode van samenvoeging niet té ambitieuze doelstellingen neergelegd worden bij de ambtelijke organisatie(s), omdat dit in potentie een te grote druk kan zetten op de betrokken medewerkers. Een samenvoegingsproces vraagt zorgvuldige aandacht.

Tot slot merken wij op dat ten behoeve van de ambtelijke fusie Langedijk in de meerjarenbegroting reeds een incidenteel budget heeft geraamd. In totaal gaat het om een bedrag van € 3 mln. Dit is als volgt opgebouwd:

- 2018: € 600.000.
- 2019: € 1,2 mln.
- 2020: € 1,2 mln.

## 7.5 Conclusie

Per saldo leidt de ambtelijke samenwerking tot een toename van de structurele kosten van circa € 150.000 (2 fte). De incidentele kosten om de fusieorganisatie tot stand te brengen zijn becijferd op €3,85 mln. Een financiële taakstelling was geen zelfstandige doelstelling van de fusie. Bovendien moeten de kosten gezien worden in het licht van de – mogelijke - voordelen van ambtelijke fusie zoals geschetst in hoofdstuk 2.

# Bestuurlijk-juridische aspecten

## Deel 4

*Zijn er vergelijkbare beelden en wensen over de bestuurlijk-juridische aspecten van de inrichting en besturing?*

## 8. Bestuurlijk-juridische aspecten

### 8.1 Inleiding

De bestuurlijk-juridische aspecten vormen een belangrijk onderdeel van het onderzoek. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de rechtsvorm van de ambtelijke fusieorganisatie en over de governance-structuur. Ambtelijke fusieorganisaties kunnen op diverse manieren vorm krijgen. Binnen iedere juridische vorm kunnen vervolgens weer keuzes worden gemaakt over de inrichting.

Ook bevat dit hoofdstuk informatie over de gevolgen van de ambtelijke fusie voor verbonden partijen.

Dit deel gaat over de beelden en wensen van de beide gemeenten over de inrichting en besturing van de ambtelijke fusieorganisatie. Als deze beelden en wensen van Heerhugowaard en Langedijk onverenigbaar zouden zijn, zou dit een belemmering vormen om tot een gedragen inrichting van de ambtelijke fusieorganisatie te komen en daarmee in de weg staat aan het tot stand brengen van ambtelijke fusie en de succesvolle besturing daarvan. Daarnaast hangen de keuzes over de inrichting van de ambtelijke fusieorganisatie samen met de (voorgaande) businesscase, in de zin dat zij invloed hebben op de kosten en (indirect) ook op het kunnen realiseren van kwaliteit en het verminderen van kwetsbaarheid.

Een verkenning van de verbonden partijen is van belang omdat hiermee inzicht ontstaat in de overlap tussen Heerhugowaard en Langedijk in de mate waarin zij (dezelfde) taken hebben uitbesteed aan verbonden partijen. Het creëren van overzicht is tevens van belang om zicht te krijgen op de impact die de ambtelijke fusie heeft op de sturing op verbonden partijen, met name wat betreft de ambtelijke voorbereiding daarvan, en de mogelijkheden om hier synergie te bereiken (impact op kwaliteit en kwetsbaarheid).

In essentie komt de keuze voor rechtsvorm en governance neer op een keuze over hoe de diverse rollen in relatie tot de ambtelijke fusieorganisatie belegd zouden moeten worden. In meer algemene zin zijn de volgende rollen te onderscheiden:

Rol	Sturen op...
Eigenaar van de gemeente	lange termijn, financiën en continuïteit van de <i>gemeente</i>
Eigenaar van de ambtelijke fusieorganisatie	lange termijn, financiën en continuïteit van de <i>fusieorganisatie</i>
Opdrachtgever en afnemer van diensten	resultaat (wat-vraag)
Opdrachtnemer	leveren van resultaat (hoe-vraag)
Toezichthouder	controleren; kaders stellen

Het helder en eenduidig beleggen van deze rollen en het bewustzijn van (eventuele) 'dubbele petten' is van cruciaal belang voor het welslagen en goed (blijven) functioneren van de ambtelijke fusie(organisatie). Sommige rollen zijn naar hun aard een gegeven:

- De toezichthouder staat vast; dat zijn de raden. De raad kan de collegeleden die zitting nemen in het bestuur – in hun kwaliteit als bestuurder – ter verantwoording roepen. Vanzelfsprekend kan de raad te allen tijde alle beschikbare middelen (blijven) aanwenden ten aanzien van het college.
- De eigenaarsrol van de gemeente staat vast; deze rol verandert namelijk niet door de ambtelijke fusie en blijft primair bij het college (in afstemming met de raad).

De dominante vraag is daarmee hoe de eigenaarsrol van de fusieorganisatie, de opdrachtgeversrol en de opdrachtnemersrol belegd worden en welke keuzes met betrekking tot de rechtsvorm en governance op dit vlak passend zijn. De volgende paragrafen gaan daar verder op in.

## 8.2 Rechtsvorm

Voor de fusieorganisatie is het van belang om vroegtijdig te onderzoeken welke rechtsvorm voor deze samenwerking het meest geschikt is. De keuze voor een rechtsvorm is namelijk van invloed op de verdere uitwerking, bijvoorbeeld wat de grip, het besturingsconcept en de fiscaliteit en de Europese aanbestedingsregels betreft.

In dit geval is reeds besloten tot het oprichten van een zelfstandige organisatie ten behoeve van de ambtelijke fusie. Dit is een logische keuze omdat daarmee beide gemeenten (gezamenlijk) eigenaar zijn van de ambtelijke fusieorganisatie. In het geval de ambtelijke fusieorganisatie vormgegeven zou worden als centrumconstructie, zou één van beide gemeenten slechts opdrachtgever (en geen eigenaar) zijn.

Een dergelijke ambtelijke fusieorganisatie kan twee juridische vormen hebben. De twee, beide op het publiekrecht gebaseerde vormen, zijn een Openbaar Lichaam of Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). De BVO is een rechtsvorm die relatief recent (in 2015) in de Wet gemeenschappelijke regelingen is geïntroduceerd. Sinds dat moment wordt deze rechtsvorm veelvuldig gebruikt voor ambtelijke fusieorganisaties. Deze rechtsvorm heeft in de context van Heerhugowaard en Langedijk de voorkeur vanwege de volgende redenen:

- Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent een *enkelvoudig* bestuur. Dit in tegenstelling tot een openbaar lichaam, dat namelijk een *algemeen bestuur* (AB) en een *dagelijks bestuur* (DB) heeft. Een openbaar lichaam kent daarmee *checks and balances* binnen de governance van de organisatie. Hieraan is evenwel in dit geval geen behoefte, aangezien een de sturing op de ambtelijke fusieorganisatie als zodanig enkel betrekking heeft op bedrijfsvoering/uitvoering en niet op het vaststellen van beleid.
- In de praktijk van intergemeentelijke samenwerking biedt een openbaar lichaam uitkomst indien de wens is om bevoegdheden van raad aan het openbaar lichaam te kunnen delegeren. Dit is bij een ambtelijke fusie echter niet het geval. Delegatie is niet aan de orde, laat staan delegatie van raadsbevoegdheden.
- In een openbaar lichaam kunnen ook raadsleden zitting hebben in het AB (en DB), maar dit is alleen mogelijk als (ook) raadsbevoegdheden gedelegeerd worden. Dit is hier evenmin aan de orde.
- In een openbaar lichaam kunnen ‘formele’ commissies worden ingesteld, maar dit ligt niet voor de hand in het geval van een ambtelijke fusie omdat er als zodanig geen beleidstaken worden gedelegeerd aan het bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie.
- Een openbaar lichaam zou leiden tot extra en onnodige bestuurlijke drukte, omdat dan collegeleden in het AB een afvaardiging daarvan in het DB zouden moeten controleren bij de uitoefening van de eigenaarsrol van de ambtelijke fusieorganisatie. In het kader van een ambtelijke fusieorganisatie hebben deze interne *checks and balances* geen zelfstandige meerwaarde. Ook bij een bedrijfsvoeringsorganisatie zijn *checks and balances* in werking, maar dan (enkel) extern in de relatie bedrijfsvoeringsorganisatie - gemeente.

## 8.3 Governance

Naast de meer formele bestuurlijk-juridische aspecten, moet ook gekeken worden naar de governance van de fusieorganisatie. In een samenwerkingsverband zijn verschillende actoren te identificeren: de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Beide gemeenten zijn zowel eigenaar als opdrachtgever van de fusieorganisatie, die optreedt als opdrachtnemer.

### 8.3.1 Borging van de eigenaarsrol van de ambtelijke fusieorganisatie

De rol van het bestuur (eigenaarsvergadering) van een bedrijfsvoeringsorganisatie, waaraan geen bevoegdheden gedelegeerd/gemandateerd zijn, is primair de financiële sturing. Met andere woorden: het vaststellen van de begroting en de jaarrekening van de ambtelijke fusieorganisatie. Het bestuur is formeel ook werkgever van het personeel van de ambtelijke fusieorganisatie.



In meer algemene zin is het verstandig om de eigenaarsrol van op bedrijfsvoering gerichte verbonden partijen, zoals een ambtelijke fusieorganisatie, niet 'groter' te maken dan strikt noodzakelijk om bestuurlijke drukte te voorkomen. In het geval geen sprake zou zijn geweest van een ambtelijke fusie, zouden de voltallige colleges cq raden zich immers (evenmin) bezig (moeten willen) houden met bedrijfsvoeringsvraagstukken en personeelsaangelegenheden.

Om die reden ligt het niet voor de hand om de voltallige colleges zitting te laten nemen in het bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie. Hoewel het wenselijk is dat de (voltallige) colleges periodiek (informeel) met elkaar te vergaderen vanuit hun eigenaarsrol *van de gemeente*, kan dit in de praktijk goed vorm krijgen in een *informeel* gremium buiten de formele organen van de ambtelijke fusieorganisatie om. Het is niet zuiver noch efficiënt om een dergelijke strategische dialoog van de colleges in hun rol als eigenaars *van de gemeenten* te vermengen met (meer financieel georiënteerde) gesprek in de eigenaarsvergadering *van de fusieorganisatie*.

In de praktijk bestaat het bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie daarom vaak uit een afvaardiging van twee collegeleden per gemeente. Deze variant heeft de voorkeur van de stuurgroep, met dien verstande dat de portefeuillehouder bedrijfsvoering in het bestuur vertegenwoordigd is.

### **8.3.2 Borging van de opdrachtgeversrol ten aanzien van de ambtelijke fusieorganisatie**

Artikel 100 Gemeentewet bepaalt: "in iedere gemeente is een secretaris". Gelet op artikel 102 en 103 wordt de secretaris benoemd, geschorst en ontslagen door het college, is het de taak van de secretaris om het college en de burgemeester "terzijde te staan" en stelt het college "nadere regels over de taak en bevoegdheden van de secretaris".

De opdrachtgeversrol is in de praktijk van ambtelijke fusies belegd bij de gemeentesecretaris(sen), omdat de gemeentesecretaris in de praktijk aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat. Dit verandert door de ambtelijke fusie in zoverre dat de ambtelijke organisatie wordt ondergebracht in een zelfstandige (andere) organisatie, waardoor de gemeentesecretaris(sen) in een opdrachtgeversrol komt ten opzichte van de ambtelijke fusieorganisatie.

Het ligt voor de hand om de het formele werkgeverschap van de gemeentesecretarissen bij de individuele gemeenten te laten rusten. Dit is in lijn met de bewoordingen van artikel 100 Gemeentewet. Het alternatief, namelijk om de gemeentesecretaris aan te stellen in de fusieorganisatie en te detacheren aan de individuele gemeente, is geen wenselijke variant om nader uit te werken omdat op voorhand niet duidelijk is wat hiervan de toegevoegde waarde zou zijn.

### **8.3.3 Borging van de opdrachtnemersrol van de ambtelijke fusieorganisatie**

Het beleggen van de opdrachtnemersrol betreft in essentie de vraag hoe de directie van de ambtelijke fusieorganisatie is ingericht. Landelijk onderzoek wijst uit dat er geen ideale samenstelling is van de directie van een ambtelijke fusieorganisatie en de samenhang met de gemeentesecretarissen. Het onderzoek wees uit dat verschillende invullingen allemaal kunnen werken, maar ook kunnen disfunctioneren. Daarbij was de voornaamste reden dat de invulling moest passen bij plaatselijke situatie en eisen. Voor wat betreft de inrichting van de topstructuur is dus maatwerk vereist.

Echter bestaan wel een aantal randvoorwaarden waaraan de topstructuur en de samenhang met gemeentesecretarissen moet voldoen:

- Helderheid in rolevulling, rolinvulling en rolvastheid zijn bepalend en niet de topstructuur op zichzelf
- De verbinding tussen ambtelijke top en de colleges moet goed zijn. Afstand creëert namelijk in elke samenstelling ruis en minder goede dienstverlening.

Er zijn grof gezegd twee varianten (met diverse tussenvormen) namelijk waarbij 1) een of meerdere aan te trekken onafhankelijke derde(n) de directie vorm(t)(en); en 2) om de directie in handen wordt gelegd bij de gemeentesecretarissen. Beide varianten hebben consequenties.

De belangrijkste in het geval van variant 1) zijn:

- De directie kan onafhankelijk opereren van de (vragende) gemeenten en staan neutraal in afwegingen;
- De gemeentesecretarissen richten zich op de colleges en beleid; organisatie- en organiseervraagstukken liggen bij de bedrijfsmatige directie.

De belangrijkste in het geval van variant 2) zijn:

- Gemeentesecretarissen blijven formeel-hiërarchisch aan de top van de ambtelijke organisatie. Daarmee hebben zij een zekere 'doorzettingsmacht' om -in gezamenlijkheid - de organisatie op de wensen van de gemeenten aan te sturen en zitten zij minder in een afhankelijke vragende positie;
- De gemeentesecretarissen kunnen vragen vanuit hun college snel doorvertalen naar de organisatie.;
- Omgekeerd hebben zij richting hun college de mogelijkheid om rechtstreeks aan te geven welke (on)mogelijkheden er bij de organisatie zijn om aan de politieke wensen tegemoet te komen;
- Er zijn korte lijnen tussen gemeenten en ambtelijke fusieorganisatie doordat sprake is van een personele unie;
- Een extra laag en daarmee gemoeide kosten die optreden door het 'tussenvoegen' van een directie bestaande uit een derde wordt voorkomen;
- Naar verwachting treedt geen 'verzakelijking' op, doordat sprake is van dubbele petten voor de gemeentesecretarissen. Zij zijn immers zowel opdrachtgever als opdrachtnemer.

Dit laatste punt kan (ook) als een bezwaar worden gezien, maar dit is goed beheersbaar, zolang sprake is van rolbewustzijn en rolvastheid bij alle betrokkenen en duidelijke (interne) afspraken over bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden zijn gemaakt. Deze kunnen uitgewerkt worden in mandaatbepalingen, een dienstverleningsovereenkomst en interne reglementen en procesbeschrijvingen.

Alles overziende heeft variant 2 per saldo de voorkeur van de stuurgroep, waarbij de mogelijkheid bestaat om de directie aan te vullen met een derde directielid. Deze keuze is mede afhankelijk van de *span of control* en de structuur van de nieuwe organisatie. Tevens zal voorzien worden in een duidelijke procedures over escalatie, mocht dit nodig zijn.

### 8.3.4 Controllersfunctie

Naast de gemeentesecretaris is ook de controller een sleutelfiguur. De controller is verantwoordelijk voor het proces van planning en control binnen een organisatie. Hij ziet toe op de efficiëntie en effectiviteit van de ondernomen activiteiten en adviseert de (ambtelijke en bestuurlijke) leiding omtrent de financiën. Deze rol vereist een zekere onafhankelijkheid. De toekomstige situatie kent drie samenhangende begrotingen: die van de beide gemeenten en de BVO. De controller is in dienst van de BVO, maar heeft zijn adviserende rol ten aanzien van de (ambtelijke en bestuurlijke) beslissers van deze drie begrotingen.

## 8.4 Juridische randvoorwaarden

Ter kennisname is het van belang om in het (vervolg)traject voor ogen te houden dat vanuit wet- en regelgeving diverse aandachtspunten voortvloeien voor de ambtelijke fusieorganisatie.

### *Concurrentieregels*

- Aanbestedingsrecht; de fusieorganisatie is een aanbestedende dienst. Dienstverlening door de fusieorganisatie is niet aanbestedingsplichtig zolang zij minder dan 20% van de 'omzet' uit diensten voor derden behaalt.
- Staatssteun; de ambtelijke fusieorganisatie moet zich aan de staatssteunregels houden, maar vormt als zodanig geen inbreuk op die regelgeving.
- Markt en Overheid; de ambtelijke fusieorganisatie moet zich aan de Wet Markt en Overheid houden, maar vormt als zodanig geen inbreuk op die wet.
- Mededinging; de ambtelijke fusieorganisatie moet zich aan de mededingingsregels houden, maar vormt als zodanig geen inbreuk op die wet.

### *Andere aandachtspunten*

- Informatieveiligheid, privacy (AVG) en integriteit borgen
- Fiscaliteit, met name wat betreft het btw-vraagstuk (zie hiervoor in paragraaf 7.3.1)
- Gevolgen voor de rentetarieven van BNG bij kredieten voor de ambtelijke fusieorganisatie in het geval gekozen wordt voor een bedrijfsvoeringsorganisatie in plaats van een openbaar lichaam (zie hiervoor in paragraaf 7.3.1).
- (Verzekeren van) financiële risico's / aansprakelijkheid
- Verplichtingen uit de Archiefwet beleggen
- Officiële besluitvorming (toestemming door de raden) en formele bekendmaking van de gemeenschappelijke regeling

## **8.5 Gevolgen voor verbonden partijen**

Elke gemeenten heeft eigen partijen aan zich verbonden. Een ambtelijke fusie heeft gevolgen voor de sturing op de verbonden partijen van deelnemende gemeenten. Het is van belang om overzicht te hebben van welke verbonden partijen de afzonderlijke gemeenten hebben, en wat dat betekent voor de toekomstige organisatie.

Om inzicht te verkrijgen, is met grote inzet van de ambtelijke organisaties van beide gemeenten het 'dashboard verbonden partijen' ingevuld. Het dashboard bevat alle verbonden partijen van de gemeenten, het doel van deelname, de juridische vorm, deelnemers, accounthouder, bevoegdheden, rol in de samenwerking, zeggenschap en de informatiecyclus. Tevens is van alle verbonden partijen de juridische documentatie (teksten van gemeenschappelijke regelingen, statuten, dienstverlenings-overeenkomsten) verzameld.

Vervolgens zijn de dashboards van Heerhugowaard en Langedijk gecombineerd tot één overzicht, dat duidelijkheid biedt over de overeenkomsten en verschillen in de deelname in verbonden partijen door de gemeenten Heerhugowaard respectievelijk Langedijk.

De conclusie die op basis van het dashboard kan worden getrokken, is dat:

- Heerhugowaard en Langedijk grotendeels aan dezelfde verbonden partijen deelnemen;
- er géén verbonden partijen zijn waarbij Heerhugowaard en Langedijk de enige twee deelnemers zijn;
- er géén sprake van is dat Heerhugowaard en Langedijk in andere verbonden partijen zitten met betrekking tot hetzelfde terrein (bijvoorbeeld verschillende omgevingsdiensten);
- in enkele gevallen, op een specifiek terrein, de ene gemeente wél taken heeft uitbesteed door deelname aan een verbonden partij, terwijl dit niet het geval is voor de andere gemeente (zo neemt Heerhugowaard deel

aan de coöperatie *Coöperatief Stimuleringsfonds Duurzame Energie coöperatie regio Alkmaar U.A.*, terwijl Langedijk niet aan deze, noch aan een vergelijkbare verbonden partij deelneemt).

Wel dient nog (nader) beschouwd te worden of de verbonden partijen waaraan beide gemeenten deelnemen ook voor beide gemeenten hetzelfde takenpakket verrichten, of dat hier onderlinge verschillen in zitten. Denk hierbij aan de zogeheten ‘plustaken’ die de ene gemeente wél en de andere gemeente níet bij de verbonden partij heeft ondergebracht.

### 8.5.1 Juridisch perspectief

De fusie tussen de ambtelijke organisaties van Heerhugowaard en Langedijk heeft potentieel gevolgen voor de sturing op de verbonden partijen van beide gemeenten.

Grofweg kunnen de verbonden partijen in twee (juridische) categorieën worden onderscheiden:

- Publiekrechtelijke vormen (met name gemeenschappelijke regelingen)
- Privaatrechtelijke vormen (zoals NV's, stichtingen, coöperaties, e.d.)

Vanuit juridisch perspectief is van belang dat in het kader van de ambtelijke fusie een extra verbonden partij wordt ingesteld, namelijk de ambtelijke fusieorganisatie zelf. Een ambtelijke fusie heeft echter als zodanig geen impact op de reeds bestaande verbonden partijen. Heerhugowaard en Langedijk blijven immers zelfstandige gemeenten die een eigen bestuurlijk en financieel belang in een organisatie kunnen hebben (definitie ‘verbonden partijen’).

Bij publiekrechtelijke verbonden partijen (het openbaar lichaam/de bedrijfsvoeringsorganisatie, beide op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) wordt het bestuur gevormd door een vertegenwoordiging van raden, colleges en/of burgemeesters van de deelnemende gemeenten. De besturing van deze verbonden partijen blijft ongewijzigd omdat de raden, colleges en burgemeesters na de ambtelijke fusie hun posities behouden.

Bij de privaatrechtelijke verbonden partijen blijft de besturing eveneens intact. Dit komt omdat er door de ambtelijke fusie geen wijziging plaatsvindt in (de vertegenwoordiging in) de hoogste organen van die verbonden partijen. In het geval van NV's blijven de aandelen in handen van de respectievelijke gemeenten, blijft de uitoefening van de aandeelhoudersrechten in de AvA bij de afzonderlijke gemeenten en blijven ook eventuele bestuursposities ongewijzigd. Bij stichtingen blijft de bestuursstructuur eveneens ongewijzigd (afvaardiging van collegeleden in de RvT en/of het stichtingsbestuur). Ditzelfde geldt voor vertegenwoordiging van de colleges in de algemene ledenvergadering en eventuele vertegenwoordiging in de RvT en/of het bestuur van een (coöperatieve) vereniging.

Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat de (ondersteuning op) sturing, informatievoorziening en verantwoording op verbonden partijen *in de praktijk* via de ambtelijke organisatie verloopt. Dit betekent dat, hoewel vanuit juridische perspectief strikt genomen niet noodzakelijk, het wenselijk is om de (ambtelijke ondersteuning ten aanzien van) sturing, informatievoorziening en verantwoording op verbonden partijen tegen het licht te houden. Dit is des te meer relevant omdat eenduidige sturing, informatievoorziening en verantwoording bijdraagt aan het (kunnen) creëren van publieke waarde en daarmee aan het succes van de ambtelijke fusie.

In meer algemene zin, en hoewel hiervoor vanuit juridisch perspectief eveneens geen dwingende noodzaak is, kan ‘het momentum’ dat de ambtelijke fusie met zich meebrengt bovendien aangegrepen worden om de huidige wijze waarop taken zijn belegd (uitbesteden, zelf doen, samen doen) te heroverwegen. In dit verband is het logisch om in het kader van de ambtelijke fusie – per taak – de dialoog te voeren wat een optimale schaal is en waar mogelijk, wenselijk en haalbaar gelijkvormige keuzes te maken.

### 8.5.2 Vervolg

Tegen deze achtergrond zijn de volgende (vervolg)acties met betrekking tot de verbonden partijen nodig in de volgende fase:

- Een meer gedetailleerde analyse welke concrete taken de gemeenten Heerhugowaard respectievelijk Langedijk hebben uitbesteed aan verbonden partijen (incl. eventuele plus-taken), deze onderling te vergelijken en na te gaan of het wenselijk is om in de organisatie daarvan wijziging aan te brengen (allebei uitbesteden, allebei intern organiseren of de status quo (vooralsnog) behouden). In dit laatste geval is het noodzakelijk om geormeerde capaciteit in de ambtelijke fusieorganisatie (ten behoeve van één van de gemeenten) te organiseren. Dit heeft bovendien consequenties voor de financiële verdeelsleutel.
- Dienstverleningsovereenkomsten van de gezamenlijke verbonden partijen onderling vergelijken en nagaan of het zinvol is om (eventuele) verschillen gelijk te trekken en/of de dienstverlenings-overeenkomsten aan te scherpen. Dit biedt de mogelijkheid om eenduidigheid van sturing, informatievoorziening en verantwoording te bewerkstelligen. Het is daarnaast van belang om de cycli van alle verbonden partijen dusdanig vorm te geven dat deze aansluiten bij de cyclus van de ambtelijke fusieorganisatie en de deelnemende (individuele) gemeenten.
- De analyse van ‘verbonden partijen’ nader uitbreiden met andere belangrijke sturingsrelaties (met name subsidies), zoals theater, bibliotheek, etc.
- Overwegen om bij gezamenlijke verbonden partijen één gezamenlijke accounthouder aan te wijzen. Dit verhoogt de efficiëntie en specialisatie en daarmee de kwaliteit – en draagt in die zin bij aan de doelstellingen van de ambtelijke fusie – maar betekent wel een wijziging van de takenpakketten van individuele ambtenaren die mogelijk gevoelig kan liggen.

### 8.6 Conclusie

Op basis van het onderzoek is geconstateerd dat:

- de beelden bij en wensen van Heerhugowaard en Langedijk met betrekking tot inrichting en besturing van de ambtelijke fusieorganisatie overeen komen;
- de gemeenten zullen samen eigenaar zijn van de ambtelijke fusieorganisatie, het bestuur zal bestaan uit twee maal twee collegeleden, de gemeentesecretarissen zullen optreden als (gedelegeerd) opdrachtgever tevens opdrachtnemer;
- Heerhugowaard en Langedijk grotendeels in dezelfde verbonden partijen deelnemen en er dus een grote mate van overlap is in de wijze waarop Heerhugowaard en Langedijk. Dit geeft ruimte voor synergie in de sturing op verbonden partijen, met name wat betreft de ambtelijke voorbereiding daarvan.

In het vervolgtraject zal een nadere verdieping en uitwerking plaatsvinden. In het proces van nadere verdieping dienen de gemeenteraden en ondernemingsraden aangesloten te worden. Tevens dient een beslissing genomen te worden over:

- het inrichten van de adviesfunctie (de bestuursstaf) en
- het inrichten van ondersteunende (overleg)gremia tussen raden, colleges, portefeuillehouders, gemeentesecretarissen en griffiers. Dit is met name van belang om de inhoudelijke gezamenlijkheid te bewerkstelligen en te borgen.

Met betrekking tot de verbonden partijen zal nader verkend moeten worden hoe de sturing op de verbonden partijen via de ambtelijke fusieorganisatie efficiënt en effectief vorm kan krijgen en hoe hierin synergie kan worden bereikt.

Hiertoe dient:

- onderzocht te worden wat de afvaardiging van Heerhugowaard en Langedijk in de verbonden partijen (bv. in AB/DB) is belegd, om te bezien of hierin ‘slimme’ combinaties te maken zijn;
- verder verdiept te worden welke specifieke (plus/extra) taken door de respectievelijke gemeenten (al dan niet) zijn uitbesteed aan verbonden partijen en bezien te worden wat de consequenties daarvan is voor de ambtelijke fusieorganisatie;
- onderzocht te worden wat verschillen tussen dienstverleningsovereenkomsten ten aanzien van verbonden partijen te zijn en met voorstellen te komen voor aanpassing daarvan;
- betrokken te worden in de analyse welke andere belangrijke sturingsrelaties (bv. bibliotheek) er zijn en
- onderzocht te worden of ‘slapende’ verbonden partijen nieuw leven in geblazen dan wel ontbonden kunnen worden.

# Risico's en transitieproces

## Deel 5

*Door risico's voor toekomstige samenwerking inzichtelijk te maken, kunnen gemeenten daar op inspelen en latere belemmeringen tegengaan. Ook het transitieproces kan worden vormgegeven met inachtneming van kritieke succesfactoren.*

## 9. Risico's en transitieproces

In dit deel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste risico's voor de samenwerking en de totstandkoming, met daarbij aandachtspunten die kunnen helpen om deze te mitigeren. Tot slot wordt het transitieproces op hoofdlijnen weergegeven, conform de eerder geschetste fasering.

Hierbij ligt de nadruk op het nader inkleuren van fase 2, de doorvertaling van de opgehaalde informatie in een bedrijfsplan.

### 9.1 Kritieke succesfactoren voor het functioneren van de ambtelijke fusie

Uit onderzoek blijkt dat een aantal kernfactoren de werking van een ambtelijke fusieorganisatie kunnen belemmeren. Dit zijn:

- Politiek teveel op afstand. Ambtelijke fusies zijn vaak vooral gericht zijn op het behalen van bedrijfsmatige voordelen. De kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid staan daarbij voorop. Strategische oriëntaties waarbij een verbinding wordt gemaakt met maatschappelijke vraagstukken of het (gezamenlijke) gemeenschappelijk gebied, komen minder vaak voor. Omdat de méérwaarde naast de bedrijfsvoering ligt in een inhoudelijke synergie, is de politiek-bestuurlijke verbinding wel degelijk van belang.
- Harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie teveel afwezig. De sturing van ambtelijke fusies lijkt vaak veel overeenkomsten te hebben met een uitbestede dienst waar puur op de uitvoering wordt gestuurd. Dit wordt versterkt door een soms te sterke hang naar een eigenstandige politiek-bestuurlijke bepaling wat er wordt geleverd, wanneer en hoe de dienstverlening eruit moet zien. Het optimaal kunnen profiteren van een ambtelijke fusie vraagt om beleidsvrijheid van iedere deelnemende gemeente hand in hand te laten gaan met een sterke gezamenlijke inspanning om - daar waar mogelijk - harmonisatie van beleid, standaardisatie van systemen en processen en synchronisatie in planning toe te passen.
- Toekomstperspectief en eigen identiteit onduidelijk. Binnen de deelnemende gemeenten aan een ambtelijke fusie bestaat er niet in alle gevallen consensus over het toekomstperspectief (de stip op de horizon) van de fusieorganisatie. Daar waar binnen gemeenten van de ambtelijke fusieorganisatie verschillende perspectieven op het gemeenschappelijk eindbeeld zijn, geeft dit onvoldoende richting aan de ontwikkeling van de samenwerking en kan het de uitvoeringskracht van de fusieorganisatie beperken.
- Helderheid in sturing. De verbinding tussen directie en de colleges en de invulling van de relatie directie-gemeentesecretarissen zijn cruciaal voor het functioneren van de fusieorganisatie. Helderheid in rolvulling en rolinvulling en rolvastheid zijn daarbij bepalend en niet de topstructuur op zichzelf. Een kritieke succesfactor is bovendien de verbinding tussen ambtelijke top en de colleges van de deelnemende gemeenten; afstand creëert in elke samenstelling ruis en minder goed afgestemde dienstverlening.

### 9.2 Risico's en ondervanging daarvan in het functioneren van de ambtelijke fusie

In het licht van de bovenstaande kritieke succesfactoren en de opbrengsten van dit onderzoek zijn de volgende elementen belangrijk voor de fusie tussen Heerhugowaard en Langedijk:

Ten eerste is het essentieel dat de fusie niet beperkt blijft tot een organisatorische samenvoeging zonder dat de mogelijke synergie wordt benut. Die synergie zit niet alleen in het standaardiseren van vergelijkbare bedrijfsmatige functies, maar zeker ook in de inhoud. Heerhugowaard en Langedijk zijn in ambities en opgaven goed vergelijkbaar. Tijdens en na het fusieproces moet de vraag centraal (blijven) staan waar de beide gemeenten



elkaar inhoudelijk versterken. De intentie daartoe is reeds uitgesproken door de betrokkenen tot nu toe, en ligt hiermee nu voor bij de nieuwe raden en colleges.

Verder moet er helderheid zijn over het perspectief op langere termijn van samenwerkende gemeenten. Die helderheid moet zodanig zijn dat gemeenten niet met verschillende beelden in de samenwerking zitten (opmaat naar herindeling of niet). Die helderheid kan ook liggen in een procesafspraken.

Tegen het licht van de eerste twee kritieke succesfactoren is het cruciaal dat wordt ingezet op een politiek-bestuurlijke verbinding in de samenwerking; zowel op inhoud als ten opzichte van de organisatie. De voorgenomen juridische constructie biedt daartoe goede mogelijkheden. In dit verband is het ook van belang om in fase 2 goed te kijken naar het inrichten van ondersteunende (overleg)gremia tussen raden, colleges, portefeuillehouders, gemeentesecretarissen en griffiers. Dit is met name van belang om de *inhoudelijke gezamenlijkheid* te bewerkstelligen en te borgen.

### 9.3 Kritieke succesfactoren voor het transitieproces

Naast de werking, kunnen ook kritieke succesfactoren worden onderkend voor de totstandkoming van de ambtelijke fusie:

- Aandacht vooral gericht op deal-making. De aandacht van politiek en bestuur is sterk gericht op de totstandkoming van de samenwerking. Na besluitvorming verflauwt de aandacht en is het primair aan de gemeentesecretarissen/directie en het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling om sturing te geven aan de verdere totstandkoming van de fusie en de operationalisatie en de veranderaanpak. In de politiek-bestuurlijke setting verschuift het snel naar de achtergrond. Ten onrechte, omdat het kunnen profiteren van een ambtelijke fusie juist in de meegegeven kaders en doelen ligt en in het inregelen van een setting waarin de ambtelijke fusie goed kan gedijen.
- Stapeling van verander-opgaves. Een tweede belangrijke factor is dat bij de totstandkoming teveel hooi op de vork kan worden genomen. Er is dan sprake van een stapeling van verander-opgaves, waarbij naast het reeds complexe traject van integratie van de organisaties en het inregelen van de governance en informatievoorziening nog méér trajecten worden ingezet. Een stapeling van verandertrajecten maakt de focus onscherp en de transitie minder effectief.
- Onvoldoende rekening houden met frictiekosten. Integratie van organisaties gaat gepaard met frictie- en veranderkosten. Immers, organisaties, processen en systemen moeten worden geïntegreerd en ook op het vlak van huisvesting, ICT en facilitaire zaken moeten de twee organisaties in elkaar worden geschoven. De frictiekosten die hiermee gepaard gaan, komen bovenop de reguliere apparaatskosten en zullen tenminste de eerste periode van 1 tot 3 jaar leiden tot hogere kosten, voordat mogelijkheden tot het creëren van efficiencywinst en/of hogere kwaliteit tot stand kunnen worden gebracht.
- Veranderopgave te positief van toon. De kleuring van de veranderopgave, die hand in hand gaat met de totstandkoming van de nieuwe organisatie en de integratie van de bestaande organisaties, is vaak opvallend positief. De periode van de verandering wordt vooraf vaak aangeduid als “leuk” en “uitdagend”, gekoppeld aan een optimistische duiding van het te bereiken resultaat. Deze te positieve inkleuring neemt de ruimte weg om kritisch te kijken naar de vele ingewikkeldheden die aan de verandering vastzitten. Bovendien creëert het een setting waar de tegenvallers, die inherent zijn aan een dergelijk complex verandertraject, tot teleurstelling leiden.

## 9.4 Risico's en ondervanging daarvan in het transitieproces

In het licht van de bovenstaande kritieke succesfactoren en de opbrengsten van dit onderzoek zijn de volgende elementen belangrijk voor de fusie tussen Heerhugowaard en Langedijk:

De rol van de colleges en gemeenteraden van Heerhugowaard en Langedijk was – mede ten gevolge van de verkiezingsperiode tot dusver meer op de achtergrond. In de komende tijd, bij en na het vaststellen van een opdracht voor fase 2, kunnen de colleges en raden en colleges (verdere) kaders en doelen meegeven. Die kunnen liggen in de samenwerking an sich en het gezamenlijk bereiken van publieke waarde. Het proces moet daarop worden ingericht.

De uitwerking van de organisatieprincipes vindt in het vervolgstadium plaats. De gemeenten hebben gemeenschappelijk dat zij geloven in de kracht van hun mensen. Daarbij is het van belang dat medewerkers betrokken blijven en dus ook betrokken worden bij de totstandkoming van de nieuwe organisatie. Om die reden moeten de stappen van het proces van een eventuele fusie goed doordacht en neergezet worden om de totstandkoming ook succesvol te laten zijn.

Beide MT's zien het als een uitdaging om ook de aandacht voor de burgers vast te houden in deze transitie. Ze geven aan dat ze niet te veel bezig willen zijn met zichzelf, het interne proces, en de fusie, waardoor dienstverlening voor burgers 'vergeten' wordt.

Tegelijkertijd met het verder ontwerpen van de nieuwe organisatie wordt gewerkt aan een visie op dienstverlening, mede in samenhang met de IT. Het is daarbij wel van belang dat de ontwerpstappen voor fase 2 vanuit deze lijn verder ontwikkeld worden, ook waar het gaat om IT en dienstverlening.

Tot slot de kosten. De beide gemeenten hebben financiële taakstellingen voortvloeiende uit beoogde kostenvoordelen niet als zelfstandige doelstelling geïdentificeerd. Gezien ervaringen elders is dat een verstandige keuze. De fusie zal leiden tot incidentele invoeringskosten, en tot een structurele post als gevolg van toenemende administratieve overhead. Overigens hebben de gemeenten budget gereserveerd voor de invoering.

## 9.5 Het vervolgtraject

Dit onderzoek is een uitwerking van de eerste fase van het traject richting een ambtelijke fusie, het 'initiëren en verkennen'. Na positieve besluitvorming in de raden zal in fase 2, 'Besluiten en inrichten', de focus liggen op het inrichten van de projectorganisatie. Hierin worden elementen als juridisch concept, takenpakket, formatie, structuur, aansturing en kosten uitgewerkt in een bedrijfsplan, volgens de kaders die zijn meegegeven door gemeenteraden. Deze kaders kunnen worden beschouwd als de ontwerpcriteria voor de nieuw te bouwen ambtelijke organisatie. Op basis van het bedrijfsplan nemen de gemeenteraden straks een definitief besluit over de ambtelijke fusie. De verwachting is dat het bedrijfsplan eind 2018 opgeleverd wordt.

Het bedrijfsplan kan begin 2019 in de raden aan de orde komen. Op basis hiervan wordt dan de tekst van de GR opgesteld. De vormgeving van de organisatie en de voorwaarden waaronder de samenwerking wordt aangegaan, worden vastgelegd in deze gemeenschappelijke regeling. De beide colleges stellen deze vast, na toestemming van de gemeenteraden. Wanneer de GR is opgesteld en (na behandeling in de raden) is vastgesteld, kan deze door de notaris worden ingeschreven. Dan kan ook benoeming van het bestuur plaatsvinden. Dit vindt naar verwachting plaats eind maart 2019.

Vervolgens kan dit bestuur de begroting indienen bij de gemeenten. Acht weken vóór de vaststelling van de begroting door het (dagelijks) bestuur stuurt het de ontwerpbegroting (algemene financiële en beleidsmatige kaders) aan de raden toe. Conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is dat uiterlijk 15 april 2019. De raden

kunnen bij het bestuur hun zienswijzen over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Vervolgens stelt het (dagelijks) bestuur de begroting vast.

In en na de periode van het indienen en vaststellen van de begroting in 2019 kan de organisatie verder worden opgezet en ingericht.