

*Jeroen Bronswijk, Dio Simmelink, Boris Gooskens*



Een alternatief voor fusie



De bestuurskracht van veel kleine en middelgrote gemeenten staat onder druk. Ze worden geconfronteerd met een steeds groter takenpakket, een krappe arbeidsmarkt en voortdurende digitalisering. In de afgelopen 15 jaar zijn gemeenten met wisselend succes op zoek gegaan naar samenwerkingspartners in de regio. Ambtelijke

fusie blijkt onwerkbaar, bestuurlijke fusie is onhaalbaar, maar de uitdaging wordt alleen maar groter, wat is dan het alternatief? Dit artikel gaat over het kennen, benutten en versterken van de eigen kracht van kleine en middelgrote gemeenten.

Nederland kent veel middelgrote gemeenten met een zogenaamd "servet-tafellaken probleem": groot genoeg om voorlopig nog zelfstandig te blijven, maar eigenlijk te klein

om goed mee te kunnen in alle ontwikkelingen die op ze afkomen. De bestuurskracht van deze gemeenten staat onder druk. Gemeenten worden geconfronteerd met een steeds groter takenpakket, een krappe arbeidsmarkt en voortdurende digitalisering. De opsomming Omgevingswet, AVG, jeugdzorg, energietransitie, gebiedsontwikkeling, Participatiewet is slechts een begin. Als reactie daarop zijn veel gemeenten de afgelopen 15 jaar op zoek gegaan naar bestuurlijke samenwerkingspartners in de regio. Met wisselend succes, want met name in ambtelijke fusies wordt de beoogde synergie vaak niet bereikt en samenwerking leidt tot vraagstukken over bestuurlijke nabijheid (vanuit de inwoner) en grip (vanuit raad en college). We zien dat veel ambtelijke fusies inmiddels weer ontvloten worden. Bestuurlijke fusie levert meestal betere resultaten op, maar is in veel gemeenten politiek onbespreekbaar.

Ambtelijke fusie is dus onwerkbaar, bestuurlijke fusie is onhaalbaar, maar de uitdaging van middelgrote gemeenten wordt alleen maar groter, wat is dan het alternatief? Rijnconsult biedt een oplossing voor toekomstbestendige gemeenten aan de hand van vier bouwstenen.



# Dit is geen visie op bestuurskracht

We willen in dit stuk wegblijven van de verschillende definities van bestuurskracht. De vraag in bestuurskrachtonderzoeken is: zijn wij toekomstbestendig? Het antwoord is dan vaak 'ja, mits'. Met dit stuk willen we vooral invulling geven aan het vervolg: hoe dan?

Om als gemeente toekomstbestendig én zelfstandig te blijven moet een gemeente in staat zijn de uitdagingen waarvoor zij gesteld is aan te pakken, nu en op middellange termijn (10-15 jaar). De rode draad in bestuurskrachtonderzoeken is dat er sprake is van toekomstbestendigheid als een gemeente onderstaande vragen positief kan beantwoorden:

1. Strategie en visie: is er een helder beeld van die uitdagingen in het gebied en een visie op hoe de gemeente daarmee om wil gaan?
2. Financiën en risicobeheersing: is er sprake van een gezonde financiële positie?
3. Intern samenspel: is er een krachtig bestuur?
4. Bedrijfsvoering: is er een robuuste ambtelijke organisatie?
5. Extern samenspel: is er een goed functionerend samenspel met lokale en regionale partners, waarbij de gemeente haar doelen kan realiseren?
6. Krachtige lokale gemeenschap: is er een lokale gemeenschap met voldoende sociale cohesie en draagkracht?

Ons valt op dat in de meeste onderzoeken het thema krachtige lokale gemeenschap relatief weinig aandacht krijgt. Dit thema is echter nadrukkelijk van belang, omdat dit mede de kracht (of de zwakte) van een gemeente bepaalt. Kent de huidige gemeente bijvoorbeeld een duidelijk herkenbare sociale identiteit? Met daarbij een sterke sociale cohesie en bereidheid van zijn inwoners om een (financiële) bijdrage te leveren aan het voortbestaan van de lokale voorzieningen? Een bevestigend antwoord heeft een positief effect op de toekomstbestendigheid, en dat maakt de wens tot zelfstandigheid breder dan alleen een politiek-bestuurlijk streven.

## BOUWSTEEN 1: INHOUDELIJKE VISIE

*Waar zijn we van en waar zetten we op in?*

Het bouwen aan een toekomstbestendige gemeente begint met een realistische ambitie. Vormt volgt inhoud, zonder inhoudelijk kader is het onmogelijk om keuzes te maken binnen de organisatie. Wij starten altijd vanuit de maatschappelijke opgave, omdat de gemeente niet in een vacuüm opereert. We analyseren de omgeving vanuit drie pijlers: de inhoudelijke ambitie van raad en college, de huidige sterktes en zwaktes van de gemeente en trends en ontwikkelingen die invloed zouden kunnen hebben op de gemeente. De valkuil van visievorming is dat deze enkel gebaseerd is op de politieke ambities, zonder oog voor de realiteit (resultierend in wensdenken) of zonder oog voor de maatschappelijke trends en ontwikkelingen (resultierend in navelstaren).

Een andere uitdaging is keuzes te maken binnen de schaarse middelen. Er zijn talloze voorbeelden van visies die geen richting geven omdat de keuzes uit de weg zijn gegaan, resultierend in ellenlange politieke wensenlijstjes. Een abstract verhaal krijgt wel draagvlak, maar heeft geen impact. Op ruimtelijk gebied is de schaarste het meest zichtbaar. Willen we de beperkte vrije ruimte gebruiken voor uitbreiding van het bedrijventerrein, voor extra starterswoningen of willen we het groen behouden? Maar een goede visie geeft ook houvast bij het maken van lastige financiële afwegingen. Betekent de bezuiniging een sluiting van het gemeentelijke zwembad of de gemeentelijke bibliotheek, bezuinigen we op schuldhulpverlening of stellen





we het onderhoud van onze wegen uit? Zonder duidelijke visie en het maken van keuzes wordt elke beslissing ad-hoc gemaakt, resulterend in een opeenstapeling van wensen. Essentieel in de uitwerking van deze visie is dus dat er aandacht is voor de contramal: als we het ene wel doen, wat doen we dan dus niet? Een scherpe visie kan helpen om deze besluiten te nemen en de consequenties ervan aan de voorkant in beeld te brengen.

#### Voor de **Gemeente Montferland**

heeft Rijnconsult een participatief traject begeleid om te komen tot een missie en visie voor de gemeente, op basis van vier karakteristieke pijlers van de gemeente: Leven, Landschap, Leisure en Logistiek. We hebben bijeenkomsten georganiseerd met raad, college, ambtenaren, maatschappelijke partners, regionale bestuurders en inwoners, aangevuld met een inwonerenquête, onderzoek naar 'Daily Urban Systems' en een bussafari met 'dwarsdenkers'. De vier pijlers zijn vertaald in een richtinggevend kader waar prioriteiten voor beleid en keuzes voor regionale samenwerking aan worden getoetst.



## BOUWSTEEN 2: VAN INHOUDELIJKE VISIE NAAR ORGANISATIEVISIE

*Wat voor organisatie willen we zijn?*

Een organisatievisie (wat voor organisatie willen we zijn?) start vanuit een inhoudelijke visie (wat zijn onze opgaves?). Een organisatievisie hoeft geen vuistdik rapport te zijn, liever niet zelfs. Belangrijker is dat de organisatievisie zodanig toegankelijk is dat iedereen in de organisatie de essentie kent. Een aantal goed geladen kernwaarden kunnen volstaan.

Onderstaande vragen kunnen behulpzaam zijn in een dialoog over de organisatievisie:

1. Wat verwachten burgers van de gemeente? Wat is de visie van de gemeenschap op de rol van de gemeente?
2. Wat zijn de bestuurlijke ambities? Welke uitdagingen kent de gemeente? Waar wil je wel en waar wil je niet 'van zijn'?
3. Welke partners en samenwerkingsverbanden zijn in de omgeving beschikbaar om te ondersteunen of taken over te nemen?

4. Wat zijn de bestuurlijke kwaliteiten en kenmerken? Staat het bestuur bijvoorbeeld op afstand of juist dichtbij?
5. Wat zijn de kenmerken en kwaliteiten van de ambtelijke organisatie? Bijvoorbeeld bij de introductie van vormen van zelfsturing is deze vraag van belang.

In gesprekken over de organisatievisie wordt vaak gebruik gemaakt van de stereotypingen van uitvoeringsgemeenten en regiegemeenten. Uitvoeringsgemeenten kiezen voor zo excellent mogelijke dienstverlening in uitvoerende taken, maar laten strategische dossiers of complexere taken in regionaal verband oppakken. Regiegemeenten richten juist primair op de strategische en complexe dossiers en maken gebruik van externe partijen voor de realisatie van hun uitvoerende taken. In de praktijk blijkt het nastreven van één van de ideaaltypen vaak lastig en komt men uit op een mengvorm. In een dergelijke 'netwerkgemeente' wordt per taakgebied bepaald wat de gemeente zelf doet, door anderen laat doen of samen doet. De uitdaging is dan om samenhang te organiseren tussen deze op zichzelf logische keuzes.

In de **Gemeente Olst-Wijhe** werd eerst de vraag gesteld: zijn wij toekomstbestendig? Het antwoord was ook hier: 'ja, mits'. De mits was grotendeels afhankelijk van de ambities van de gemeente en de positionering in de regio. Rijnconsult heeft geholpen bij het maken van enkele moeilijke keuzes. In hoeverre zijn de bestuurlijke ambities om regionaal aan tafel te zitten op thema's als 'wonen' nog realistisch, als de ambtelijke capaciteit piept en kraakt? Hoe wil de gemeente omgaan met waar het al goed in is: excellente dienstverlening? En ook belangrijk: wat is ervoor nodig om bestuurlijke ambities te realiseren? Het hielp hierbij om de verschillende perspectieven (raad, college, organisatie, inwoners) inzichtelijk te maken en de consequenties van keuzes te schetsen, zodat er een weloverwogen keuze voor -in dit geval- de netwerkorganisatie gemaakt kon worden.



strategische interventies (richten) en tactisch-operationele interventies (inrichten, verrichten). Uitdaging is op elk van de thema's keuzes te maken die congruent zijn met de organisatievisie en met elkaar.

**A. Kiezen, prioriteren en ordenen: toedelen van schaarse capaciteit en middelen**

In een goede inhoudelijke visie worden prioriteiten gesteld hoe om te gaan met de schaarse ruimte, personele capaciteit en middelen. Daarmee is het makkelijkste werk gedaan. De uitdaging is deze prioriteiten consistent terug te laten komen bij alle keuzes die worden gemaakt in de organisatie. Naast communicatie vraagt dit om inzicht in de geldstromen en werkzaamheden (wie doet wat). Een veelgehoord misverstand is dat hoogopgeleide professionals in de ambtelijke organisatie hun eigen prioriteiten mogen stellen. Naar onze mening wordt de WAT daarmee verward met de HOE. In een gemeente die scherp aan de wind zeilt is het niet vreemd om duidelijke kaders te stellen over de dossiers waar medewerkers wel en niet in

moeten investeren. Inzicht in de ruimte die ambtenaren wel of niet hebben is ook nodig om ambtelijk 'terug te kunnen duwen' bij nieuwe vragen, of de vraag te kunnen stellen 'wat doen we dus niet?'. Dit voorkomt dat de ambtelijke organisatie wordt overvraagd, resulterend in een opeenstapeling van onafgemaakte projecten.

**B. Versterken van de ambtelijke organisatie**

Veel kleine en middelgrote gemeenten zijn op sleutelfuncties kwetsbaar en leven in de waan van de dag. Strategisch vermogen is beperkt aanwezig. Dat geldt ook voor de bestuurlijke en ambtelijke top. Er is behoefte aan een directie of MT dat meer strategisch stuurt, maar de korte lijnen in de platte organisatie worden ook gekoesterd. En daar knelt de schoen, want het is niet mogelijk vanuit één laag op alle abstractieniveaus en sturingsdimensies te sturen. We zien op teamleidersniveau vaak het bekende schaap met de vijf poten ontstaan: van de leidinggevende wordt inhoud, proces, persoonlijke aandacht, politiek én strategie verwacht. Daarnaast zijn op gebied van

**BOUWSTEEN 3: ORGANISATIEONTWIKKELING**

*Aan welke knoppen kunnen we als organisatie draaien?*

Om de organisatievisie in praktijk te brengen moeten interventies worden gedaan. Papier is immers geduldig. Wij onderscheiden 4 thema's voor de versterking van de interne organisatie. Deze vier thema's volgen uit een combinatie van enerzijds structuur- of gedragsinterventies, en anderzijds



strategie, programma en projecten ook aanvullende, vrijgespeelde competenties nodig om als gemeente te anticiperen op de langere termijn. De bijbehorende vragen zijn: hoe zorg je voor een goed samenspel tussen al deze sturingslijnen? Hoe werken we meer vanuit overzicht en visie? Maar ook: is er budget om extra te investeren op cruciale of kwetsbare functies? Of, kunnen we de kwetsbaarheid verminderen door kennis en capaciteit te delen met regionale partners?

### **De heilige integraal**

Vanuit de behoefte om integraal te werken zien we dat gemeenten meerdere sturingslijnen naast elkaar gaan creëren en gedachteloos meegaan in de trends: naast de lijnorganisatie wordt gestuurd op programma's, gebieden, opgaves en processen. Dat levert vooral veel overleg op en nog meer verwarring. Complexiteit is soms onvermijdelijk, omdat het 'buiten' nu eenmaal complex is. Maar doe dat alleen waar het echt nodig is, en zoek naar de meest eenvoudige oplossing. Vanuit een goede organisatievisie moet het duidelijk zijn welke sturingslijn écht van belang is.

### **C. Investeren in omgangsvormen en competenties om de dienstverlening te verbeteren**

De kwaliteit van de dienstverlening van elke gemeente is vooral afhankelijk van de mensen die er werken. Vanuit het Rijnlandse gedachtegoed is onze overtuiging dat organisaties deze professionals in de frontlinie zo goed mogelijk moeten ondersteunen en vooral niet in de weg moeten zitten. Structuurinterventies en nieuwe strategieën zoals genoemd in dit

artikel zijn altijd onderdeel van een bredere organisatieontwikkeling en vragen om leren in de praktijk. Medewerker leren elke dag van wat goed gaat en van wat minder goed gaat. En we leren van voorbeeldgedrag, goed of fout. Daar past bij dat er soms fouten gemaakt mogen worden. Dit gaat nog niet in elke organisatie goed. Vaak ontbreekt het aan ervaring met de voorwaarden waaraan een open, creatieve leeromgeving binnen een organisatie moet voldoen. Om de dienstverlening te verbeteren kan het helpen om een dienstverleningsvisie op te stellen, waarin de organisatievisie wordt vertaald naar werkprocessen en omgangsvormen richting klanten, burgers en maatschappelijke partners. Maar deze is naar onze ervaring alleen authentiek en duurzaam als dezelfde omgangsvormen ook terug te zien zijn in de interne dienstverlening. Zo buiten, zo binnen!

### **D. Herdefiniëring van rollen, posities en gedrag in het ambtelijke bestuurlijk samenspel**

Een heldere en doorleefde bestuursfilosofie is een voorwaarde voor een goed functionerende gemeente. In een bestuursfilosofie wordt de

rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie vastgelegd, zowel waar het gaat om de onderlinge samenwerking als de contacten met de samenleving. Juist vanwege de onvermijdelijke wisselingen in politieke functies is het cruciaal deze afspraken vast te leggen in een document en periodiek met elkaar te doorleven. Relevante vragen zijn in welke mate raadsleden rechtstreeks contact kunnen leggen met ambtenaren, hoe raad en college omgaan met individuele verzoeken vanuit de samenleving, hoe de vertegenwoordiging richting samenwerkingspartners is georganiseerd en in welke mate het college wordt meegenomen in de bedrijfsvoering? Met name de afstand tussen college en ambtelijke organisatie is in veel gemeenten een discussiepunt. Een korte lijn tussen college en ambtelijke organisatie heeft als voordeel dat het college weet wat er speelt op de werkvloer en zicht heeft op de uitvoerbaarheid van besluiten. Anderzijds, als de ambtelijke organisatie mee wordt getrokken in de ad-hoc sturing op politieke incidenten blijft er minder ruimte over voor het realiseren van de bestuurlijke agenda. Dit vraagt om duidelijke afspraken,



rolvastheid van alle betrokkenen en een driehoek (burgemeester, griffier, gemeentesecretaris) die bewaakt dat de spelregels worden nageleefd.

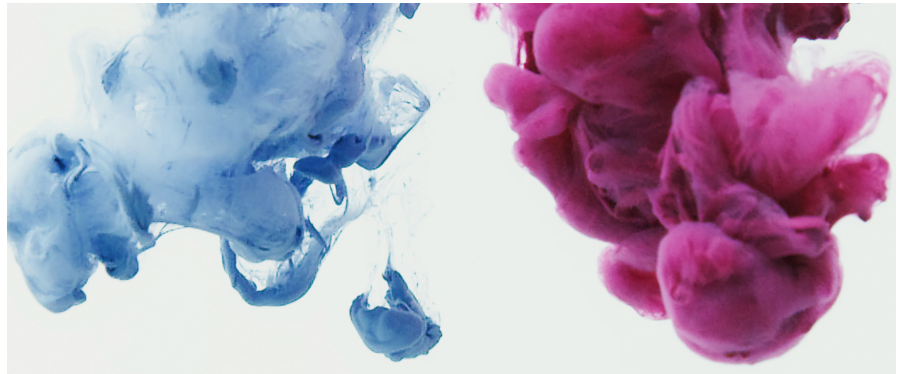
Uit het bestuurskrachtonderzoek dat Rijnconsult voor de **Gemeente Maasdriel** uitvoerde kwam een beeld van een gemeente waar er zich -ondanks voldoende uitdagingen- in het komende decennium nog geen realistische fusiemogelijkheden voordoen. Dus is er vol ingezet op een versterking van de interne organisatie. Zo heeft Rijnconsult geholpen bij het inzichtelijk maken en herijken van ambities, is er een brede besturings- en organisatiefilosofie opgesteld genaamd 'Maasdrielse Manieren' waarin onder andere het gewenste ambtelijk-bestuurlijk samenspel is beschreven, en staat men aan de vooravond van een organisatieontwikkeltraject om de ambtelijke organisatie en algehele dienstverlening te versterken.



## BOUWSTEEN 4: EEN PASSENDE SAMEN- WERKINGSPARTNER

*met wie werken we samen, waarom en waarvoor?"*

De laatste bouwsteen is het vinden van een passende samenwerkingspartner, immers niet elke taak of ambitie kan zelfstandig gerealiseerd worden. In welke mate samenwerking noodzakelijk is verschilt per opgave, afhankelijk van de ambities en de



beschikbare kennis en expertise in de eigen organisatie. Waarbij ons opvalt dat gemeenten in toenemende mate door het Rijk worden gestimuleerd/gedwongen om samen te werken in Regio Deals, Regionale Energiestrategieën, Integrale Zorgakkoorden, etc.

In een bijeenkomst met gemeentesecretarissen van kleine en middelgrote gemeenten kwamen de volgende perspectieven naar voren die van belang zijn in het vormen en verbeteren van ambtelijke samenwerking:

**1. Ambitie:** zijn de belangen gedeeld en is er wederzijds voordeel? Uiteenlopende verwachtingen of een verschil in urgentie vormen de kiem van moeizame samenwerking. Te vaak ontstaan verstandshuwelijken zonder een gezamenlijke basis. Veel samenwerkingsdiscussies richten zich op het spanningsveld tussen harmonisatie en de behoefte aan lokaal maatwerk. Vaak worden kostenbesparingen overschat en de tijd om synergie te behalen onderschat. Realistische verwachtingen voorkomen teleurstellingen.

**2. Governance:** in het bestuurlijk debat ligt de nadruk vaak op het governanceperspectief. Met duidelijke stellingen over de stemverhoudingen, mandaten en dat het vooral géén

Gemeenschappelijke Regeling moet worden. Minstens zo belangrijk als de bestuurlijke governance zijn duidelijke afspraken over sturing en overleg: wie overlegt er met wie, wie stuurt waarop en hoe zorgen we dat iedereen over de juiste informatie beschikt om zijn/haar werk te doen.

**3. Macht:** regionale en historische patronen spelen hierin een belangrijke rol. Er wordt vaak een beroep gedaan op de kennis, capaciteit en middelen van de grote gemeenten vanuit de gedachte dat de grootste schouders de zwaarste lasten dragen, maar op termijn ontstaat de vraag hoe ver die verantwoordelijkheid gaat. Andersom zijn kleine gemeenten zoekende naar hun rol in de schaduw van de grote gemeenten. Goede samenwerking vraagt om bewustzijn van de formele en informele macht en het uitspreken van verwachtingen en behoeften, voorbij de aannames en vooroordelen.

**4. Politiek:** in veel colleges en raden gaat het als het om samenwerking gaat al snel over 'grip'. Er is weinig liefde voor verbonden partijen. Samenwerkingspartners zijn een ideale zondebok. Het roept de vraag op wie er opkomt voor het collectief. Het valt ons bovendien op dat zodra een organisatie op afstand staat het in de politieke discussie een kostenpost



wordt waarop geschrappt kan worden. Maak daarom resultaten zichtbaar en communiceer het rendement.

**5. Medewerkers:** medewerkers in een ambtelijke samenwerking hebben vaak te maken met een dubbele loyaliteit naar hun moederorganisatie en naar het collectief (zogenaamde 'double binds'). Ze ervaren meerdere – soms tegenstrijdige – sturingslijnen of juist een gebrek aan sturing. Verschillen in werkcultuur kunnen samenwerking belemmeren.

**6. Individu:** iedere samenwerking is terug te voeren op individuen die elkaar iets moeten gunnen. Er is sprake van menselijke relaties tussen bestuurders, ambtenaren of raadsleden. Aan elke tafel ontstaat groepsdynamiek met vragen over historie, vertrouwen, leiding geven en leiding krijgen. Geen enkele samenwerking kan zonder enkele individuen die er echt in geloven.

Onder het motto "Zelfstandig blijven door samen te werken" werken de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland samen in de **OWO-samenwerking**. Er is gekozen voor een lichte governance, waarbij medewerkers van de afdelingen Beheer en Registratie, Bedrijfsvoering en VTH ook werkzaamheden uitvoeren voor de andere twee gemeenten. Rijnconsult is gevraagd om een advies te geven over toekomstbestendige inrichting. We hebben de spanningsvelden in beeld gebracht en een kader uitgewerkt om het goede gesprek te voeren over de toekomst van de samenwerking.



## TOT SLOT

Dit artikel gaat over het kennen, benutten en versterken van de eigen kracht van kleine en middelgrote gemeenten. Aan de hand van vier bouwstenen schetsen we hoe gemeenten toekomstbestendig kunnen worden: een inhoudelijke visie, een organisatievisie, organisatieontwikkeling en het vinden van passende samenwerkingspartners.

Rode draad is het maken van scherpe en bewuste keuzes, je kunt immers niet alles. Samenwerking is voor deze gemeenten onvermijdelijk, dus dan kun je er maar beter verdraaid goed in worden. Het ironische van een artikel over 'het alternatief voor fusie' is tot slot dat na het doorlopen van alle bouwstenen de conclusie ook kan zijn dat fusie de enige optie is. In dat geval hopen we dat we met dit artikel bijdragen aan een weloverwogen besluit.





# Over Rijnconsult


Onze overtuiging is dat organisaties alleen nog relevant zijn als zij goed zijn in samenwerken binnen en tussen organisaties. Alleen dan kan een organisatie impact hebben op de maatschappelijke uitdagingen waarvoor ze staat. Denk daarbij aan de transities – onder andere gerelateerd aan schaarste – op het gebied van energie, voedsel, duurzaamheid, diversiteit en in het sociale domein. Onze aanpak is pragmatisch en mensgericht, met maatschappelijke relevantie als richtpunt. Rijnlands organiseren zit daarmee in ons DNA. Opdrachtgevers waarderen onze gedrevenheid, lef en menselijke benadering. Door MT Sprout zijn we bekroond als leider in duurzaam ondernemen en door platform Consultancy zijn we de afgelopen jaren herhaaldelijk benoemd tot één van de beste managementadviesbureaus van Nederland.




## Samen sparren? Wij helpen graag met onze ervaring en expertise

We begeleiden zowel gemeenten waar herindeling wel of juist geen optie is. Wij helpen in het vormen en verbeteren van (regionale) samenwerking en begeleiding van samenwerkingsprocessen tussen organisaties. Bijvoorbeeld in gezamenlijke bedrijfsvoering, stedelijke netwerken en in regiodeals. Ook beschikken we over ruime ervaring in het begeleiden van herindelingsprocessen, van de strategische verkenningsfase (toekomstverkenning, bestuurskracht) tot en met de postfusiefase.

Benieuwd hoe jullie dit thema binnen de organisatie kunnen toepassen? We denken graag met je mee! Neem vrijblijvend contact met ons op.

 Bel 030 298 42 50

 Mail naar: [info@rijnconsult.nl](mailto:info@rijnconsult.nl)

Meer informatie over herindelingen en het artikel 'Het eerlijke verhaal over herindelen'.

[Klik hier](#)

rījnconsult  
organisatieadvies