



Aan De gemeentesecretarissen van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

Van Ondernemingsraden van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

Onderwerp Adviesaanvraag vormgeving ambtelijke fusieorganisatie tussen de vier gemeenten per 1 januari 2017

Datum 25 november 2014

Samenvatting van de advisering

De vier ondernemingsraden hebben besloten gezamenlijk één eensluidend advies uit te brengen. Hieronder een korte samenvatting van de adviezen.

1. Verregaande samenwerking is wenselijk en noodzakelijk: een keuze voor een bestuurlijke fusie (herindeling) is met het oog op eenvoud van besturing en uitvoering én met het oog op verhaal van frictiekosten op het gemeentefonds, een beter en goedkoper alternatief.
2. Onderzoek in ieder geval ook de effecten van bestuurlijke fusie in vergelijking met de nu onderzochte alternatieven zodat burgers en medewerkers inzicht hebben in mogelijke voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie.
3. De veranderbereidheid van medewerkers is relatief groot, maar ook de zorgen over hun toekomst. De medewerkers vinden het behoud van werk en inkomen het belangrijkste. Hierover is al een duidelijke afspraak gemaakt tussen gemeentesecretarissen en ondernemingsraden: alle medewerkers worden meegenomen naar de nieuwe organisatie. Er vallen geen gedwongen ontslagen. Eventuele boventaligheid in de nieuwe organisatie wordt zoveel mogelijk opgelost door natuurlijk verloop.
4. In het Bijzonder Georganiseerd Overleg (hierna: BGO) moet een sociaal plan/statuut worden overeengekomen voordat personele en organisatorische veranderingen plaatsvinden. De afspraken die hierin staan, zijn leidend. Maak aan de medewerkers duidelijk dat vermindering van de formatie geen doel van de fusie is.
5. Wil het proces slagen dan is het genereren van betrokkenheid van medewerkers essentieel. Er moeten afspraken gemaakt worden over het proces van verandering en de omgang met extra werkdruk ten gevolge van de opeenstapeling van veranderingen: 3 D's, nieuwe wetgeving, fusie-organisatie, etc.
6. Kies voor samenwerking op basis van vertrouwen en niet op basis van verrekening. Kern moet zijn de wil om samen te werken en optimale dienstverlening op maat (in plaats van *couleur locale*).
7. Richt de organisatie zo in dat sprake is van:
 - een éénduidige en integrale besturing: één directeur voor de werkorganisatie;
 - eenduidige en uniforme werkprocessen;
 - bevoegdheden laag in de organisatie/zelfsturing;
 - geef nadrukkelijk aandacht aan het ontwikkelen van één cultuur;
 - zorg er voor dat *couleur locale* niet leidt tot versnippering;

- wees duidelijk dat in de nieuwe organisatie alle bestaande functies en werkzaamheden zullen worden ondergebracht en dat er geen sprake zal zijn van uitbesteding van taken;
- 8. Zorg er voor dat de cijfers die ten grondslag liggen aan de 0-meting gecheckt worden en kies daarbij voor eenduidige maatstaven en methodiek.
- 9. De hoge ambities voor de vormgeving van de nieuwe organisatie worden onderschreven.
Maar investeer dan ook in kwaliteit van de medewerkers en de organisatie en stel voldoende middelen en faciliteiten ter beschikking zodat alle medewerkers kunnen voldoen aan nieuwe eisen. Zorg er voor dat alle medewerkers meegenomen worden.

1. Vooraf

Aan de ondernemingsraden van de BUCH-gemeenten is op 4 november 2014 advies gevraagd over het voorgenomen besluit tot vorming van een ambtelijke fusieorganisatie met ingang van 1 januari 2017. Het voorgenomen besluit wordt in het collegevoorstel van 4 november 2014 nader uitgewerkt:

- op basis van de businesscase BUCH variant C kiezen voor de ambtelijke fusieorganisatie;
- een implementatietraject dat de jaren 2015 en 2016 bestrijkt zodat de ambtelijke fusieorganisatie per 1 januari 2017 van start kan gaan;
- een derde bestuursopdracht vaststellen tot nadere uitwerking van de ambtelijke fusieorganisatie in de vorm van een bedrijfsplan binnen de in de businesscase vastgelegde kaders en uitgangspunten tot aan het zomerreces 2015;
- dat het bedrijfsplan een verdieping/uitwerking moet bevatten (volgordelijk) van het wenkend perspectief 2020, het dienstverleningsconcept, de sturingsfilosofie (politiek-bestuurlijke en ambtelijke grip en aansturing), het juridisch construct, de organisatiestructuur, de beoogde cultuur en werkwijzen, het huisvestingsconcept en de financiële gevolgen (verdieping van besparingen, incidentele lasten en verrekensystematiek/trekkingsrecht. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de besparingen optimaal worden ingezet teneinde het wenkend perspectief te realiseren).

Het overleg over deze adviesaanvraag heeft op 12 november 2014 plaatsgevonden tussen de vier gemeentesecretarissen en vertegenwoordigers van de betrokken ondernemingsraden verenigd in het OR-Platform BUCH.

De ondernemingsraden adviseren ieder afzonderlijk aan hun bestuurder, omdat aan het OR-Platform geen bevoegdheden zijn overgedragen. De afspraken in het overleg tussen secretarissen en OR-Platform zijn gemaakt namens de ondernemingsraden.

De vier ondernemingsraden hebben besloten om gezamenlijk een eensluidend advies uit te brengen.

2. Ontvangen informatie

De ondernemingsraad baseert zijn advies op:

- de adviesaanvraag van 4 november 2014 met als bijlagen: de businesscase BUCH gemeenten, definitieve versie, 29 oktober 2014, het bijlagenboek A-financiën, het bijlagenboek B-0-metingen, het collegevoorstel en samenvatting van 4 november 2014;
- de brief waarin een reactie wordt gegeven op vragen naar aanleiding van de adviesaanvraag businesscase BUCH gemeenten van 12 november 2014;
- afspraken met het OR-Platform naar aanleiding van de adviesaanvraag businesscase van 12 november 2014.

3. Beoordeling van het proces

Vooruitlopend op de besluitvorming is een OR-Platform opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van alle betrokken ondernemingsraden. Aan het OR-Platform zijn geen bevoegdheden van de ondernemingsraden overgedragen. Wel is in het OR-Platform afgesproken dat de medezeggenschap zoveel mogelijk door het OR-Platform wordt voorbereid, om in BUCH verband zo eenduidig mogelijk te adviseren aan de vier colleges en gemeenteraden. Het OR-Platform heeft vanaf maart 2014 periodiek overleg gevoerd met de vier secretarissen of hun vervangers.

3.1 Zijn de uitgangspunten in de loop van het proces veranderd?

De ondernemingsraden hebben de indruk dat in de loop van het proces de oorspronkelijke prioriteiten – vermeld in de bestuursopdrachten (kwaliteit verhogen, kwetsbaarheid verminderen en kosten beheersen)– deels zijn verschoven. Er zijn in de uiteindelijke voorstellen ook een aantal elementen toegevoegd die niet in de bestuursopdracht worden genoemd:

- de twee G's: 'Grip' en 'Gemeentelijke kleur'
- 'wenkend perspectief'
- 'meer met minder',
- de drie pijlers 'High-touch', 'High-tech' en overheidsparticipatie
- vergroting van de bestuurskracht;

De gevolgen daarvan voor de uiteindelijke invulling van de plannen zijn echter op dit moment niet duidelijk. In de uiteindelijke uitwerking lijken te realiseren bezuinigingen een veel groter accent gekregen te hebben. Er is in het gevoerde overleg door de secretarissen aangegeven dat behoud van fte's uitgangspunt was, terwijl nu aangestuurd wordt op een inkrimping. De uiteindelijk nu voorgelegde keuze voor een ambtelijke fusie is in deze vorm niet besproken in het overleg tussen het OR-Platform en de secretarissen.

3.1 Er is aandacht nodig voor verwachtingen bij het inschakelen van medewerkers

In het overleg van 12 november 2014 heeft het OR-Platform er op gewezen dat medewerkers die een bijdrage geleverd hebben aan de werkgroepen, hun inbreng niet altijd terugzagen in de uiteindelijke voorstellen. De medewerkers hadden andere verwachtingen ten aanzien van hun inbreng dan wat feitelijk aan hen gevraagd is.

Gezien het risico van verlies aan draagvlak bij de medewerkers **adviseren** de ondernemingsraden om bij participatie van medewerkers in de voorbereiding van besluitvorming duidelijk te zijn over het doel van het instellen van een werkgroep en de beoogde resultaten van de inbreng en een en ander vast te leggen in een schriftelijke opdracht.

3.2 Ernstige twijfels aan de gegevens van de nulmeting

In het overleg heeft het OR-Platform aangegeven dat sommige gegevens van de zogenaamde 0-meting niet correct zijn. De gegevens zijn door de verschillende gemeenten ook niet volgens een eenduidige methode verzameld. Tegelijkertijd is het van belang om een goed en gedegen beeld te hebben van de startsituatie.

Om die reden **adviseren** de ondernemingsraden dringend om de gegevens die ten grondslag liggen aan de 0-meting nogmaals te checken op juistheid en voor de meting te werken met eenduidige maatstaven en methoden.

3.3 Is de planning realistisch? De ondernemingsraden krijgen voldoende tijd om te adviseren

In het overleg heeft het OR-Platform aangegeven dat de termijn waarbinnen een bedrijfsplan uitgewerkt zal worden – tot het zomerreces 2015 – erg kort is. Tegelijkertijd vinden in maart/april 2015 verkiezingen plaats voor de ondernemingsraden van de gemeenten Uitgeest, Castricum en Heiloo.

Wij maken ons zorgen over de ruimte die de medezeggenschap geboden wordt om daadwerkelijk te kunnen adviseren. De secretarissen vinden de termijn echter realistisch.

Afgesproken is dat na besluitvorming in de gemeenteraden een plan van aanpak wordt opgesteld dat in januari 2015 beschikbaar is. Het plan van aanpak inclusief de planning wordt – ter advisering - besproken met het OR-Platform of Bijzondere Ondernemingsraad (hierna: BOR) en met de inbreng van het OR-Platform/BOR zal rekening gehouden worden. De secretarissen zeggen toe dat er voldoende tijd zal zijn voor advisering over het bedrijfsplan.

3.5 Leren van anderen

Op 12 november 2014 vond een voorlichtingsbijeenkomst plaats voor raadsleden en andere belangstellenden over ervaringen van een aantal andere gemeenten met een ambtelijke fusie. Opvallend was dat in de cases vertrouwen en de gunfactor een veel grotere bijdrage leverden aan het succes dan dichtgetimmerde afspraken over onderlinge verrekening en gedetailleerd vastleggen van onderlinge machtsverhoudingen.

De ondernemingsraden **adviseren** om bij de verdere vormgeving van de organisatie minder het accent te leggen op het reguleren van de onderlinge machtsverhoudingen en meer op het realiseren van een gezamenlijk gedragen kwalitatief goed draaiende organisatie. Kortom bouwen aan/op vertrouwen. Openheid en transparante processen zijn daarbij een voorwaarde.

4 Gemaakte afspraken

Gevolgen voor medewerkers kunnen ingrijpend zijn; afspraken over gevolgen en proces

Het voorgestelde besluit kan ingrijpende gevolgen hebben voor de medewerkers van de vier gemeenten. Het OR-Platform heeft daarom voorgesteld om afspraken te maken voor de start van het reorganisatieproces. Dit om de onzekerheid bij medewerkers over de mogelijke gevolgen te verminderen en duidelijkheid te verschaffen over de invulling van de medezeggenschap. Door de secretarissen is aangegeven dat hun voorkeur uitgaat naar het opstellen van een "gentleman's- agreement" tussen de colleges van de BUCH gemeenten. Daarmee wordt bedoeld een afspraak waarvoor alle betrokken partijen zich zullen inzetten en waarvan slechts bij hoge uitzondering en na goed overleg afgeweken kan worden. De gentleman's-agreement wordt gemaakt tussen de colleges van de vier gemeenten. De secretarissen delen het concept van het gentleman's-agreement met het OR-platform/BOR, voor reactie en eventuele aanvullingen of aanscherpingen.

Door het OR-Platform is toch aangedrongen op eenduidige afspraken tussen de ondernemingsraden en secretarissen. De door het OR-Platform voorgestelde afspraken zijn één voor één doorgenomen en de volgende afspraken zijn gemaakt tussen het OR-Platform en de secretarissen:

- 4.1 alle medewerkers worden meegenomen naar de nieuwe organisatie. Er vallen geen gedwongen ontslagen. Eventuele boventaligheid in de nieuwe organisatie wordt zoveel mogelijk opgelost door natuurlijk verloop.
- 4.2 in het op te richten BGO worden regels afgesproken hoe om te gaan met functiewijzigingen en plaatsing van medewerkers in een andere functie. In aanvulling daarop lijkt het de ondernemingsraden

vanzelfsprekend dat er een sociaal plan/statuut wordt vastgesteld, geldend voor alle vier de gemeenten, voorafgaand aan personele en organisatorische veranderingen.

- 4.3 om boventaligheid te vermijden worden nadere afspraken gemaakt en uitgewerkt in de gentleman's-agreement. De secretarissen hebben in het overleg van 12 november 2014 aangegeven dat het voorstel van het OR-Platform om vacatures tot 1 januari 2017 te vervullen op basis van een tijdelijke aanstelling al praktijk is.
- 4.4 afgesproken is dat in de uit te werken gentleman's-agreement tussen de colleges regels worden vastgelegd hoe om te gaan met personele of arbeidsvoorwaardelijke aanpassingen met het oog op de vorming van de nieuwe organisatie en de vorming van het BGO.
- 4.5 er worden met het OR-Platform/BOR procesafspraken gemaakt over de wijze waarop de medewerkers worden betrokken en de wijze waarop de medezeggenschap wordt betrokken bij de nadere uitwerking van de nu voorliggende besluiten. Eén en ander wordt opgenomen in een plan van aanpak en een planning.
- 4.6 ter voorkoming van onevenredige werkdruk wordt in de planning de extra belasting van medewerkers berekend en zo nodig wordt extra formatie ingezet. Gedurende het veranderingsproces wordt de werkdruk voortdurend gemonitord en zo nodig worden extra maatregelen genomen. De ondernemingsraden **adviseren** dringend extra middelen uit te trekken voor de inzet van tijdelijke extra formatie daar waar de werkdruk te hoog is. De ondernemingsraden **adviseren** daarbij om niet alleen te kijken naar de extra inzet van medewerkers in werkgroepen, etc., maar naar alle medewerkers omdat de inzet van medewerkers in werkgroepen zal leiden tot extra belasting van de andere collega's.
- 4.7 zodra de gemeenteraden instemmen met de nu voorgestelde keuze wordt een bijzondere ondernemingsraad (BOR) opgericht en zal één van de betrokken gemeentesecretarissen aangewezen worden als WOR-bestuurder. Het OR-Platform doet een voorstel voor een daarvoor af te sluiten convenant.
- 4.8 aan de medezeggenschap wordt voldoende tijd gegund om advies- en instemmingsaanvragen te behandelen. Er wordt een minimumtermijn afgesproken van 6 weken – exclusief vakantieperiodes - tussen formele aanvraag en door de medezeggenschap te geven advies en/of instemming. In goed overleg met de medezeggenschap kan eventueel met het oog op het belang van voortgang in het proces of de zorgvuldigheid de termijn worden aangepast.
- 4.9 adviezen van het OR-Platform/BOR over door colleges en /of gemeenteraden te nemen besluiten worden integraal toegezonden aan de colleges en/of de gemeenteraden.
- 4.10 op ieder advies van het OR-Platform/BOR volgt een schriftelijk besluit van de bestuurder waarin aangegeven wordt wat met het advies gedaan wordt.
- 4.11 de medezeggenschap kan op verzoek - en na overleg met de bestuurder - functionarissen die een sleutelrol vervullen in het veranderingsproces in de eigen vergadering uitnodigen voor het verkrijgen van feitelijke informatie.
- 4.12 er is afgesproken dat van geval tot geval in goed overleg met de bestuurder deelname als toehoorder door (een lid van) het OR-Platform in werkgroepen / stuurgroepen mogelijk is.
- 4.13 de door het OR-Platform voorgestelde procesafspraken worden in grote lijnen gedeeld door de secretarissen en zullen worden meegenomen in de uitwerking van het plan van aanpak. De voorgestelde afspraken treft u aan in de bijlage I.

Deze afspraken tussen gemeentesecretarissen en ondernemingsraden worden bij het nu te nemen definitieve besluit en de verdere uitwerking hiervan in acht genomen. Wij **adviseren** u om deze afspraken te gebruiken als input voor het gentleman's-agreement tussen de colleges.

In het overleg is door het OR-Platform voorgesteld om de regel vast te leggen dat geen personele en arbeidsvoorwaardelijke verschuivingen plaatsvinden vóórdat er een in het BGO overeengekomen sociaal plan/statuut is overeengekomen. Door de secretarissen is gesteld dat men een en ander in een gentleman's-agreement wil uitwerken. De ondernemingsraden blijven echter van mening dat voorafgaand aan personele en arbeidsvoorwaardelijke mutaties voor medewerkers duidelijk dient te zijn wat de mogelijke gevolgen zijn en dat het wenselijk is om hiervoor passende maatregelen te treffen. Het gaat hier onder andere over de gevolgen in het kader van de vormgeving van het sociaal domein.

Om die reden **adviseren** de ondernemingsraden om - zo spoedig mogelijk – afspraken te maken in het BGO; desnoods een aantal basisafspraken.

5 De raadpleging van de medewerkers en de effecten op de inzet van de ondernemingsraden

De ondernemingsraden hebben – zoals bekend - in de afgelopen weken een achterbanraadpleging gehouden aan de hand van een aantal stellingen met toelichting (zie bijlage II).

De resultaten van de raadpleging brengen de ondernemingsraden tot de volgende voorzichtige conclusies:

- 1 er wordt door de medewerkers in de vier gemeenten verschillend gedacht over de toekomst;

Bij de gemeente Uitgeest wordt veel gebruik gemaakt van externe inhuur en is de noodzaak tot samenwerken groot, in Heiloo speelt op dit moment de uitvoering van de taakstelling die de gemeenteraad heeft opgelegd aan de organisatie en in de gemeente Bergen, waar het politieke bestuur het minst warm liep voor intensieve samenwerking, zijn de medewerkers het minst overtuigd van een verandering als voorgesteld. In Castricum is onder andere tijdens de bijeenkomst waar de achterbanraadpleging gepresenteerd werd, gezegd door medewerkers van de buitendienst dat zij zich zorgen maken over eventuele verzelfstandiging van de afvalinzameling in de toekomst.
- 2 de meerderheid van de medewerkers meent dat verregaande samenwerking noodzakelijk en wenselijk is. En er is bij de medewerkers een redelijk grote mate van veranderbereidheid en flexibiliteit;
- 3 er lijkt bij de medewerkers van 3 gemeenten een voorkeur te bestaan voor bestuurlijke fusie;
- 4 er bestaan veel zorgen over de gevolgen van de veranderingen voor de eigen werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden;
- 5 er bestaan veel zorgen over de effecten van het veranderingsproces op de werkdruk; er is sprake van een samenloop van organisatieveranderingen, bezuinigingen, toepassen nieuwe wetgeving, aanpassing van werkprocessen (onder andere 3D's), etc;
- 6 de medewerkers hebben grote zorgen over de werkbaarheid bij het moeten bedienen van vier besturen.

Dit is door de ondernemingsraden vertaald naar de volgende doelstellingen:

- de ondernemingsraden zetten zich in voor een zorgvuldig en transparant proces van verandering;
- de ondernemingsraden willen bijdragen aan vermindering van onzekerheid bij medewerkers. Dit door afspraken te maken over plaatsbaarheid in de nieuwe organisatie en de ontwikkeling van eerlijke regels ter begeleiding van de veranderingen;
- de ondernemingsraden willen bijdragen aan een voor alle betrokkenen beheersbare werkdruk.

Uit de achterbanraadpleging blijkt dat van alle voorgelegde alternatieven van samenwerking, voor ambtelijke fusie de minste voorkeur bestaat. Om die reden zou het wellicht voor de hand liggen om te adviseren niet te kiezen voor ambtelijke fusie ("negatief advies"). De ondernemingsraden menen echter dat dit niet in het belang is van de medewerkers. Zij menen echter dat de voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie alsnog onderzocht moeten worden, zodat zowel medewerkers als burgers een helder inzicht krijgen in de effecten van een keuze voor ambtelijke fusie.

Gezien de gesignaleerde verschillen in toekomstbeeld enerzijds en de beleefde onzekerheid anderzijds **adviseren** de ondernemingsraden om medewerkers intensief en goed voor te lichten en te betrekken bij de aanstaande veranderingen.

6 Beoordeling van de voorgelegde varianten

6.1 Ondernemingsraden missen variant: bestuurlijke fusie

In bijlage II treft u de door het OR-Platform gemaakte afwegingen aan over de verschillende alternatieven. In de businesscase wordt gesteld dat een ambtelijke samenvoeging ook leidt tot vergroting van de bestuurskracht. Uit onderzoek van Leeuwendaal naar gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden ¹ blijkt dat de bestuurskracht vooral toeneemt door een bestuurlijke fusie en het heel moeilijk aan te geven is of en in hoeverre een ambtelijke fusie leidt tot vergroting van de bestuurskracht.

6.2 Ondernemingsraden bevreesd voor het afwentelen van de frictiekosten op de burger en de medewerkers

De ondernemingsraden vrezen dat de frictiekosten te laag zijn ingeschat mede gelet op onderzoeken. De ondernemingsraden hebben daarom ook stilgestaan bij een vierde alternatief: bestuurlijke fusie. In de praktijk worden fusies van ambtelijke organisaties regelmatig gevolgd door uiteindelijk een bestuurlijke fusie. Een reden daarvoor is dat bij bestuurlijke fusie aanspraak bestaat op een extra uitkering uit het gemeentefonds voor de opvang van de frictiekosten. Een dergelijke uitkering bestaat niet bij een ambtelijke fusie. Het gaat bij de BUCH-gemeenten om een substantieel bedrag van circa € 15 miljoen.

De ondernemingsraden maken zich ernstig zorgen dat de frictiekosten afgewenteld zullen worden op de burger en de medewerkers.

6.3 Onderzoek naar effecten van bestuurlijke fusie

De ondernemingsraden **adviseren** daarom om alvorens een keuze te maken ook een businesscase te maken voor een bestuurlijke fusie om inzicht te krijgen in de kosten. Mochten de gemeenteraden besluiten een dergelijk onderzoek niet te willen uitvoeren alvorens een besluit te nemen dan **adviseren** de ondernemingsraden om in de nieuwe bestuursopdracht de volgende onderzoeksvraag mee te nemen: het inzichtelijk maken van de effecten van een bestuurlijke fusie. Hiermee wordt bedoeld, de voor- en nadelen voor burger en organisatie en de financiële effecten.

De ondernemingsraden kunnen zich een keuze voor een ambtelijke fusie voorstellen, maar voor het draagvlak en in het kader van goede voorlichting aan de burgers en de medewerkers lijkt het redelijk om in ieder geval ook aan te geven waarom men niet voor een bestuurlijke fusie kiest en wat de gevolgen daarvan zijn.

¹ Han Hiemstra, Kim Camfferman, David Wilbrink –adviseurs Leeuwendaal, Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden, wat levert het eigenlijk op?, rapportage 15 april 2013

7 Beoordeling nut en noodzaak / motieven

Intensieve samenwerking nodig en noodzakelijk

Voor de ondernemingsraden staat de noodzaak om te komen tot verregaande samenwerking vast.

De ondernemingsraden menen dat gekozen dient te worden voor een samenwerkingsvorm gebaseerd op een duidelijke visie, die ook op de lange termijn de nodige stabiliteit garandeert. Alles overziend lijkt samenvoeging van de ambtelijke organisaties daarvoor de beste kansen te bieden. Het is het beste antwoord op kwetsbaarheid en kwaliteit. Ook voor medewerkers is dit in vergelijking met variant A en B de beste optie. Gezien het risico van verhaal van frictiekosten op de medewerkers en de burgers gaat de voorkeur van de ondernemingsraden uit naar bestuurlijke fusie. In dit verband wordt verwezen naar landelijk onderzoek van de RU Groningen² en een onderzoek uitgevoerd door Fraanje en Herwijer³. Uit beide onderzoeken blijkt dat de financiële effecten van ambtelijke fusie, uitgezonderd een bestuurlijke fusie vaak teleurstellend zijn.

De ondernemingsraden kunnen zich desalniettemin in grote lijnen vinden in de motieven om te komen tot een gefuseerde ambtelijke organisatie. In vergelijking met de andere onderzochte alternatieven zien de ondernemingsraden als voornaamste voordelen:

- de organisatie is minder kwetsbaar, groter en steviger met meer mogelijkheden om risico's te spreiden;
- het leidt tot hogere kwaliteit van integrale dienstverlening;
- voor medewerkers ontstaat een grotere interne arbeidsmarkt;
- een proces gericht op integratie – in tegenstelling tot een proces gericht op ontvlechting als bij de onderzochte SSO-variant – biedt meer uitdaging en kansen voor alle betrokkenen.

Deze voordelen zijn ook te realiseren bij een bestuurlijke fusie, die daarnaast nog als extra voordelen oplevert:

- een eenduidiger en goedkopere besturing;
- frictiekosten kunnen deels verhaald worden op het gemeentefonds;
- er is geen onderlinge verrekening nodig.

² Maarten Allers, Bieuwe Geertsema, "Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling", Me Judice, 9 november 2012.

³ Fraanje en Herwijer, Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?, Politieke Wetenschappen 2013 nr. 3

8 Beoordeling kader organisatie

In de stukken wordt een globaal kader aangegeven voor de vormgeving van de organisatie maar veel moet nog worden uitgewerkt. Hieronder wordt ingegaan op een aantal punten:

8.1 *Wenkend perspectief: ambities vragen om extra inspanningen van de medewerkers én van de organisatie*

De ambities voor de nieuwe organisatie zijn hoog. Het globale kader voor het "wenkend perspectief" stelt de kwaliteit van de dienstverlening van de nieuwe organisatie centraal en de ambitie om tot de beste dienstverleners van gemeenten in Nederland te gaan behoren. De ondernemingsraden begrijpen deze ambitie, maar wijzen er op dat die ambitie alleen te realiseren is als geïnvesteerd wordt in organisatie en medewerkers. De ambitie betekent een "upgrading" van de organisatie op alle niveaus en investeren in de ontwikkeling van de daarvoor benodigde competenties van de medewerkers. Ook kan het een opwaartse druk op het salarisgebouw betekenen.

Tegelijkertijd bestaan ook zorgen over de mogelijke gevolgen daarvan voor medewerkers van wie meer gevraagd zal worden. De ondernemingsraden **adviseren** om een uiterste inspanning te plegen om alle medewerkers daarin mee te nemen en voldoende faciliteiten en middelen ter beschikking te stellen ter ondersteuning van verdergaande competentieontwikkeling.

8.2 *Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam logisch; one man one vote*

Voorgesteld wordt om de gefuseerde ambtelijke organisatie onder te brengen in een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De ondernemingsraden stellen vast dat dit een voor de hand liggende optie is. In de stukken wordt aangegeven dat nog een keuze gemaakt moet worden voor bestuurlijke stemverhoudingen gebaseerd op inbreng of op basis van één stem per gemeente (one man, one vote).

De ondernemingsraden **adviseren** om als uitgangspunt te kiezen: één stem per gemeente. Naar het oordeel van de ondernemingsraden moet bij de fusie het gemeenschappelijk belang van een goede dienstverlening aan alle burgers in het werkgebied centraal staan en minder de onderlinge machtsverhoudingen. In dit verband dient bedacht te worden dat de gemeenten uiteindelijk over het budget blijven gaan.

8.3 *Organisatieprincipes: zelfsturing, smalle top, integrale besturing vanuit één perspectief, cultuur*

De ondernemingsraden pleiten voor een organisatie waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie worden belegd en waar sprake is van een redelijke mate van zelfsturing. De ondernemingsraden pleiten voor een organisatie met een smalle top. Uitgangspunt voor de besturing hoort te zijn: integrale besturing vanuit het gemeenschappelijke belang voor een optimale dienstverlening aan de burgers. Er moet worden vermeden dat aan de top van de organisatie belangenconflicten kunnen ontstaan tussen de verschillende belanghebbenden en dat medewerkers verschillende petten op hebben. Om die reden vinden de ondernemingsraden een eventuele keuze voor een vierhoofdige directie minder gelukkig. Dit past ook minder goed in een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie.

In de uitwerking van de plannen moet ruim aandacht gegeven worden aan de verschillen in werkwijzen, processen en in het bijzonder de verschillende culturen. Kortom de ondernemingsraden pleiten voor concrete maatregelen gericht op het opzetten van één organisatie.

De ondernemingsraden **adviseren** over de vormgeving van de nieuwe organisatie het volgende:

- ga uit van principes van zelfsturing en verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie;
- zorg voor een smalle top en integrale besturing;
- kies voor één directeur van de op te zetten organisatie;
- neem concrete maatregelen gericht op het ontstaan van één nieuwe organisatiecultuur.

8.4 Inrichting front en backoffice; vermijden versnippering

Voorgesteld wordt een front-office te realiseren die zoveel mogelijk lokaal aanwezig is en daarnaast een backoffice. De ondernemingsraden begrijpen de wenselijkheid van lokale aanwezigheid van een aantal publieksfuncties. Tegelijkertijd bestaan ook zorgen dat door een verspreide huisvesting van de verschillende onderdelen van de organisatie het beoogde efficiencyvoordeel en de verminderde kwetsbaarheid niet gehaald worden.

De ondernemingsraden **adviseren** om processen zo in te richten dat de integraliteit van de organisatie er niet negatief door wordt beïnvloed.

8.5 Voor een efficiënte bedrijfsvoering is meer onderlinge afstemming nodig; gemeentelijke kleur kan een drempel vormen in de groei naar één organisatie

Het spreekt voor zich dat politieke gezagsdragers kiezen voor eigen beleid, veel *couleur locale* en de eigen ambtelijke ondersteuning zo dichtbij mogelijk. Het risico bestaat dat daardoor binnen de gefuseerde ambtelijke organisatie de afzonderlijke organisaties blijven functioneren zoals ze nu doen. Het idee van de *couleur locale* kan vervolgens bijdragen aan vasthouden of versterken van het "bloedgroepen/gevoel". Eerder hebben de ondernemingsraden aangegeven dat het wenselijk is in ieder geval aan de top een eenduidige en integrale aansturing te verankeren. Maar dat is naar het oordeel van de ondernemingsraden niet voldoende. Ook op niveaus van beleid en vormgeving van de rest van de organisatie moet optimale dienstverlening op basis van gedeelde procedures en uitgangspunten en zoveel mogelijk uniforme werkprocessen uitgangspunt zijn.

De ondernemingsraden **adviseren** de kwaliteit van de dienstverlening en een efficiënte, eenduidige en uniforme inrichting van processen centraal te stellen. Niet de *couleur locale* maar dienstverlening op maat moet daarbij het leidend principe zijn.

8.6 Geen uitbesteding van werkzaamheden

De ondernemingsraden **adviseren** om vast te leggen dat alle bestaande taken en functies van de vier gemeenten worden ondergebracht in de nieuwe organisatie en dat geen taken worden uitbesteed.

9 Beoordeling financiële doelstellingen

In de stukken wordt een bezuiniging verwacht van 7,5% tot 12,5%. De ondernemingsraden vragen zich af of en in hoeverre dit realistisch is. Uit de al eerder aangehaalde onderzoeken blijkt dat de gekozen vorm van samenwerking vaak niet leidt tot vermindering van de kosten. In dit verband verwijzen de ondernemingsraden nogmaals naar de mogelijk gunstiger financiële effecten van een bestuurlijke fusie. Overigens zijn de ondernemingsraden blij dat te realiseren besparingen primair besteed zullen worden aan inzet voor het "Wenkend Perspectief". Dit is niet alleen aantrekkelijk voor burgers, maar biedt ook voor de medewerkers nieuwe mogelijkheden.

De ondernemingsraden zijn bevreesd voor eventueel ingewikkelde en gedetailleerde verrekenregels en de daaraan verbonden administratieve last. Tegelijkertijd is het eerlijk als er een relatie is tussen geleverde diensten en de daarvoor in rekening te brengen kosten. De ondernemingsraden pleiten echter voor eenvoud en een regeling op basis van vertrouwen.

De ondernemingsraden **adviseren** daarom uit te gaan van een totaal budget voor de nieuwe werkorganisatie zonder kostentoedeling en de daarmee gepaard gaande administratieve belasting (tijdschrijven, complexere financiële administratie, etc.).

10 Beoordeling personele gevolgen / wenselijke regelingen

10.1 Vermindering van personeelsformatie geen doel

In de businesscase ambtelijke fusie wordt vermeld dat de huidige totale formatie van de vier gemeenten stapsgewijs afneemt van 695 fte naar circa 645 fte tot 610 fte in 2020. In het overleg is duidelijk geworden dat vermindering van het aantal medewerkers geen doelstelling is, maar gebaseerd is op landelijke gegevens. Uit deze landelijke gegevens blijkt dat in het algemeen gerekend kan worden met een natuurlijk verloop van deze omvang. Voorts wijzen de ondernemingsraden er op dat uit onderzoeken die recent uitgevoerd zijn bij een aantal BUCH-gemeenten blijkt dat de personele bezetting al lager is dan bij vergelijkbare gemeenten.

Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre bij de gegeven formatie-omvang ook rekening is gehouden met de effecten op de formatie van de uitvoering van de extra taken in het kader van de 3D's en mogelijke effecten van andere externe ontwikkelingen. Graag ontvangen de ondernemingsraden daarover nadere informatie.

De ondernemingsraden **adviseren** om in de communicatie naar de gemeenteraad en de medewerkers duidelijk te maken dat het niet gaat om een bewuste vermindering van formatie, maar om de verwachte gevolgen van natuurlijk verloop. De ondernemingsraden zijn blij dat de afspraak is gemaakt dat er geen gedwongen ontslagen vallen.

10.2 Sociaal statuut / sociaal plan; duidelijkheid voor medewerkers vóórdat geschoven gaat worden

In het kader van de verdere uitwerking van de plannen moet een sociaal statuut/plan worden afgesproken dat voorbehouden is aan het BGO. In de businesscase is al aangegeven dat gelijke arbeidsvoorwaarden uitgangspunt is. De ondernemingsraden gaan er van uit dat er passende oplossingen worden gevonden voor het overbruggen van eventuele verschillen in arbeidsvoorwaarden en dat recht gedaan wordt aan opgebouwde rechten.

Daarnaast vragen de ondernemingsraden bijzondere aandacht voor het volgende. Nu al bestaat bij veel medewerkers de indruk dat senioriteit, het werken in een bepaalde gemeente of het hebben van een bepaalde rol zal leiden tot voorrang of juist het tegenovergestelde bij besluiten tot plaatsing in een functie.

De ondernemingsraden **adviseren** om zo snel mogelijk aan medewerkers duidelijkheid te verschaffen over de regels die gehanteerd zullen worden bij plaatsing en dat in ieder geval beslist wordt op basis van objectieve criteria.

De ondernemingsraden **adviseren** om faciliteiten zoals opleidingen en begeleiding beschikbaar te stellen voor de medewerkers.

Tot slot wijzen de ondernemingsraden er op dat bij veel medewerkers grote onzekerheid heerst over de toekomst.

De ondernemingsraden **adviseren** om bij de verdere uitwerking van de plannen extra aandacht te schenken aan het informeren van de medewerkers over de strekking en reikwijdte van de plannen voor hun werkgelegenheid.

Verder wordt verwezen naar de afspraken vermeld onder paragraaf 4 van dit advies.

Tot slot

Zowel bestuur als medewerkers van de vier gemeenten staan aan de vooravond van een ingrijpende verandering. Een verandering die naar het oordeel van de ondernemingsraden net een stap verder had moeten gaan: bestuurlijke fusie. Maar ook de huidige voorstellen kunnen in grote lijnen rekenen op steun van de medezeggenschap. Een belangrijke rol daarbij speelde dat in het overleg verregaande afspraken gemaakt konden worden over personele gevolgen en vormgeving van de betrokkenheid van medewerkers en medezeggenschap. Afspraken die niet bedoeld zijn om het proces te vertragen, maar om te waarborgen dat medewerkers en medezeggenschap serieus genomen worden. De sfeer waarbinnen die afspraken gemaakt konden worden draagt bij aan vertrouwen in het komende veranderingsproces ondanks het gegeven dat het tevens veel onzekerheid en bij sommige medewerkers angst oplevert. Het opbouwen van een nieuwe organisatie is echter ook en vooral een uitdaging. Als het lukt om een proces op te zetten gebaseerd op onderling vertrouwen en gedreven door de ambitie om er een van de beste dienstverleners van gemeenten van Nederland van te maken, wil de medezeggenschap daar graag aan meewerken.

De ondernemingsraden ontvangen graag een schriftelijke reactie van u waarin u aangeeft of en in hoeverre u de adviezen van de ondernemingsraden wilt opvolgen en bij afwijking van een advies dit te motiveren.

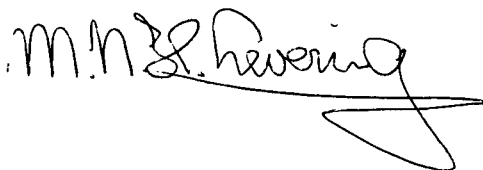
Hoogachtend,

Namens de Ondernemingsraden BUCH gemeenten

Rob Schouten
waarnemend voorzitter OR gemeente Bergen



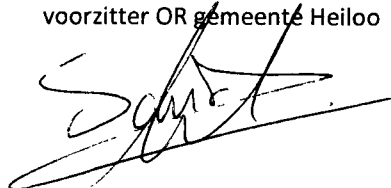
Marcel Levering
voorzitter OR gemeente Castricum



Miranda Faas
waarnemend voorzitter OR gemeente Uitgeest



Sander Verhaar
voorzitter OR gemeente Heiloo



Bijlage I

Voorgestelde procesafspraken betrokkenheid medewerkers

Medewerkers moeten niet alleen geïnformeerd worden, maar ook actief betrokken worden bij de planontwikkeling. Communicatie moet het karakter van een dialoog hebben. Het proces moet zelf draagvlak organiseren;

- communicatie dient niet alleen uit te gaan van zenden, maar vooral ook van luisteren;
- medewerkers worden actief uitgenodigd deel te nemen aan processen ter voorbereiding van besluitvorming;
- medewerkers krijgen een regelmatige terugkoppeling over wat met hun inbreng is gedaan;
- bij verschil van inzicht wordt gekozen voor de dialoog in plaats van top-down beslissen;
- periodiek wordt gedurende het proces gemonitord hoe het proces van betrokkenheid bij de veranderingen verloopt en zo nodig worden aanvullende maatregelen getroffen.

Het proces van verandering moet transparant zijn en voor ieder inzichtelijk;

- openheid en transparantie op alle niveaus van de besluitvorming, geen geheimen;
- duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is;
- duidelijk moet zijn wat verwacht wordt van mensen;
- duidelijk moet zijn wat van de 'veranderaars' verwacht wordt;
- besluitvorming is gebaseerd op inbreng van alle betrokkenen en getuigt van een eerlijke afweging van alle betrokken belangen.

Zorgvuldigheid bij besluitvorming: hoor en wederhoor en bij besluitvorming ten aanzien van personen krijgt ieder gelijke kansen op basis van objectieve criteria.



Wat vind jij er van?

Op 19 januari 2015 nemen de gemeenteraden van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo een ingrijpend besluit over de toekomst van de gemeenten, hun inwoners en medewerkers. Samen werken, samen doen? Op welke terreinen? Een totale samenvoeging van de ambtelijke organisaties? Het zal duidelijk zijn dat welk besluit ook genomen wordt, de gevolgen voor de medewerkers ingrijpend zullen zijn.

Advies van de vier Ondernemingsraden

Het OR Platform BUCH (hierna Platform), bestaande uit 8 leden (twee ondernemingsraadleden van elke gemeente) voert namens de vier ondernemingsraden het overleg over BUCH zaken met de vier gemeentesecretarissen. Het Platform heeft in de afgelopen periode maandelijks overlegd met de gemeentesecretarissen. De inbreng van het Platform was tot nu toe vooral gericht op het proces en minder op de inhoud. Nu bekend is dat er op 25 november 2014 een advies van de Ondernemingsraden wordt verwacht over de Businesscase BUCH-gemeenten (dit is het eindrapport van het onderzoek naar samendoen en samenvoegen), wil het Platform zich meer op de inhoud richten. Het Platform wil graag weten wat de medewerkers er van vinden. Mede aan de hand van jullie reacties zullen de vier Ondernemingsraden apart hun advies opstellen. De adviezen die worden gegeven door de Ondernemingsraden zullen meegenomen worden bij de besluitvorming door de gemeenteraden.

Graag jullie mening

We vinden het belangrijk om in deze fase van het proces jullie mening te horen. We hebben er voor gekozen om in alle vier de gemeenten de medewerkers te vragen een lijst met stellingen in te vullen. Door een reactie te geven op de stellingen die jullie op de volgende bladzijden aantreffen, krijgt de ondernemingsraad een goed beeld van jullie mening.

De Ondernemingsraden maken de uitslag van de raadpleging op:

11 november 2014

in hun eigen gemeente bekend. Tijdens deze medewerkersbijeenkomst is het ook mogelijk met elkaar in gesprek te gaan of vragen te stellen aan de leden van de Ondernemingsraad.

Laat je stem dus horen, en vul de lijst met stellingen in!

Na de vragenlijst treffen jullie een notitie aan waarin je kunt terugvinden welke overwegingen in het Platform een rol hebben gespeeld bij het formuleren van de stellingen. Deze kun je lezen als achtergrondinformatie voordat je de lijst met stellingen invult.

Ook vind je als bijlage de presentatie die het Platform ontvangen heeft van de procesbegeleider en gemeentesecretarissen over de Businesscase BUCH-gemeenten.

De lijst met stellingen kun je **vóór 31 oktober 2014 anoniem** inleveren bij :

DE STELLINGEN

	Mee eens	Niet mee eens	Geen mening
Er is voldoende duidelijkheid over de gezamenlijke visie van de vier gemeenten over het doel van het onderzoek	0	0	0
Hoofddoel van samenwerking moet zijn verbetering van de professionaliteit van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger	0	0	0
Kostenbesparing is het hoofddoel van samenwerking	0	0	0
Ik vind het acceptabel dat bij samenwerking tegelijk bezuinigd wordt op de ambtelijke organisatie	0	0	0
Ik vind het belangrijk dat toegezegd wordt dat er geen gedwongen ontslagen vallen	0	0	0
Ik vind het belangrijk dat toegezegd wordt dat ik dezelfde functie behoud	0	0	0
Ik zou wel voor vier verschillende colleges van burgemeester en wethouders kunnen werken	0	0	0
Baangarantie vind ik belangrijker dan de plaats waar ik het werk moet doen	0	0	0
Ik vind het belangrijk dat ik in hetzelfde gemeentehuis blijf werken waar ik nu al werk	0	0	0

	Mee eens	Niet mee eens	Geen mening
We kunnen het beste alles bij het oude houden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
We moeten geen (onderdelen van) taken onderbrengen in afzonderlijke organisaties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medewerkers zijn het meest gebaat bij een ambtelijke fusie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medewerkers zijn het meest gebaat bij een bestuurlijke fusie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ambtelijke fusie tussen de vier gemeenten is noodzakelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Als ik mocht kiezen, zou mijn voorkeur uitgaan naar (slechts 1 antwoord kiezen)

- Alles bij het oude houden
- Samendoen op onderdelen
- Ambtelijke fusie
- Bestuurlijke fusie

Heb je nog op- en of aanmerkingen? Die kun je hieronder kwijt.

Begrippenlijst

Bestuurlijke fusie: Bij bestuurlijke fusie wordt er één gemeente gevormd (met een nieuwe naam) waardoor er dan sprake is van één ambtelijke organisatie, één griffie, één gemeenteraad en één college van Burgemeester en Wethouders.

Frichtiekosten: eenmalige kosten die zijn gemoeid met de overdracht (transitie) of omvorming (transformatie) van een organisatie en die geen invloed hebben op de dienstverlening naar de burger

Sociaal domein: dit betreft sociale onderwerpen als (jeugd)zorg, werk en actieve deelname aan de samenleving

Overhead: kosten die worden besteed aan eigen organisatie zoals huisvesting

Ontvlechtingskosten: kosten die gemaakt worden om onderdelen uit de gemeentelijke organisatie los te maken

Bestuurskracht: de mate waarin het gemeenten lukt hun opdrachten te realiseren

Overwegingen van het Platform

1. Samenwerken wenselijk

Alle leden in het Platform zijn overtuigd van de nut en noodzaak van samenwerking tussen de vier gemeenten. Tegelijkertijd is duidelijk dat de reden om te gaan samenwerken voor de deelnemende gemeenten verschillend is. Voor de kleinere gemeenten ligt de nadruk op het verminderen van de kwetsbaarheid en het feit dat ze te klein zijn om nieuwe taken zelfstandig op te pakken. Voor andere gemeenten telt weer dat niet meedoen op termijn kan betekenen dat men alleen komt te staan. Tegelijkertijd staat vast dat er in de omgeving weinig andere mogelijke partners zijn, want aansluiten bij de regio Alkmaar vinden de BUCH-gemeenten op dit moment niet wenselijk.

De vier gemeenten delen het standpunt dat voor de uitvoering van veel taken van het Sociaal Domein intensieve samenwerking noodzakelijk is.

Door het onderbrengen van de taken van het Sociaal Domein in een aparte werkorganisatie, zal de organisatie die overblijft kleiner worden.

Overdracht van het budget naar de aparte werkorganisatie betekent dat de politiek en de achtergebleven medewerkers er minder invloed op kunnen uitoefenen.

Als er nog meer taken afgesplitst worden van de organisaties zal dit uiteindelijk leiden tot steeds meer "schotten" tussen de verschillende onderdelen en budgetten en dit zal ten koste gaan van een gezamenlijke benadering van vraagstukken.

2. Ervaringen met verschillende vormen van samenwerking

Omdat de vier gemeenten ervaring hebben met verschillende vormen van samenwerking is door het Platform globaal op een rij gezet wat de voor- en nadelen zijn van die verschillende vormen. Bij elke

vorm van samenwerking staan + en – tekens om aan te geven of het voor het personeel of de organisatie een positief of negatief effect heeft. Een +/- teken geeft aan dat er geen effect is.

2.1 Samenwerken op basis van informele afspraken:

- + Gaat niet ten koste van werkgelegenheid; medewerkers behouden hun baan;
- + Afhankelijk van de kwaliteit van de samenwerking biedt het voor medewerkers de mogelijkheid te beschikken over een collega om mee te overleggen;
- Vergt veel afstemming en overleg en soms tijdrovende verrekensystemen;
- Vaak ontbreekt een visie en een duidelijke doelstelling alsmede gewenste resultaten;
- Resultaten zijn vaak compromissen en niet altijd de beste oplossingen;
- Is kwetsbaar: omdat een centrale aansturing ontbreekt is vaak de eigen agenda dominant bij het bepalen van de aanpak, het nemen van initiatief en het dragen van verantwoordelijkheid;
- Succes is vaak afhankelijk van de inzet van individuele medewerkers;
- Leidt regelmatig tot wrijving en spanningen tussen de samenwerkende gemeenten;
- Kost in de praktijk veel geld en tijd;

Voorlopige eindconclusie: samenwerken op basis van informele afspraken heeft veel beperkingen.

2.2 Samenvoegen van onderdelen (bijvoorbeeld Sociaal Domein) in de vorm van uitvoeringsorganisaties:

- +/- Heeft het voordeel van centrale aansturing; vergt veel afstemming tussen het politiek bestuur en de uitvoeringsorganisatie;
- + Leidt in het algemeen tot een hogere kwaliteit van de dienstverlening;
- + Leidt tot meer specialisatie en kennis van de medewerkers;
- Vergt per onderdeel een eigen bestuur / directie / overhead: er kan wel bespaard worden op inkoop;
- De wens van deelnemende politieke partijen om de eigen gemeentelijke cultuur mee te nemen leidt in het algemeen tot extra uitvoeringskosten;
- Gezamenlijke benadering van vraagstukken wordt lastiger;
- Voor medewerkers betekent het een kleinere interne arbeidsmarkt
- + Tegelijkertijd ontstaan binnen het verzelfstandigd onderdeel misschien meer carrièrekansen;
- Voor medewerkers betekent dit in het algemeen een taakversmalling (minder verschillende taken); medewerkers van de kleinere gemeenten zullen dit bezwaarlijk vinden;
- Het levert voor de medewerkers veel onzekerheid op over de toekomst van hun werk
- Het leidt tot ontvlechtingkosten en verkleining van de gemeente als organisatie: Budgetoverheveling naar de uitvoeringsorganisatie betekent minder mogelijkheden om intern te schuiven met budget;

- De grip op de eigen begroting neemt af.

Voorlopige eindconclusie: *Als onderdelen van de organisaties zelfstandig worden is het Platform bang dat er een ernstig uitgekilde gemeentelijke organisatie overblijft waarin de mogelijkheid voor beïnvloeding van de kosten, de formatie en het budget niet alleen voor medewerkers, maar ook voor de politiek kleiner wordt.*

2.3 Samenvoeging van de ambtelijke organisaties tot één nieuwe ambtelijke organisatie:

- + Heeft het voordeel van één centrale aansturing (directie);
- + Er is één overhead en niet één per zelfstandige uitvoeringsorganisatie;
- + De organisatie is minder kwetsbaar, want hij is groter en steviger met meer mogelijkheden om risico's te spreiden;
- + Het leidt in het algemeen tot hogere kwaliteit van de dienstverlening: de organisatie is minder kwetsbaar en er is een grotere professionaliteit bij de medewerkers;
- + Creëert voor de medewerkers een grotere interne arbeidsmarkt met meer ontwikkelingsmogelijkheden;
- + Er komen meer carrièremogelijkheden op medewerkerniveau;
- Er komen minder mogelijkheden om naar een hogere functie door te groeien;
- + Wat betreft de kosten bestaat theoretisch de mogelijkheid om efficiëncywinst te behalen;
- + Het geeft de politiek een optimale zeggenschap over budgetten;
- Heeft als nadeel dat 4 secretarissen nog steeds de verbinding tussen de organisatie en het bestuur maken, of dat één secretaris vier verschillende verbindingen maakt;
- Er is een risico dat men de frictiekosten niet kan verhalen op gemeentefonds en deze dus gedekt moeten worden door: óf extra lasten voor de burger (verhogen belastingen) óf extra lasten voor de medewerkers (bezuiniging op de ambtelijke organisatie).

Voorlopige conclusie van het Platform: *Een ambtelijke samenvoeging biedt veel voordelen ten opzichte van de andere alternatieven. Het risico bestaat dat de frictiekosten opgevangen zullen moeten worden door de burger en / of de medewerkers.*

2.4 Herindeling (ambtelijke én bestuurlijke samenvoeging):

Vanuit personeelsoogpunt heeft een bestuurlijke samenvoeging de volgende voordelen ten opzichte van ambtelijke samenvoeging:

- + Eén bestuurlijke opdrachtgever (één gemeenteraad, dus besparing op bestuurlijke kosten);
- + Eén beleid en één klant;
- + Eén keer financiële verantwoording;
- + Een rijksbijdrage in de kosten van de samenvoeging van ongeveer 15 miljoen. Hierdoor hoeven de frictiekosten niet gedekt te worden door (een eventuele bezuiniging op) de ambtelijke organisatie.

Castricum en Bergen hebben ervaringen met een bestuurlijke fusie. Naast de voordelen die genoemd zijn bij 'Samenvoeging van de ambtelijke organisatie' zal vooral de bestuurskracht toenemen.

In de praktijk is een proces van ambtelijke samenvoeging soms een laatste stap op weg naar herindeling⁴. Het Platform sluit niet uit dat dit op termijn ook bij de BUCH gemeenten zal plaatsvinden. Met het oog op stabiliteit op langere termijn en kostenbesparing op kortere termijn is herindeling voor de medewerkers het meest aantrekkelijk.

3. Leidt fusie tot kostenbesparing?

Samenwerking in welke vorm dan ook kost geld. Onderzoek naar de effecten van een bestuurlijke fusie en naar de financiële effecten van verschillende vormen van samenwerking laat zien dat de "efficiencywinst" en een besparing in kosten niet haalbaar zijn. Allers en Geertsema onderzochten onder meer de financiële effecten van bestuurlijke fusies en komen tot de volgende conclusie⁵.

	Kort voor herindeling	Kort na herindeling	Na meer dan 4 jaar
Totale lasten	Hoger	Hoger	Hoger
Lasten gemeentebestuur	Geen effect van betekenis	Geen effect van betekenis	Geen effect van betekenis

Fraanje en Herwijer onderzochten de financiële effecten van meerdere vormen van samenwerking, waaronder de ambtelijke samenvoeging. Ook zij komen tot de conclusie dat niet al te veel verwacht mag worden van gewenste kostenbesparingen.⁶

Het Platform pleit er daarom voor om uit te gaan van realistische doelen. Bij een keuze voor een ambtelijke fusie dient een duidelijke en gezamenlijke visie van alle betrokkenen over het doel en de vorm van de samenwerking centraal te staan.

4. Het komende proces van verandering

Vanzelfsprekend dient het proces van verandering transparant en inzichtelijk te zijn en dient er sprake te zijn van heldere en realistische doelen.

Medewerkers zijn graag bereid om mee te denken bij de besluitvorming rond samenwerking als:

- Voorafgaand aan het veranderingsproces duidelijk is hoe met medewerkers omgegaan wordt: geen gedwongen ontslagen en een volwaardige werkplek voor iedereen in de nieuwe situatie;
- Voorafgaand aan het veranderingsproces er een goed sociaal plan / statuut is opgesteld waarin eerlijke regels staan voor de opvang van mogelijke personele gevolgen;
- Er voldoende personele bezetting is om de extra werkzaamheden in het kader van de veranderingen op te kunnen vangen.

⁴ Fraanje en Herwijer, Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?, Politieke Wetenschappen 2013 nr. 3

⁵ Maarten Allers, Bieuwe Geertsema, "Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling", Me Judice, 9 november 2012.

⁶ Fraanje en Herwijer, Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?, Politieke Wetenschappen 2013 nr. 3

5. Tot slot

Het Platform is van mening dat gekozen moet worden voor een samenwerkingsvorm gebaseerd op een duidelijke visie, die ook op de lange termijn de nodige zekerheid garandeert. Samenvoeging van de ambtelijke organisaties lijkt daarvoor de beste kansen te bieden. Het is het beste antwoord op het verlagen van de kwetsbaarheid en het verhogen van de kwaliteit. Ook voor medewerkers is het de beste optie.

Het Platform is van mening dat er voor de medewerkers meer voordelen zijn bij bestuurlijke fusie, maar dat dit op dit moment politiek niet haalbaar is.

