



# Beslisdocument colleges vervolproces samenwerking Purmerend-Beemster

Consequenties ambtelijke fusie en plan van aanpak

Auteur: directies Purmerend en Beemster

11 september 2017

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Korte terugblik	3
1.2 Teruggrijpen op de oorspronkelijke intentie	4
1.3 Naar één gezamenlijke organisatie	4
1.4 Vraagstuk rond eventuele bestuurlijke fusie	5
1.5 Gevraagde besluiten	5
1.6 Medezeggenschap	6
<b>2. Wat is een ambtelijke fusie en waar staan we nu?</b>	<b>7</b>
<b>3. Wat verandert er na een ambtelijke fusie ten opzichte van de huidige situatie?</b>	<b>8</b>
<b>4. Wat zijn de consequenties van een ambtelijke fusie?</b>	<b>9</b>
4.1 Consequenties voor inwoners, bedrijven en instellingen	9
4.2 Consequenties voor (de verhouding tussen) beide besturen	9
4.3 Consequenties voor de verhouding tussen beide besturen en de ambtelijke organisatie	10
4.4 Consequenties voor de ambtelijke organisatie	11
<b>5. Plan van Aanpak</b>	<b>13</b>
5.1 Ontwikkeldoelen	13
5.2 Onderscheid tussen maatregelen op de lange- en korte termijn	13
5.3 Korte termijn maatregelen	14
5.4 Lange termijn maatregelen	15
5.5 Financiën	17
5.6 Volgorde te nemen stappen en tijdpad	19

# 1. Inleiding

Purmerend en Beemster werken sinds 1 januari 2014 ambtelijk samen op basis van een samenwerkingsovereenkomst en verschillende dienstverleningsovereenkomsten. Eind 2016 is deze samenwerking geëvalueerd door KokxDeVoogd<sup>1</sup>. De conclusie van deze evaluatie was dat de ambtelijke samenwerking tussen Beemster en Purmerend onvermijdelijk is en voor beide gemeenten profijtelijk. Daarnaast is geconstateerd dat de samenwerking steeds meer toegroeit naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie die werkt voor twee gemeentebesturen. Dit is een ontwikkeling die als positief wordt beschouwd door beide besturen, maar die niet meer goed aansluit op de dienstverleningsgedachte waarop de samenwerking oorspronkelijk gebaseerd is en de zakelijke afspraken die gemaakt zijn. Om te voorkomen dat deze zakelijke basis onder de samenwerking de verdere groei van de samenwerking afremt, is een herijking nodig van de filosofie waarop de samenwerking is gebaseerd en de bestuurlijk-juridische vorm waarin de samenwerking is gegoten.

## 1.1 Korte terugblik

In de afgelopen jaren zijn de gemeentelijke organisaties van Beemster en Purmerend steeds meer samen gaan doen. Hier hebben beide gemeenten veel energie in gestoken en er is dan ook veel bereikt. Naast efficiencyvoordelen verrijken beide gemeenten elkaar op verschillende terreinen. De specialistische kennis die aanwezig is in de grootschaligere organisatie van Purmerend is nu ook beschikbaar voor Beemster. En andersom leert Purmerend van het generalisme van Beemster en heeft de specialistische kennis van medewerkers uit Beemster op het gebied van toerisme en landelijk gebied nieuwe perspectieven opgeleverd voor Purmerend. Het unieke karakter van beide gemeenten is zo steviger geborgd en de dienende functie van de organisatie aan het bestuur wordt zo versterkt.

Het is bijzonder om te zien dat het inmiddels in de ambtelijke organisatie van Purmerend over het algemeen als vanzelfsprekend wordt gezien om te werken voor Beemster. Het uitgangspunt in de organisatie is dat specifiek Beemsterse problematiek ook ‘des Beemsters’ wordt aangepakt. Dat gaat nog niet altijd goed, maar gezien de relatief korte samenwerkingsperiode is er al wel veel vooruitgang geboekt.

Ook voor inwoners wordt het steeds meer ‘gewoon’ dat beide gemeenten vanuit één organisatie worden bediend: de vergunning voor de Beemster Feestweek wordt nu bijvoorbeeld door de gemeentelijke organisatie van Purmerend afgegeven. En inwoners van Beemster kunnen hun grofvuil nu ook in Purmerend kwijt en vice versa. Uit onderzoek zijn geen significante veranderingen gebleken in de waardering die inwoners van Beemster hebben voor de dienstverlening die hen in de afgelopen jaren is geboden door de gemeentelijke organisatie van Purmerend.

In het evaluatierapport ‘Doorstappen om de samenwerking sterker te maken’ is dan ook geconstateerd dat beide gemeenten voordeel hebben van de samenwerking. De kwaliteit van dienstverlening neemt toe, net als de kansen voor medewerkers, terwijl de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie afneemt. De samenwerking versterkt daarnaast de positie van beide gemeenten en het (bestuurlijke) imago van Purmerend in de regio. Met name voor Beemster geldt dat de ambtelijke samenwerking de kwetsbaarheid van de gemeente op uitvoeringsniveau

---

<sup>1</sup> ‘Doorstappen om de samenwerking sterker te maken’, KokxDeVoogd, 9 november 2016

verkleint. Dit niet alleen met het oog op nieuwe taken die in de toekomst op de gemeente afkomen (bijvoorbeeld met de invoering van de omgevingswet), maar ook met het oog op de hoge eisen die worden gesteld aan de professionaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Dit vraagt om een bepaalde schaalgrootte op uitvoeringsniveau. Daarnaast wordt ook de financiële kwetsbaarheid van Beemster verminderd door de samenwerking met Purmerend.

## 1.2 Teruggrijpen op de oorspronkelijke intentie

De oorspronkelijke intentie die beide gemeenten hadden met de samenwerking is gebaseerd op gezamenlijke waarden, wederzijds respect, vertrouwen en het belang om de dienstverlening aan inwoners te verbeteren.

*‘De gemeenten Beemster en Purmerend zijn burens van elkaar. De onderlinge relatie kenmerkt zich door respect voor elkaars kwaliteiten. De gemeenten willen graag samenwerken: Hoe kunnen de goede burens elkaar helpen en versterken om hun taken voor de inwoners van het gebied zo goed mogelijk uit te voeren?’<sup>2</sup>*

Om de samenwerking verder uit te werken is gekozen voor het sluiten van verschillende dienstverleningsovereenkomsten. De gemeenten kregen hierdoor een zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Deze keus bleek in de praktijk spanning op te roepen in plaats van dat het bijdroeg aan een soepel verlopende samenwerking. De bestuurlijke intentie onder de samenwerking die was gebaseerd op gezamenlijkheid en het dienen van het publieke belang, verdween steeds meer naar de achtergrond.

Het werken met dienstverleningsovereenkomsten heeft beide gemeenten in staat gesteld om te wennen aan elkaar en de samenwerking uit te bouwen. Momenteel zien we echter dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie het functioneren en de verdere ontwikkeling van de ambtelijke samenwerking te veel begrensd. Dit uit zich in spanningen over budget en formatie en verschillende verwachtingen over het bestuurlijk-ambtelijk samenspel en de onderlinge opdrachtverlening. Het is daarom tijd om een volgende stap te zetten en de governance en de vorm waarin de samenwerking is gegoten te herijken op de oorspronkelijke intentie van beide besturen. De vorm van de samenwerking dient de verdere groei van de samenwerking te stimuleren. Het is tijd om de samenwerking te ‘verpotten’.

## 1.3 Naar één gezamenlijke organisatie

Op basis van de evaluatie heeft KokxDeVoogd aanbevolen om de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie los te laten om zo ruimte te creëren voor de laatste fase van de ontwikkeling naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie die werkt voor twee besturen. De situatie waarin beide gemeenten beschikken over één gezamenlijke ambtelijke organisatie vraagt om een wezenlijk andere relatie, gebaseerd op gelijkwaardigheid en gezamenlijk eigenaarschap.

De raad van Beemster d.d. 7 februari 2017 en het college van Purmerend van 16 mei 2017 hebben op basis van de evaluatie van KokxDeVoogd ingestemd met het voortzetten van de samenwerking en de intentie uitgesproken om koers te zetten naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie. De raad van Purmerend heeft hier kennis van genomen. Het college van Purmerend heeft in haar besluit aangegeven dat zij eerst de consequenties in kaart wil brengen van het werken met één gezamenlijke organisatie voordat zij hierover een definitief besluit neemt. Daarom is opdracht

---

<sup>2</sup> Intentieverklaring Purmerend-Beemster, 2 februari 2012

gegeven aan de directie om een plan van aanpak te maken waarin maatregelen zijn opgenomen die nodig zijn om de samenwerking tussen beide gemeenten te versterken en te komen tot één gezamenlijke ambtelijke organisatie.

Met dit document voldoen wij aan deze opdracht. In dat kader beantwoorden wij de volgende vijf vragen:

1. Wat is een ambtelijke fusie en waar staan we nu?
2. Wat verandert er na een ambtelijke fusie ten opzichte van de huidige situatie?
3. Wat zijn de consequenties van een ambtelijke fusie voor inwoners, beide besturen en de ambtelijke organisatie?
4. Welke maatregelen kunnen op korte termijn al genomen worden om de samenwerking te versterken en te koersen op een volwaardige ambtelijke fusie?
5. Welke stappen moeten er op de langere termijn worden genomen om het proces om te komen tot een volwaardige ambtelijke fusie af te ronden en wat is hiervoor het plan van aanpak?

## 1.4 Vraagstuk rond eventuele bestuurlijke fusie

Dit document richt zich op het versterken van de ambtelijke samenwerking met als doel te komen tot een volwaardige ambtelijke fusie tussen beide gemeenten. De uitvoeringkracht van beide gemeenten is hiermee gediend en voor de nabije toekomst beter geborgd. Gezien de stappen die al zijn genomen in de afgelopen jaren beschouwen we de ambtelijke fusie voor beide gemeenten als een onomkeerbare stap. Het vraagstuk van de bestuurskracht van vooral Beemster en daarmee annex de vraag naar nut en noodzaak van een eventuele bestuurlijke fusie is van een andere orde en staat nadrukkelijk los van de ambtelijke fusie die nu wordt voorbereid. Een ambtelijke fusie biedt hiervoor namelijk geen oplossing. Wel is het zo dat met de realisatie van de ambtelijke fusie een belangrijke randvoorwaarde voor een eventuele bestuurlijke fusie wordt ingevuld. Maar ook dan nog blijft dat een autonoom politiek-bestuurlijk vraagstuk voor de colleges en raden van beide gemeenten.

## 1.5 Gevraagde besluiten

Op basis van dit beslisdocument vragen wij beide colleges de volgende besluiten te nemen, die ons in staat stellen verder te werken aan de opdracht één gezamenlijke ambtelijke organisatie tot stand te brengen:

1. Onderschrijven van:
  - a. de in paragraaf 4 geschetste consequenties van een ambtelijke fusie voor beide gemeentebesturen en de ambtelijke organisatie;
  - b. de in paragraaf 5 beschreven ontwikkeldoelen die leiden tot een volwaardige ambtelijke fusie en hiermee commitment uit te spreken voor het realiseren van deze doelen;
2. Instemmen met het voorstel om de in paragraaf 5.3 geschetste *bestuurlijke kortetermijnmaatregelen* uit te voeren en over de effectuering hiervan op korte termijn als colleges overleg te hebben.
3. Mandaat verlenen aan de algemeen directeur van Beemster en de directie van Purmerend om de in paragraaf 5.3 geschetste *organisatorische kortetermijnmaatregelen* uit te voeren, gehoord de OR van Purmerend.
4. Instemmen met het voorstel om de in paragraaf 5.4 geschetste *lange termijn maatregelen* voor te bereiden.

5. Instemmen met het voorstel om voor de tijdelijke aanstelling van een kwartiermaker en het inhuren van externe ondersteuning bij het ontwikkelen van een financieel model (samenvoeging budgetten voor organisatiekosten en ontwikkeling verdeelsleutel) als twee gemeenten gezamenlijk een bedrag van € 70.000,- beschikbaar te stellen in de verhouding 80% Purmerend en 20% Beemster.
6. Instemmen met het voorstel om in oktober 2018 een definitief besluit te nemen over een volledige ambtelijke fusie per 1 januari 2019, op basis van de resultaten van de voorbereiding van de lange termijn maatregelen, waaronder het voorstel omtrent het samenvoegen van de budgetten voor organisatiekosten en de verdeelsleutel.

## 1.6 Medezeggenschap

Op basis van de besluitvorming in beide colleges (voorgenomen besluit) zullen wij een adviesaanvraag voor de OR van Purmerend voorbereiden. Deze adviesaanvraag ziet op de beoogde organisatieverandering in Purmerend die ontstaat bij doorvoering van de organisatorische kortetermijnmaatregelen, gerelateerd aan het eindperspectief van één ambtelijke organisatie.

De komende periode zullen we de OR van Purmerend op een goede manier betrekken bij het voorbereiden van de maatregelen uit het plan van aanpak en te zijner tijd zal de OR om advies worden gevraagd als het gaat om de organisatieverandering die ontstaat bij de uitvoering van de lange termijn maatregelen.

Daarnaast zal de medezeggenschap van de griffie van Purmerend om advies worden gevraagd over een voorgenomen besluit over de vorming van één griffiebureau, wanneer uit nader onderzoek blijkt dat dit wenselijk is.

## 2. Wat is een ambtelijke fusie en waar staan we nu?

Een ambtelijke fusie is een vorm van intergemeentelijke samenwerking. Het basiskenmerk van een ambtelijke fusie is dat de samenwerkende gemeenten zelfstandig blijven en autonome besturen hebben die gebruik maken van één gezamenlijk ambtelijk apparaat.

Bij een ambtelijke fusie zijn grofweg twee rechtsvormen mogelijk. Er kan voor gekozen worden om de ambtelijke capaciteit onder te brengen in een aparte entiteit, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In dat geval zouden Beemster en Purmerend samen een gemeenschappelijke regeling (GR) op moeten richten om daar het personeel in onder te brengen. Een dergelijke GR heeft een apart bestuur, bestaande uit een algemeen- en een dagelijks bestuur of één bestuur. Een tweede mogelijkheid is om de ambtenaren van de ene gemeente rechtspositioneel onder te brengen bij de andere gemeente. Dit model zien we vaak wanneer een kleinere gemeente ambtelijke samengaat met een grotere gemeente. De afspraken tussen gemeenten die een dergelijke ambtelijke fusie aangaan worden meestal vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

In een eerder stadium van het samenwerkingsproces tussen Purmerend en Beemster is al geconcludeerd dat wenselijk is om te kiezen voor het onderbrengen van de ambtenaren van Beemster bij Purmerend in plaats van de gehele organisatie onder te brengen in een aparte entiteit (een gemeenschappelijke regeling). Hier is in de afgelopen periode ook al naar gehandeld, aangezien nagenoeg alle ambtelijke functies van Beemster al worden uitgevoerd door Purmerend en de meeste medewerkers van Beemster daar al in dienst zijn. De keuze voor deze variant heeft als voordeel dat de colleges directe sturing houden op de ambtelijke organisatie, in tegenstelling tot de situatie waarin de ambtelijke organisatie in een aparte GR wordt ondergebracht met een eigen bestuur en de colleges sterker in de rol van 'klant' van de ambtelijke organisatie komen. Voor het vervolg van dit beslisdocument gaan we ervan uit dat de ambtelijke organisatieonderdeel blijft van de gemeente Purmerend.

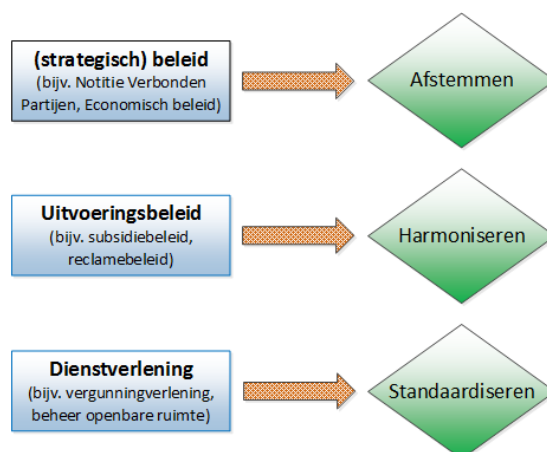
De conclusie is hiermee dat de samenwerking tussen Beemster en Purmerend al veel kenmerken van een ambtelijke fusie vertoont. Beide gemeenten zijn autonoom en maken gebruik van een ambtelijke organisatie die grotendeels geïntegreerd is. Daarnaast is er een passende rechtsvorm waarbinnen de ambtelijke samenwerking opereert en zijn de afspraken tussen beide gemeenten vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. De vraag is daarom wat het verschil is tussen de huidige situatie en een situatie waarin we spreken van een volwaardige ambtelijke fusie.

### 3. Wat verandert er na een ambtelijke fusie ten opzichte van de huidige situatie?

Het eerste belangrijke verschil tussen de huidige situatie en de situatie waarin we spreken van een volwaardige ambtelijke fusie is dat de huidige basis onder de samenwerking expliciet verlaten wordt. Hierbij wordt de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen beide besturen vervangen voor een relatie die is gebaseerd op het werken met één gezamenlijke ambtelijke organisatie en gelijkwaardigheid tussen beide besturen in hun verhouding tot die gezamenlijke ambtelijke organisatie. De hieronder beschreven verschillen vloeien allemaal voort uit het verlaten van de huidige samenwerkingsfilosofie gebaseerd op een dienstverleningsrelatie.

Een tweede belangrijk verschil tussen de huidige situatie en de situatie waarin we spreken van een volwaardige ambtelijke fusie is dat het college van Purmerend de zeggenschap over de ambtelijke organisatie in materiële zin gaat delen met het college van Beemster. Daardoor is het college van Beemster weer medeverantwoordelijk voor een ambtelijke organisatie, namelijk de gezamenlijke, wat in de huidige situatie niet het geval is. De colleges overleggen in de nieuwe situatie over strategische beslissingen omtrent hun gezamenlijk organisatie. Het gaat hierbij om beslissingen omtrent de organisatie die ook effect hebben op de dienstverlening of het functioneren van het college van Beemster, bijvoorbeeld de beslissing om taken op het gebied van belastingen of ICT uit te besteden aan een samenwerkingsverband.

Verder zal er vaker afstemming gezocht moeten worden tussen beide colleges als het gaat om (strategisch) beleid, hoewel de vaststelling ervan een eigen verantwoordelijkheid van ieder college blijft. Daarnaast leert de ervaring bij ambtelijke fusie dat het wenselijk is om het uitvoeringsbeleid zoveel mogelijk te harmoniseren en de dienstverlening aan inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven zoveel mogelijk te standaardiseren vanwege overwegingen van effectiviteit en doelmatigheid voor de uitvoering vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie.



Een derde belangrijk verschil is dat er niet langer per dienst wordt betaald. Passend bij een relatie die is gebaseerd op gelijkwaardigheid en gezamenlijk eigenaarschap worden de budgetten voor de organisatiekosten samengevoegd en wordt er gewerkt vanuit één financieel model. Daarbij blijven de programmabudgetten gescheiden en is de aanwending daarvan een verantwoordelijkheid van de resp. colleges en raden.

Een vierde verschil is dat de juridische basis onder de samenwerking verandert: er wordt niet langer gewerkt met dienstverleningsovereenkomsten maar met één generieke samenwerkingsovereenkomst.

Ten slotte betekent het wijzigen van de samenwerkingsfilosofie dat de integratie van de ambtelijke organisaties wordt afgerond en de gezamenlijke organisatie daadwerkelijk functioneert als één organisatie die onder leiding staat van een gezamenlijke directie. Deze stap is niet groot, aangezien de meeste ambtenaren van Beemster al in dienst zijn van Purmerend., Van de bovenstaande zaken die gaan veranderen verwachten wij dat de meeste tijd en energie zal gaan zitten in het zoeken van afstemming op beleidsniveau, harmoniseren van uitvoeringsbeleid, standaardiseren van de dienstverlening en komen tot één financieel model en verdeelsleutel.



## 4. Wat zijn de consequenties van een ambtelijke fusie?

Hieronder wordt dieper ingegaan op de consequenties van de laatste stappen die genomen moeten worden om te komen tot een ambtelijke fusie. Met deze laatste stappen bedoelen wij de veranderingen zoals deze in paragraaf 3 zijn beschreven.

In dit document gaan we niet diep in op de vraag wat de voor- en nadelen of consequenties zijn van de ambtelijke samenwerking op zichzelf. Deze vraag is aan bod gekomen in het rapport 'Doorstappen om de samenwerking sterker te maken' (KokxDeVoogd, 9 november 2016). Op basis van dit rapport hebben beide gemeenten al geconstateerd dat de samenwerking profijtelijk is en besloten om de samenwerking voort te zetten. Daarom volstaan we in het voorliggende document met de korte terugblik die in paragraaf 1.1 is gegeven.

### 4.1 Consequenties voor inwoners, bedrijven en instellingen

De ambtelijke samenwerking tussen Purmerend en Beemster is gestart met het doel om de dienstverlening aan inwoners te verbeteren (zie paragraaf 1.1). Het uitgangspunt is daarom dat de laatste stappen om de ambtelijke fusie volledig door te voeren voor inwoners, bedrijven en instellingen alleen in positieve zin merkbaar zullen zijn in de vorm van de toegankelijkheid, kwaliteit, continuïteit en toekomstbestendigheid in de dienstverlening. De ambtelijke fusieorganisatie zal door eenduidige besturing en aansturing, stroomlijnen van processen en bundeling van kennis en kunde meer dan in het huidige tussenmodel beschikken over de hiervoor benodigde uitvoeringskracht.

### 4.2 Consequenties voor (de verhouding tussen) beide besturen

De opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen de colleges van Purmerend en Beemster komt te vervallen. Beide gemeentebesturen behouden hun autonome positie en eigen verantwoordelijkheden op beleidsterreinen, maar delen de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke organisatie. Om de bestuurlijke zelfstandigheid te waarborgen en de politiek-bestuurlijke sturing op de organisatie goed te laten functioneren is het belangrijk dat beide colleges (en in mindere mate geldt dit ook voor de raden) en de individuele collegeleden op portefeuillehoudersniveau elkaar vaker opzoeken om tot afstemming te komen in een vroeg stadium van het proces van beleidsvorming. Commitment van beide besturen op dit punt is hierbij een noodzakelijke voorwaarde voor succes. Dat helpt om de beleidsontwikkeling en de daarop gebaseerde uitvoering en dienstverlening in een vroegtijdig stadium te stroomlijnen. Hierbij geldt dat op beleidsniveau het unieke karakter van beide autonome gemeenten uitgangspunt blijft, maar in de uitvoering en in de dienstverlening zoveel mogelijk gewerkt wordt vanuit eenduidigheid en standaardisatie. Hiermee blijven de uitgangspunten van de intentieovereenkomst overeind:

- Contextrijke onderwerpen vragen om maatwerk en differentiatie.
- Contextarme onderwerpen liefst zo efficiënt mogelijk en gestandaardiseerd.

Het wijkgericht werken kan een belangrijke rol spelen om de uniciteit van beide gemeenten te waarborgen. Beemster is al opgenomen in het wijkgerichte werken van Purmerend, maar volgt hierin wel een eigen koers. Het wijkgerichte werken dient gezamenlijk voortgezet te worden en

te worden versterkt. Op deze manier kan de gezamenlijke organisatie ‘van buiten naar binnen’ werken vanuit de eigenheid van de verschillende wijken en kernen. De identiteit van beide gemeenten en de individuele wijken en kernen wordt op deze manier gewaarborgd.

Het blijft dus mogelijk voor beide besturen om een eigen koers te bepalen, maar de effectiviteit van de ambtelijke samenwerking stelt hier zekere grenzen aan. Het is daarom wenselijk dat beide colleges met elkaar verkennen op welke terreinen afstemming gezocht moet worden, waar mogelijk ook gezamenlijk uitvoeringsbeleid mogelijk is en op welke terreinen niet. Op basis van de collegeprogramma’s en het vigerende beleid van beide gemeenten kan bepaald worden op welke beleidsterreinen eigenstandig uitvoeringsbeleid van beide gemeenten uitgangspunt van handelen blijft en op welke gebieden een gestandaardiseerde dienstverlening wenselijk en mogelijk is vanuit het oogpunt van kwaliteit, continuïteit en doelmatigheid. Dat hoeft meteen vanaf dag één maar kan gaandeweg groeien. In de praktijk zullen deze scheidslijnen soms ook onduidelijk of veranderlijk zijn. Het is daarom van belang dat beide besturen elkaar weten te vinden en steeds beter op elkaar ingespeeld raken.

### 4.3 Consequenties voor de verhouding tussen beide besturen en de ambtelijke organisatie

De zorg voor de continuïteit van de ambtelijke organisatie is voortaan een gedeelde verantwoordelijkheid van de colleges, ook al is Purmerend in formele zin eindverantwoordelijk voor de organisatie. Materieel gezien zullen beide colleges (en in het bijzonder de beide portefeuillehouder personeel en organisatie) gezamenlijk het ‘eigenaarschap’ van de ambtelijke organisatie invullen. Het college van Beemster moet zich voldoende kunnen herkennen in de beslissingen die genomen worden en de onderliggende overwegingen en argumenten, maar ook accepteren dat het college van Purmerend uiteindelijk beslist.

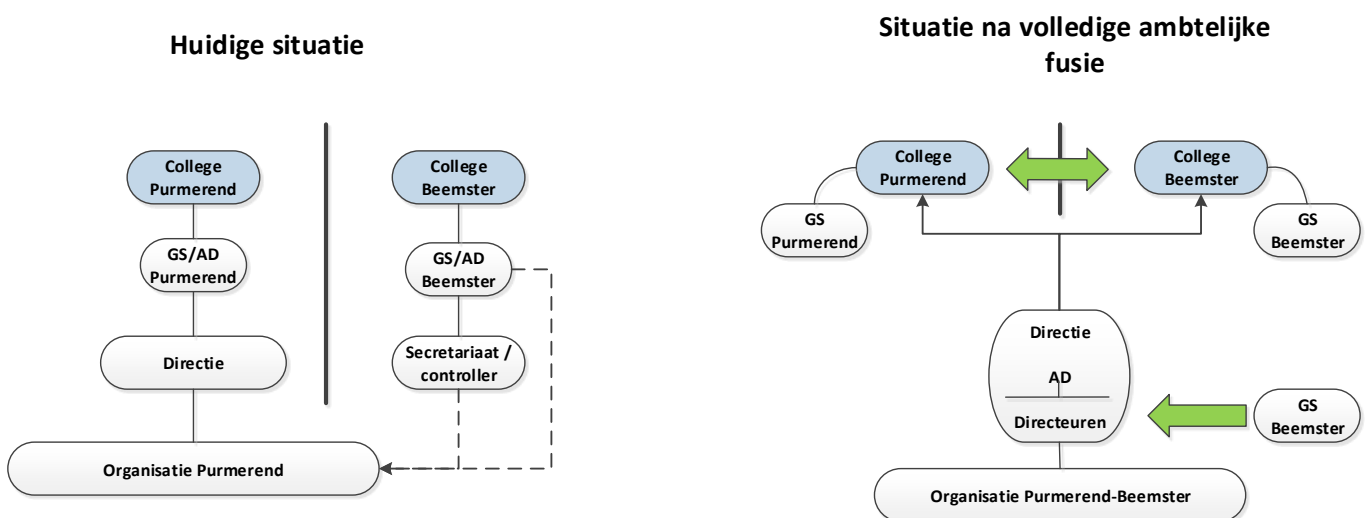
Voor het college van Purmerend geldt dat zij na de ambtelijke fusie zeggenschap over de ambtelijke organisatie gaat delen met het college van Beemster. Dat betekent dat strategische beslissingen over bijvoorbeeld de ontwikkeling van de organisatie of de vraag of een bepaalde gemeentelijke taak afgestoten zullen worden naar een samenwerkingsverband, vooraf besproken worden tussen beide colleges met het oogmerk er consensus over te bereiken. Ultiem blijft het college van Purmerend beslissingsbevoegd ten aanzien van de ambtelijke organisatie.

Voor de gemeente Beemster geldt dat zij na de ambtelijke fusie ook formeel niet langer over een eigen ambtelijke organisatie beschikt. Door de invulling van het gezamenlijk eigenaarschap van de ambtelijke organisatie zal de afstand tussen het college en de gezamenlijke ambtelijke organisatie echter kleiner worden. Het college van Purmerend en het college van Beemster hebben beide reguliere portefeuillehoudersoverleggen met de ambtelijke organisatie. Hierdoor kunnen beide colleges via de hiervoor geëigende kanalen communiceren met de organisatie.

Beemster heeft wel nog een eigen gemeentesecretaris en griffier, zoals wettelijk is voorgeschreven. In veel middelgrote en kleine gemeenten heeft een gemeentesecretaris ook de rol van algemeen directeur van de ambtelijke organisatie. De combinatie van beide rollen stelt hem in staat om de organisatie te sturen conform de politiek-bestuurlijke wensen. In het kader van de ambtelijke fusie dient de rol van de gemeentesecretaris van Beemster ten aanzien van de gezamenlijke ambtelijke organisatie opnieuw bepaald te worden. De gemeentesecretaris van Beemster heeft op dit moment geen hiërarchische positie in de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Dit past niet bij de gedachte van een ambtelijke fusie en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide gemeenten voor de ambtelijke organisatie, zoals die ook op collegeniveau geborgd wordt. Het voorstel is daarom om de gemeentesecretaris positie te geven in de leiding van de gezamenlijke organisatie door deze functionaris volwaardig lid te

laten zijn van de directie van de gezamenlijke organisatie, vergelijkbaar aan de situatie die geldt voor de gemeentesecretaris van Purmerend. De effectuering ervan gebeurt om redenen van zorgvuldigheid in twee stappen. Na accordering van dit beslisdocument door beide colleges wordt als eerste stap de gemeentesecretaris van Beemster toegevoegd aan de directie van Purmerend, zonder dat deze daarvan al meteen in formele zin lid wordt. Deze eerste stap past bij de ontwikkelgerichte aanpak van het proces naar een volwaardige ambtelijke fusie, is een uiting van vertrouwen in dat proces en accommodeert de nadrukkelijke wens van college en raad van Beemster op dit punt. Het is aan de directie van Purmerend en gemeentesecretaris van Beemster om onderling afspraken te maken over de portefeuille van de gemeentesecretaris van Beemster binnen de directie en de vervangingsregeling. De tweede stap, het formaliseren van het volwaardige lidmaatschap, wordt bij voorkeur nog dit jaar maar uiterlijk in het eerste kwartaal van 2018 gezet. Dat geeft tijd om dit proces zorgvuldig voor te bereiden en met de OR te bespreken.

In onderstaande visualisatie is het verschil tussen de huidige situatie en de situatie na realisatie van de ambtelijke fusie weer gegeven.



Het voorstel is verder te regelen dat de individuele directieleden vanuit hun portefeuillerverantwoordelijkheid bij beide college- en raadsvergaderingen kunnen aanschuiven bij behandeling van voorstellen over hun domein.

#### 4.4 Consequenties voor de ambtelijke organisatie

Voor het personeel dat nog in dienst was van Beemster betekent de ambtelijke fusie dat zij overgaan naar de organisatie van Purmerend (met uitzondering van de gemeentesecretaris en griffier). De directie heeft straks een scharnierfunctie tussen de beide colleges en de ambtelijke organisatie. De directie heeft in dat kader de verantwoordelijkheid om eventuele problemen die voortkomen uit de spanningsvelden die inherent zijn aan het werken voor twee besturen zo hoog mogelijk in de organisatie op te lossen en medewerkers te ondersteunen in deze verandering. Voor zowel het management als medewerkers geldt dat geïnvesteerd moet worden in het contact met beide besturen vanuit respect voor de autonomie van de besturen en het unieke karakter van beide gemeenten. Het werken voor twee besturen kan soms lastig zijn, maar mag niet leiden tot depolitisering van onderwerpen om onder het primaat van de politiek uit te manoeuvreren: wanneer beide besturen op een bepaald (strategisch) onderwerp vanuit hun verschillende

politiek-bestuurlijke belangen een verschillende koers willen varen, moet dit onderkend en gefaciliteerd worden door de ambtelijke organisatie.

## 5. Plan van Aanpak

### 5.1 Ontwikkeldoelen

Om de samenwerking te versterken en te komen tot een volwaardige ambtelijke fusie, zijn voor de komende periode de volgende ontwikkeldoelen geformuleerd:

1. Er is niet langer sprake van dienstverlening van de ene gemeente aan de andere: de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke ambtelijke organisatie berust bij beide colleges samen, al blijft het college van Purmerend uitiem beslissingsbevoegd;
2. De relatie tussen beide besturen onderling en tussen de besturen en de ambtelijke organisatie is zo vormgegeven dat de ambtelijke organisatie daadwerkelijk in staat wordt gesteld om twee besturen op een gelijkwaardige manier te bedienen en er sprake is van adequate gezamenlijke sturing op één ambtelijke organisatie.
3. Er is sprake van eenheid van leiding binnen de gezamenlijke ambtelijke organisatie, met een volwaardige rol voor de gemeentesecretaris van Beemster.<sup>3</sup>
4. Er is helderheid over de dienstverlening en het uit te voeren beleid, zowel het standaard deel dat voor beide gemeenten gelijk is als het gemeente specifieke deel dat verband houdt met de couleur locale en eigen beleidsprioriteiten van beide colleges en raden.
5. Er wordt gewerkt vanuit een gezamenlijk financieel model, waarin de budgetten voor organisatiekosten bijeen zijn gebracht, gebaseerd op de begroting van de ambtelijke organisatie, en een generieke kostenverdeelsleutel geldt die het mogelijk maakt een beroep te doen op de Btw-vrijstelling.

### 5.2 Onderscheid tussen maatregelen op de lange- en korte termijn

Hieronder zijn de maatregelen opgenomen die genomen moeten worden om het proces om te komen tot een volwaardige ambtelijke fusie af te ronden. Alle maatregelen zijn gekoppeld aan één van de vijf ontwikkeldoelen die hierboven zijn geformuleerd.

Er is onderscheid gemaakt tussen maatregelen die op korte termijn genomen kunnen worden en maatregelen voor de langere termijn. De korte termijn maatregelen zijn te beschouwen als 'quick-wins'. Het zijn maatregelen waarover het college kan beslissen, waarmee belemmeringen in de huidige samenwerking weggenomen kunnen worden en de samenwerking versterkt wordt als opmaat naar de ambtelijke fusie. De lange termijn maatregelen hebben vaak een langere voorbereidingstijd, vergen soms een wijziging in de organisatiestructuur waardoor een medezeggenschapstraject doorlopen moet worden, hebben een sterk politiek-bestuurlijk karakter of er is een raadsbesluit voor nodig. De besluitvorming hieromtrent kan beter over de gemeenteraadsverkiezingen heen worden getild om de nieuwe colleges en raden goed in positie te brengen.

Het uitgangspunt is dat de ambtelijke fusie op 1 januari 2019 volledig geëffectueerd is. Alle hieronder opgenomen maatregelen dienen dan te zijn uitgevoerd. Voor de korte termijn maatregelen geldt dat deze zoveel mogelijk voor 31 december 2017 geëffectueerd worden. Met

---

<sup>3</sup> Met eenheid van leiding bedoelen wij dat alle medewerkers van Beemster en Purmerend vallen onder de hiërarchie van de directie van Purmerend en het voor alle medewerkers helder is wie hun leidinggevende is binnen deze organisatie.

name voor de maatregelen rondom de overgang van personeel kan de zorgvuldigheid evenwel vereisen dat daarvoor meer tijd genomen wordt.

### 5.3 Korte termijn maatregelen

In de onderstaande korte termijn maatregelen is onderscheid gemaakt tussen maatregelen die bestuurlijk van aard zijn en maatregelen die een organisatorisch karakter hebben.

#### **Bestuurlijke maatregelen**

Wij vragen beide colleges om in te stemmen met het voorstel om de onderstaande maatregelen te nemen om de samenwerking te versterken en over de effectuering ervan samen nader overleg te voeren. Deze maatregelen kunnen naar aanleiding van het overleg hierover tussen beide colleges worden aangescherpt of aangevuld.

*Ontwikkeldoel 1: Er is niet langer sprake van dienstverlening van de ene gemeente aan de andere: de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke ambtelijke organisatie berust bij beide colleges samen, al blijft het college van Purmerend ultiem beslissingsbevoegd.*

#### *Maatregelen:*

1. Stel, om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide colleges voor de gezamenlijke ambtelijke organisatie te borgen, een periodiek gezamenlijk Pho in over strategisch personeelsbeleid en organisatieontwikkeling.

*Ontwikkeldoel 2: de relatie tussen beide besturen en de ambtelijke organisatie is zo vorm gegeven dat de ambtelijke organisatie daadwerkelijk in staat wordt gesteld twee besturen op een gelijkwaardige manier te bedienen en er sprake is van adequate gezamenlijke sturing op één ambtelijke organisatie.*

#### *Maatregelen:*

2. Organiseer de vergaderingen van beide colleges op dezelfde locatie en hetzelfde tijdstip. Aan het einde van de vergadering komen beide colleges bij elkaar om elkaar bij te praten en afstemming te zoeken.
3. Organiseer reguliere Pho's met individuele portefeuillehouders van beide colleges en waar dat kan gecombineerde Pho's tussen collegeleden van beide gemeenten met dezelfde portefeuille. (Het aggregatieniveau van de informatievoorziening aan het bestuur wordt op deze manier gelijk getrokken).
4. Organiseer in overleg met beide griffiers themabijeenkomsten voor de raden.

#### **Organisatorische maatregelen**

Wij vragen beide colleges om de directies te machtigen de onderstaande maatregelen in de komende maanden, maar uiterlijk op 31 december 2017 te effectueren.

*Ontwikkeldoel 2: de relatie tussen beide besturen en de ambtelijke organisatie is zo vorm gegeven dat de ambtelijke organisatie daadwerkelijk in staat wordt gesteld twee besturen op*

*een gelijkwaardige manier te bedienen en er sprake is van adequate gezamenlijke sturing op één ambtelijke organisatie.*

**Maatregelen:**

5. Hef de functie van beleidsregisseur op en stel in plaats hiervan de tijdelijke functie van 'kwartiermaker' in. De kwartiermaker is verantwoordelijk voor het uitrollen en monitoren van dit Plan van Aanpak, het inregelen van de nieuwe relatie tussen beide besturen en de ambtelijke organisatie en het oplossen van knelpunten in deze relatie.

*Ontwikkeldoel 3: Er is sprake van eenheid van leiding binnen de gezamenlijke ambtelijke organisatie.*

**Maatregelen:**

6. Voeg de gemeentesecretaris van Beemster, passend bij de ontwikkelgerichte aanpak van het proces van ambtelijke fusie, op informele basis toe aan de directie van Purmerend.
7. Maak een plan om het personeel dat nog in dienst is van Beemster (secretariaat en controller) onder te brengen in de gezamenlijke ambtelijke organisatie, m.u.v. gemeentesecretaris en griffier. Neem voor de overgang de tijd die nodig is om dit zorgvuldig te doen.

## 5.4 Lange termijn maatregelen

De onderstaande maatregelen zijn voor de langere termijn geformuleerd. Wij vragen beide colleges om in te stemmen met het voorbereiden van deze maatregelen, waarover in oktober 2018 besluitvorming zal plaats vinden, gevolgd door implementatie in november/december 2018, zodat de volwaardige ambtelijke fusie op 1 januari 2019 een feit is. Alleen over maatregel 15 zal voor 1 juli 2018 al een besluit nodig zijn om de financiële consequenties nog tijdig in de begrotingen 2019 te kunnen verwerken.

*Ontwikkeldoel 1: Er is niet langer sprake van dienstverlening van de ene gemeente aan de andere: de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke ambtelijke organisatie berust bij beide colleges, al blijft het college van Purmerend ultiem beslissingsbevoegd.*

**Maatregelen:**

8. Bevries de huidige dienstverleningsovereenkomsten en pas de samenwerkingsovereenkomst aan de situatie van een ambtelijke fusie aan.

*Ontwikkeldoel 3: de relatie tussen beide besturen en de ambtelijke organisatie is zo vorm gegeven dat de ambtelijke organisatie daadwerkelijk in staat wordt gesteld twee besturen op een gelijkwaardige manier te bedienen en er sprake is van adequate gezamenlijke sturing op één ambtelijke organisatie.*

*Maatregelen:*

9. Onderzoek in overleg met de griffiers de vorming van één griffiebureau.

*Ontwikkeldoel 4: Er is sprake van eenheid van leiding binnen de gezamenlijke ambtelijke organisatie*

*Maatregelen:*

10. Stel de gemeentesecretaris van Beemster formeel aan als lid van de directie van de gezamenlijke ambtelijke organisatie (komt parttime of op basis van detachering in dienst bij Purmerend)
11. Stel elk directielid in staat om vanuit zijn portefeuillevaardelijkheid bij beide colleges aan te schuiven.

*Ontwikkeldoel 5: helderheid over de dienstverlening en uit te voeren beleid, zowel het standaard deel dat voor beide gemeenten gelijk is als het gemeente specifieke deel dat verband houdt met de couleur locale en eigen beleidsprioriteiten van beide colleges en raden.*

*Maatregelen*

12. Inventariseer overeenkomsten en verschillen in beleid (op basis van collegeprogramma's en beleidsnota's) tussen beide gemeenten. Kijk hierbij goed naar waar beleidsverschillen doorwerken in de uitvoering en dienstverlening aan inwoners en bedrijven. Vervolgens de keuze aan beide besturen voorleggen: waar zijn de unieke kenmerken van beide gemeenten of politiek-bestuurlijke wensen van beide autonome gemeentebesturen leidend, waar moet afstemming tussen beide besturen plaatsvinden en op welke terreinen kan beleid en regelgeving worden geharmoniseerd en op welke niet? Op basis van de inventarisatie kan daarnaast gedacht worden aan de volgende submaatregel:
  - a. werken met gezamenlijke 'topdossiers' of het benoemen van gezamenlijke politiek-bestuurlijke speerpunten in het beleid die prioriteit moeten krijgen in de ambtelijke organisatie.



13. Inventariseer overeenkomsten en verschillen in de uitvoering en dienstverlening. Leg vervolgens de keuze aan beide besturen voor waar het uitvoeringsbeleid al dan niet geharmoniseerd kan worden en dienstverlening gestandaardiseerd kan worden. Maak hier vervolgens afspraken over en leg deze vast in een document, zodat duidelijk is welk niveau van dienstverlening inwoners van Purmerend en Beemster van de gemeentelijke organisatie kunnen verwachten. Hierbij kan worden vastgesteld welke zaken onder standaarddienstverlening (voor beide gemeenten gelijk) vallen en op welke thema's beide besturen specifieke of additionele keuzes willen maken. Op basis van de inventarisatie kan daarnaast gedacht worden aan de volgende submaatregelen:
- a. Versterken gezamenlijk accountmanagement (subsidiërelaties, externe partijen, bedrijven, instellingen, inwoners).
  - b. Versterken gezamenlijke aanpak wijk- en kerngericht werken.
14. Gezamenlijk optreden in regionale verbanden waar dat kan. Starten door gezamenlijke en individuele belangen van beide gemeenten in kaart te brengen en te expliciteren waar deze spanning opleveren voor de samenwerking. Daarnaast onderzoeken of het wenselijk is om een gezamenlijke Notitie Verbonden Partijen te ontwikkelen.

*Ontwikkeldoel 6: werken vanuit een gezamenlijk financieel model, waarin de budgetten voor organisatiekosten bijeen worden gebracht, gebaseerd op de begroting van de ambtelijke organisatie, en een generieke kostenverdeelsleutel geldt die het mogelijk maakt een beroep te doen op de Btw-vrijstelling.*

*Maatregelen:*

- 15. Begroting één ambtelijke organisatie maken, budgetten organisatiekosten samenvoegen en kostenverdeelsleutel ontwikkelen. (zie toelichting in paragraaf 5.5)
- 16. Financieel model doorvoeren in begroting 2019. (zie toelichting in paragraaf 5.5)

## 5.5 Financiën

Er blijven twee gemeentebegrotingen bestaan. In de begroting van de gemeente Purmerend komt één begrotingsprogramma voor de kosten van de ambtelijke organisatie en een inkomstenpost van Beemster op basis van het financiële model en de verdeelsleutel die het resultaat zijn van de uitvoering van maatregel 15. In de begroting van Beemster wordt een post toegevoegd (bijvoorbeeld in de paragraaf Verbonden Partijen) waarin de bijdrage van Beemster in de kosten voor de ambtelijke organisatie is opgenomen.

Voor de uitvoering van het Plan van Aanpak is een bedrag van € 70.000,- benodigd. Dit bedrag bestaat uit de kosten voor het aanstellen van de kwartiermaker (maatregel 5) en het inhuren

van een extern bureau voor het ontwikkelen van één financieel model en een verdeelsleutel (maatregel 15). Voor het aanstellen van een kwartiermaker is een bedrag van € 40.000,- benodigd (aanstelling functionaris in schaal 12 voor 2-3 dagen in de week gedurende één jaar). Voor het uitvoeren van maatregel 15 is een bedrag van maximaal € 30.000,- geraamd. Dit bedrag wordt door beide gemeenten gezamenlijk beschikbaar gesteld (Purmerend 80% en Beemster 20%).

## 5.6 Volgorde te nemen stappen en tijdpad

### Laatste stappen op weg naar een ambtelijke fusie

