Definitief



Verregaande samenwerking of reguliere herindeling?

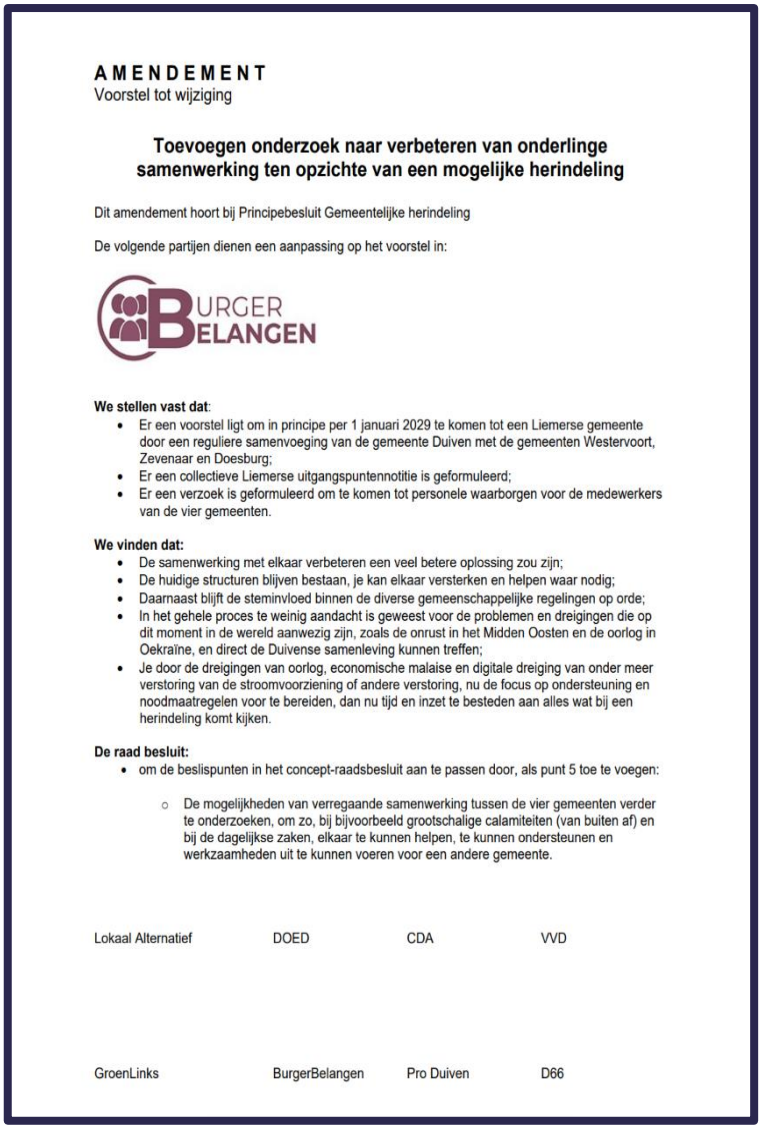
Vergelijking van twee toekomstscenario's voor de gemeente Duiven

Auteur(s) &VDL
Versie 26 augustus 2026
Plaats Eindhoven/Amsterdam, Duiven

1.1. Context

De gemeenteraad van Duiven heeft op 27 januari 2026 het principebesluit genomen om samen met de gemeenten Doesburg, Westervoort en Zevenaar te komen tot een reguliere samenvoeging per 1 januari 2029. Momenteel wordt de besluitvorming op het herindelingsontwerp voorbereid. Dit herindelingsontwerp ligt ter besluitvorming voor in alle vier de gemeenteraden op 16 november 2026.

Tegelijkertijd heeft de gemeenteraad van Duiven op 27 januari het amendement '*Toevoegen onderzoek naar verbeteren van onderlinge samenwerking ten opzichte van een mogelijke herindeling*' aangenomen. Voor de volledigheid is dit amendement opgenomen in deze notitie.



AMENDEMENT
Voorstel tot wijziging

Toevoegen onderzoek naar verbeteren van onderlinge samenwerking ten opzichte van een mogelijke herindeling

Dit amendement hoort bij Principebesluit Gemeentelijke herindeling

De volgende partijen dienen een aanpassing op het voorstel in:

BURGER BELANGEN

We stellen vast dat:
- Er een voorstel ligt om in principe per 1 januari 2029 te komen tot een Liemerse gemeente door een reguliere samenvoeging van de gemeente Duiven met de gemeenten Westervoort, Zevenaar en Doesburg;
- Er een collectieve Liemerse uitgangspuntennotitie is geformuleerd;
- Er een verzoek is geformuleerd om te komen tot personele waarborgen voor de medewerkers van de vier gemeenten.

We vinden dat:
- De samenwerking met elkaar verbeteren een veel betere oplossing zou zijn;
- De huidige structuren blijven bestaan, je kan elkaar versterken en helpen waar nodig;
- Daarnaast blijft de steminvloed binnen de diverse gemeenschappelijke regelingen op orde;
- In het gehele proces te weinig aandacht is geweest voor de problemen en dreigingen die op dit moment in de wereld aanwezig zijn, zoals de onrust in het Midden Oosten en de oorlog in Oekraïne, en direct de Duivense samenleving kunnen treffen;
- Je door de dreigingen van oorlog, economische malaise en digitale dreiging van onder meer verstoring van de stroomvoorziening of andere verstoring, nu de focus op ondersteuning en noodmaatregelen voor te bereiden, dan nu tijd en inzet te besteden aan alles wat bij een herindeling komt kijken.

De raad besluit:
- om de beslispunten in het concept-raadsbesluit aan te passen door, als punt 5 toe te voegen:
    - De mogelijkheden van verregaande samenwerking tussen de vier gemeenten verder te onderzoeken, om zo, bij bijvoorbeeld grootschalige calamiteiten (van buiten af) en bij de dagelijkse zaken, elkaar te kunnen helpen, te kunnen ondersteunen en werkzaamheden uit te kunnen voeren voor een andere gemeente.

Lokaal Alternatief DOED CDA VVD

GroenLinks BurgerBelangen Pro Duiven D66

Om invulling te geven aan deze opdracht worden in deze notitie twee scenario's met elkaar vergeleken:

1. Een scenario waarin de gemeente Duiven zelfstandig blijft functioneren en de samenwerking met de omliggende gemeenten verder wordt versterkt;
2. Een scenario waarin wordt gekomen tot een reguliere gemeentelijke herindeling per 1 januari 2029.

Deze notitie geeft invulling aan deze onderzoeksvraag door beide scenario's op een feitelijke en vergelijkbare wijze naast elkaar te zetten. Het doel is niet om een bestuurlijke voorkeur uit te spreken, maar om inzicht te bieden in de belangrijkste verschillen, kansen en aandachtspunten van beide scenario's.

1.2. Afbakening van de verkenning

Het begrip *verregaande samenwerking* kent in de praktijk verschillende verschijningsvormen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om op afzonderlijke beleidsterreinen samen te werken, taken gezamenlijk uit te voeren, de bedrijfsvoering te bundelen of een gezamenlijke ambtelijke organisatie inregelen. De mate van samenwerking kan daarbij variëren van samenwerking op één specifiek beleidsterrein tot een volledige geïntegreerde ambtelijke organisatie.

Om de vergelijking met een reguliere gemeentelijke herindeling zo goed mogelijk te kunnen maken, wordt in deze notitie uitgegaan van de meest vergaande vorm van samenwerking: een gezamenlijke ambtelijke organisatie (ook wel een ambtelijke fusie). De bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten blijft behouden in dit scenario. Daarmee worden de effecten van samenwerking het meest volledig zichtbaar: zowel de voordelen van het bundelen van capaciteit, expertise en bedrijfsvoering als de bestuurlijke en organisatorische aandachtspunten die ontstaan wanneer meerdere zelfstandige gemeentebesturen gezamenlijk gebruikmaken van één organisatie.

Dit betekent niet dat andere, minder vergaande vormen van samenwerking niet mogelijk zijn. Wanneer

gemeenten ervoor kiezen slechts bepaalde taken, beleidsterreinen of onderdelen van de bedrijfsvoering gezamenlijk te organiseren, doen ook de beschreven voor- en nadelen zich slechts voor dat deel van de samenwerking voor. De schaalvoordelen en mogelijkheden voor bundeling zijn dan beperkter, maar ook de bestuurlijke en organisatorische verwevenheid is kleiner. De ambtelijke fusie wordt in deze notitie daarom gebruikt om het volledige spectrum aan effecten van verregaande samenwerking scherp in beeld te brengen.

In dit scenario blijven de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar bestuurlijk zelfstandig, met ieder een eigen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, terwijl de ambtelijke organisatie gezamenlijk wordt ingericht.

Daartegenover staat het scenario van een reguliere gemeentelijke herindeling, waarbij de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar samen één nieuwe gemeente vormen met één gemeenteraad, één college van burgemeester en wethouders, één burgemeester en één ambtelijke organisatie.

Deze notitie vergelijkt daarmee twee concrete toekomstscenario's voor de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar. De vergelijking is gebaseerd op beschikbare literatuur, praktijkervaringen met ambtelijke fusies en gemeentelijke herindelingen in Nederland en de specifieke context van de vier gemeenten.

2. Ontwikkeling van de twee toekomstscenario's

2.1. Ontwikkeling van ambtelijke fusie

Sinds het begin van deze eeuw hebben verschillende gemeenten gekozen voor een ambtelijke fusie als alternatief voor een bestuurlijke herindeling. De eerste ambtelijke fusie ontstond in 2006 met het gastheermodel tussen Groningen en Ten Boer. In 2008 volgde de BEL Combinatie van Blaricum, Eemnes en Laren als eerste voorbeeld van een klassieke ambtelijke fusie, waarbij de ambtelijke organisaties werden ondergebracht in een afzonderlijke gezamenlijke organisatie (openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen). Daarmee kregen de twee bestuurskundige hoofdvormen van de ambtelijke fusie vorm die tot op de dag van vandaag in Nederland worden toegepast.

'Gastheermodel' (centrumregeling)
Bij een gastheermodel brengt één (kleine) gemeente haar ambtelijke organisatie onder bij een andere (grote) gemeente. De ontvangende gemeente voert de werkzaamheden uit voor beide gemeentebesturen, onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur van de grootste gemeente. Deze vorm wordt uitsluitend toegepast wanneer sprake is van een duidelijk verschil in omvang tussen de deelnemende gemeenten.

'Klassieke' ambtelijke fusie (Wgr)
Bij een klassieke ambtelijke fusie brengen gemeenten hun ambtelijke organisaties onder in een afzonderlijke organisatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit gebeurt in de vorm van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie. De deelnemende gemeenten zijn gezamenlijk eigenaar en opdrachtgever van deze organisatie. De gemeenten blijven daarbij politiek-bestuurlijk zelfstandig, met ieder een eigen gemeenteraad en college van B&W. We zien dit model in de praktijk tussen twee, drie of maximaal vier gemeenten.

Vanaf dat moment is het aantal ambtelijke fusies geleidelijk toegenomen. Inmiddels kent Nederland verschillende ambtelijke fusieorganisaties. Hoewel de bestuurlijke en juridische vorm verschilt, hebben deze organisaties gemeen dat meerdere zelfstandige gemeenten gebruikmaken van één gezamenlijke ambtelijke organisatie.

Een ambtelijke fusie kenmerkt zich doordat de deelnemende gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven. Iedere gemeente behoudt een eigen gemeenteraad, griffie, college van burgemeester en wethouders en gemeentesecretaris. Lokale beleidskeuzes en politieke afwegingen blijven daarmee de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeentebesturen. Tegelijkertijd worden de ambtelijke organisaties samengebracht in één gezamenlijke organisatie, waarin de ambtelijke capaciteit en de bedrijfsvoering worden gebundeld. De deelnemende gemeenten zijn gezamenlijk opdrachtgever van deze organisatie en geven gezamenlijk invulling aan het bestuurlijk eigenaarschap.

Hoewel deze twee hoofdvormen de basis vormen van ambtelijke fusies in Nederland, bestaat in de praktijk geen standaardmodel. Gemeenten geven, afhankelijk van hun lokale context, omvang en bestuurlijke voorkeuren, op verschillende manieren invulling aan de inrichting van een ambtelijke fusieorganisatie. Deze verschillen komen met name tot uiting in de wijze waarop grip, regie en sturing worden georganiseerd.

Zo kiezen sommige gemeenten ervoor om beleidsregisseurs of een bestuursstaf binnen de eigen gemeentelijke organisatie te behouden, terwijl andere gemeenten deze functies volledig onderbrengen in de gezamenlijke organisatie. Ook verschillen ambtelijke fusies in de inrichting van de directie, de positionering van de gemeentesecretarissen en de wijze waarop het bestuurlijk opdrachtgeverschap en eigenaarschap worden vormgegeven. Een ambtelijke fusie is daarmee geen vast organisatiemodel, maar een bestuurskundige constructie waarin gemeenten verschillende keuzes kunnen maken ten aanzien van governance, regie en verantwoordelijkheden.

De belangrijkste reden voor gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie is het versterken van de uitvoeringskracht, terwijl de bestuurlijke zelfstandigheid behouden blijft. Door kennis, capaciteit en bedrijfsvoering te bundelen ontstaat een robuustere organisatie die minder kwetsbaar is, specialistische kennis beter kan organiseren en aantrekkelijker is als werkgever. Daarnaast biedt een gezamenlijke organisatie meer ruimte voor professionalisering, innovatie en strategische beleidsontwikkeling. Daarmee wordt beoogd de voordelen van schaalvergroting te combineren met het behoud van lokale autonomie en bestuurlijke nabijheid.

De ervaringen van de afgelopen twintig jaar laten tegelijkertijd zien dat een ambtelijke fusie ook nieuwe bestuurlijke vraagstukken met zich meebrengt. Eén ambtelijke organisatie werkt voor meerdere autonome gemeentebesturen, die ieder eigen politieke prioriteiten, bestuursculturen en maatschappelijke opgaven kennen. Dat vraagt blijvend om afstemming over capaciteit, prioriteiten, financiën en eigenaarschap.

Uit verschillende evaluaties blijkt bovendien dat de bestuurlijke en organisatorische complexiteit toeneemt naarmate meer gemeenten deelnemen aan een ambtelijke fusie. In de praktijk bestaan ambtelijke fusies daarom uit twee of drie gemeenten. Slecht op één plek in het land is sprake van een ambtelijke fusie van vier gemeenten (BUCH-gemeenten), waarvan de verwachting is dat deze vorm op afzienbare termijn wordt opgeheven ten behoeve van een herindeling van alle of meerdere deelnemers in deze ambtelijke fusieorganisatie.

In Figuur 2.1 is de ontwikkeling van ambtelijke fusieorganisaties in Nederland weergegeven vanaf 2006. Daarbij is aangegeven welke organisaties nog actief zijn, welke zijn ontvlochten waarna de deelnemende gemeenten weer met eigen zelfstandige organisaties verder zijn gegaan en welke uiteindelijk zijn opgegaan in een gemeentelijke herindeling.

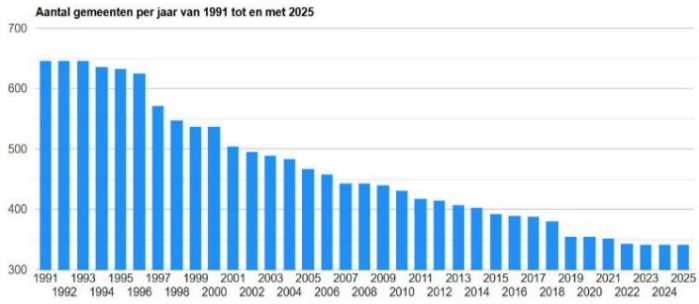
Figuur 2.1. Ontwikkeling van de ambtelijke fusie

Jaar	Gemeenten	Ambtelijke fusie	Huidige status (2026)
2006	Groningen Ten Boer	Groningen – Ten Boer	Herindeling (2019)
2008	Blaricum Eemnes Laren	BEL Combinatie	Actief
2011	Pekela Veendam	De Kompanjie	Ontvlochten (2021)
2012	Ommen Hardenberg	Bestuursdienst Ommen – Hardenberg	Ontvlochten (2019)
2013	Dinkelland Tubbergen	Noaberkracht Dinkelland Tubbergen	Actief
2013	IJsselstein Montfoort	UW Samenwerking	Ontvlochten (2019)
2013	Voorschoten Wassenaar	Werkorganisatie Duivenvoorde	Ontvlochten (2021)
2013	Amstelveen Aalsmeer	Amstelveen – Aalsmeer	Actief
2014	Barendrecht Albrandswaard Ridderkerk	BAR-organisatie	Ontvlochten (2024)
2014	Cuijk Grave Mill en Sint Hubert	Werkorganisatie CGM	Herindeling Land van Cuijk (2022)
2014	Oostzaan Wormerland	OVER-gemeenten	Actief, maar verkenning herindeling Purmerend
2014	Beemster Purmerend	Purmerend – Beemster	Herindeling (2022)
2015	Stede Broec Enkhuizen Drechterland	SED-organisatie	Actief
2015		Werkorganisatie De Wolden Hoogeveen	Actief
2015	Woerden Oudewater	Woerden – Oudewater	Actief
2016	Boxtel St. Michielsgestel	MijnGemeente Dichtbij	Actief
2016	Alphen-Chaam Baarle-Nassau Gilze en Rijen	ABG-organisatie	Actief
2017	Bergen Uitgeest Castricum Heiloo	Werkorganisatie BUCH	Actief, enige ambtelijke fusie in het land van vier gemeenten. Gemeenten in gesprek over herindeling: GR zal naar verwachting eindigen deze of komende bestuurs-periode.
2017	Hillegom Lisse Teylingen	HLTsamen	Actief
2018	Haarlem Zandvoort	Haarlem – Zandvoort	Actief
2018	Duiven Westervoort	1Stroom	Actief, principebesluit herindeling met Doesburg en Zevenaar
2018	Druten Wijchen	Werkorganisatie Druten – Wijchen	Actief
2019	Amsterdam Weesp	Amsterdam – Weesp	Herindeling (2022), ambtelijke samenvoeging ingericht als voorbereiding op de herindeling.
2026	Hilversum Wijdemeren	Hilversum – Wijdemeren	Herindeling (2027), ambtelijke samenvoeging ingericht als voorbereiding op de herindeling.

2.2. Ontwikkeling van bestuurlijke fusie (herindeling)

Gemeentelijke herindelingen kennen in Nederland een lange geschiedenis. Waar herindelingen eerder vooral werden ingezet om kleine gemeenten bestuurlijk en financieel levensvatbaar te houden, ligt de nadruk de afgelopen jaren steeds vaker op het versterken van de bestuurskracht en het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Gemeenten krijgen te maken met complexere maatschappelijke opgaven, een groeiende behoefte aan specialistische kennis en een toenemende druk op de uitvoeringskracht en een krappe arbeidsmarkt. Tegelijkertijd vraagt de samenwerking met andere overheden, maatschappelijke partners en het Rijk om gemeenten die voldoende schaal en capaciteit hebben om deze opgaven op te pakken.

Deze ontwikkeling is ook zichtbaar in het aantal gemeenten in Nederland. In 2005 telde Nederland nog 467 gemeenten. Door opeenvolgende gemeentelijke herindelingen is dit aantal gedaald naar 342 gemeenten per 1 januari 2026, een afname van circa 27%. Ook de komende jaren zet deze ontwikkeling zich voort. Per 1 januari 2027 wordt de gemeente Wijdemeren samengevoegd met Hilversum en per 1 januari 2028 volgt de herindeling van Best en Oirschot.



Aantal gemeenten in Nederland per jaar sinds 1991.

3. Expertmatige vergelijking criteria

Om de twee toekomstscenario's op een gestructureerde wijze met elkaar te vergelijken, worden zij getoetst aan een aantal criteria. Deze criteria hebben betrekking op de belangrijkste aspecten van het functioneren van een gemeente, zoals samenwerking, uitvoeringskracht, robuustheid, financiën, dienstverlening en bestuurlijke haalbaarheid. Per criterium worden de kenmerken van een ambtelijke fusie en een reguliere gemeentelijke herindeling beschreven, gevolgd door een expertmatige interpretatie van beide scenario's.

3.1. Mogelijkheden voor onderlinge samenwerking tussen de vier gemeenten

Dit criterium beoordeelt in hoeverre een ambtelijke fusie of een reguliere gemeentelijke herindeling mogelijkheden biedt om de samenwerking tussen de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar vorm te geven en gezamenlijke opgaven, capaciteit en expertise te organiseren. Daarbij gaat het niet alleen om gezamenlijke beleidsopgaven, maar ook om de praktische mogelijkheden om capaciteit en expertise voor elkaar in te zetten, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening, projectleiding, ICT of specialistische beleidsfuncties.

Een ambtelijke fusie biedt de mogelijkheid om de samenwerking tussen de vier gemeenten verder te intensiveren, terwijl de bestuurlijke zelfstandigheid behouden blijft. De bestaande samenwerking binnen 1Stroom en de goede samenwerkingsrelaties tussen de gemeenten vormen hiervoor een belangrijke basis. Door taken, expertise en bedrijfsvoering verder te bundelen ontstaat één grotere ambtelijke organisatie en kan capaciteit gemakkelijker over de gemeenten heen worden georganiseerd. Een specialist of projectleider hoeft bijvoorbeeld niet meer afzonderlijk door iedere gemeente te worden georganiseerd, maar kan vanuit de gezamenlijke organisatie voor meerdere gemeenten worden ingezet.

Tegelijkertijd blijft de inzet van deze capaciteit plaatsvinden voor vier zelfstandige gemeentebesturen. De gemeenten behouden ieder hun eigen beleidskeuzes, prioriteiten en financiële verantwoordelijkheid. Wanneer de vraag naar capaciteit groter is dan het beschikbare aanbod, moet daarom

worden afgewogen voor welke gemeente of opgave capaciteit wordt ingezet. De praktische mogelijkheden voor onderlinge ondersteuning zijn daarmee niet alleen afhankelijk van de omvang van de gezamenlijke organisatie, maar ook van afspraken over prioritering, opdrachtgeverschap en de verdeling van capaciteit. Uit evaluaties van ambtelijke fusies blijkt dat juist deze bestuurlijke afstemming blijvend aandacht vraagt en dat de kwaliteit van de samenwerking in belangrijke mate wordt bepaald door de inrichting van het opdrachtgeverschap en de governance.

Bij een reguliere herindeling worden de gezamenlijke opgaven, capaciteit en expertise onderdeel van één gemeentelijke organisatie en één gemeentebestuur. Ook hier kunnen medewerkers en specialistische functies breder worden ingezet, maar niet langer in de vorm van ondersteuning tussen afzonderlijke gemeenten. Vergunningverleners, projectleiders, ICT-specialisten en beleidsmedewerkers maken deel uit van dezelfde organisatie en kunnen vanuit één integrale prioritering worden ingezet. De afhankelijkheid van afzonderlijke samenwerkingsafspraken neemt daarmee af. Samenwerking met andere gemeenten en regionale partners blijft vanzelfsprekend noodzakelijk, maar vindt plaats vanuit één nieuwe gemeente.

Vanuit bestuurskundig perspectief bieden beide scenario's daarmee mogelijkheden om capaciteit en expertise te bundelen. Het verschil zit vooral in de manier waarop deze capaciteit wordt ingezet. Een ambtelijke fusie organiseert onderlinge ondersteuning tussen vier zelfstandige gemeentebesturen binnen één gezamenlijke ambtelijke organisatie en vraagt daarom blijvende afspraken over prioritering en verdeling. Bij een herindeling is geen sprake meer van onderlinge ondersteuning tussen de vier gemeenten, maar wordt de beschikbare capaciteit vanuit één gemeentelijke organisatie ingezet voor het gehele grondgebied van de nieuwe gemeente.

3.2. Mogelijkheden om elkaar in de dagelijkse uitvoering en bij grootschalige calamiteiten te ondersteunen

Dit criterium beoordeelt in hoeverre beide scenario's mogelijkheden bieden om elkaar in de dagelijkse uitvoering en bij grootschalige calamiteiten te ondersteunen.

Een ambtelijke fusie vergroot de beschikbare personele capaciteit en specialistische expertise. Bij uitval van medewerkers of een tijdelijke piek in werkzaamheden kan binnen de gezamenlijke organisatie gemakkelijker vervanging worden georganiseerd. Ook bij een grootschalige calamiteit kan expertise vanuit de gehele ambtelijke organisatie beschikbaar worden gesteld. De grotere schaal maakt de vier gemeenten daarmee in beginsel minder kwetsbaar dan wanneer zij afzonderlijk over hun ambtelijke capaciteit beschikken.

Wanneer de organisatie onder druk staat, wordt echter ook het belang van de bestuurlijke inrichting zichtbaar. De gezamenlijke ambtelijke organisatie werkt voor vier gemeentebesturen. Wanneer meerdere gemeenten gelijktijdig extra capaciteit nodig hebben, moet worden bepaald waar de beschikbare medewerkers en expertise worden ingezet. De snelheid en flexibiliteit waarmee kan worden gehandeld, zijn daardoor mede afhankelijk van vooraf gemaakte afspraken over mandaat, prioritering en de verdeling van schaarse capaciteit. Bij de inrichting van een ambtelijke fusie is het daarom van belang dergelijke situaties vooraf te doordenken.

Een reguliere herindeling leidt eveneens tot grotere teams en een bredere beschikbaarheid van specialistische kennis. Bij personele uitval of piekbelasting kan capaciteit binnen de eigen organisatie worden verschoven naar onderdelen waar de behoefte het grootst is. Ook bij een grootschalige calamiteit kan vanuit één bestuurlijke en organisatorische verantwoordelijkheid worden opgeschaald en geprioriteerd. Afstemming tussen verschillende gemeentelijke opdrachtgevers is daarbij niet nodig. Daar staat tegenover dat een grotere organisatie ook meer interne coördinatie vraagt.

Beide scenario's vergroten daarmee de mogelijkheden om onverwachte uitval en piekbelasting op te vangen en bij calamiteiten capaciteit te bundelen. Het onderscheid wordt vooral zichtbaar wanneer snel keuzes moeten worden gemaakt over schaarse capaciteit. Bij een ambtelijke fusie vindt deze afweging plaats binnen een organisatie die voor vier zelfstandige gemeentebesturen werkt en zijn heldere afspraken over prioritering en mandaat daarom essentieel. Bij een herindeling kan dezelfde afweging binnen één bestuurlijke en organisatorische verantwoordelijkheid worden gemaakt.

3.3. Grip en invloed op taakuitvoering

Dit criterium beoordeelt in hoeverre de gemeentebesturen grip houden op de uitvoering van gemeentelijke taken. Daarbij gaat het om de mogelijkheden om prioriteiten te stellen, capaciteit en middelen in te zetten en de ambtelijke organisatie effectief aan te sturen en, waar nodig, bij te sturen.

Bij een ambtelijke fusie behouden de afzonderlijke gemeenteraden en colleges hun wettelijke bevoegdheden en blijven zij verantwoordelijk voor de eigen beleidskeuzes. Daarmee blijft lokaal maatwerk en bestuurlijke autonomie mogelijk. De uitvoering van deze keuzes vindt echter plaats binnen één gezamenlijke ambtelijke organisatie die voor vier gemeentebesturen werkt. Hierdoor verandert de sturingsrelatie tussen bestuur en organisatie. Waar een gemeentebestuur in de huidige situatie rechtstreeks sturing geeft aan de eigen ambtelijke organisatie, gebeurt dit binnen een ambtelijke fusie gezamenlijk met de andere deelnemende gemeenten.

Binnen een ambtelijke fusie vormt dit een belangrijke complexiteit van het model. Verschillen in beleid, werkwijzen en prioriteiten tussen de gemeenten kunnen voor de gezamenlijke organisatie leiden tot extra complexiteit en minder efficiëntie. Vanuit de ambtelijke organisatie kan daardoor een behoefte aan harmonisatie ontstaan, terwijl de afzonderlijke gemeentebesturen juist bestuurlijk zelfstandig zijn gebleven om eigen beleidskeuzes te kunnen maken.

Daarnaast doen de vier gemeenten een beroep op dezelfde beschikbare capaciteit en specialistische expertise. Zeker bij schaarse capaciteit kan hierdoor druk ontstaan op sleutelfunctionarissen en kan bij gemeentebesturen het gevoel ontstaan dat capaciteit ten koste van de eigen gemeente voor een andere gemeente wordt ingezet.

Bij een reguliere herindeling vindt de bestuurlijke sturing plaats vanuit één gemeenteraad, één college en één ambtelijke organisatie. Hierdoor kunnen prioriteiten, capaciteit en middelen integraal worden afgewogen en ontstaat meer ruimte voor strategische beleidsontwikkeling. Daar staat tegenover dat lokale politieke herkenbaarheid en directe invloed van afzonderlijke kernen minder vanzelfsprekend kunnen worden ervaren. Dit vraagt erom dat bestuurlijke nabijheid en de betrokkenheid van inwoners en kernen bewust worden geborgd in de inrichting van de nieuwe gemeente. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld gebiedsgericht werken, dorps- en wijkraden of andere vormen van kern- en inwonersparticipatie.

Het belangrijkste verschil ligt daarmee niet in de formele mogelijkheden om richting te geven aan de taakuitvoering, maar in de wijze waarop deze invloed wordt georganiseerd. Een ambtelijke fusie behoudt de bestuurlijke autonomie en daarmee de mogelijkheid om eigen beleidskeuzes te maken, maar brengt deze keuzes voor de uitvoering samen binnen één organisatie. Hierdoor ontstaat een blijvend spanningsveld tussen lokale autonomie enerzijds en de behoefte van de gezamenlijke organisatie aan eenduidigheid, prioritering en een doelmatige inzet van capaciteit anderzijds. Een reguliere gemeentelijke herindeling brengt de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid binnen één gemeente samen, waardoor deze afwegingen binnen één bestuurlijke context worden gemaakt

3.4. Robuustheid en wendbaarheid van de organisatie

Dit criterium beoordeelt in hoeverre het organisatiemodel bijdraagt aan een robuuste en

wendbare gemeentelijke organisatie. Daarbij gaat het om de mate waarin de organisatie minder kwetsbaar is, beschikt over voldoende strategische capaciteit en in staat is om flexibel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in de uitvoering van gemeentelijke taken.

Een ambtelijke fusie vergroot de schaal van de ambtelijke organisatie en biedt daarmee mogelijkheden om specialistische kennis te bundelen, functies minder kwetsbaar te maken en de strategische capaciteit te versterken. Daarnaast kan worden voortgebouwd op de bestaande samenwerking tussen de vier gemeenten, waardoor niet alle organisatorische structuren opnieuw hoeven te worden ingericht. Tegelijkertijd blijven de deelnemende gemeenten verschillen in ambities, bestuursstijl, maatschappelijke opgaven en werkwijzen. Deze verschillen vragen blijvende bestuurlijke afstemming over de inzet van capaciteit en de prioritering van werkzaamheden. Hierdoor blijft de wendbaarheid van de organisatie mede afhankelijk van de samenwerking tussen de vier gemeentebesturen.

Een reguliere herindeling leidt eveneens tot een grotere en robuustere organisatie, maar brengt daarnaast één bestuurlijke aansturing met zich mee. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor specialisatie, strategische beleidsontwikkeling en professionele ondersteuning van het bestuur. Ook neemt de aantrekkelijkheid als werkgever toe, doordat een grotere organisatie meer ontwikkel- en doorgroeimogelijkheden biedt en beter in staat is medewerkers aan te trekken en te behouden.

Beide scenario's brengen bovendien een omvangrijke organisatorische veranderopgave met zich mee. In beide gevallen moeten organisaties worden samengebracht, werkwijzen en systemen worden geharmoniseerd en medewerkers hun plek vinden binnen een nieuwe organisatie. Dit vraagt gedurende de overgangsperiode extra capaciteit en aandacht en kan tijdelijk leiden tot een grotere inzet van externe capaciteit.

Vanuit bestuurskundig perspectief dragen beide scenario's bij aan een robuustere en minder kwetsbare organisatie dan de huidige situatie. Een ambtelijke fusie versterkt de organisatie door schaalvoordelen en een grotere strategische capaciteit, maar blijft afhankelijk van afstemming tussen vier gemeentebesturen. Een reguliere gemeentelijke herindeling combineert deze schaalvoordelen met één bestuurlijke aansturing, waardoor de organisatie als geheel wendbaarder kan opereren en bestuurlijke en ambtelijke keuzes eenvoudiger in samenhang kunnen worden gemaakt.

3.5. Impact op medewerkers en organisatiecultuur

Dit criterium beoordeelt in hoeverre het organisatiemodel bijdraagt aan een aantrekkelijke en toekomstbestendige werkomgeving voor medewerkers. Daarbij gaat het om de mogelijkheden voor ontwikkeling en specialisatie, de aantrekkelijkheid als werkgever en de invloed van het organisatiemodel op de dagelijkse samenwerking en organisatiecultuur.

Een ambtelijke fusie biedt medewerkers de mogelijkheid om binnen een grotere organisatie te werken, terwijl de bestuurlijke identiteit van de afzonderlijke gemeenten behouden blijft. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor specialisatie, kennisdeling en professionele ontwikkeling, zonder dat de binding met de 'eigen' gemeente volledig verdwijnt. De grotere omvang van de ambtelijke organisatie betekent echter niet dat ook de schaal van de deelnemende gemeenten verandert. Daarmee ontstaat niet automatisch een functie- en loongebouw dat past bij de totale omvang van de gezamenlijke organisatie. De grootste deelnemende gemeente – in dit geval Zevenaar – is bepalend voor het hoogste schaalniveau waarlangs functies kunnen worden gewaardeerd. De ambtelijke fusie kan daarmee wel leiden tot meer specialisatie en ontwikkelmogelijkheden, maar de schaalvergroting vertaalt zich niet één-op-één in zwaardere functies, hogere salarisschalen en aanvullende doorgroeimogelijkheden.

Tegelijkertijd verandert de werkomgeving voor medewerkers. Zij werken voor meerdere

gemeentebesturen met ieder eigen prioriteiten, bestuursstijl en politieke afwegingen. Dit vraagt niet alleen om flexibiliteit, maar kan in de dagelijkse praktijk ook leiden tot onduidelijkheid over prioriteiten en verwachtingen. Medewerkers kunnen hierdoor het gevoel krijgen voortdurend te moeten schakelen tussen verschillende bestuurlijke wensen of keuzes te moeten maken tussen uiteenlopende belangen. Dit vraagt om duidelijke sturing, heldere prioriteitsstelling en een zorgvuldig ingericht opdrachtgeverschap.

Bij een reguliere gemeentelijke herindeling ontstaat niet alleen een grotere ambtelijke organisatie, maar ook één nieuwe gemeente met een grotere omvang. De omvang van de gemeente is bepalend voor de bezoldigingsklasse van de burgemeester en werkt daarmee door in de mogelijkheden voor de inrichting en waardering van functies binnen de gemeentelijke organisatie. Dit biedt meer ruimte voor zwaardere en specialistische functies en daarmee voor doorgroei binnen de organisatie. De grotere gemeentelijke schaal kan bovendien de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt versterken, doordat voor bepaalde functies hogere schaalniveaus en bredere loopbaanmogelijkheden beschikbaar kunnen komen.

Vanuit het perspectief van medewerkers vragen beide scenario's om een aanzienlijke organisatorische verandering. Een ambtelijke fusie biedt meer mogelijkheden voor specialisatie en kennisdeling, maar medewerkers blijven werken voor meerdere bestuurlijke opdrachtgevers en de grotere organisatorische schaal vertaalt zich niet automatisch in een hoger functie- en loongebouw. Bij een reguliere herindeling gaat de grotere ambtelijke schaal samen met de schaal en loongebouw van één grotere gemeente, waardoor meer ruimte ontstaat voor specialistische functies, doorgroeimogelijkheden en een sterkere positie op de arbeidsmarkt.

3.6. Impact van de veranderopgave

Dit criterium beoordeelt de omvang en complexiteit van de verandering die nodig is om het organisatiemodel te realiseren. Daarbij gaat het om de bestuurlijke, organisatorische, juridische en maatschappelijke impact van het veranderproces en de inspanning die nodig is om de beoogde situatie te bereiken.

Een ambtelijke fusie kan voortbouwen op de bestaande samenwerking tussen de vier gemeenten en vraagt geen formele herindelingsprocedure op grond van de Wet arhi. De bestuurlijke identiteit van de gemeenten blijft behouden en bestaande bestuurlijke structuren blijven in stand. Dat betekent echter niet dat de veranderopgave beperkt is. De vorming van één gezamenlijke ambtelijke organisatie vraagt om een ingrijpende organisatorische transitie, waarbij onder meer werkprocessen, ICT-systemen, bedrijfsvoering, arbeidsvoorwaarden en de aansturing van de organisatie moeten worden geharmoniseerd. Daarnaast moeten nieuwe afspraken worden gemaakt over opdrachtgeverschap, governance, financiën en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de vier gemeentebesturen.

Een reguliere herindeling vraagt om een bredere veranderopgave. Naast de integratie van de ambtelijke organisaties worden ook de vier gemeenten bestuurlijk samengevoegd tot één nieuwe gemeente. Dit vraagt om de harmonisatie van beleid, regelgeving, dienstverlening, financiën, de inrichting van een nieuwe bestuurlijke organisatie en een zorgvuldig participatie- en besluitvormingstraject op grond van de Wet arhi. De implementatie van een herindeling strekt zich doorgaans uit over meerdere jaren, waarbij de organisatie gedurende de overgangsperiode veel aandacht zal besteden aan de interne verandering.

Vanuit bestuurskundig perspectief vragen beide scenario's om een omvangrijk veranderproces. Het verschil zit vooral in de aard van de verandering.

3.7. Financiële effecten

Dit criterium beoordeelt de financiële gevolgen van beide organisatiemodellen. Daarbij wordt gekeken naar de eenmalige kosten van de verandering, de structurele

financiële effecten en de mogelijkheden om op langere termijn doelmatig en efficiënt te organiseren.

Een ambtelijke fusie vraagt om aanzienlijke investeringen in de vorming van één gezamenlijke ambtelijke organisatie. De integratie van werkprocessen, ICT-systemen, bedrijfsvoering, huisvesting en personele regelingen brengt substantiële transitiekosten met zich mee. Deze organisatorische opgave is op onderdelen vergelijkbaar met de integratie die ook bij een reguliere gemeentelijke herindeling plaatsvindt. Anders dan bij een gemeentelijke herindeling ontvangen gemeenten hiervoor echter geen herindelingsuitkering van het Rijk. Daarnaast blijven vier afzonderlijke gemeentebesturen bestaan, waardoor structureel kosten verbonden blijven aan bestuurlijke afstemming, opdrachtgeverschap en afzonderlijke besluitvorming. Tegelijkertijd behouden de gemeenten hun eigen financiële positie en blijven zij zelfstandig verantwoordelijk voor hun begroting, reserves en financiële afwegingen.

Een reguliere herindeling vraagt eveneens om omvangrijke investeringen in de integratie van organisaties, de harmonisatie van beleid, systemen en dienstverlening en de inrichting van de nieuwe gemeente. Voor een deel van deze eenmalige transitiekosten ontvangen herindelende gemeenten een frictievergoeding van het Rijk. Daar staat tegenover dat de nieuwe gemeente op termijn minder middelen ontvangt uit het gemeentefonds, doordat nog slechts één vaste voet wordt uitgekeerd in plaats van vier. Daarnaast kunnen op langere termijn schaalvoordelen ontstaan door een efficiëntere bedrijfsvoering, minder bestuurlijke dubbelingen en een meer integrale inzet van capaciteit. Deze voordelen doen zich echter niet direct voor en gaan in de eerste jaren vaak gepaard met extra implementatiekosten.

Vanuit financieel perspectief vragen beide scenario's om substantiële investeringen voordat voordelen kunnen worden gerealiseerd. Het onderscheid ligt vooral in de aard van de financiële effecten. Een ambtelijke fusie vraagt om een vergelijkbare organisatorische investering als een herindeling, maar zonder specifieke rijksbijdrage en met blijvende kosten voor vier afzonderlijke gemeentebesturen. Een reguliere gemeentelijke herindeling kent een omvangrijkere financiële veranderopgave, maar ontvangt hiervoor een frictievergoeding en biedt op langere termijn meer mogelijkheden om bestuurlijke en organisatorische schaalvoordelen te realiseren.

3.8 Gevolgen voor dienstverlening en bestuurlijke nabijheid

Dit criterium beoordeelt de gevolgen van het organisatiemodel voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de gemeentelijke dienstverlening en de mate waarin inwoners zich verbonden voelen met hun gemeentebestuur. Daarbij gaat het zowel om de professionaliteit van de dienstverlening als om de bestuurlijke nabijheid en herkenbaarheid van het lokaal bestuur.

Een ambtelijke fusie biedt mogelijkheden om de ambtelijke dienstverlening verder te professionaliseren door kennis, capaciteit en specialistische expertise gezamenlijk te organiseren. Tegelijkertijd blijven de vier gemeenten bestuurlijk zelfstandig, waardoor inwoners hun eigen gemeenteraad, college en lokale aanspreekpunten behouden. De bestuurlijke nabijheid en herkenbaarheid blijven daarmee grotendeels intact. De mate waarin de dienstverlening daadwerkelijk verbetert, is echter afhankelijk van de wijze waarop de gezamenlijke ambtelijke organisatie wordt ingericht en de deelnemende gemeenten erin slagen de samenwerking effectief vorm te geven.

Bij een reguliere herindeling ontstaan eveneens meer mogelijkheden voor professionalisering van de dienstverlening door de grotere schaal, specialistische kennis en organisatorische capaciteit. Door de grotere schaal komt het gemeentebestuur fysiek op meer afstand van een deel van de inwoners te staan. Dit hoeft echter niet te betekenen dat ook de ervaren bestuurlijke nabijheid afneemt. De grotere schaal en capaciteit van de nieuwe gemeente kunnen juist meer

ruimte bieden om bewust te investeren in de verbinding met inwoners, steden, dorpen en wijken. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals gebiedsgericht werken, lokale aanspreekpunten, dorps- en wijkraden en andere vormen van inwonersparticipatie. De mate waarin inwoners nabijheid ervaren, is daarmee niet alleen afhankelijk van de schaal van de gemeente, maar vooral ook van de keuzes die worden gemaakt over de inrichting van bestuur, dienstverlening en participatie.

Vanuit het perspectief van dienstverlening en bestuurlijke nabijheid leggen beide scenario's verschillende accenten. Een ambtelijke fusie combineert de voordelen van een grotere ambtelijke organisatie met het behoud van de bestaande lokale democratie en bestuurlijke nabijheid. Een reguliere gemeentelijke herindeling biedt meer mogelijkheden om de dienstverlening verder te professionaliseren en integraal te organiseren, maar vraagt tegelijkertijd om bewuste keuzes om de betrokkenheid van inwoners en de herkenbaarheid van het lokaal bestuur te behouden en te versterken.

3.9. Impact op de regionale positie

Dit criterium beoordeelt in hoeverre het organisatiemodel bijdraagt aan de positie en invloed van de gemeenten in de regio. Daarbij gaat het om de mogelijkheden om Liemerse belangen gezamenlijk te vertegenwoordigen, invloed uit te oefenen binnen regionale samenwerkingsverbanden en als bestuurlijke partner op te treden richting andere gemeenten, provincie en Rijk.

Een ambtelijke fusie biedt mogelijkheden om de regionale samenwerking tussen Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar verder te versterken. Door strategische en beleidsmatige capaciteit te bundelen kunnen regionale dossiers gezamenlijk worden voorbereid en kan meer expertise worden georganiseerd. Bestuurlijk blijven de vier gemeenten echter zelfstandig. In regionale samenwerkingsverbanden worden zij daardoor in beginsel nog steeds als afzonderlijke gemeenten vertegenwoordigd, ieder met een eigen gemeentebestuur, belangen en bestuurlijke afwegingen. De mate waarin zij regionaal met één stem kunnen optreden, blijft daarmee afhankelijk van onderlinge afstemming en overeenstemming over de gezamenlijke koers. Een grotere gezamenlijke ambtelijke organisatie vertaalt zich dus niet automatisch in een sterkere bestuurlijke positie in de regio.

Bij een reguliere herindeling worden de vier gemeenten ook bestuurlijk samengebracht. De nieuwe gemeente vertegenwoordigt circa 95.000 inwoners en treedt binnen regionale samenwerkingsverbanden op als één bestuurlijke eenheid. Daarmee ontstaat één positie, één bestuurlijke vertegenwoordiging en één stem vanuit de nieuwe gemeente. Schaalvergroting draagt bij aan een sterkere regionale positie en meer strategisch vermogen. De nieuwe gemeente kan daardoor met meer bestuurlijk en ambtelijk gewicht optreden richting regionale partners, provincie en Rijk.

Een ambtelijke fusie kan dus de inhoudelijke voorbereiding en strategische capaciteit versterken, maar de vier gemeenten blijven bestuurlijk afzonderlijke spelers in de regio. Een reguliere gemeentelijke herindeling bundelt zowel de ambtelijke als de bestuurlijke positie en maakt het mogelijk om vanuit één robuuste gemeente met één gezamenlijke stem op te treden. Daarmee biedt een herindeling meer mogelijkheden om de positie en invloed van de nieuwe gemeente binnen regionale samenwerkingsverbanden te versterken.

3.10. Politiek-bestuurlijke haalbaarheid van de scenario's

Dit criterium beoordeelt in hoeverre beide organisatiemodellen bestuurlijk en politiek realiseerbaar zijn. Daarbij wordt gekeken naar de complexiteit van het besluitvormingsproces, de benodigde bestuurlijke samenwerking en de voorwaarden voor een duurzame en stabiele bestuurlijke inrichting.

Een ambtelijke fusie kan worden gerealiseerd zonder een formele herindelingsprocedure op grond van de Wet arhi. De vier gemeenten behouden hun eigen gemeenteraad, college en bestuurlijke autonomie. Tegelijkertijd is een ambtelijke fusie voor haar functioneren in hoge mate afhankelijk van blijvend bestuurlijk commitment, gedeeld eigenaarschap en duidelijke afspraken over governance, opdrachtgeverschap en besluitvorming. Omdat meerdere zelfstandige gemeentebesturen gezamenlijk verantwoordelijk blijven voor één ambtelijke organisatie, vraagt dit om voortdurende bestuurlijke afstemming en een gezamenlijke koers. Hierdoor blijven vraagstukken rondom bestuurlijke verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, sturing en uitvoerbaarheid nadrukkelijk aandacht vragen. Daarnaast laat de ontwikkeling van ambtelijke fusies in Nederland zien dat verschillende samenwerkingsverbanden zich in de loop der tijd hebben ontvlochten of zijn doorontwikkeld naar een andere organisatievorm, waaronder een gemeentelijke herindeling. Dit sluit aan bij de bevinding uit de bestuurskundige literatuur dat een ambtelijke fusie, hoewel deze de bestuurskracht op korte termijn kan versterken, op langere termijn minder toekomstbestendig kan zijn dan een bestuurlijke herindeling wanneer de behoefte aan verdere integratie toeneemt.

Een reguliere herindeling kent een wettelijk vastgelegd proces met onderzoek, participatie, besluitvorming door de gemeenteraden, een provinciale toets en parlementaire behandeling. Dit maakt het traject bestuurlijk en maatschappelijk ingrijpend en vraagt gedurende meerdere jaren een aanzienlijke inzet van bestuurders, ambtelijke organisaties en volksvertegenwoordigers. Tegelijkertijd biedt dit proces verschillende formele momenten waarop inwoners, gemeenteraden en andere overheden kunnen worden betrokken bij de besluitvorming. Na afronding van het herindelingsproces ontstaat één gemeentebestuur met één gemeenteraad, één college en één ambtelijke organisatie, waardoor de bestuurlijke aansturing en besluitvorming binnen één bestuurlijke context plaatsvinden. Uit evaluaties van gemeentelijke herindelingen blijkt bovendien dat de kwaliteit van het lokaal bestuur en de strategische besluitvorming zich in de nieuwe gemeenten veelal verder ontwikkelen. Ook functioneren de onderzochte fusiegemeenten na verloop van tijd als reguliere gemeenten met een grotere bestuurskracht en een sterkere positie binnen hun regio.

Vanuit politiek-bestuurlijk perspectief stellen beide scenario's verschillende eisen aan de bestuurlijke samenwerking. Een ambtelijke fusie lijkt procedureel eenvoudiger te realiseren, maar vraagt ook na de invoering om blijvende afstemming en samenwerking tussen vier zelfstandige gemeentebesturen. Een reguliere gemeentelijke herindeling kent een langduriger besluitvormingstraject, maar resulteert uiteindelijk in één nieuwe bestuurlijke organisatie met één gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid.

4. Slotbeschouwing

In deze notitie zijn twee toekomstscenario's voor de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar met elkaar vergeleken: een scenario waarin de gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven en de samenwerking wordt vormgegeven door middel van een gezamenlijke ambtelijke organisatie, en een scenario waarin de gemeenten samengaan tot één nieuwe gemeente door middel van een reguliere gemeentelijke herindeling.

De vergelijking aan de hand van de verschillende bestuurskundige criteria laat zien dat beide scenario's kunnen bijdragen aan het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht van de vier gemeenten. Zowel een ambtelijke fusie als een reguliere gemeentelijke herindeling bieden mogelijkheden om capaciteit te bundelen, specialistische kennis te versterken, medewerkers meer ontwikkelmogelijkheden te bieden en de organisatie minder kwetsbaar te maken. Beide scenario's vragen daarbij om een omvangrijke organisatorische verandering en substantiële

investeringen. Het wezenlijke onderscheid ligt daarom niet zozeer in de omvang van de ambtelijke organisatie, maar in de wijze waarop bestuur, organisatie en besluitvorming worden ingericht.

Op papier biedt een ambtelijke fusie een aantrekkelijke combinatie: de voordelen van een grotere ambtelijke organisatie, terwijl de bestuurlijke zelfstandigheid van de vier gemeenten behouden blijft. Deze combinatie zorgt in de praktijk echter ook voor zeer grote complexiteit. Vier zelfstandige gemeentebesturen blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor één ambtelijke organisatie en kunnen ieder eigen ambities, prioriteiten, werkwijzen en toekomstbeelden hebben. De gezamenlijke organisatie moet deze verschillende wensen bedienen en tegelijkertijd doelmatig en als één organisatie functioneren. Dat kan leiden tot spanning over prioritering en de verdeling van schaarse capaciteit, druk vanuit de organisatie om beleid en werkwijzen te harmoniseren en een ervaren vermindering van grip bij de afzonderlijke gemeentebesturen.

Deze complexiteit is bovendien niet tijdelijk. Een ambtelijke fusie vraagt blijvend om bestuurlijk commitment, gedeeld eigenaarschap en overeenstemming over het doel en de toekomst van de samenwerking. Die overeenstemming kan in de loop der tijd veranderen, bijvoorbeeld door wisselingen van bestuurders en sleutelpersonen, veranderende maatschappelijke en financiële omstandigheden of uiteenlopende beelden over de gewenste doorontwikkeling van de samenwerking. Naarmate gemeenten sterker van elkaar verschillen in omvang, bestuurscultuur, ambities en maatschappelijke opgaven, worden hogere eisen gesteld aan governance, opdrachtgeverschap en gezamenlijke prioriteitsstelling. Voor een ambtelijke fusie tussen vier gemeenten geldt dit in versterkte mate en komt daarom ook bijna niet voor.

Een reguliere herindeling behelst een andere inrichting. Door de vier gemeenten samen te voegen tot één nieuwe gemeente worden bestuurlijke verschillen niet langer georganiseerd tussen vier opdrachtgevers van één ambtelijke organisatie, maar binnen één gemeenteraad, één college van burgemeester en wethouders en één ambtelijke organisatie. De bestuurlijke afstemming verschuift daarmee van samenwerking tussen gemeenten naar politieke en bestuurlijke afweging binnen één gemeente. Dat neemt verschillen in belangen en prioriteiten niet weg, maar brengt de verantwoordelijkheid voor de afweging daarvan wel binnen één bestuurlijke context. Daar staat tegenover dat de totstandkoming van deze nieuwe gemeente een grote bestuurlijke, organisatorische en maatschappelijke veranderopgave met zich meebrengt en dat de bestaande bestuurlijke zelfstandigheid van de vier gemeenten verdwijnt.

Ook de ontwikkeling van ambtelijke fusies in Nederland is relevant voor deze afweging. Sinds 2006 zijn verschillende gemeenten deze bestuursvorm aangegaan om schaalvoordelen te combineren met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid. De afgelopen jaren zijn echter nauwelijks nieuwe ambtelijke fusies ontstaan, terwijl verschillende bestaande fusieorganisaties zijn ontvlochten of uiteindelijk zijn opgegaan in een bestuurlijke fusie. Daarbij bestaat het merendeel van de ambtelijke fusies uit twee of drie gemeenten. Een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor vier zelfstandige gemeenten is uitzonderlijk. De BUCH-gemeenten (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo) vormen hiervan het bekendste voorbeeld en hebben inmiddels eveneens besloten de huidige samenwerkingsvorm te beëindigen.

De praktijkontwikkeling onderstreept daarmee dat een ambtelijke fusie niet alleen moet worden beoordeeld op de schaalvoordelen die bij de start kunnen worden gerealiseerd, maar ook op de vraag of vier gemeenten op langere termijn voldoende bestuurlijke samenhang kunnen behouden om één organisatie gezamenlijk aan te sturen. Uiteenlopende toekomstbeelden, veranderende doelen, wisselingen van sleutelpersonen en een veranderende maatschappelijke en financiële context kunnen het oorspronkelijke evenwicht tussen

bestuurlijke zelfstandigheid en gezamenlijke uitvoering onder druk zetten.

Om de praktische betekenis van beide scenario's inzichtelijk te maken, laat onderstaande figuur aan de hand van een maatschappelijke opgave zien hoe verschillen in lokale ambities, bestuurlijke afwegingen en politieke besluitvorming doorwerken in de voorbereiding en uitvoering.

Voorbeeld maatschappelijke opgave: energietransitie

Verschillende lokale ambities en keuzes over maatregelen, locaties, participatie en tempo

AMBTELIJKE FUSIE – vier besturen, één ambtelijke organisatie

1. Vier colleges vragen één gezamenlijke ambtelijke organisatie om vier voorstellen voor te bereiden, passend bij de lokale ambities en wensen

College Doesburg
- Ambities en doelstellingen
- Keuze en locatie van maatregelen
- Participatie & betrokkenheid
- Prioritering en tempo

College Duiven
- Ambities en doelstellingen
- Keuze en locatie van maatregelen
- Participatie & betrokkenheid
- Prioritering en tempo

College Westervoort
- Ambities en doelstellingen
- Keuze en locatie van maatregelen
- Participatie & betrokkenheid
- Prioritering en tempo

College Zevenaar
- Ambities en doelstellingen
- Keuze en locatie van maatregelen
- Participatie & betrokkenheid
- Prioritering en tempo

Gezamenlijke ambtelijke organisatie

Onderzoekt en bereidt gelijktijdig vier afzonderlijke voorstellen voor de energietransitie (maatregelen, locaties, participatie, tempo).

De gemeenten kunnen niet gelijktijdig een beroep doen op dezelfde capaciteit en specialistische expertise. Dit vraagt om prioritering binnen de ambtelijke organisatie.

Voorstel Doesburg | Voorstel Duiven | Voorstel Westervoort | Voorstel Zevenaar

2. Voorstellen naar de gemeenteraden (met debat en mogelijke wijzigingen)

Gemeenteraad Doesburg
- Debat en afweging
- Mogelijke wijzigingen aan het voorstel
- Mogelijke moties en amendementen

Gemeenteraad Duiven
- Debat en afweging
- Mogelijke wijzigingen aan het voorstel
- Mogelijke moties en amendementen

Gemeenteraad Westervoort
- Debat en afweging
- Mogelijke wijzigingen aan het voorstel
- Mogelijke moties en amendementen

Gemeenteraad Zevenaar
- Debat en afweging
- Mogelijke wijzigingen aan het voorstel
- Mogelijke moties en amendementen

3. Besluiten terug naar de ambtelijke organisatie

Besluit Doesburg | Besluit Duiven | Besluit Westervoort | Besluit Zevenaar

Gezamenlijke ambtelijke organisatie

Voert de vier besluiten uit.
Werkt moties/amendementen uit en neemt deze mee in de uitvoering.
Voert, indien nodig, aanvullend onderzoek uit of verkent alternatieven.

Gevolg in de praktijk:

Vier bestuurlijke trajecten kunnen leiden tot verschillende keuzes, besluiten, tempo's en uitvoeringsopdrachten voor één ambtelijke organisatie.
Meer complexiteit, meer afstemming en meer kans op vertraging.

HERINDELING – één bestuur, één ambtelijke organisatie

1. Eén college vraagt de ambtelijke organisatie om één integraal voorstel voor te bereiden over de energietransitie

College De Liemers

Vraagt om één integraal voorstel over de energietransitie: integrale afweging van ambities en doelstellingen, maatregelen, locaties, participatie en tempo voor De Liemers.

Ambtelijke organisatie De Liemers

Onderzoekt en bereidt één integraal voorstel voor de energietransitie (maatregelen, locaties, participatie, tempo).

Eén voorstel

Voor de hele gemeente De Liemers

2. Voorstel naar de gemeenteraad (met debat en mogelijke wijzigingen)

Gemeenteraad De Liemers
- Debat en afweging
- Mogelijke wijzigingen aan het voorstel
- Mogelijke moties en amendementen

3. Besluit terug naar de ambtelijke organisatie

Eén besluit

Met eventuele moties/amendementen

Ambtelijke organisatie De Liemers

Voert het besluit uit.
Werkt moties/amendementen uit en neemt deze mee in de uitvoering.
Voert, indien nodig, aanvullend onderzoek uit of verkent alternatieven.

Gevolg in de praktijk:

Lokale belangen en verschillen worden binnen één bestuurlijk traject afgewogen en vertaald naar één samenhangende uitvoeringsopdracht.
Meer samenhang, duidelijkheid en efficiëntie.

Wat betekent dit?

Verschillen in ambities, keuzes en tempo tussen besturen hebben direct invloed op het proces en het tijdspad.

Bij ambtelijke fusie:
- Meer kans op uiteenlopende besluiten
- Meer overleg en afstemming tussen vier raden en colleges
- Grotere kans op vertraging en verschil in tempo

Bij herindeling:
- Eén gezamenlijke afweging
- Duidelijk proces en tijdspad
- Snellere besluitvorming en uitvoering



& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk ín uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!



& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven

Isaac Titsinghkade 4a
1018 CA Amsterdam

info@en-vdl.nl
085 - 747 06 18

en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).