

Nadat in 2008 de eerste ambtelijke fusie een feit was, zijn er vele gemeenten gevolgd die wel nauw willen samenwerken, maar niet hun zelfstandigheid willen opgeven. Deze samenwerkingsvorm lijkt aan populariteit te winnen. Tot afschuw van criticasters.

SAMENVOEGEN AMBTELIJKE DIENSTEN WINT AAN POPULARITEIT

AMBTELIJKE FUSIE: HIT OF SHIT



In de motieven om voor ambtelijke fusie te kiezen, zit een duidelijk rode draad, zo blijkt uit inventarisatie van de plannen van bovengenoemde gemeenten door Binnenlands Bestuur. Kwaliteitsverhoging, kostenreductie en afname van de kwetsbaarheid worden in de beleidsstukken als argumenten gebruikt. De redenen komen overeen met de gemeenten die eerder fuseerden, zo blijkt uit de publicatie 'Ambtelijk fuseren? GROEI' van het kennisplatform. Ambtelijke fusie, zo is te lezen, moet leiden tot 'verhoging van de kwaliteit van dienstverlening zowel intern als extern, tot het verminderen van de kwetsbaarheden in de ambtelijke capaciteit en tot kostenreductie of tenminste -beheersing'.

KOSTENBESPARING

Of die kostenbesparing er echt komt, is de vraag. Wetenschappers hebben zo hun bedenkingen. Tegenstanders stellen onder meer dat het politieke primaat wordt aangetast en dat een ambtelijke fusie vaak is bedoeld om moeilijke keuzes uit de weg te gaan, zoals gemeentelijke herindeling. 'Ambtelijke fusie is een vluchtweg, die op angst is gebaseerd', stelt Hans Engels, hoogleraar staatsrecht/decentraal bestuur aan de Rijks Universiteit Groningen. 'Het is luf. De kop hoort erop', vindt Friso de Zeeuw praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuw Markten BPD. Voorstanders zijn er ook. 'Je hebt samen 80.000 inwoners. Daarmee word je in de regio een andere speler', merkte Peter

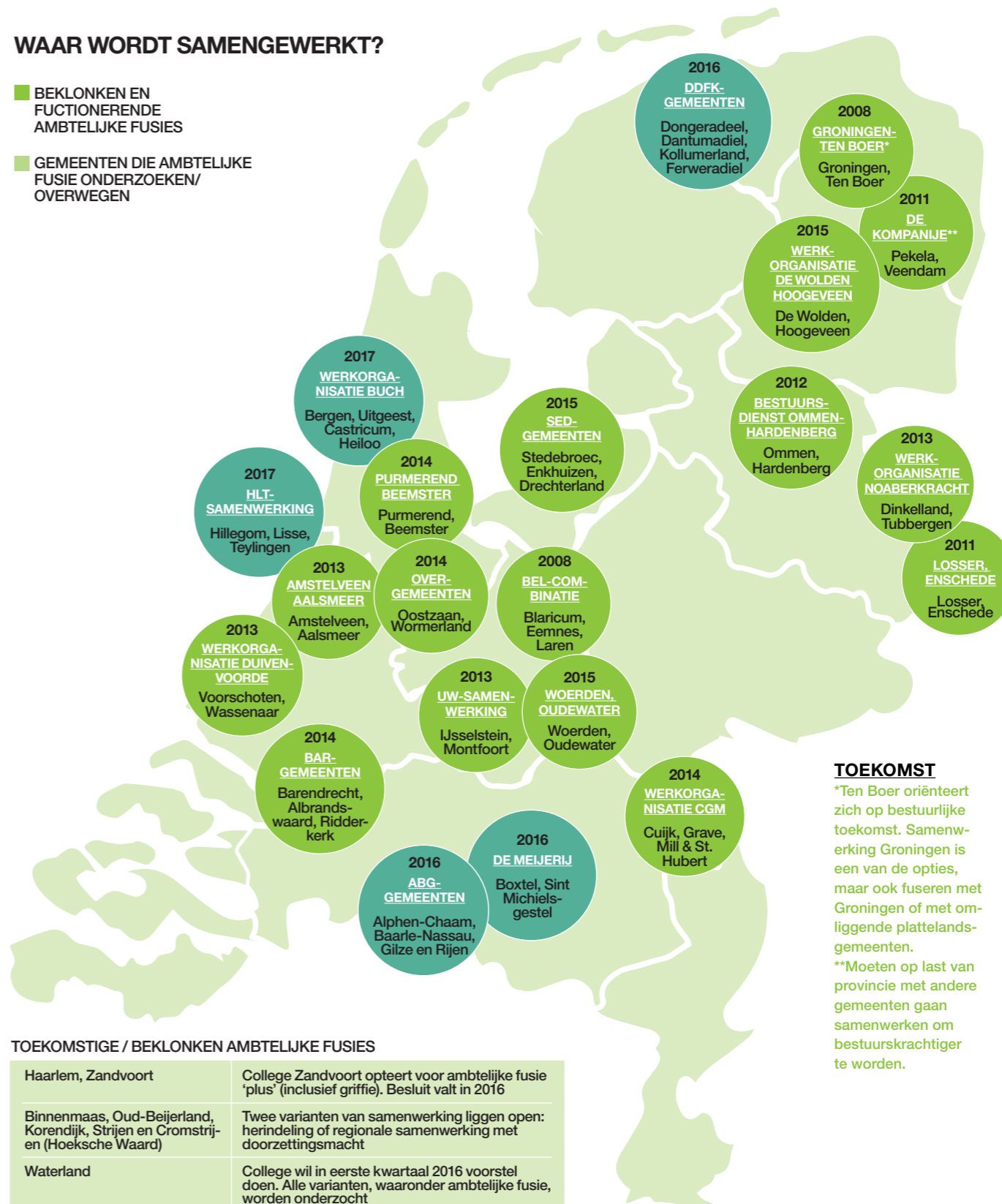
'Gemeenten zijn op zoek naar manieren om robuustheid in de uitvoering voor elkaar te krijgen'

Snijders, burgemeester van Hardenberg en voorzitter van het dagelijks bestuur (DB) van de bestuursdienst Hardenberg-Ommen. Anders gezegd: zo kun je nog een eens deuk in een pakje boter slaan. Het grootste bezwaar, van de vele bezwaren die er tegen ambtelijke fusies zijn, vindt Engels dat het lokale bestuur buiten werking wordt gezet. 'De raad staat op afstand en heeft nauwelijks instrumenten om zijn werk naar behoren te doen. Het bestuur zit vaak met dubbele petten; ze zijn bestuurder van het samenwerkingsverband en lid van het college. Wethouders ►

Blaricum, Eemnes en Laren beleefden de primeur met hun besluit ambtelijk te fuseren. Sinds de start van de BEL Combinatie in 2008 hebben veel andere gemeenten het voorbeeld van de drie gevolgd. De laatste tijd lijken ambtelijke fusies aan populariteit te winnen. Nederland telt nu zestien fusieorganisaties, waarin 36 zelfstandige gemeenten hun ambtelijke krachten hebben gebundeld. Het Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl ziet een groei in het aantal gemeenten dat ambtelijk fuseert. Binnenlands Bestuur turfde rond de zomer twintig gemeenten die ambtelijk willen of gaan fuseren of dat overwegen. En dan zijn er nog de gemeenten waar alle opties open liggen: zelfstandig blijven, ambtelijk samenwerken, ambtelijke fusie en herindeling. Een voorbeeld daarvan is Waterland. Minister Plasterk (Binnenlandse Zaken) laat nu een onderzoek doen naar - het functioneren van - ambtelijke samenwerkingsverbanden. Het onderzoek gaat onder meer in op de hoofdmotieven en doelen van gemeenten om ambtelijk te fuseren. Ook de aansturingmogelijkheden van ambtelijke fusieorganisaties worden in beeld gebracht. Het onderzoek moet volgende maand zijn afgerond.

WAAR WORDT SAMENGEWERKT?

- BEKLONKEN EN FUNCTIONERENDE AMBTELIJKE FUSIES
- GEMEENTEN DIE AMBTELIJKE FUSIE ONDERZOEKEN/ OVERWEGEN



TOEKOMST

*Ten Boer oriënteert zich op bestuurlijke toekomst. Samenwerking Groningen is een van de opties, maar ook fuseren met Groningen of met omliggende plattelandsgemeenten.
**Moeten op last van provincie met andere gemeenten gaan samenwerken om bestuurskrachtiger te worden.

TOEKOMSTIGE / BEKLONKEN AMBTELIJKE FUSIES

Haarlem, Zandvoort	College Zandvoort opteert voor ambtelijke fusie 'plus' (inclusief griffie). Besluit valt in 2016
Binnenmaas, Oud-Beijerland, Korendijk, Strijen en Cromstrijen (Hoeksche Waard)	Twee varianten van samenwerking liggen open: herindeling of regionale samenwerking met doorzettingsmacht
Waterland	College wil in eerste kwartaal 2016 voorstel doen. Alle varianten, waaronder ambtelijke fusie, worden onderzocht
Oostzaan, Wormerland	Op zoek naar uitbreiding
Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne	Raden nemen in november besluit

hebben een dubbelzinnige rol. Het is een uitholling van de politieke verantwoordelijkheid van raad en college.' Daarnaast wordt in zijn ogen het politieke primaat aangetast. 'Normaliter is het ambtelijk apparaat ondergeschikt aan het college. Bij ambtelijke fusie krijgen de ambtenaren, en vooral de leiding, meer macht. Het college bepaalt niet meer welke prioriteit aan welke beleidsonderdeel wordt gegeven, maar de leiding van de ambtelijke organisatie. Dat is een zeer groot probleem.'

'Ambtelijke fusie is een waardeloos, slecht en abject model', stelt De Zeeuw, die ook twintig jaar actief is geweest in gemeentelijke en provinciepolitiek. 'Samenwerking tussen gemeenten is onontkoombaar, maar zodra de hulpstructuur hoofdstructuur wordt, ga je de fout in. Als gemeentebestuur word je klant van een ambtelijke organisatie.' Ook hij stelt dat de macht van de ambtelijke organisatie na een ambtelijke fusie veel te groot wordt. 'Je krijgt als gemeentebestuur steeds minder te vertellen en ambtenaren worden steeds machtiger.' De bezwaren van De Zeeuw nemen toe naarmate het aantal gemeenten waarmee ambtelijk wordt gefuseerd stijgt, en helemaal als op een later moment een (kleine) gemeente aanhaakt. 'Die heeft veelal al helemaal niets in de melk te brokkelen.' Groo t nadeel vindt hij dat raden veelal niets te zeggen over het programma van de ambtelijke organisatie. 'De raden zijn het bokje.' Hooguit kunnen ze zienswijzen op de begroting van de bestuursdienst indienen; directe inspraak is er niet. 'Er is altijd sprake van een gemankeerde democratische terugkoppeling. Dat is zo bij gemeenschappelijke regelingen, maar bij ambtelijke fusies wordt een kwantum-sprong gemaakt.'

UITBESTEDING

Kijkend naar de economische effecten van opschaling, is het ook niet altijd logisch om te fuseren. Van Hulst en Niaounakis zijn als onderzoekers verbonden aan IPSE Studies (CAOP/TU Delft). Zij stellen dat het aantal gemeenten dat (bestuurlijk) fuseert minder wordt, maar dat samenwerking tussen gemeenten toeneemt. 'Een trend', aldus van Hulst. 'De redenen zijn divers, maar onder meer de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en efficiency zijn belangrijke redenen om met andere gemeenten samen te werken. Een belangrijke motivatie is kostenreductie.'

En daar valt, zo blijkt uit hun onderzoeken naar de economische effecten van opschaling, nogal wat op af te dingen. Allereerst is groter niet altijd goedkoper, het is altijd zoeken naar de optimale schaal. Tot nu toe hebben de onderzoekers de 'optimale' schaalgrootte voor burgerzaken, afvalverwerking en belastingheffing in kaart gebracht. Die optimale schaal per type dienstverlening is er, maar verchilt. 'Bij burgerzaken treden significante schaalvoordelen op voor de allerkleinste gemeenten met minder dan 17.000 inwoners. Boven de 65.000 inwoners treden schaalnadelen op', aldus Van Hulst. Bij afvalbeheer blijkt dat de laagste kosten worden gemaakt door inzamelaars die bij circa 65.000 inwoners de vuilnis ophalen. Kostennadelen treden op bij inzamelaars die minder dan 45.000 of meer dan 300.000 inwoners bedienen. Bij gemeentelijke belastingheffing blijkt een optimum van rond de 230.000 WOZ-objekten (woningen, hondenaanslagen, toeristenovernachtingen), maar de verwachte kostenbesparing is vooral groot bij gemeenten met minder dan 30.000 WOZ-objekten. Ten tweede is naast de optimale schaal de doelmatigheid van de organisatie van belang. Na een bestuurlijk fusie blijkt de ondoelmatigheid vaak toe te nemen. Zo kan bij burgerzaken het schaalvoordeel vaak weggestreept worden tegen een toename aan ondoelmatigheid. Een ander voorbeeld is de organisatievorm. Bij afvalinzameling blijkt dat vergeleken met afvalbeheer door een eigen dienst uitbesteding aan particuliere bedrijven significant goedkoper is, terwijl uitbesteding aan een buurgemeente juist significant duurder is. Op basis van de drie onderzoeken concluderen Van Hulst en Niaounakis dat – anders dan het kabinet

'Ambtelijke fusie is een waardeloos, slecht en abject model'

veronderstelt – kostenvoordelen door schaalvergroting beperkt zijn en sterk afhangen van het type voorziening. Ook regionale samenwerking van gemeenten verhoogt niet altijd noodzakelijk de doelmatigheid.

TWEE BAZEN

Als er ondanks al deze bewaren en kanttekeningen toch zoveel gemeenten besluiten ambtelijk te fuseren, wat zijn dan de redenen en/of de voordelen om dat te doen? 'De meeste ambtelijke fusies zijn ingestoken om er sterker en beter van de te worden', vat Patricia Vogel, namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten/KING lid van de Adviesraad van het Landelijke Kenniscentrum Ambtelijke fusie, samen. 'Reden om voor ambtelijke fusie te kiezen is dat je – zonder op te schalen – de kwaliteit van je dienstverlening kunt verbeteren en de kwetsbaarheid van je organisatie kunt verminderen. Gemeenten die daarvoor kiezen behouden hun eigen kleur, grip op het eigen beleid. Door bundeling van de uitvoeringskracht vergroten gemeenten daarmee hun uitvoeringskracht.'

Hardenberg en Ommen tekenden drie jaar geleden voor een ambtelijke fusie. Voor beide gemeenten waren verhoging van de efficiency en kwaliteit van de ambtelijke organisatie, versterken van de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking en verhoging van de dienstverlening de uitgangspunten van de ambtelijke fusie.

Ook moesten de bedrijfsvoeringskosten per 2015 met ruim één miljoen euro worden verminderd. 'We zijn drie jaar onderweg en we hebben flinke stappen gezet. Maar er is ook een aantal zaken dat achterblijft bij de doelstellingen', erkent burgemeester Sniijders van Hardenberg. Zoals het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers. Daar wordt de komende tijd aan gewerkt. Uit een recente evaluatie blijkt dat er meer aandacht nodig is voor de gezamenlijke cultuur. Sniijders heeft daar oog en begrip voor. 'Ambtenaren vonden het, zeker in het begin, lastig om voor twee 'bazen' te werken. Ook wennen aan een nieuwe identiteit vergt tijd en aandacht. Daar gaan we de komende periode hard mee aan de slag.'

Het Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl ziet een groei in het aantal gemeenten dat ambtelijk fuseert. 'Gemeenten zijn met de decentralisaties verantwoordelijk geworden voor zorg, jeugd en werk, de Omgevingswet komt eraan. Gemeenten zijn op zoek naar manieren om robuustheid in de uitvoering voor elkaar te krijgen', aldus Vogel. De kritiek op ambtelijke fusies van mensen 'buiten gemeenten' vindt Vogel niet terecht. 'Het is altijd een bewuste keuze vanuit het lokale bestuur om voor ambtelijke fusie te kiezen en de gemeenteraad neemt hierover een democratisch besluit.' Vogel ziet de keuze voor ambtelijke fusie zeker niet als een vlucht. 'Bij de keuze gaat het om het behoud van de gemeentelijke kleur. Dat is iets anders dan bang zijn om iets op te geven.' Een keuze vanuit de eigen kracht, wil Vogel daarmee zeggen.

HARDE EURO'S

Of het goedkoper wordt, hangt af van de keuzes die gemeenten maken en hoe de werkorganisatie wordt ingericht, stelt Vogel. Hou je dislocaties, richt je een extra managementlaag in, doe je als samenwerkende gemeenten alles samen (ook beleidsontwikkeling en –uitvoering), of

kunnen gemeenten deels hun eigen koers varen. 'Wij waarschuwen altijd als VNG/KING dat gemeenten niet meteen grote min-bedragen moeten inboeken.' Hoewel het kennisplatform er geen onderzoek naar heeft gedaan, zijn er wel degelijk schaalvoordelen te halen. 'Je kunt handig combineren, de inkoop gezamenlijk doen en de ict bundelen. Massa is kassa. Het is echter vaak lastig om dat in harde euro's terug te zien.'

Voor Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen is versterking van de bestuurskracht de belangrijkste reden om per 2016 ambtelijk te fuseren. 'Het gaat daarbij om de drie k's: kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten, waarbij vooral de kwetsbaarheid een belangrijke is', vertelt gemeentesecretaris Gerard Vlekke van Gilze en Rijen. 'De drie gemeenten kwamen in de knel met de uitvoering van de taken. Er was een hoge urgentie om intensief samen te werken. Herindelen is politiek onbespreekbaar. Een ambtelijke fusie is nu het maximale haalbare.' Excelleren in klein zijn, is nu het leidend motto van de ambtelijke fusiegemeenten. 'We worden groter, maar we behouden de nabijheid bij burgers en bedrijven. Dit is een acceptabele schaal-sprong.' ●

AMBTELIJKE FUSIE

Een ambtelijke fusie is de meest vergaande vorm van ambtelijke samenwerking tussen gemeenten. Hierbij wordt het hele ambtelijk apparaat gebundeld; de deelnemende gemeenten blijven politiek-bestuurlijk zelfstandig. Binnen ambtelijke fusies zijn verschillende varianten wat betreft beleidsvrijheid en organisatorische en juridische vormen. Zo zijn er samenwerkingsverbanden waarbij de gemeentesecretarissen van de fusiegemeenten de directieraad vormen, maar ook waarbij

een directeur voor de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband wordt aangesteld. De gemeentesecretarissen zijn dan in hun eigen gemeente ambtelijk opdrachtgever richting het samenwerkingsverband. Bij de ene fusie wordt in alle gemeenten hetzelfde beleid uitgevoerd, terwijl bij andere fusies deelnemende gemeenten hun eigen beleid kunnen uitstippelen en uitvoeren. Er moet een nieuwe rechtspersoon worden ingesteld. Veelal wordt gekozen voor een gemeenschappelijke regeling.

'Je krijgt als gemeente-bestuur steeds minder te vertellen en ambtenaren worden steeds machtiger'