

Bron: www.gemeente.nu, 11 mei 2015

Door: prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten BPD

Trap niet in de val van de ambtelijke fusie

Ambtelijke fusies woekeren door het land. Hoogleraar Friso de Zeeuw waarschuwt voor wat hij een 'laffe schijnoplossing' noemt met een ongekende machtspositie voor het ambtelijk apparaat.

Het virus van de ambtelijke fusie tussen gemeenten woekert door het land. Daarbij blijven gemeenten bestuurlijk zelfstandig en houden ze hun eigen college van B&W en gemeenteraad, maar maken ze gebruik van één ambtelijk apparaat. Dat brengt de nieuwgevormde ambtelijke organisatie in een ongekende machtspositie ten opzichte van het gemeentebestuur. Dit alternatief is voor bestuurlijke fusie is te kenschetsen als een laffe schijnoplossing.

Het begon in 2008 met Blaricum, Eemnes en Laren (samen 30.000 inwoners). Daarna, in 2009, volgden drie gemeenten in de Alblasserwaard met 29.000 inwoners (inmiddels bestuurlijk gefuseerd tot de gemeente Molenwaard). Daarnaast kennen we de constructie dat een grote gemeente ambtelijk alle taken uitvoert voor een kleine buur: Groningen voor Ten Boer, Enschede voor Lossen en Purmerend voor Beemster.

Animo tot fuseren groeit

De animo om ambtelijk te fuseren groeit. En de schaal (aantal betrokken inwoners) neemt toe, evenals het aantal betrokken gemeenten. Een paar voorbeelden (in verschillende fases van verkenning, voorbereiding en besluitvorming). In Noord-Friesland bereiden Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland (43.000 inwoners) een ambtelijke fusie voor. In Noord-Holland hebben Bergen, Castricum, Uitgeest en Heiloo (100.000 inwoners) vergevorderde plannen en zijn er ideeën voor Landsmeer, Oostzaan, Wormerland en Waterland (52.000 inwoners). Bij Den Bosch had het samenwerkingsverband 'De Vier van de Meierij' met 100.000 inwoners vergaande plannen voor opbouw van een gezamenlijk ambtelijk apparaat van 660 fte, maar twee deelnemende gemeenten (Vught en Haaren) zijn inmiddels afgehaakt.

De motivatie voor de fusie is helder: kwaliteitsverbetering van de dienstverlening en kostenreductie, met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid. Nieuwe gemeentelijke taken, budgetten en complexiteit vragen om een competente, robuuste organisatie. Regionale samenwerkingsverbanden voor geselecteerde taken blijven nuttig en noodzakelijk, daarover geen misverstand. Ook kan een ambtelijke fusie tussen twee gemeenten nog goed werken.

Het grote nadeel van een complete ambtelijke fusie met meer partners is echter dat gemeenten formeel wel eigenaar zijn van de gemeenschappelijke organisatie maar feitelijk tot 'klant' gereduceerd worden. De (virtuele) afstand tussen ambtenaren en bestuur neemt toe.

Het ambtelijk apparaat gaat onder leiding van het management onherroepelijk 'eigen beleid' maken. En als gemeentebestuur kom je met jouw specifieke vragen en wensen in de wachtrij komt te staan en moet afwachten wanneer je aan de beurt bent.

Uitvoering krijgt beleidskanten

Wat begint als uitvoering, krijgt snel beleidskanten. De Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD s) bij voorbeeld, dragen in hun naam waarvoor zij primair bedoeld zijn: uitvoering van milieutaken en bouw- en woningtoezicht. Maar in de praktijk kan dat snel leiden tot feitelijk bindende, op hun sectorale deskundigheid gebaseerde adviezen. Feitelijk onttrekken deze 'adviezen' zich aan integrale politiek-bestuurlijke (en dus financiële) afweging op gemeentelijk niveau. Zo verdwijnt sluipenderwijs weer een stuk van de vrije lokale beslisruimte. Daarnaast heeft gemeentelijke samenwerking een uniformerend effect: het beloofde maatwerk voor de aangesloten gemeenten staat een 'efficiënte' uitvoering in de weg.

Managementjargon als dekmantel

De literatuur over de ambtelijke fusies stopt de potentiële nadelen onder de warme deken van het betere managementjargon, met veel 'gedeelde ambitie', 'vertrouwen', 'verbindend leiderschap' en 'eigenaarschap voelen'. De machtsverschuiving naar het management van de ambtelijke organisatie blijft onbesproken. Een gemeentebestuur heet dan nog zelfstandig, maar dat is in feite schijnzelfstandigheid: ambtenaren-op-afstand bepalen, al dan niet uit naam van de efficiency. Het is dan ook een laf alternatief voor bestuurlijke fusie: de gemeenteraden sparen zichzelf en ontlopen de hamvraag (herindeling). Het middel is erger dan de kwaal. Maar is het dan niet een 'organische' voorwas om later tot die bestuurlijke stap te komen die nu nog niet 'haalbaar' is? Twee keer reorganiseren binnen een paar jaar tijd; wie wordt daar nou blij van? Wees dan dapper en kies in één keer voor bestuurlijke fusie, eventueel op wat kleinere schaal.