

Samen sterker, maar toch *apart*

Eindrapport inzake het onderzoek naar de motieven van gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie, hun doelstellingen daarmee en de effecten van dit samenwerkingsmodel op de participerende autonome gemeenten.



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs.

De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Inhoud

Culemborg, 13 januari 2016
drs. Stan van de Laar
drs. Dirk Spannenburg
Yusuf Bicer MSc
Jody van Diemen MSc

Motieven, doelen en effecten ambtelijke fusies in 10 punten	1
1. Voorbeschouwing: ambtelijke fusie van papier tot praktijk	6
1.1 Van SETA-concept op papier in 2002...	6
1.2 ...tot veelheid aan praktijkvoorbeelden sinds 2006...	6
1.3 ...en een grote diversiteit aan verschijningsvormen	8
2. Onderzoek: ambtelijke fusies onder de loep	12
2.1 Geluiden van voor- en tegenstanders vragen om onderzoek	12
2.2 Doel- en vraagstelling van dit onderzoek	12
2.3 Afbakening van het onderzoek	13
2.4 Onderzoeksstrategie gebaseerd op de casestudy	14
2.5 Tien praktijkgevallen geselecteerd voor verdiepend onderzoek	15
2.6 Documentenanalyse en interviews ingezet voor casestudy	17
2.7 Casusbeschrijvingen vervat tot 'rode draden' in dit eindrapport	17
2.8 Begeleidingscommissie en expertteam versterken analyses	18
2.9 Opbouw van dit onderzoekrapport	18
3. Waarom ambtelijk fuseren? De motieven op een rij	19
3.1 Motieven om te komen tot een ambtelijke fusie	19
3.2 Motieven om te komen tot ambtelijke fusie variëren	21
3.3 Motieven bij keuze voor een bepaald type juridisch construct	22
3.4 Proces tot ambtelijke fusie loopt soms ook niet goed af	23
4. Wat moet ambtelijke fusie opleveren? De doelen op een rij	25
4.1 De '5K's' als meest gangbare doelstellingen bij ambtelijke fusie	25
4.2 Verbeteren kwaliteit van externe dienstverlening	25
4.3 Verbeteren kwaliteit van interne dienstverlening	26
4.4 Verminderen kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie	26
4.5 Beheersing of reductie van de bedrijfsvoeringslasten	26
4.6 Versterken bestuurlijke kracht in de regio	28
4.7 Verhogen kansen voor medewerkers	28
5. Realisatie motieven en doelen.	
Waar leidt een ambtelijke fusie toe?	29
5.1 Bijdrage van ambtelijke fusie aan motieven en doelen	29
5.2 Motieven van autonome gemeenten komen tot hun recht	29
5.3 Ambtelijke fusies dragen bij aan realisatie doelen gemeenten	31
6. De neveneffecten.	
Waar kan een ambtelijke fusie ook toe leiden?	35
6.1 Een ambtelijke fusie kent ook een aantal neveneffecten	35
6.2 Neveneffecten in relatie tot lokale autonomie en beleidsvrijheid	35
6.3 Neveneffecten in relatie tot bedrijfsvoeringsvraagstukken	40
7. Nabeschouwing: reflectie op uitkomsten van het onderzoek	43

Motieven, doelen en effecten ambtelijke fusies in 10 punten

Voorliggend rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek inzake de motieven van gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie, hun doelstellingen daarmee en de effecten van dit samenwerkingsmodel op de participerende autonome gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd door adviseurs van SeinstravandelAar in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hieronder is de opzet en zijn de uitkomsten van het onderzoek samengevat in 10 punten:

1. Sinds 1 januari 2015 telt Nederland 16 operationele ambtelijke fusieorganisaties, waarin in totaliteit 36 autonome gemeenten participeren. De verwachting is dat het aantal ambtelijke fusieorganisaties de komende jaren nog verder toeneemt. De ambtelijke fusie heeft diverse verschijningsvormen aan populariteit gewonnen en het lijkt erop de ambtelijke fusieorganisatie zijn plek in het openbaar bestuur definitief heeft ingenomen.

Tot op heden bestond er nog geen algemeen beeld ten aanzien van het daadwerkelijk functioneren en presteren van ambtelijke fusies in de praktijk. Naar aanleiding van hiervoor genoemde ontwikkelingen heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan SeinstravandelAar gevraagd om onderzoek te doen naar de effecten van ambtelijke fusie op de participerende autonome gemeenten. De centrale vraag daarbij luidt:

Welke effecten/gevolgen hebben de vorm en inrichting van de ambtelijke fusieorganisatie op de participerende autonome gemeenten?

Deze centrale onderzoeksvraag is opgedeeld in twee hoofdvragen:

- a. Welke motieven en doelen hebben gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie en hoe geven de deelnemende gemeenten de fusieorganisatie vervolgens vorm?
 - b. Welke gevolgen heeft de keuze voor een specifiek ambtelijke fusie voor de gemeenteraden en colleges van de participerende gemeenten?
2. De onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van een casestudy, waarin 10 praktijkgevallen van ambtelijke fusieorganisaties onder de loep zijn genomen. Daarbinnen is onderscheid gemaakt naar operationele en in aanloop zijnde praktijkgevallen, zijn verschillende bestuurskundige en juridische modellen van ambtelijke fusie onderscheiden en is een casus opgenomen die uiteindelijk is verworpen tot een heringedeelde gemeente. De casussen zijn alle in kaart gebracht aan de hand van een documentenstudie en gesprekken met sleutelpersonen. Daarnaast is vanuit de literatuur het concept van ambtelijke fusie nader bezien, zijn praktijkervaringen van een expertteam en van de auteurs van dit onderzoek ingezet om de analyses te completeren en heeft de begeleidingscommissie meegekeken tijdens de uitvoering van het onderzoek.

3. Gemeenten komen tot een ambtelijke fusie, als één van de menu's op de menukaart van ambtelijke samenwerking, omwille van de volgende motieven:
 - a. versterken bestaande uitvoeringskracht ambtelijke organisatie in al zijn facetten;
 - b. versterken ambtelijke organisatie als antwoord op toekomstige ontwikkelingen;
 - c. versterken van de (strategische) bestuurlijke positie in de regio;
 - d. opschalen om sterker te kunnen afschalen;
 - e. defensief motief: voorkomen herindeling;
 - f. ambtelijke fusie als opmaat naar beoogde herindeling;
 - g. ambtelijke fusie als middel voor reorganisatie.

We constateren dat het merendeel van deze motieven tussen de partnergemeenten expliciet aan de voorkant van de ambtelijke fusie met elkaar wordt gedeeld. Enkele motieven zijn alleen impliciet aanwezig. Deze impliciete motieven vormen argumenten voor (individuele) politici, bestuurders of gemeentesecretarissen om de ambtelijke fusie te willen realiseren.

4. Bij het bepalen van het bestuurskundig model (klassieke ambtelijke fusie of gastheermodel) van de ambtelijke fusie en het juridisch construct (publiek- of privaatrechtelijk) daaronder, spelen de volgende overwegingen voor de participerende gemeenten een rol:
 - a. de (getalsmatige) ongelijkwaardigheid tussen partners;
 - b. de gelijkwaardigheid tussen de partners;
 - c. het aantal partners;
 - d. rolverdeling en zakelijkheid;
 - e. werkgeverschap.
5. Processen tot een ambtelijke fusie lopen soms ook niet goed af. De ambtelijke fusie wordt in die gevallen belemmerd door een of meerdere van de volgende factoren die het oorspronkelijk beoogde eindresultaat in de weg staan:
 - a. onvoldoende persoonlijke 'klik' tussen sleutelfiguren in het proces;
 - b. instabiele bezetting in de sleutelposities als gevolg van verkiezingen of vertrek personen;
 - c. twijfels bij de vraag of de partnergemeenten ook dé partners zouden zijn bij herindeling;
 - d. politiek-bestuurlijke uitingen dat de ambtelijke fusie dé opmaat is naar een herindeling;
 - e. onverenigbare verschillen tussen de doelstellingen met de ambtelijke fusie tussen partners;
 - f. onzekerheid dat de ambtelijke fusie daadwerkelijk zal bijdragen aan de motieven en doelen.
6. Gemeenten hebben over het algemeen de volgende doelstellingen met het aangaan van een ambtelijke fusie:
 - a. verbeteren kwaliteit van externe dienstverlening;
 - b. verbeteren kwaliteit van interne dienstverlening;
 - c. verminderen kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie;
 - d. beheersing of reductie van de bedrijfsvoeringslasten;
 - e. versterken bestuurlijke kracht in de regio;
 - f. verhogen kansen voor medewerkers.
7. Een ambtelijke fusie blijkt in de dagelijkse praktijk daadwerkelijk invulling te geven aan de motieven van de participerende gemeenten om de samenwerking in deze vorm aan te gaan. Een ambtelijke fusie:
 - a. versterkt aantoonbaar de uitvoeringskracht;
 - b. biedt een stevig antwoord op toekomstige ontwikkelingen;
 - c. versterkt de (strategische) bestuurlijke positie in de regio;
 - d. draagt bij aan krachtiger 'afschalen' naar inwoners en ondernemers;
 - e. voorkomt (tot op heden) herindeling;
 - f. leidt (tot op heden) niet onbedoeld tot herindeling;
 - g. leidt tot 'andere' ambtelijke organisatie.

8. Een ambtelijke fusie blijkt, naast dat deze invulling geeft aan de motieven van de participerende gemeenten, in de dagelijkse praktijk ook bij te dragen aan de realisatie van de doelstellingen die deze gemeenten hebben met de samenwerking. Zo zien we dat de ambtelijke fusie bijdraagt aan:
 - a. De verbetering van de kwaliteit van externe dienstverlening. Wel bestaat het risico op een dip in deze kwaliteit in de aanloopfase van de ambtelijke fusie: het eerste jaar in de nieuwe setting blijkt toch vooral een jaar van bouwen en het integreren van mensen en middelen.
 - b. Het verbeteren van de kwaliteit van interne dienstverlening. De kwaliteit van stukken en de rolinvulling vanuit de ambtelijke organisatie in de richting van colleges van B&W en gemeenteraden neemt toe, als gevolg van kwaliteitsimpulsen in de uitvoering.
 - c. Het evident verminderen van de kwetsbaarheid: het aantal éénpitters neemt sterk af en de onderlinge vervangbaarheid neemt toe. Tegelijkertijd zien we met de introductie van nieuwe functies in de organisatie, ten behoeve van de kwaliteitsimpuls, dat op die functies nieuwe kwetsbaarheden ontstaan.
 - d. Een sterke reductie van de bedrijfsvoeringslasten. We constateren dat ambtelijke fusieorganisaties in staat blijken om de financiële doel-/taakstellingen met de samenwerking – bij gelijkblijvende taken en bestuurlijke ambities – in te vullen. Deze besparingen worden met name gerealiseerd op de personeelskosten, de huisvestingslasten en de ICT-lasten. Aanvullend zien we dat de ambtelijke fusie tot voordelen leidt in de besteding van programmagelden vanuit de individuele gemeentelijke begrotingen als gevolg van gezamenlijke inkoop- en aanbestedingsprocedures.
 - e. Het versterken van de bestuurlijke kracht in de regio. De strategische beleidsadvisering vanuit de ambtelijke fusieorganisatie aan de autonome gemeentebesturen neemt in kwaliteit toe en omliggende gemeenten in de regio beschouwen de gemeenten in een ambtelijke fusie als eenheid in (sub)regionale overlegverbanden. De bereidheid tot politiek-bestuurlijke beleidsafstemming tussen de partnergemeenten in de ambtelijke fusie is wel een randvoorwaarde om de potentiële bestuurlijke kracht in de regio optimaal te benutten.
 - f. Het vergroten van de kansen voor medewerkers. Ambtelijke fusieorganisaties verkrijgen een betere positie op de arbeidsmarkt als werkgever, zij vergroten ook het carrièreperspectief voor medewerkers en zetten nadrukkelijk in op het ontwikkelen van personeel en organisatie. De keerzijde daarvan is dat niet iedere leidinggevende en medewerkers mee kan of mee wil in de beweging naar een ambtelijke fusieorganisatie: de complexiteit van het werken voor meerdere gemeentebesturen is niet voor iedereen weggelegd.
9. Naast de 'voordelen' is er ook een keerzijde aan het model van de ambtelijke fusie. Hoewel we theoretisch en formeel uit kunnen leggen dat hét fundament onder een ambtelijke fusie de lokale beleidsvrijheid is én dat deze in het model van de ambtelijke fusie volledig wordt gewaarborgd, zien we in de praktijk voorbeelden dat deze beleidsvrijheid (gevoelsmatig) onder druk komt te staan.

De vorming van een ambtelijke fusie leidt potentieel tot de volgende neveneffecten in relatie tot de lokale autonomie en beleidsvrijheid van de participerende gemeenten:

- a. Ambtelijke organisatie wordt krachtiger, waardoor beleidsvrijheid gemeentebestuur onder druk komt te staan. Deze 'druk' kan ontstaan of toenemen als gevolg van de volgende factoren:
 - i. Van gemeenteraden en colleges wordt verwacht dat zij hun wensen, ambities en (onderscheidende) identiteit van de gemeente, kernen en gemeenschappen weten te duiden.
 - ii. Er ontstaat (bij het klassieke ambtelijke fusiemodel) een gemeenschappelijkheid over de begroting van de ambtelijke fusieorganisatie, zijnde circa 20% van de totale gemeentelijke begrotingen.

- iii. Het 'eigenaarschap' van de ambtelijke uitvoering wordt (bij het gastheermodel) in handen gelegd van de gastheer.
 - iv. De ambtelijke fusieorganisatie heeft belang bij beleidsharmonisatie tussen de participerende gemeenten. Beleidsharmonisatie zorgt voor efficiency en reduceert de complexiteit in de uitvoering.
 - v. De kwaliteitsimpuls van de ambtelijke fusieorganisatie komt op gespannen voet te staan met de ontwikkeling van de gemeenteraden en colleges.
 - vi. De intrede van gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen rondom een ambtelijke fusie kan de rol en positie van het autonome college van B&W onder druk zetten.
- b. De wisselingen in sleutelfiguren rondom de ambtelijke fusie en/of het veranderen van de politieke kleuring in een of meerdere participerende gemeenten als gevolg van verkiezingen, kan het model onder druk zetten. Een ambtelijke fusie lijkt daarbij een (juridisch) construct dat, gezien de omvang en integratie van mensen en middelen, in de praktijk niet meer te ontvlechten is.
- c. Uiteenlopende motieven en doelen tussen partnergemeenten bij aanvang van de samenwerking, kan tot spanningen leiden in de staande situatie. Spanningsvelden die we zien optreden zijn de relatie tussen kwaliteitsverbetering enerzijds en kostenreductie anderzijds én de mate waarin de ambtelijke fusie al dan niet als voorportaal is gezien voor een herindeling.
- d. De vormgeving van de bestuurlijke en de ambtelijke aansturing op de ambtelijke fusieorganisatie blijken van invloed op de mate waarin gemeenten en ambtelijke fusieorganisatie zich met elkaar verbonden voelen c.q. van elkaar verwijderd raken. Voor de verbondenheid is het van belang dat in de ambtelijke aansturing burgemeesters een rol spelen, vanuit het oogpunt van continuïteit en onafhankelijkheid. Ten aanzien van de ambtelijke aansturing zien we dat een directie gevormd uit de gemeentesecretarissen van de participerende gemeenten over het algemeen de verbinding met de colleges en de lokale kleuring van de gemeenten optimaal kan waarborgen.
- e. Ook andere keuzen in inrichting ambtelijke fusieorganisatie zijn van invloed op het gevoel van nabijheid tussen gemeentebesturen en ambtelijke fusieorganisatie. Factoren die deze nabijheid beïnvloeden zijn onder andere de huisvesting van de ambtelijke fusieorganisatie, het al dan niet 'achterhouden' van beleidsmedewerkers per college die optreden als opdrachtgever richting de ambtelijke fusieorganisatie en de wijze waarop 'hulpconstructies' zijn ingericht om de afstemming en integraliteit tussen gemeentebesturen en ambtelijke organisatie te bevorderen.
10. De vorming van een ambtelijke fusie leidt potentieel ook tot neveneffecten in relatie tot bedrijfsvoeringsvraagstukken binnen de ambtelijke fusieorganisatie:
- a. Werken voor meerdere opdrachtgevende gemeentebesturen stelt andere eisen aan de competenties van management en medewerkers. Daarbij komt dat met name leidinggevenden posities onder druk kunnen komen, omdat juist zij in de rol komen om een veelheid aan portefeuillehouders te bedienen.
 - b. Er kan een spanningsveld ontstaan in de verhouding tussen de identiteit van de autonome gemeenten en de identiteit van de ambtelijke fusieorganisatie. Over het algemeen zien we een lijn ontstaan dat de identiteit van de gemeenten leidend is in alle uitingen naar inwoners en ondernemers en dat de ambtelijke fusieorganisatie zijn identiteit met name hanteert in het kader van werkgeverschap.

- c. De bekendheid van medewerkers van de ambtelijke fusieorganisatie met de lokale gemeenschappen kan (in de loop der tijd) afnemen, als gevolg van het feit dat het medewerkersbestand 'ververst' en de medewerkers niet meer in staat zijn om alle commissie- en raadsvergaderingen bij te wonen.
- d. De ambtelijke fusieorganisatie kan, evenals andersoortige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, leiden tot fiscale gevolgen in de zin van niet compensabele BTW en een extra administratieve last ten aanzien van de Vpb.
- e. Tot slot kent een ambtelijke fusieorganisatie altijd een vorm van extra administratieve en coördinatielast, ten opzichte van een autonome ambtelijke organisatie ten dienste van één gemeentebestuur. Bij een ambtelijke fusie is namelijk sprake van een aparte entiteit met een eigenstandige begrotingscyclus, wordt er veel gevraagd in termen van (politiek-bestuurlijke) afstemming en overleg en wordt een vorm van (uren)registratie ingevoerd om te kunnen komen tot verrekening van inzet vanuit de ambtelijke fusieorganisatie ten dienste van de participerende autonome gemeenten.

1. Voorbeschouwing: ambtelijke fusie van papier tot praktijk

1.1 Van SETA-concept op papier in 2002...

De denktank De Kornuyten onder leiding van prof dr. Arno Korsten vertrouwt in 2002 het concept 'Samen En Toch Apart' (SETA) aan papier toe.¹ Met het SETA-concept – dat later in de praktijk wordt omgedoopt tot 'ambtelijke fusie' – staan De Kornuyten het model voor van 'contracterende gemeenten die (het merendeel van) hun ambtenaren 'poolen' in een facilitair bedrijf'. Niet het gemeentebestuur, maar het ambtelijk apparaat wordt opgeschaald. Het gemeentebestuur blijft apart, en de ambtenaren gaan samen.²

De belangrijkste door Korsten c.s. op dat moment in de theorie benoemde en verwachte voordelen van het SETA-concept zijn³:

- a. het behouden van de lokale democratie;
- b. het aantal juridische of technologische zwakheden neemt af;
- c. het hebben van betere specialistische ondersteuning;
- d. de capaciteit om te vernieuwen neemt toe;
- e. het vergroten van efficiency door harmonisatie, maar ook kunnen kiezen voor maatwerk;
- f. het in samenhang op kunnen pakken van gemeenschappelijke (regionale) vraagstukken;
- g. meer opleidingsmogelijkheden en betere arbeidsvoorwaarden voor medewerkers;
- h. de kwaliteit van de producten en diensten neemt toe.

De Kornuyten beschrijven met het SETA-concept een 'nieuw menu' dat gekozen kan worden uit de menukaart voor krachtenbundeling tussen Nederlandse gemeenten. Een menukaart die rond begin 21^e eeuw menu's bevat die uiteenlopen van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten op één of een beperkt aantal taken, in verschillende verschijningsvormen, tot aan het menu van de bestuurlijke fusie.

Van volledige ambtelijke fusie is in de praktijk op dat moment nog geen sprake. En velen denken dan ook dat het een menu zal zijn dat weliswaar op de menukaart terecht is gekomen, maar dat in de praktijk niet gekozen zal worden.

1.2 ...tot veelheid aan praktijkvoorbeelden sinds 2006...

Echter, in 2006 wordt het gedachtegoed van De Kornuyten toch in de praktijk gebracht. De gemeente Ten Boer brengt, als autonome gemeente, in dat jaar zijn volledige ambtelijke organisatie onder bij de gemeente Groningen en sluit een dienstverleningsovereenkomst om alle door hem gewenste producten en diensten vanuit de ambtelijke organisatie van Groningen geleverd te krijgen.

Niet veel later – in 2008 – brengen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren ook hun ambtelijke organisaties (nagenoeg) volledig onder in de Gemeenschappelijke Regeling BEL Combinatie.

¹ Korsten, Arno F. A. c.s., Samen en toch apart, 2002

² Korsten, Arno F. A. c.s., Samen en toch apart, 2002, p. 87 en 88.

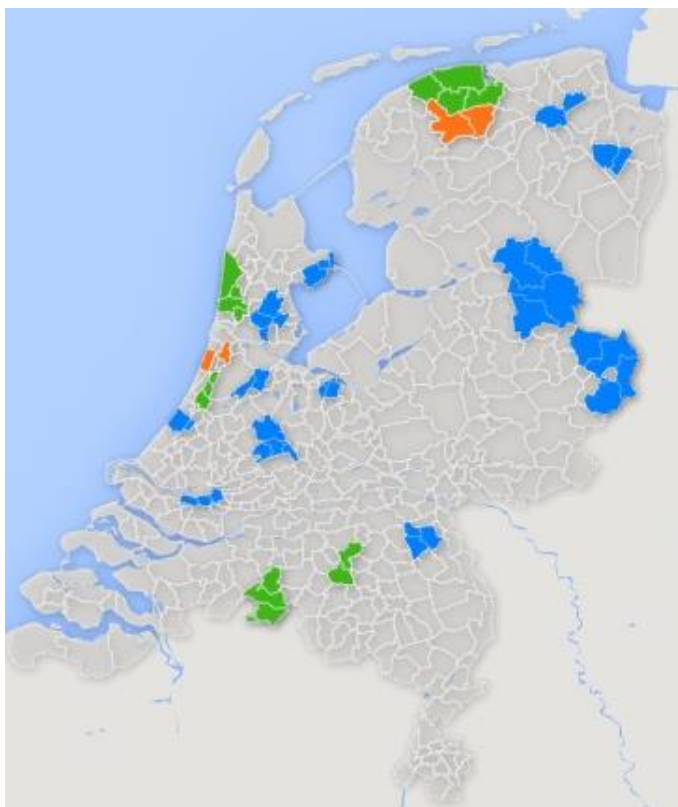
³ Korsten, Arno F. A. c.s., Samen en toch apart, 2002, p. 89 en 90

De BEL Combinatie is een aparte juridische entiteit van waaruit diensten/producten worden verleend aan de drie participerende autonome gemeentebesturen.

Het SETA-concept is daarmee anno 2008 tweemaal in de praktijk gebracht, in de beide verschijningsvormen zoals we ze in hoofdlijn tot op de dag van vandaag in het land zien ontstaan. Het 'gastheermodel' (Groningen-Ten Boer), waarbij de kleine broer zijn volledige ambtelijke capaciteit onderbrengt bij de grote broer, en de 'klassieke' ambtelijke fusie (BEL-gemeenten), waarbij gemeenten hun volledige ambtelijke capaciteit bundelen in een aparte juridische entiteit.

Bij het schrijven van dit rapport, eind 2015, begeven we ons 13 jaar na de publicatie van De Kornuyten inzake het SETA-concept. Het lijkt erop dat de ambtelijke fusieorganisatie zijn plek in het openbaar bestuur definitief heeft ingenomen. De ambtelijke fusieorganisatie heeft in diverse verschijningsvormen aan populariteit gewonnen. Sinds 1 januari 2015 telt Nederland 16 operationele ambtelijke fusieorganisaties, waarin in totaliteit 36 autonome gemeenten participeren.⁴ De verwachting is dat het aantal ambtelijke fusieorganisaties de komende jaren nog verder toeneemt. Voor 2016 en 2017 hebben reeds 16 gemeenten besloten een ambtelijke fusie aan te gaan, waardoor nog vijf afzonderlijke ambtelijke fusieorganisaties ontstaan. Per saldo wordt nu voorzien dat er per 1 januari 2017 sprake is van 21 ambtelijke fusieorganisaties, waarin 52 autonome gemeenten participeren. Ofwel, bijna 13,2% van het totaal aantal Nederlandse gemeenten heeft haar ambtelijke organisatie (nagenoeg) volledig gebundeld met een of meerdere buurgemeenten.

Onderstaande figuur illustreert het aantal en de spreiding van gemeenten die eind 2015 in een ambtelijke fusie participeren (blauw), die het besluit daartoe hebben genomen en in de ontwerp- of inrichtingsfase verkeren en een beoogde startdatum in 2016 of 2017 voorzien (groen) en die in een verkennende fase met elkaar verkeren waarbij de variant van de ambtelijke fusie een serieuze optie is (oranje).



Figuur 1. Overzichtkaart gemeenten participierend in een ambtelijke fusie in Nederland.⁵

⁴ Zie bijlagenboek, bijlage 1 voor detailoverzicht ambtelijke fusies in Nederland. Er zijn sinds 1 januari 2015 10 'klassieke' ambtelijke fusieorganisaties operationeel en 6 ambtelijke fusies conform het gastheermodel.

⁵ Bron: www.ambtelijkefusie.nl (12 november 2015).

1.3 ...en een grote diversiteit aan verschijningsvormen

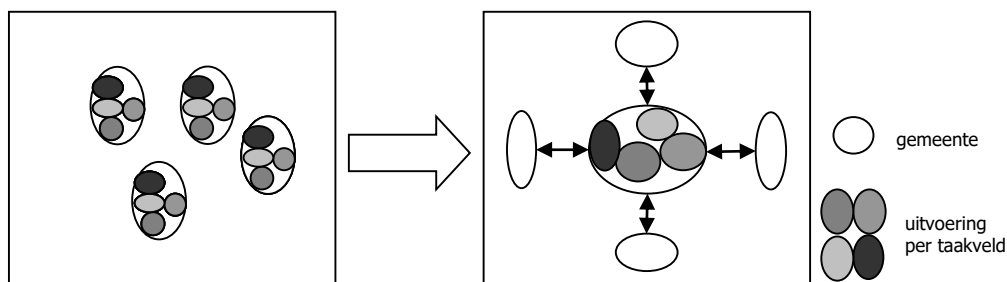
In de kern betreft een ambtelijke fusie een samenwerking waarbij de gemeenten politiek-bestuurlijk zelfstandig blijven met een eigen gemeenteraad, een eigen college van B&W, een eigen griffie(r) en een gemeentesecretaris. Hierbij maken ze voor de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en ondersteuning gebruik van één samengevoegde ambtelijke organisatie. Niet het gemeentebestuur, maar alleen het ambtelijk apparaat wordt opgeschaald.

Waar De Kornuyten hun voorkeur uitspreken voor een convenant als (lichte) juridische basis onder het SETA-concept – maar andere varianten niet uitsluiten –, zien we in de dagelijkse praktijk verschillende bestuurskundige en daarbinnen weer verschillende juridische verschijningsvormen ontstaan.

1.3.1 Bestuurskundige hoofdvormen ambtelijke fusie

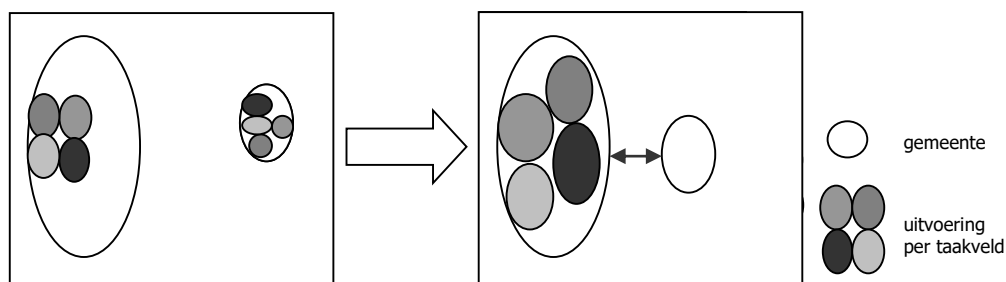
Vanuit bestuurskundig oogpunt maakten we in de vorige paragraaf reeds het onderscheid tussen twee hoofdvormen:

- de 'klassieke' ambtelijke fusie, waarbij sprake is van het rechtspositioneel onderbrengen van alle ambtelijke capaciteit in een aparte juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid. Modelmatig kan deze vorm als volgt worden vormgegeven:⁶



Figuur 2. Modelmatige weergave bestuurskundige vorm 'klassieke' ambtelijke fusie.

- het 'gastheermodel', waarbij de ambtelijke capaciteit door een kleinere gemeente rechtspositioneel wordt ondergebracht in de ambtelijke organisatie van de grotere buurgemeente. Modelmatig kan deze vorm als volgt worden vormgegeven:⁷



Figuur 3. Modelmatige weergave bestuurskundige vorm 'gastheermodel'.

⁶ Van de Laar, S. Samen Sterker: samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd, Eburon 2010.

⁷ Van de Laar, S. Samen Sterker: samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd, Eburon 2010.

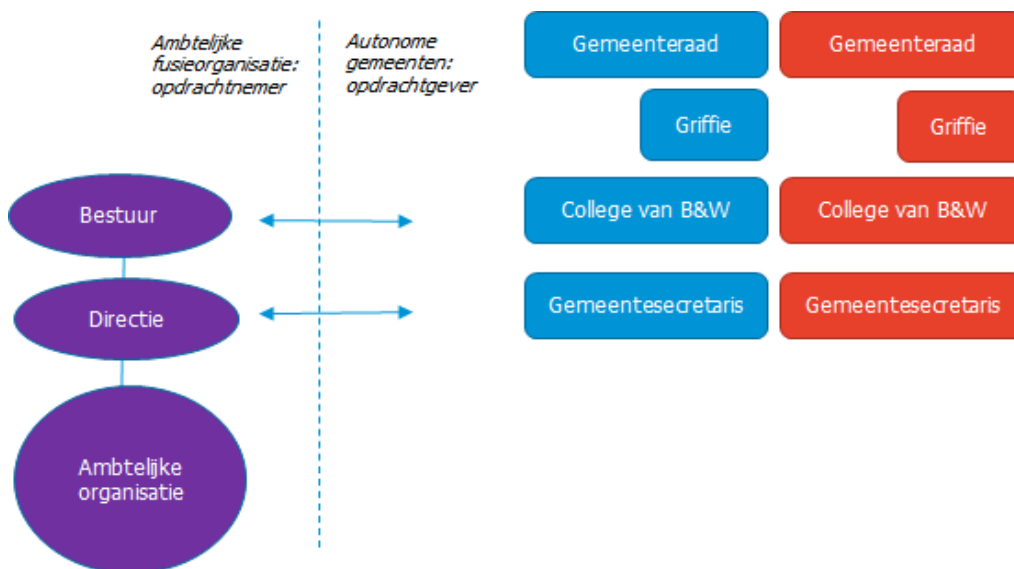
1.3.2 Juridische hoofdvormen ambtelijke fusie

Deze beide bestuurskundige verschijningsvormen kennen ieder weer hun specifieke juridische basis in de praktijk:

- a. De 'klassieke' ambtelijke fusie wordt uitsluitend juridisch vormgegeven op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), in de vormen mét rechtspersoonlijkheid: het openbaar lichaam (geleed bestuur: Algemeen én Dagelijks Bestuur) of de bedrijfsvoeringsorganisatie (ongeleed bestuur).

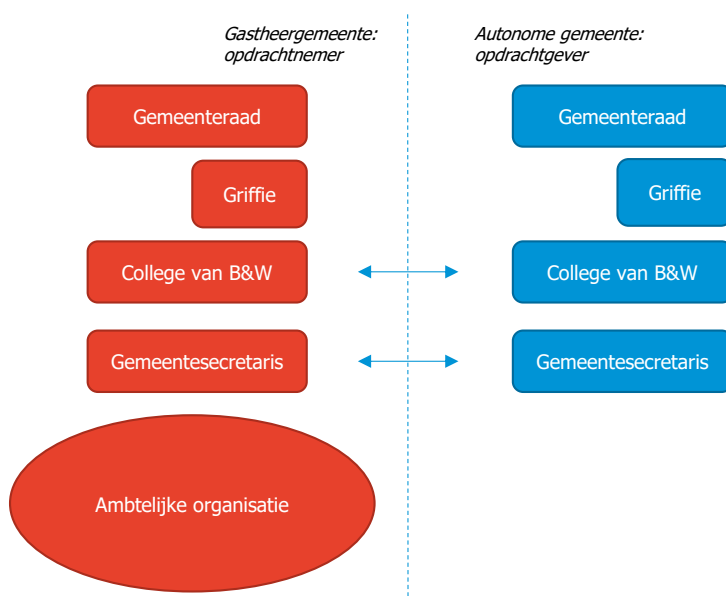
Hierbij zien we dat sinds de introductie van de juridische vorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie, in de aangepaste Wgr van januari 2015, dat deze juridische basis bij nog te vormen ambtelijke fusieorganisaties de voorkeur lijkt te genieten boven het openbaar lichaam. Ook enkele bestaande ambtelijke fusieorganisaties – gebaseerd op het openbaar lichaam – overwegen over te stappen op de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Modelmatig kan de juridische vorming van een 'klassieke' ambtelijke fusie als volgt worden weergegeven:



Figuur 4. Modelmatige weergave juridische vorm 'klassieke' ambtelijke fusie:

- b. het gastheermodel wordt juridisch vormgegeven via de privaatrechtelijke weg of via de publiekrechtelijke weg in een vorm die géén rechtspersoonlijkheid kent: de centrumregeling. Modelmatig kan dit als volgt worden weergegeven:



Figuur 5. Modelmatige weergave juridische vorm 'gastheermodel':

1.3.3 Confrontatie tussen bestuurskundige en juridische hoofdvormen ambtelijke fusie

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bestaande en in de ontwerp- of inrichtingsfase verkerende ambtelijke fusieorganisaties. Daarbij is een confrontatie aangebracht tussen de bestuurskundige en juridische hoofdvormen van ambtelijke fusieorganisaties:

Tabel 1. Ambtelijke fusies in Nederland ingedeeld naar bestuurskundige en juridische verschijningsvormen.

		Bestuurskundige vorm	
		'Klassieke' ambtelijke fusie	Gastheermodel
Juridische vorm	Publiekrechtelijk – openbaar lichaam	BEL Combinatie	---
		BAR-gemeenten	
		De Kompanjie	
		Werkorganisatie Noaberkracht	
		OVER-gemeenten	
		UW Samenwerking	
		Werkorganisatie Duivenvoorde	
		SED-gemeenten	
		Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	
		Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	
		Werkorganisatie CGM ⁸	

⁸ Werkorganisatie CGM is voornemens zijn juridisch construct met ingang van 1 januari 2016 aan te passen van het openbaar lichaam naar de bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

		Bestuurskundige vorm	
		'Klassieke' ambtelijke fusie	Gastheermodel
Publiekrechtelijk – bedrijfsvoer. org.	---	Werkorg. De Wolden-Hoogeveen	---
	---	Werkorganisatie BUCH	---
	---	ABG-gemeenten	---
	---	DDFK-gemeenten	---
	---	HLT-gemeenten	---
Publiekrechtelijk – centrumregeling	---	---	Amstelveen – Aalsmeer Enschede – Losser
	---	---	---
Privaatrechtelijk	---	---	Groningen – Ten Boer Woerden – Oudewater Purmerend – Beemster
	---	---	---
	---	---	---

In de kern zien we dus voornoemde bestuurskundige en juridische hoofdvormen in de praktijk. We spreken daarbij nadrukkelijk van hoofdvormen, omdat binnen deze hoofdvormen gemeenten – afhankelijk van hun lokale context en voorkeuren – verschillende uitwerkingen geven aan vraagstukken van 'grip', regie en sturing. Dit komt veelal tot uiting in het al dan niet in de eigen gemeente 'achterhouden' van beleidsregisseurs, het al dan niet vormen van een regieteam of bestuursstaf per gemeente binnen de ambtelijke fusieorganisatie en het al dan niet positioneren van de gemeentesecretarissen tezamen in de directie van de ambtelijke fusieorganisatie.

Hoewel bovenstaande varianten dus qua bestuurskundige en juridische vormgeving en qua inrichtingskeuzen van elkaar verschillen, delen ze als ambtelijke fusieorganisatie belangrijke overeenkomsten: de gemeenten blijven politiek-bestuurlijk zelfstandig met een eigen gemeenteraad, een eigen griffier, een eigen college van B&W en een gemeentesecretaris. Daarbij maken zij voor de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en ondersteuning gebruik van één samengevoegde ambtelijke organisatie. Niet het gemeentebestuur, maar alleen het ambtelijk apparaat wordt opgeschaald: Samen en toch apart, om met De Kornuyten te spreken.

2. Onderzoek: ambtelijke fusies onder de loep

2.1 Geluiden van voor- en tegenstanders vragen om onderzoek

Voorstanders stellen dat een ambtelijke fusie een duurzaam alternatief is voor herindeling. Het draagt volgens hen bij aan de versterking van de ambtelijke uitvoeringskracht, terwijl de lokale identiteit en nabijheid van bestuur bij de inwoners blijft behouden. Door volledige ambtelijke krachtenbundeling worden de participerende gemeenten ook als 'eenheid' gezien in subregionale en bovenregionale overlegstructuren, waardoor de ambtelijke fusie ook bijdraagt aan het vergroten van de bestuurskracht.

Critici menen dat een ambtelijke fusie vroeg of laat leidt of zou moeten leiden tot een bestuurlijke fusie. Het model is volgens hen te complex in termen van bestuurlijke en ambtelijke aansturing, voor betrokken medewerkers is het ondoenlijk om een veelheid aan portefeuillehouders te bedienen, er gaat een uniformerende werking uit van medewerkers richting colleges en raden waardoor de beleidsvrijheid van autonome gemeenten onder druk komt en de verrekening van kosten leidt tot een te grote coördinatielast. In staatsrechtelijke zin zou het politieke primaat worden aangetast: doordat de raad op afstand komt te staan, wordt het lokale bestuur buiten werking gesteld, zo menen de tegenstanders van het model.

Deze vooronderstellingen berusten nog veelal op 'onderbuik gevoel' of theoretische exercities. Tot aan het verschijnen van voorliggend onderzoeksrapport bestond er dan ook nog geen algemeen beeld met betrekking tot het daadwerkelijk functioneren en presteren van ambtelijke fusies in de praktijk. Er zijn wel publicaties over het concept van de ambtelijke fusie, maar dit zijn veelal evaluaties van afzonderlijke ambtelijke fusieorganisaties⁹ of hebben meer de vorm van een handreiking hoe tot een ambtelijke fusie te komen.¹⁰

2.2 Doel- en vraagstelling van dit onderzoek

Om deze lacune in de kennispositie te dichten, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan SeinstravandeLaar gevraagd een (empirisch) onderzoek uit te voeren naar de effecten van ambtelijke fusies op autonome participerende gemeenten. Daarmee kan (feitelijke) kennis worden verzameld over de wijze waarop ambtelijke fusieorganisaties functioneren en presteren. Dit is van belang voor het versterken van de kennispositie over de inrichting van het openbaar bestuur, meer specifiek op het terrein van intergemeentelijke samenwerking. De uitkomsten van het onderzoek leveren een bijdrage aan het landelijke, regionale en lokale debat over ambtelijke fusies en draagt bij aan de landelijke beleidsontwikkeling ten aanzien van deze samenwerkingsvorm.

Het onderzoek stelt de volgende doelstellingen centraal:

- a. Het achterhalen van de motieven en doelen van gemeenten om ambtelijk te gaan fuseren.
- b. Het in kaart brengen van de aansturingsmogelijkheden van de ambtelijke fusieorganisatie door de afzonderlijke colleges en gemeenteraden.
- c. Het inzichtelijk maken van het feitelijk functioneren van de ambtelijke fusieorganisatie.

⁹ Voorbeelden daarvan zijn de evaluatierapporten uit 2015 inzake de BEL-gemeenten, de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg en het Rekenkamerrapport inzake de BAR-gemeenten, die in het kader van dit onderzoek zijn gezien.

¹⁰ Zie onder andere Von Grumbkow, 2007; Van de Laar, 2010; Van der Kolk, 2011; Herweijer en Fraanje, 2011; Van de Laar c.s., 2014.

Op basis van deze doelen is de volgende centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek geformuleerd:

Welke effecten/gevolgen hebben de vorm en inrichting van de ambtelijke fusieorganisatie op de participerende autonome gemeenten?

De centrale onderzoeksvraag is opgedeeld in twee hoofdvragen, welke ieder weer onderverdeeld zijn naar deelvragen:

1. Welke motieven en doelen hebben gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie en hoe geven de deelnemende gemeenten de fusieorganisatie vervolgens vorm?

- a. Waarom is gekozen of wordt gekozen voor een ambtelijke fusieorganisatie: wat zijn de achterliggende motieven van de deelnemende gemeenten om ambtelijk te fuseren - ook bij gemeenten die een ambtelijke fusieorganisatie overwegen?
- b. Welke motieven hebben gemeenten om te kiezen voor een privaat- of publiekrechtelijke constructie?
- c. Wat wilden de gemeenten bereiken (doelen) met een ambtelijke fusie?
- d. In hoeverre worden motieven behaald en in hoeverre slagen de gemeenten er daadwerkelijk in om de vooraf opgestelde doelen te realiseren middels de nieuwe fusieorganisatie?
- e. Welke financiële effecten en efficiencywinst wordt daadwerkelijk gerealiseerd met ambtelijke fusie?
- f. Indien in het proces uiteindelijk is besloten om af te zien van een ambtelijke fusie waarom is een ambtelijke fusie gestrand?
- g. Welke rode draden kunnen boven tafel worden gehaald?

2. Welke gevolgen heeft de keuze voor een specifiek ambtelijke fusiemodel voor de gemeenteraden en colleges van de participerende gemeenten?

- a. In hoeverre kan de nieuwe ambtelijke fusieorganisatie door de afzonderlijke gemeenteraden en colleges van de deelnemende gemeenten aangestuurd worden: in hoeverre kunnen colleges en raden nog sturend optreden en eigen keuzes maken?
- b. Is er sprake van verschillen tussen de fusiemodellen in de mate van invloed die het gemeentebestuur kan uitoefenen?

2.3 Afbakening van het onderzoek

Om de reikwijdte van dit onderzoek nader te duiden wordt het onderzoek afgebakend in termen van de te onderzoeken samenwerkingsvorm én de inhoud van het onderzoek.

2.3.1 Afbakening in termen van samenwerkingsvorm

Blijkend uit voornoemde hoofdvragen richt het onderzoek zich op het model van de 'ambtelijke fusie'. Onder een ambtelijke fusie wordt in dit verband de volledige integratie van (nagenoeg) alle ambtelijke capaciteit tussen meerdere gemeenten verstaan. Het is één van de modellen binnen het brede palet van bestuurskundige vormen van intergemeentelijke samenwerking, zoals aangeduid in paragraaf 1.3.

Ofwel, andere hoofdvormen van intergemeentelijke samenwerking zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Daarbij valt te denken aan:¹¹

- a. Het netwerkmodel: een lichte vorm van samenwerking, waarin het delen van kennis en expertise – meestal op één of enkele taakvelden – tussen gemeenten voorop staat. De medewerkers van de betrokken gemeenten blijven in dit model in dienst van de eigen gemeente.
- b. Het matrixmodel: een zwaardere vorm van samenwerking, waarin de samenwerkende gemeenten elk één of enkele (maar niet alle) taken uitvoeren voor alle deelnemende gemeenten. In dit model treden de medewerkers op de betreffende taak/taken in dienst van de gastheergemeente, of worden daarnaar gedetacheerd.

¹¹ O.a. Fraanje, R. & M. Herweijer, *Innoveren in samenwerking, een alternatief voor herindeling?* In: Bestuurswetenschappen, 3, 2013

- c. De shared service organisatie: een zwaardere vorm van samenwerking, waarin de samenwerkende gemeenten één of enkele (maar niet alle) taken hebben ondergebracht in een aparte juridische entiteit die diensten verleend aan de deelnemende gemeenten. Daarbij valt te denken shared service organisaties rondom inkoop, belastingen, ICT en/of alle ondersteunende taken, of organisaties zoals sociale diensten, GGD's, Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's.

Daarnaast zijn in het onderzoek enkel ambtelijke fusieorganisaties betrokken die operationeel zijn en zijn gemeenten betrokken die met elkaar het onomkeerbare politieke besluit hebben genomen tot vorming van een ambtelijke fusieorganisatie, op afzienbare termijn: 2016 of 2017. Samenwerkingsinitiatieven tussen gemeenten die zich nog in een vroegtijdige verkenningsfase bevinden, waarbij nog meerdere samenwerkingsopties op tafel liggen, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

2.3.2 Afbakening in termen van inhoud

Het onderzoek gaat in op de motieven van gemeenten om te komen tot een ambtelijke fusie, hun doelstellingen met dit samenwerkingsmodel en de effecten ervan in de dagelijkse praktijk op de participerende autonome gemeenten.

De financiële effecten van ambtelijke fusies, in relatie tot de doelstellingen van gemeenten op dat vlak, zijn daarbij betrokken. Ten aanzien van de fiscale gevolgen van ambtelijke fusies voor de participerende gemeenten is een zijdelingse opmerking gemaakt in dit onderzoeksrapport, maar is geen gericht onderzoek gedaan.

Dit onderzoek gaat niet in op de wijze waarop een proces tot ambtelijke fusie vormgegeven zou kunnen worden en wat binnen deze processen de succes- en faalfactoren zijn. Over dat vraagstuk heeft het Kennisplatform Ambtelijkfusie.nl in 2014 de publicatie 'Ambtelijk fuseren? GROEI! vervaardigd.

Voorliggend onderzoeksrapport geeft ook geen oordeel over de mate van 'geschiktheid' van het model van de ambtelijke fusie in het schaalvraagstuk waarop veel gemeenten momenteel een antwoord zoeken. Het onderzoek brengt zo feitelijk mogelijk, op grond van empirisch onderzoek, de motieven, doelen en effecten in beeld van dit samenwerkingsmodel. Het is vervolgens aan individuele gemeenten om de afweging te maken of het samenwerkingsmodel al dan niet geschikt is voor toepassing binnen de lokale context.

Bij het extrapoleren van bevindingen uit casuïsonderzoek naar de hele doelgroep is voorzichtigheid geboden. In dit onderzoek is bijna de helft van de volledige populatie onderzocht: 10 van de 21 ambtelijke fusieorganisaties. Deze omvang geeft naar onze mening een getrouw beeld van de motieven voor, doelen met en effecten van ambtelijke fusieorganisaties in zijn algemeenheid.

2.4 Onderzoeksstrategie gebaseerd op de casestudy

De onderzoeksstrategie moet een afgeleide zijn van de doelen die met het onderzoek worden nagestreefd. Met dit onderzoek wordt, zoals in voorgaande paragraaf beschreven, geprobeerd inzicht te krijgen in de motieven voor en doelen met ambtelijk fuseren en de effecten van het feitelijk functioneren van ambtelijke fusieorganisaties op de participerende autonome gemeenten.

Zoals eerder aangegeven, is er nog maar beperkt onderzoek gedaan naar de algemene effecten van ambtelijke fusies. De variabelen die van invloed zijn op het functioneren van de ambtelijke fusie zijn nog niet allemaal bekend. Het onderzoek heeft daarom een explorerend karakter.

Het probeert een antwoord te geven op 'hoe' en 'waarom'-vragen.¹² De uitkomsten dienen bij te dragen aan de theorievorming zelf, en betreffen waar mogelijk het empirisch toetsen van een theorie.

Voor het interpreteren van de effecten van ambtelijke fusie is de context waarbinnen deze effecten optreden essentieel. De onderzoeksstrategie moet er daarom op gericht zijn de effecten te bestuderen in een praktijkomgeving. De keuze voor de casestudy als onderzoeksstrategie ligt daarom voor de hand. De casestudy is bij uitstek geschikt om fenomenen in relatie tot hun omgeving ('in de praktijk') te onderzoeken.

Daarnaast is bij het beschrijven van motieven, doelen, ervaringen en effecten een mate van detaillering vereist, die moeilijk via een andere onderzoeksstrategie te realiseren is. Juist de casestudy biedt de mogelijkheid aandacht te schenken aan een te verwachten (grote) verscheidenheid aan variabelen en biedt daarnaast de mogelijkheid om met gebruik van diepte-interviews verschillen in zienswijzen van participanten in het systeem te onderscheiden.

Andere onderzoeksstrategieën om de motieven, doelen en effecten van ambtelijke fusie te onderzoeken, zoals de survey, het experiment en de participerende observatie vallen eigenlijk af. De survey is vooral geschikt voor het onderzoeken van een klein aantal nauwkeurig gedefinieerde variabelen bij een groot aantal eenheden. Het experiment valt ook af: effecten van ambtelijke fusie doen zich pas voor in een evoluerend proces in de praktijk dat zich over meerdere jaren uitstrekt. En met de participerende observatie kan maar een deel van dit proces worden geobserveerd. Daarnaast heeft veel van wat interessant is om te observeren al plaatsgevonden.¹³

2.5 Tien praktijkgevallen geselecteerd voor verdiepend onderzoek

Ter afbakening van het onderzoek is het aantal te betrekken cases in de casestudy van belang. Sinds 1 januari 2015 telt Nederland 16 ambtelijke fusieorganisaties, waarbij 36 gemeenten zijn betrokken. Daarnaast hebben 16 gemeenten besloten tot het aangaan van een ambtelijke fusie, hetzij in 2016, hetzij in 2017, waardoor per saldo per 2017 naar verwachting 21 ambtelijke fusieorganisaties bestaan.

Na het in kaart brengen van alle (operationele, in aanloop zijnde, gestrande en doorontwikkelde) ambtelijke fusieorganisaties en hun achtergrondgegevens, is een aantal criteria opgesteld om tot een selectie van relevante cases te komen.¹⁴ Voor wat betreft selectiecriteria voor de te betrekken cases hebben wij gekeken naar combinaties in de keuze van:

- a. het juridisch construct (privaat – publiek);
- b. verschillen in aansturingmodel (aparte directeur – gemeentesecretarissen in directie);
- c. de bestaansduur van het verband (recent – meerjarige ervaring);
- d. specifieke situaties: het na ambtelijke fusie doorontwikkelen naar een bestuurlijke herindeling en het afvallen van partners tijdens het proces om te komen tot ambtelijke fusie.

¹² Yin, Case study research; Design and Methods, 2003, p. 6

¹³ Yin, Case study research, 2003; Hoogwout, De rationaliteit van de klantgerichte overheid, 2010

¹⁴ Zie bijlagenboek, bijlage 1 voordetailoverzicht ambtelijke fusies in Nederland voorzien van feitelijke kenmerken.

Aan de hand van deze selectiecriteria is gekomen tot de volgende casusselectie:

Tabel 2. Geselecteerde cases ten behoeve van onderzoek.

Ambtelijke fusie	Betrokken gemeenten	Startjaar	Juridisch construct	Aansturing
Groningen – Ten Boer	Groningen, Ten Boer	2006	privaatrechtelijk	n.v.t.
BEL Combinatie	Blaricum, Eemnes en Laren	2008	openbaar lichaam	algemeen directeur
De Kompanjie	Veendam, Pekela	2011	openbaar lichaam	algemeen directeur
De Waard	Graafstroom, Liesveld, Nieuw-Lekkerland	2013	openbaar lichaam, bestuurlijke fusie	algemeen directeur c.q. secretaris 3 gemeenten
BAR-gemeenten	Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk	2014	openbaar lichaam	directieraad
Werkorganisatie CGM	Cuijk, Grave, Mill en St. Hubert	2014	openbaar lichaam	algemeen directeur
SED-organisatie	Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland	2015	openbaar lichaam	directieraad
ABG-gemeenten	Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen	2016	openbaar lichaam	directieraad
Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	Boxtel, St. Michielsgestel	2016	bedrijfsvoeringsorganisatie	directieraad
Werkorganisatie BUCH	Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo	2017	bedrijfsvoeringsorganisatie	directieraad met algemeen directeur

De meeste ambtelijke fusieorganisaties zijn gebaseerd op de Wgr (publiekrecht). Hierbinnen is het openbaar lichaam de meest voorkomende variant. Het merendeel van de casussen betreft derhalve een openbaar lichaam. Vanuit de ambtelijke fusies in Nederland die geschoeid zijn op privaatrecht, is de casus met de meeste praktijkervaring geselecteerd, te weten Groningen – Ten Boer.

Sinds 1 januari 2015 bestaat ook de mogelijkheid van de bedrijfsvoeringsorganisatie binnen de Wgr, voor het vormgeven van een ambtelijke fusie. Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij en Werkorganisatie BUCH hebben gekozen voor een bedrijfsvoeringsorganisatie als juridisch construct. Deze casussen zijn geselecteerd om juist de motieven voor de bedrijfsvoeringsorganisatie te kunnen onderzoeken.

Ten aanzien van de ambtelijke aansturing zijn bij het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie verschillende modellen mogelijk. Dit betreft vooral de positionering van de gemeentesecretarissen in de directie van de ambtelijke fusieorganisatie of juist het aanstellen van een algemeen directeur. Hierbinnen zijn weer verschillende variaties mogelijk. Deze verschillen komen terug in de geselecteerde casussen, zoals is aangegeven in bovenstaande tabel met de geselecteerde casussen.

Naast de bestaansduur van de ambtelijke fusie zijn ook specifieke omstandigheden van invloed geweest op het selecteren van twee specifieke casussen. Dit betreft doorontwikkeling van een ambtelijke fusie naar een bestuurlijke herindeling en het afvallen van samenwerkingspartners bij het proces tot aangaan van ambtelijke fusie. Het eerste is het geval bij ambtelijke fusie De Waard, waarvan de betrokken gemeenten enkele jaren later bestuurlijk zijn gefuseerd. Het tweede is het geval bij Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. In eerste instantie zouden vier gemeenten samen gaan werken, maar na het afvallen van Haaren en Vught zijn Boxtel en St. Michielsgestel gezamenlijk verder gegaan. Bij deze casussen kunnen de specifieke beweegredenen voor het doorgroeien naar een bestuurlijke fusie, respectievelijk het niet doorzetten van een ambtelijke fusie door sommige gemeenten worden onderzocht.

2.6 Documentenanalyse en interviews ingezet voor casestudy

De tien geselecteerde praktijkgevallen zijn onderzocht door middel van documentenanalyse en verdiepende interviews. De documentenanalyse is gebruikt om te kunnen komen tot inzicht in de motieven voor ambtelijke fusies, de doelen en verwachtingen die daarmee gepaard gaan en waar mogelijk ook de mate waarin deze verwachtingen in de praktijk blijken uit te komen. Daarbij zijn de gekozen aansturingsmodellen en keuzen in de inrichting en vormgeving van de ambtelijke fusie geanalyseerd. De documentenanalyse is daarbij gebruikt als opmaat voor de verdiepende gesprekken die gevoerd zijn met sleutelfiguren per casus.

Naast algemene (wetenschappelijke) publicaties zijn per casus de volgende documenten bestudeerd¹⁵:

- a. visiedocumenten;
- b. businesscases;
- c. bedrijfsplannen;
- d. inrichtingsplannen;
- e. raadsbesluiten betreffende aangaan ambtelijke fusie;
- f. moties en amendementen bij aangaan ambtelijke fusie;
- g. notulen raadsvergaderingen waarbij ambtelijke fusie in belangrijke mate ter sprake was;
- h. begrotingen, jaarrekeningen;
- i. evaluaties;
- j. gemeenschappelijke regelingen;
- k. dienstverleningsovereenkomsten.

Om het verhaal achter de documenten te horen, om tot inzicht in de werkelijke motieven voor en doelen met ambtelijke fusie te komen en om meer zicht te krijgen op de mate van realisatie van doelstellingen en de positieve en minder positieve effecten die optreden bij de vorming van een ambtelijke fusieorganisatie voor de participerende autonome gemeenten, zijn per praktijkgeval verdiepende gesprekken gevoerd met de volgende sleutelfiguren¹⁶:

- a. de voorzitter van het bestuur van de ambtelijke fusie;
- b. algemeen directeur c.q. gemeentesecretaris;
- c. concerncontroller;
- d. griffier.

2.7 Casusbeschrijvingen vervat tot 'rode draden' in dit eindrapport

Nadat de onderzoeksfase is afgerond, op basis van de documentenanalyse en verdiepende interviews, is een analyse gemaakt van het verkregen onderzoeksmateriaal. Dit heeft geleid tot tien casusbeschrijvingen van (beoogde) ambtelijke fusieorganisaties.¹⁷ Deze casusbeschrijvingen zijn allen voor een toets op volledigheid en feitelijke onjuistheden teruggelagd bij de geraadpleegde personen.¹⁸ Alle casusbeschrijvingen zijn zo veel als mogelijk vormgegeven conform een vaste opbouw:

- a. Typering van de ambtelijke fusieorganisatie;
- b. Motieven voor oprichting van de ambtelijke fusie;
- c. Doelen meegegeven door de gemeenten aan de ambtelijke fusieorganisatie;
- d. Nadere toelichting op enkele doelstellingen;
- e. Mate waarin de ambtelijke fusieorganisatie de doelstellingen realiseert;
- f. Effecten van ambtelijke fusie op beleidsvrijheid;
- g. Effecten van ambtelijke fusie op relatie gemeentebestuur en ambtelijke organisatie;
- h. Effecten op de bedrijfsvoering.

¹⁵ Zie bijlagenboek, bijlage 12 vooroverzicht geraadpleegde documenten.

¹⁶ Zie bijlagenboek, bijlage 13 voor overzicht van geïnterviewde/geraadpleegde personen per casus.

¹⁷ Zie bijlagenboek, bijlagen 2 tot en met 11 voor de casusbeschrijvingen.

¹⁸ De casusbeschrijvingen zijn geactualiseerd tot en met 23 oktober 2015. Ontwikkelingen na deze datum zijn niet meer verwerkt in de betreffende beschrijving en zijn derhalve niet meegenomen in de rode draden in dit eindrapport.

De casusbeschrijvingen zijn geanalyseerd om te komen tot 'rode draden' rondom de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. Deze rode draden zijn in de volgende hoofdstukken van dit eindrapport uitgewerkt.

2.8 Begeleidingscommissie en expertteam versterken analyses

Een begeleidingscommissie vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft gedurende het onderzoeksproces opgetreden als opdrachtgever.¹⁹ In die rol was zij met name bewaker van opdrachtuitvoering, zowel in termen van proces (casusselectie, te interviewen personen, samenstelling expertteam) als de inhoud van de analyses (beantwoording onderzoeksvragen).

Naast deze begeleidingscommissie is bij het onderzoeksproces een groep deskundigen op het thema 'ambtelijk fuseren' betrokken, in de vorm van een expertteam.²⁰ Het expertteam heeft de conceptversie van dit eindrapport getoetst op kwaliteit en volledigheid van de analyses en daarmee de kwaliteit van en de balans in het eindrapport.

2.9 Opbouw van dit onderzoeksrapport

De opbouw van dit onderzoeksrapport is als volgt. Hoofdstuk 3 gaat in op de motieven van gemeenten voor het aangaan van een ambtelijke fusie. In hoofdstuk 4 zijn de doelstellingen van gemeenten met het aangaan van een ambtelijke fusieorganisatie benoemt. Hoofdstuk 5 brengt in beeld in welke mate de motieven voor en doelstellingen met een ambtelijke fusie worden ingevuld in de dagelijkse praktijk. De neveneffecten die kunnen optreden na de vorming van een ambtelijke fusie zijn verwoord in hoofdstuk 6. Het onderzoeksrapport wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een concreet antwoord op de onderzoeksvragen en een slotbeschouwing met het oog op de rode draden uit het onderzoek.

¹⁹ Zie bijlagenboek, bijlage 13 voor de leden van de begeleidingscommissie.

²⁰ Zie bijlagenboek, bijlage 13 voor de deelnemers aan de bijeenkomst van het expertteam.

3. Waarom ambtelijk fuseren? De motieven op een rij

3.1 Motieven om te komen tot een ambtelijke fusie

Welke beweegredenen hebben autonome gemeenten om te komen tot een ambtelijke fusie? In deze paragraaf duiden we - op grond van de uitgevoerde documentenanalyse en de gevoerde gesprekken - de motieven van gemeenten om te komen tot een ambtelijke fusie. Het gaat daarbij om motieven die expliciet 'op tafel' komen in de aanloop naar een ambtelijke fusie toe: motieven die binnen de gemeentelijke organisatie tussen raad, college en ambtelijke organisatie worden uitgewisseld, motieven ook die de zelfstandige gemeente deelt met haar (potentiële) partnergemeenten in de ambtelijke fusieorganisatie. Maar het gaat daarbij ook om de meer 'impliciete' motieven. Dit zijn de beweegredenen welke niet altijd intern en extern worden uitgedragen als zijnde dé reden om tot ambtelijke fusie te komen, maar die in de hoofden van sleutelfiguren (burgemeester, wethouders en/of gemeentesecretaris) wel een rol spelen in de uiteindelijke afweging om tot ambtelijke fusie over te gaan. In alle onderzochte cases komen de onderstaande motieven in meer of mindere mate en in wisselende samenstelling voor.

3.1.1 Versterken bestaande uitvoeringskracht ambtelijke organisatie in al haar facetten

Veel van de onderzochte gemeenten, met name gemeenten tot circa 40.000 inwoners, ervaren dat de uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie te beperkt is om de bestaande bestuurlijke ambities en opgaven kwalitatief hoogwaardig, tegen aanvaardbare kosten en met garanties op continuïteit op te pakken. Dit alles binnen een werkomgeving waarin afdoende kansen worden geboden aan medewerkers en sprake is van aantrekkingskracht op talent van buiten. Deze constatering is, binnen een politiek-bestuurlijke context waarin een bestuurlijke fusie niet haalbaar is in de lokale situatie of in de regio, een belangrijke beweegreden voor gemeenten om tot een ambtelijke fusie te komen. Daarbij geldt in al deze gevallen dat politiek-bestuurlijke zelfstandigheid – en daarmee dus lokale beleidsvrijheid – randvoorwaardelijk is voor het aangaan van een ambtelijke fusie.

3.1.2 Versterken ambtelijke organisatie als antwoord op toekomstige ontwikkelingen

Waar voor sommige gemeenten het omgaan met de bestaande opgaven een motief is om de uitvoeringskracht te versterken, sorteren andere gemeenten middels een ambtelijke fusie voor op de toekomstige opgaven. Voorsorteren om zodoende als autonome gemeente de regie te blijven behouden over de eigen (bestuurlijke) toekomst. De decentralisatie van taken in het sociaal domein is daarbij een belangrijke aanjager voor veel gemeenten om over ambtelijke fusie na te denken. Maar ook ontwikkelingen en daarbij behorende investeringen op het terrein van ICT, de juridisering van het overheidsbestuur, de innovaties in dienstverlening en de toenemende wensen/eisen aan de vorm van dienstverlening aan inwoners en ondernemers vormen beweegredenen voor gemeenten om de ambtelijke krachten vergaand te bundelen.

3.1.3 Versterken van de (strategische) bestuurlijke positie in de regio

De positie van de gemeente ten opzichte van andere gemeenten in de regio en ten aanzien van bestaande regionale samenwerkingsverbanden geldt eveneens als motief om ambtelijk vergaand op te schalen. De betreffende gemeenten ervaren een beperkte positie in de regio. Door ambtelijk te fuseren beogen deze gemeenten de strategische beleidscapaciteit en innovatiekracht van de ambtelijke organisatie te versterken, halen zij de bestuurlijke banden met de partnergemeenten in de ambtelijke fusie verder aan en worden deze partnergemeenten door de regiogemeenten meer als eenheid gezien.

De ambtelijke fusieorganisatie van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, de BAR-gemeenten, illustreert dit motief. Deze gemeenten bevinden zich in een bestuurlijke context met de stad Rotterdam en met de Metropoolregio Rotterdam - Den Haag. Deze autonome gemeenten hebben onder andere hun ambtelijke capaciteit gebundeld om een bestuurlijk stevigere positie in de regio te verwerven.

In de samenwerking tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer was ook de positie van Groningen ten opzichte van de overige gemeenten een motief om met Ten Boer samen te werken. Hierbij ging het vooral om het tonen van de 'goede wil' van Groningen: een stad die niet te groot is voor samenwerking met andere (kleinere) gemeenten en een stad die een goede buur is.

3.1.4 Opschalen om sterker af te kunnen schalen

Om de uitvoeringskracht te vergroten hebben gemeenten verschillende opties. Opties uiteenlopend van de samenwerking op een (beperkt) aantal taken tot aan een ambtelijke of zelfs een bestuurlijke fusie. Veel gemeenten geven aan expliciet niet voor een bestuurlijke herindeling te hebben gekozen, ook niet voor een samenwerking op onderdelen, maar voor een ambtelijke fusie.

De keuze voor een ambtelijke fusie komt daarbij voort uit de wens om enerzijds bestuurlijk zelfstandig te blijven, dichtbij en herkenbaar voor de eigen inwoners en ondernemers en met lokale beleidsvrijheid, en anderzijds een beroep te kunnen doen op een sterke uitvoeringsorganisatie. Een uitvoeringsorganisatie die in staat is om te innoveren in de vormen van dienstverlening, door de toepassing van hoogwaardige technologie en/of de inzet van andere competenties van medewerkers. Maar ook een organisatie die vanuit kwaliteit en andersoortige competenties en werkwijzen beter kan inspelen op de ontwikkeling in de richting van overheidsparticipatie. Ofwel, ambtelijk opschalen om bestuurlijk sterker af te kunnen schalen in de richting van lokale gemeenschappen en individuen.

Dit motief speelt onder andere een rol bij de ambtelijke fusie tussen de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze Rijen (de ABG-gemeenten). De basisfilosofie van de ABG-gemeenten bij het aangaan van de ambtelijke fusie is: 'groter worden om klein te blijven'.

Overigens is in de casus van de gemeente Molenwaard²¹ aangegeven dat de bestuurlijke herindeling als opvolger van de ambtelijke fusie niet heeft geleid tot het 'meer op afstand staan' van het bestuur ten opzichte van de inwoners. Hiervoor is wel expliciet een kernenbeleid opgezet en is de wijze van dienstverlening sterk geïnnoveerd.

3.1.5 Defensief motief: voorkomen herindeling

Vanuit enkele provincies wordt ingezet op het vergroten van de bestuurskracht van individuele gemeenten, met name gemeenten die financieel in 'zwaar weer' verkeren en/of waar sprake is van politiek-bestuurlijke onrust.

²¹ De gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland zijn eerst ambtelijk gefuseerd (ambtelijke fusie De Waard) om enkele jaren later ook bestuurlijk te fuseren (gemeente Molenwaard).

Deze externe druk op gemeenten om de bestuurskracht te vergroten, waarbij het instrument van herindeling in beeld is of in beeld 'dreigt' te komen, is in verschillende casussen genoemd als (defensief) motief om te kiezen voor een ambtelijke fusie. Het samenwerkingsmodel waarvan veronderstelt wordt dat de bestuurlijke zelfstandigheid kan worden gewaarborgd, maar waarbij de uitvoeringskracht – met impact op de bestuurskracht van de individuele gemeenten – wordt versterkt. Dit defensief motief is veelal intern wel bekend, maar wordt zelden breder of expliciet gedeeld.

3.1.6 Ambtelijke fusie als opmaat naar de beoogde herindeling

Als tegenhanger van voornoemd 'impliciet' motief zien we ook dat de ambtelijke fusie in sommige gevallen, minder expliciet, juist wordt gebruikt als opmaat voor een herindeling. Daaraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat een ambtelijke fusie zich vroeg of laat zal ontwikkelen tot een bestuurlijke fusie.

Fracties, wethouders of andere sleutelfiguren binnen een gemeente, die de wens hebben in de richting van een bestuurlijke fusie maar ervaren dat deze stap in eigen huis politiek nog onbespreekbaar is, of die ervaren dat een bestuurlijke fusie in de regio nog niet haalbaar is, kiezen in enkele gevallen bewust voor de ambtelijke fusie. Een samenwerkingsvariant waarvan zij veronderstellen dat de bestuurlijke fusie daarmee weer een stap dichterbij is gekomen.

3.1.7 Ambtelijke fusie als middel voor reorganisatie

Een ambtelijke fusie wordt ook gebruikt als middel, veelal in combinatie met voornoemde 'zichtbare' motieven, om een reorganisatie van de eigen ambtelijk organisatie af te dwingen. We treffen op een enkele plek in het onderzoek de bestuurlijke wens aan om tot een aanpassing van de ambtelijke organisatie te komen, in termen van het aantal managementlagen, de kwaliteit van het zittende management en de medewerkers, de innovatiekracht van de organisatie en/of het verworden tot een regieorganisatie waarbij veel (uitvoerende en ondersteunende) taken op afstand worden geplaatst. Het aangaan van een ambtelijke fusie creëert een momentum om deze bestuurlijk gewenste veranderingen te bewerkstelligen.

3.2 Motieven om te komen tot ambtelijke fusie variëren

We constateren dat motieven om te komen tot een ambtelijke fusie op verschillende niveaus variëren. Op de eerste plaats variëren de motieven per regio: daar waar de ene ambtelijke fusie (bijvoorbeeld BEL Combinatie) onder andere tot stand is gekomen vanuit een defensief motief van de betrokken gemeenten om herindeling te voorkomen, is de andere ambtelijke fusie vooral geboren vanuit de wens om een krachtige partner in de regio te zijn (BAR-gemeenten).

Daarnaast zien we dat de motieven tussen de gemeenten participierend in één en dezelfde ambtelijke fusieorganisatie in enkele gevallen variëren. Bij ambtelijke fusie in de vorm van een gastheermodel, zien we vooral dat het motief van de grote gemeente (het zijn van een goede buur) afwijkt van het motief van de kleine gemeente: het versterken van de uitvoeringskracht. Als voorbeeld kan daarbij Groningen – Ten Boer worden genoemd.

In het geval van de ambtelijke fusie tussen de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland (ambtelijke fusieorganisatie De Waard, later gemeente Molenwaard), ervoer Nieuw-Lekkerland de eigen bestuurskracht al jaren als te laag en werd zij geconfronteerd met een te beperkte uitvoeringskracht. Daar waar de gemeente Graafstroom de ambtelijke fusie vooral zag als antwoord op de toekomstige opgaven. Ook binnen een en dezelfde gemeente zien we verschillen in de motieven tussen sleutelfiguren om tot een ambtelijke fusie over te gaan. Vooral op politiek en bestuurlijk niveau zien we deze verschillen tot uiting komen. Daar waar de ene fractie en/of wethouder voor een ambtelijke fusie stemt vanuit de gedachte dat het een bestuurlijke fusie zal voorkomen, stemt de ander voor een ambtelijke fusie omdat hij de mening is toegedaan dan de ambtelijke fusie op afzienbare termijn juist zal leiden tot een bestuurlijke fusie.

3.3 Motieven bij keuze voor een bepaald type juridisch construct

Zoals beschreven in paragraaf 1.3 komen in de praktijk verschillende verschijningsvormen van ambtelijke fusie voor, zowel vanuit een bestuurskundige optiek ('klassiek' model versus gastheermodel) als ook vanuit een juridische (privaatrechtelijk, publiekrechtelijk mét en publiekrechtelijk zonder rechtspersoonlijkheid) invalshoek bezien.

We zien de volgende motieven van partnergemeenten die een rol spelen in het bepalen van het bestuurskundig en juridisch construct van de ambtelijke fusieorganisatie:

- a. *De (getalsmatige) ongelijkwaardigheid tussen partners.* Een ambtelijke fusie tussen een significant grotere en een kleinere gemeente, in termen van inwoneraantal, resulteert in het onderzochte geval in een gastheermodel: de grote broer verleent diensten/producten aan de kleinere buurgemeente op basis van een privaatrechtelijke constructie. In de praktijk zien we het gastheermodel ook als publiekrechtelijk construct, zonder rechtspersoonlijkheid, tot uiting komen.
- b. *De gelijkwaardigheid tussen partners.* Een ambtelijke fusie tussen meer gelijkwaardige partners, veelal in termen van inwoneraantal, maar soms ook in termen van bestuurlijke gelijkwaardigheid, krijgt in alle onderzochte gevallen vorm volgens het 'klassieke' ambtelijke fusie model: er wordt een aparte juridische entiteit op grond van de Wgr gevormd, die de vorm aanneemt van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie: organisaties mét rechtspersoonlijkheid.
- c. *Het aantal partners.* Bij meer dan twee participerende autonome gemeenten in de ambtelijke fusie zien we altijd de vorm van het 'klassieke' ambtelijke fusie model op grond van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie. Bij twee partnergemeenten spelen de voornoemde motieven van (on)gelijkwaardigheid een belangrijke rol in de keuze voor het bestuurskundig en juridisch te hanteren construct.
- d. *Rolverdeling en zakelijkheid.* De door de partnergemeenten in een ambtelijke fusie gewenste mate van zakelijkheid en 'grip' op de ambtelijke fusieorganisatie speelt ook een voorname rol bij het bepalen van het best passende bestuurskundig en juridisch construct.

Bij de keuze voor een publiekrechtelijke samenwerking mét rechtspersoonlijkheid (openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie) is sprake van een gedeeld eigenaarschap tussen de participerende autonome gemeenten: zij hebben gezamenlijk (op collegeniveau) directe zeggenschap over het functioneren van de ambtelijke fusieorganisatie.

Bij de keuze voor een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke samenwerking zónder rechtspersoonlijkheid is formeel géén sprake van gedeeld eigenaarschap over de ambtelijke fusieorganisatie.²² Het eigenaarschap berust bij de 'gastheer' die een overeenkomst (dienstverleningsovereenkomst) sluit met het college van de partnergemeente waarin de afspraken over kwaliteit, tijdigheid en kosten van dienstverlening worden vastgelegd.

- e. *Werkgeverschap.* Een motief dat tot slot nog een rol speelt bij de vormgeving van de ambtelijke fusieorganisatie vormt de wijze waarop het gemeentebestuur het werkgeverschap wenst te organiseren van zijn ambtenaren.

In het geval gekozen wordt voor de vorming van een 'klassiek' model, waarbij sprake is van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie gaan alle betrokken medewerkers rechtsponeel over naar deze nieuw te vormen entiteit.

²² In het geval van Groningen – Ten Boer is sprake van een ambtelijke fusie gebaseerd op een privaatrechtelijke overeenkomst. In het geval van Amstelveen – Aalsmeer is sprake van een ambtelijke fusie op grond van de Wgr: publiekrechtelijk, zonder rechtspersoonlijkheid.

Een entiteit met een functiehuis en een eigen loongebouw en waarin bij de start in principe gelijke kansen zijn voor alle betrokkenen, als gevolg van een selectie- en plaatsingsproces.

Bij keuze voor het gastheermodel past de ambtelijke organisatie van de gastheer over het algemeen de ambtelijke capaciteit van de (kleinere) partnergemeente in binnen haar bestaande structuur, managementlagen, functiehuis en loongebouw.

3.4 Proces tot ambtelijke fusie loopt soms ook niet goed af

In sommige gevallen starten gemeenten het proces om te komen tot een ambtelijke fusie, maar wordt deze uiteindelijk niet gerealiseerd. We zagen dat in het geval van Brunssum en Landgraaf en in het geval van de gemeenten Nunspeet en Elburg. In andere gevallen is het aantal gemeenten die in eerste instantie beoogden ambtelijk met elkaar te fuseren groter dan het aantal gemeenten dat daadwerkelijk de ambtelijke fusie met elkaar aangaat. In het traject is dan een aantal gemeenten 'afgevallen'. Voorbeelden daarvan zijn de processen die hebben geleid tot de vorming van De Kompanjie en van Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. We illustreren deze beide voorbeelden nader:

3.4.1 Twee voorbeelden ter illustratie: De Kompanjie en Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij

De ambtelijke fusie De Kompanjie is gestart als een initiatief tussen de gemeenten Veendam, Pekela, Menterwolde en Bellingwedde (BMPV). De raad van Bellingwedde besloot als eerste partner (in mei 2009) zich terug te trekken uit de voorgenomen BMPV-samenwerking. De gemeenteraad van Menterwolde besloot in december van hetzelfde jaar dat de vorm van ambtelijke fusie niet langer een optie was. De redenen waren gelegen in te veel onzekerheden, te veel politieke bedenkingen bij het voorgestane model en (potentieel) te hoge aanloopkosten. Pekela en Veendam hebben vervolgens samen besloten de ambtelijke fusie wel door te zetten.

De ambtelijke fusie tussen de gemeenten Sint-Michielsgestel en Boxtel kent haar oorsprong in verkenningen tot samenwerking tussen zes Meierij-gemeenten: Boxtel, Sint-Michielsgestel, Haaren, Vught, Sint-Oedenrode en Schijndel. De gemeenten Schijndel en Sint-Oedenrode besluiten vroegtijdig in deze verkenning (eind 2012) een proces richting bestuurlijke fusie in gang te zetten met de gemeente Veghel: de per 1 januari 2017 te vormen gemeente 'Meerijstad'. De vier overige Meierij-gemeenten - Sint-Michielsgestel, Haaren, Boxtel en Vught – besluiten de ambtelijke samenwerking in de vorm van een ambtelijke fusie met elkaar uit te gaan werken.

Gedurende de bedrijfsplanfase om te komen tot deze ambtelijke fusie tussen deze vier gemeenten besluit de gemeente Vught om politiek-bestuurlijke redenen niet in volle omvang en op dát moment, bij de vergaande ambtelijke samenwerking aan te kunnen blijven sluiten. Vught ziet veel meer in een regiorganisatie en wil als 'klant' mogelijk diensten afnemen van de te vormen ambtelijke fusieorganisatie van drie gemeenten. Om aanbestedingsrechtelijke redenen wordt van dit 'inkoopmodel' afgezien door alle betrokkenen.

Ten tijde van de finale politieke besluitvorming over de ambtelijke fusie tussen de gemeenten Sint-Michielsgestel, Haaren en Boxtel besluit het gemeentebestuur van Haaren om haar inwoners te raadplegen over de wenselijkheid van een intensieve ambtelijke samenwerking met de gemeenten Boxtel en St. Michielsgestel. Naast verschillende bijeenkomsten waarin ongeveer 200 inwoners in gesprek gaan hierover, verenigen een aantal inwoners zich in de belangengroep 'Toekomst Haaren'. Deze belangengroep heeft een peiling gehouden onder inwoners: een meerderheid blijkt voor herindeling met de gemeente Oisterwijk. Volgens de inwoners is een ambtelijke fusie met Boxtel en Sint-Michielsgestel geen optie, omdat de gemeente Haaren weinig natuurlijke verbinding zou hebben met de andere twee gemeenten. De beoogde partnergemeenten in de ambtelijke fusie worden door de inwoners van Haaren als een niet logische partnerkeuze beschouwd, met het oog op een eventuele bestuurlijke fusie in de toekomst.

3.4.2 Waarom loopt een proces tot ambtelijke fusie soms ook niet goed af c.q. wat belemmert?

De onderzochte casussen, maar ook eerdere publicaties over factoren die intergemeentelijke samenwerking bevorderen dan wel belemmeren²³, beschouwd, kunnen we op hoofdlijn vaststellen dat een proces tot ambtelijke fusie om de navolgende redenen soms ook niet leidt tot de ambtelijke fusieorganisatie die oorspronkelijk met elkaar werd voorzien dan wel dat het proces of de ambtelijke fusieorganisatie onder druk komt te staan:

- a. In de 'persoonlijke klik' tussen sleutelfiguren die het proces met elkaar vorm en inhoud geven is sprake van onvoldoende chemie en/of vertrouwen om het proces tot besluitvorming, maar zeker ook de periode daarna, tot een succes te maken.
- b. Aanvullend op voorgaand punt blijkt ook 'stabiliteit' in de bezetting van de sleutelposities een belangrijke rol te spelen. Tussentijdse wisselingen van gemeentesecretarissen, wethouders, burgemeesters of zelfs collegewisselingen of een nieuwe samenstelling van de gemeenteraad als gevolg van verkiezingen, blijken bepalende factoren te kunnen zijn voor het succes van de samenwerking, zowel in de aanloopfase als ook nadat de ambtelijke fusie eenmaal staat.
- c. In een proces tot ambtelijke fusie speelt op enig moment (meestal) ook de 'herindelingsvraag' een rol. In het proces tot besluitvorming komt dan de vraag – vanuit de politiek, vanuit bestuurders, vanuit medezeggenschap en/of vanuit inwoners – op of de partnergemeenten in de ambtelijke fusie ook de potentiële partners zouden zijn in het geval in de toekomst sprake is van een herindeling. Een negatief, of twijfelachtig, antwoord op deze vraag betekent in een enkel geval het voortijdig verlaten van het proces richting ambtelijke fusie.
- d. Het politiek-bestuurlijk gedurende het proces opwerpen van de stelling dat de ambtelijke fusie zal leiden tot een herindeling, kan tot dusdanige rumoer in het proces tot samenwerking leiden – omdat ambtelijke samenwerking en niet een bestuurlijke fusie de inzet was – dat het proces voortijdig ten einde komt, dan wel dat ernstige vertraging optreedt in het ingezette proces.
- e. In de verdere uitwerking van de doelstellingen – in een bedrijfsplan – met de samenwerking blijken onverenigbare verschillen te bestaan tussen de ambities van de partnergemeenten. Te denken valt daarbij aan het spanningsveld tussen het geven van een kwaliteitsimpuls aan de ambtelijke uitvoering versus de bestuurlijke wens om de ambtelijke fusieorganisatie een financiële taakstelling mee te geven.
- f. De motieven en doelstellingen met de ambtelijke fusie blijken, bij de verdere uitwerking van het model, in onvoldoende mate en/of met onvoldoende zekerheid ingevuld te kunnen worden. Bijvoorbeeld de beleidsvrijheid van de autonome gemeenten, het juridisch construct, de verrekensystematiek en de eenmalige financiële lasten aan de voorkant blijken een struikelblok te kunnen vormen voor politici en bestuurders om onomkeerbaar 'ja' tegen de ambtelijke fusie te zeggen.

Indien de ambtelijke fusie niet (volledig) wordt gerealiseerd, is niet per definitie sprake van 'falen'. Blijkbaar is er bij nader inzien, of als gevolg van veranderende omstandigheden of verhoudingen, onvoldoende politiek-bestuurlijk draagvlak om de beoogde samenwerking concreet te maken in de oorspronkelijk beoogde vorm. Gemeenten gaan dan op zoek naar andere partners en/of andere vormen.

²³ Zie onder meer: Van de Laar, J.M. Samen Sterker; samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd. Eburon 2010.

4. Wat moet ambtelijke fusie opleveren? De doelen op een rij

4.1 De '5K's' als meest gangbare doelstellingen bij ambtelijke fusie

De participerende gemeenten geven in alle gevallen doelstellingen mee aan de nieuwe gemeenschappelijke werkorganisatie: datgene wat de ambtelijke fusie op moet leveren voor de individuele gemeenten of voor de gemeenten in gezamenlijkheid. Een in de literatuur terugkerende indeling van deze doelen, wordt ook bij ambtelijke fusie veel gebruikt.²⁴ Het betreft de indeling van doelen in de '5K's': verhogen van de Kwaliteit, verminderen van de Kwetsbaarheid, beheersen of reduceren van de Kosten, versterken van de Kracht in de regio en het verhogen van de Kansen voor medewerkers.

In navolgende paragrafen zijn deze doelstellingen, welke zijn gedestilleerd uit de documentenanalyse en de gevoerde gesprekken, nader uitgewerkt. De mate waarin een ambtelijke fusie ook daadwerkelijk invulling geeft aan deze doelstellingen in de dagelijkse praktijk wordt in hoofdstuk 5 uiteengezet.

4.2 Verbeteren kwaliteit van externe dienstverlening

Alle onderzochte praktijkgevallen van ambtelijke fusie benoemen het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening als een van de doelen van de ambtelijke fusie. Hierbij wordt in de meerderheid van de gevallen onderscheid gemaakt tussen interne en externe dienstverlening. Onder de kwaliteit van externe dienstverlening wordt verstaan de dienstverlening vanuit de ambtelijke fusieorganisatie in de richting van inwoners en (maatschappelijk) ondernemers.

De kwaliteit van externe dienstverlening komt bijvoorbeeld tot uiting in de juistheid, tijdigheid en volledigheid van geleverde producten en diensten. De klanttevredenheid van inwoners en ondernemers dient als gevolg van de ambtelijke fusie toe te nemen. De kwaliteitsimpuls kan gegeven worden door het opwaarderen van de kwaliteit van medewerkers binnen een grotere organisatie, het kunnen toepassen van nieuwe innovatieve manieren van dienstverlening, de toepassing van technologische ontwikkelingen en het aannemen van een andere rol van de gemeente ten opzichte van zijn inwoners en (maatschappelijk) ondernemers te herijken. Van de ambtelijke fusieorganisatie wordt veelal verwacht dat deze inspeelt op de ontwikkeling van overheidsparticipatie. Een ontwikkeling die de ambtelijke organisatie van de individuele gemeente maar lastig kon invullen.

De dienstverlening moet daarbij veelal lokaal georganiseerd blijven: dichtbij de inwoners en ondernemers. Daarbij speelt een rol dat in de contacten met inwoners en ondernemers de identiteit van de gemeente over het algemeen centraal moet blijven staan. De identiteit van de ambtelijke fusieorganisatie wordt veelal enkel gebruikt in relatie tot werving en selectie (werkgeverschap) en het zijn van contractpartner voor de inkoop van producten of diensten ten behoeve van de ambtelijke fusieorganisatie. In het geval van de BEL Combinatie zien we als uitzondering op deze regel dat deze ambtelijke fusieorganisatie wél zijn eigen identiteit hanteert in relatie tot inwoners en ondernemers van de participerende gemeenten.

²⁴ Zie onder andere Fraanje & Herweijer (2013); Van de Laar c.s. (2014)

4.3 Verbeteren kwaliteit van interne dienstverlening

Gemeenten beogen met de ambtelijke fusie naast het verbeteren van de externe dienstverlening ook het verbeteren van de interne dienstverlening. Onder het verbeteren van de kwaliteit van de interne dienstverlening worden aspecten verstaan als:

- a. Het verbeteren van de tijdigheid, volledigheid en juistheid van ambtelijke voorstellen in de richting van colleges en raden;
- b. Het vergroten van de strategische denkkraft binnen de ambtelijke organisatie, om bestuurders in sterkere positie te brengen in regionale overlegverbanden;
- c. Het proactief kunnen inspelen op of mede richting geven aan (landelijke) ontwikkelingen, zoals wet- en regelgeving, beleidslijnen en innovaties;
- d. Het professionaliseren van de ondersteunende functies in relatie tot het primaire proces binnen de ambtelijke organisatie;
- e. Het 'lean' inrichten van de werkprocessen.
- f. Het beschikken over kennis, kunde en middelen om invulling te kunnen geven aan technologische ontwikkelingen;
- g. Het in eigen huis kunnen organiseren van specialistische kennis/functies, zoals arbeidsjuristen, treasurybeleid, allround projectleiders en strategisch adviseurs.

4.4 Verminderen kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie

De kwetsbaarheid van een ambtelijke organisatie heeft betrekking op de mate waarin sprake is van 'éénpitters'. Daar waar een taak binnen de organisatie door één medewerker kan worden uitgevoerd, uit hoofde van kennis en ervaring, is sprake van kwetsbaarheid. Bij uitval van deze medewerker, door ziekte of anderszins, is niet direct een collega voorhanden die deze taak over kan nemen. De taken kunnen dan alleen worden waargenomen door eventuele externe inhuur. Met deze kwetsbaarheid ontstaat het risico van het niet tijdig kunnen leveren van diensten en producten aan het gemeentebestuur en/of inwoners of ondernemers.

Met de vorming van een ambtelijke fusieorganisatie beogen de participerende gemeenten dat, door bundeling van de beschikbare capaciteit en dus het creëren van schaalgrootte in de uitvoeringskracht, kwetsbare functies in de ambtelijke organisatie zoveel als mogelijk worden opgeheven. Door het 'dubbel bezetten' van functies kunnen taken worden overgenomen in perioden van ziekte, verlof op opgevangen bij vertrek van medewerkers.

Ter illustratie hebben de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland als doelstelling met de vorming van SED-organisatie meegegeven dat de kwetsbaarheid moet worden gereduceerd, door uitval en ziekteverzuim te verminderen en de onderlinge vervangbaarheid te verbeteren. De drie gemeenten telden voor de vorming van de ambtelijke fusieorganisatie in totaal 67 kwetsbare functies.

4.5 Beheersing of reductie van de bedrijfsvoeringslasten

Bijna alle ambtelijke fusieorganisaties hebben een opgave ten aanzien van de 'k' van kosten meegekregen van de participerende gemeenten. Alleen de ambtelijke fusie de Molenwaard heeft geen doel op dit gebied meegekregen en bij de BEL-Combinatie is het niet verder gespecificeerd dan het 'realiseren van maximale efficiency'. Bij de vorming van de overige ambtelijke fusieorganisaties is de reductie van de bedrijfsvoeringslasten gekwantificeerd in een percentage van de bedrijfsvoeringslasten of als een absoluut bedrag. Deze doelstellingen zijn weergegeven in navolgende tabel:

Tabel 3. Doelstelling ambtelijke fusieorganisaties ten aanzien van beheersing of reductie van de kosten.

Ambtelijke fusie	Doelstelling ten aanzien van reductie bedrijfsvoeringslasten
Groningen – Ten Boer	€ 200.000,- voor Ten Boer
Bel Combinatie	Realiseren van maximale efficiency
De Kompanjie	€ 750.000,-
De Waard	Niet van toepassing
BAR-gemeenten	10% (€ 6,2 miljoen)
Werkorganisatie CGM	10% minder formatie (€ 1,6 miljoen)
SED-organisatie	2,5% (€ 655.000,-) bij start en € 850.000,- in vier jaar
ABG-gemeenten	€ 370.000,-
Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij	9% (€ 2,5 miljoen), waarvan 60% geherinvesteerd in kwaliteit
Werkorganisatie BUCH	10% (€ 5,2 miljoen), waarvan 60% geherinvesteerd in kwaliteit

Bij een ambtelijke fusie blijven de individuele gemeenten beschikken over hun programmagelden. Alleen over het deel in de gemeentelijke begrotingen dat betrekking heeft op 'bedrijfsvoering' ontstaat een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tussen de participerende gemeenten. Dit laatste deel heeft betrekking op de bedrijfsvoeringslasten, zoals loonkosten voor de betreffende medewerkers, de daaraan gerelateerde personele budgetten, kosten voor ICT-voorzieningen, huisvesting en faciliteiten. Dat deel wordt samengebracht in de begroting van de gemeenschappelijke fusieorganisatie. En over dat deel gelden dan ook de voornoemde doelstellingen.

Het overdragen van taken, formatie en de daartoe behorende financiële middelen vanuit de participerende gemeenten naar de fusieorganisatie, leidt tot een zogenaamde 'vrijval' op de begroting van de individuele gemeenten. Daarvoor in de plaats komt de financiële bijdrage aan de ambtelijke fusieorganisatie in de begroting terug in de paragraaf 'verbonden partijen'. Als gevolg van voornoemde doelstellingen wordt aldus beoogt dat de financiële bijdrage per gemeente structureel afneemt, op termijn. Daarbij geldt dat de doelstellingen gezien moeten worden in het licht van gelijkblijvende taken en ambities van de gemeenten.

Doel is over het algemeen dat de financiële ambitie op een termijn van 4 of 5 jaar na aanvang van de ambtelijke fusie in volle omvang wordt geëffectueerd. Daarbij is dan sprake van een 'ingroeimodel': iedere jaarschijf wordt een stap gezet in de realisatie van de financiële ambitie. Zo moet bij Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij de vorming van één ambtelijke fusieorganisatie leiden tot een structureel voordeel van € 2,5 miljoen (9%) voor de twee gemeenten tezamen, op een termijn van vier jaar na de start van de ambtelijke fusieorganisatie. Het besparingspotentieel wordt over de periode 2016 tot en met 2019 stapsgewijs opgebouwd (cumulatief) van 2% (2016), 5% (2017) en 7% (2018) tot 9% structureel in 2019. Werkorganisatie CGM heeft ook een oplopende taakstelling meegekregen. Deze taakstelling is gerelateerd aan de formatie. In 2020 moet 10% minder formatie zijn gerealiseerd, bij gelijkblijvende taken en ambities, wat vijf jaar na de start een structurele kostenbesparing moet opleveren van € 1,6 miljoen.

Van de beoogde (oplopende) kostenbesparing bij Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij en Werkorganisatie BUCH, wordt een deel geherinvesteerd in de kwaliteit van de ambtelijke fusieorganisatie. Zo wordt bij Werkorganisatie BUCH straks jaarlijks 60% van de gerealiseerde taakstelling op de exploitatie geherinvesteerd in de ambtelijke organisatie, 40% vloeit terug naar de individuele gemeentelijke begrotingen.

Bij de samenwerking tussen Groningen en Ten Boer is er verschil in de kostendoelstelling tussen de twee gemeenten. De samenwerking moet voor Ten Boer een structureel voordeel opleveren van €200.000 per jaar. Voor Groningen is de voorwaarde gesteld de samenwerking met Ten Boer geen extra kosten oplevert.

4.6 Versterken bestuurlijke kracht in de regio

Bij zeven van de tien onderzochte ambtelijke fusieorganisaties is als doelstelling meegegeven: het versterken van de kracht van de participerende gemeenten in de regio. Als gevolg van de bundeling van de ambtelijke capaciteit, het creëren van extra volume (inwoners, bedrijven, grondgebied) als gezamenlijke gemeenten en het geven van kwaliteitsimpulsen in termen van competenties en specialismen, kan de ambtelijke fusieorganisatie bijdragen aan:

- a. het in gezamenlijkheid bestuurlijk en ambtelijk kunnen oppakken van gemeentegrens overstijgende vraagstukken;
- b. het gezamenlijk kunnen optrekken richting en het versterken van de bestuurlijke positie en inbreng bij (grote) regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Regionale Uitvoeringsdiensten, Veiligheidsregio's, GGD-en, samenwerking op het gebied van de Jeugdzorg of Stadsregio en Metropoolregio;
- c. het verbeteren van de strategische ontwikkelcapaciteit/innovatiekracht van de gemeenten, waardoor een proactieve inbreng mogelijk is bij de ontwikkeling van regionale, provinciale of landelijke beleidslijnen.

4.7 Verhogen kansen voor medewerkers

Ten aanzien van de kansen voor medewerkers wordt in het merendeel van de ambtelijke fusies een doelstelling meegegeven. Het gaat dan om:

- a. het vergroten van de aantrekkingskracht van de ambtelijke organisatie op jong talent of specialisten. Een betere positie op de arbeidsmarkt als werkgever wordt nagestreefd;
- b. het vergroten van het carrièreperspectief voor de (huidige) medewerkers, in termen van kansen op doorgroei mogelijkheden, specialisatie of nieuwe uitdagingen;
- c. het inzetten op het kwalitatief ontwikkelen van het personeel en de organisatie, door kennisdeling, ontwikkelen van competenties en vaardigheden, management-ontwikkeltraject en mobiliteitsbeleid.

Ter illustratie hebben de ABG-gemeenten de volgende concrete opgaven gekoppeld aan de vorming van de ambtelijke fusieorganisatie:

- a. het opzetten van een management-ontwikkeltraject;
- b. het faciliteren van medewerkers in hun persoonlijke ontwikkeling;
- c. het beleggen van de verantwoordelijkheden voor de uitvoering bij de medewerkers.

5. Realisatie motieven en doelen. Waar leidt een ambtelijke fusie toe?

5.1 Bijdrage van ambtelijke fusie aan motieven en doelen

In voorgaande hoofdstukken 3 en 4 is ingegaan op respectievelijk de motieven van autonome participerende gemeenten om tot een ambtelijke fusie over te gaan en de doelstellingen die deze gemeenten met deze samenwerkingsvorm hebben. In navolgende paragrafen wordt – op basis van de onderzochte praktijkgevallen – ingegaan op de mate waarin de ambtelijke fusie in de praktijk al dan niet daadwerkelijk invulling geeft aan deze motieven en doelstellingen.

5.2 Motieven van autonome gemeenten komen tot hun recht

In hoofdstuk 3 zijn de volgende motieven van autonome gemeenten om te komen tot een ambtelijke fusie benoemd:

- a. Versterken bestaande uitvoeringskracht ambtelijke organisatie in al haar facetten;
- b. Versterken ambtelijke organisatie als antwoord op toekomstige ontwikkelingen;
- c. Versterken van de (strategische) bestuurlijke positie in de regio;
- d. Opschalen om sterker te kunnen afschalen;
- e. Defensief motief: voorkomen herindeling;
- f. Ambtelijke fusie als opmaat naar beoogde herindeling;
- g. Ambtelijke fusie als middel voor reorganisatie.

In de onderzochte casussen heeft in alle gevallen, met uitzondering vooralsnog van motief f: de opmaat tot herindeling, de ambtelijke fusie recht gedaan aan de motieven die de individuele gemeente en/of de in de ambtelijke fusie participerende gemeenten tezamen hadden met het aangaan van de samenwerking. We lopen hierna de motieven nog eens langs in de mate waarin ze in de praktijk worden ingevuld, als gevolg van de ambtelijke fusie. We doen dat bondig, omdat de motieven deels overlap kennen met de doelstellingen. In paragraaf 5.3 wordt op de betreffende elementen dieper ingegaan.

5.2.1 Ambtelijke fusie versterkt aantoonbaar de uitvoeringskracht in al haar facetten

Uit alle onderzochte casussen blijkt dat ambtelijke fusieorganisaties daadwerkelijk bijdragen aan het versterken van de uitvoeringskracht, waardoor – vooral ook relatief kleinere – gemeenten in staat zijn en blijven om de lokale bestuurlijke ambities en opgaven in te vullen. Het creëren van een grotere schaalomvang in termen van formatie en mensen, het borgen van specialistische kennis in eigen huis, het toevoegen van kwaliteit in termen van opleiding en competenties van bestaande en nieuwe leidinggevenden en medewerkers, het toepassen van nieuwe (ICT-)ontwikkelingen vanuit de ambtelijke organisatie en het inbedden van nieuwe werkwijzen in de interne organisatie, maar zeker ook in de wijze waarop met de omgeving wordt omgegaan: het zijn allemaal elementen die bijdragen aan het versterken van deze ambtelijke uitvoeringskracht. Ofwel, de kwaliteit van dienstverlening neemt toe, de bedrijfsvoeringslasten dalen, de kwetsbaarheid neemt af en de kansen voor medewerkers stijgen. We werken deze elementen hierna verder uit.

5.2.2 Ambtelijke fusie biedt een stevig antwoord op toekomstige ontwikkelingen

Het als gemeenten kunnen omgaan met toekomstige ontwikkelingen en het oppakken van nieuwe taken, is een motief om ambtelijke fusie aan te gaan. In alle casussen blijkt dat de gemeenten deze extra taken gezamenlijk hebben op kunnen vangen. Voorbeelden van opgaven waarvan gemeenten van mening zijn dat zij die zonder de ambtelijke fusieorganisatie niet zelfstandig hadden kunnen opvangen, zijn de uitvoering van de gedecentraliseerde taken op het sociaal domein, de ontwikkelingen op het gebied van informatisering en automatisering, de innovaties in en digitalisering van de dienstverlening aan inwoners en ondernemers en de verdergaande juridisering van de samenleving en het proactief invulling geven aan beleidslijnen vanuit de provincie, het Rijk en Europa.

5.2.3 Ambtelijke fusie versterkt de (strategische) bestuurlijke positie in de regio

De kracht in de regio, de strategische positie van individuele gemeentebesturen en van de in de ambtelijke fusie participerende gemeentebesturen tezamen, neemt met de vorming van een ambtelijke fusieorganisatie (aanzienlijk) toe. De mate waarin deze ambitie wordt gerealiseerd hangt mede af van de mate waarin de partnergemeenten in de ambtelijke fusie ook daarbuiten als 'natuurlijke' partners van elkaar kunnen worden betiteld en de bereidheid tonen om politiek-bestuurlijk gezamenlijk op te willen trekken rondom (sub)regionale vraagstukken. Het blijkt dat, zonder bestuurlijk te fuseren, ambtelijk gefuseerde gemeenten door hun omgeving toch als bestuurlijke eenheid worden gezien in bestuurlijke overlegvormen op provinciaal niveau of in de regio en binnen gemeenschappelijke regelingen.

5.2.4 Ambtelijke fusie draagt bij aan krachtiger 'afschalen' naar inwoners en ondernemers

Hiervoor is benoemd dat een ambtelijke fusie daadwerkelijk een impuls geeft aan de uitvoeringskracht. Deze impuls komt ook zeker tot uiting in de mate waarin de krachtigere ambtelijke organisatie in staat blijkt te zijn om te innoveren in dienstverlening, om nieuwe technologieën toe te passen en om bijvoorbeeld een ontwikkeling als overheidsparticipatie door te voeren. De schaalgrootte die met een ambtelijke fusie wordt gecreëerd biedt blijkbaar de kwantiteit en kwaliteit om dergelijke ontwikkelingen in te zetten om de individuele gemeentebesturen nóg dichter in relatie te brengen tot hun inwoners en ondernemers.

5.2.5 Ambtelijke fusie voorkomt (tot op heden) herindeling

De praktijk wijst tot op heden uit dat gemeenten die proactief hebben gekozen voor een ambtelijke fusie de regie over hun bestuurlijke toekomst nog steeds in eigen hand hebben. Geen enkele ambtelijke fusie heeft tot op heden – onbedoeld aan de voorkant – geleid tot een herindeling.²⁵ Daarbij geven de betreffende gemeenten voor een groot deel aan dat zij zonder de keuze voor een ambtelijke fusie hun zelfstandigheid inmiddels hadden moeten opgeven. Door sommige gemeenten die ambtelijk zijn gefuseerd wordt de externe druk vanuit de provincie tot herindeling (nog steeds) gevoeld.

Ter illustratie kan vermeld worden dat blijkens bestuurskrachtmetingen van bijvoorbeeld de drie individuele BEL-gemeenten, enkele jaren na de vorming van de BEL Combinatie, het versterken van de uitvoeringskracht middels een ambtelijke fusie (sterk) bijdraagt aan het vergroten van de bestuurskracht van de individuele autonome gemeentebesturen.

5.2.6 Ambtelijke fusie leidt (tot op heden) niet onbedoeld tot herindeling

In lijn met voornoemde constatering rondom het feit dat ambtelijke fusies tot op heden juist herindeling lijken te voorkomen, moeten we vaststellen dat zij die de ambtelijke fusie voorstonden vanuit de veronderstelling dat een bestuurlijke fusie (snel) zou volgen (zie paragraaf 3.1.6) tot op heden in het ongelijk worden gesteld.

²⁵ Het gemeentebestuur van Ten Boer heeft in oktober 2015, bijna 10 jaar na de vorming van het gastheermodel met Groningen, te kennen gegeven open te staan voor een herindeling met de gemeente Groningen.

5.2.7 Ambtelijke fusie leidt tot 'andere' ambtelijke organisatie

Het aangaan van een ambtelijke fusie leidt in alle gevallen tot een 'andersoortige' ambtelijke organisatie. Met name daar waar het een 'klassieke' ambtelijke fusie betreft. Een ambtelijke fusie vraagt meer dan het 'bij elkaar zetten' van de medewerkers van de verschillende gemeenten en het rechtspositioneel wijzigen van het werkgeverschap.

Een ambtelijke fusie blijkt in de praktijk te leiden tot heroverwegingen in de visie op de ambtelijke organisatie (regiemodel of juist het terughalen van uitbestede taken), de reductie van managementcapaciteit (hoge mate van zelfsturing), kwaliteitsimpulsen en specialisatie (introductie van (nieuwe) strategische functies en projectmanagement), aantrekkingskracht op hoger opgeleid personeel, de professionalisering van HR-beleid (mobiliteit, herijking beoordelingscyclus, opleiding en training) en zorgt voor innovaties in werkwijzen (plaats- en tijdonafhankelijk werken, lean werkprocessen).

Ter illustratie kunnen genoemd worden: het regiemodel van de UW Samenwerking (IJsselstein/Montfoort), de professionalisering van HR-beleid binnen BAR-gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van het organisatieonderdeel BAR@Work, het geven van een impuls aan opleiding en ontwikkeling vanuit de BEL Academy en de aandacht van werkorganisatie CGM voor competentiegericht werken en integriteitsbeleid. Allemaal elementen waaraan de betreffende gemeenten in hun oorspronkelijke ambtelijke lokale context niet deze invulling hadden kunnen geven.

5.3 Ambtelijke fusies dragen bij aan realisatie doelen gemeenten

In hoofdstuk 4 zijn de volgende doelstellingen van autonome gemeenten om te komen tot een ambtelijke fusie benoemd:

- a. Verbeteren kwaliteit van externe dienstverlening;
- b. Verbeteren kwaliteit van interne dienstverlening;
- c. Verminderen kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie;
- d. Beheersing of reductie van de bedrijfsvoeringslasten;
- e. Versterken bestuurlijke kracht in de regio;
- f. Verhogen kansen voor medewerkers.

In de onderzochte casussen heeft in alle gevallen de ambtelijke fusie bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen, die gemeenten daarmee aan de voorkant hebben geformuleerd. We lopen hierna de doelstellingen nog eens langs in de mate waarin ze in de praktijk worden ingevuld, als gevolg van de ambtelijke fusie.

5.3.1 Kwaliteit van externe dienstverlening wordt verbeterd, met risico op dip in de aanloopfase

De kwaliteit van de externe dienstverlening van alle gemeenten die participeren in een ambtelijke fusie verbetert ten opzichte van de oorspronkelijke situaties. In de aanloopfase is echter veelal sprake van een tijdelijke vermindering van de geleverde kwaliteit van dienstverlening. Deze vermindering van kwaliteit is een rechtstreeks gevolg van de reorganisatie c.q. het opbouwen van de nieuwe (fusie)organisatie, waarbij mensen en middelen worden geïntegreerd en nog vaste patronen en werkwijzen moeten worden ontwikkeld. We constateren dat deze aanloopperiode over het algemeen circa één jaar in beslag neemt, alvorens het kwaliteitsniveau de oorspronkelijke vertreksituaties gaat overstijgen.

Twee voorbeelden hiervan zijn de BAR-gemeenten en de SED-organisatie. In 2014, direct na de start van de BAR-samenwerking kende de ambtelijke organisatie een tijdelijke vermindering van kwaliteit van dienstverlening.

Deze dip in kwaliteit was een rechtstreeks gevolg van het integratieproces, zoals de toepassing van nieuwe systemen, het wennen aan het gebruiken van verschillende huisstijlen, het werken op verschillende locaties, met nieuwe collega's en andere leidinggevendenden, ieder vanuit een eigen achtergrond qua cultuur en werkwijzen. De inwoners zijn in deze periode geconfronteerd met verminderde (telefonische) bereikbaarheid van de gemeenten.

Ook bij de SED-organisatie is de kwaliteit van de interne producten en de interne dienstverlening aan de colleges in de aanloopfase gedaald. Er was in deze periode sprake van een interne gerichtheid van management en medewerkers op de SED-organisatie, als gevolg van het integratieproces. Binnen de SED-organisatie is een aantal ingrijpende wijzigingen gelijktijdig ingezet. Er is veel druk bij de medewerkers neergelegd door het samen laten vallen van de drie decentralisaties, de ambtelijke fusie, het uitplaatsen van werkzaamheden naar een regionaal werkbedrijf, het oprichten van een bovenregionaal Shared Service Center ICT en diverse organisatorische ontwikkelingen.

Na een initiële vermindering van de kwaliteit van dienstverlening, blijkt dat door een ambtelijke fusie de externe dienstverlening van de participerende gemeenten (daarna) wordt versterkt. Zo ook bij de BAR-gemeenten en de SED-organisatie. Nu de organisatie staat en de systemen steeds meer en beter op elkaar aansluiten, zit er een stijgende lijn in de kwaliteit van dienstverlening.

Een ander voorbeeld is de gemeente Ten Boer. Over de klantgerichtheid en dienstverlening is de gemeenteraad van Ten Boer positief en inwoners zijn tevreden. Onderzoek onder de inwoners van Ten Boer wees uit dat de klanttevredenheid is gestegen: van een 7,2 in 2006 naar een 7,8 in 2010. Ten Boer scoort in een tevredenheidsmeting onder haar inwoners het hoogst van alle gemeenten in Groningen op de publieke dienstverlening.

5.3.2 Kwaliteit van interne dienstverlening wordt verbeterd

Voor de interne dienstverlening geldt in eerste instantie hetzelfde als voor de kwaliteit van de externe dienstverlening: er kan sprake zijn van een tijdelijke vermindering van de kwaliteit in de aanloopfase van de ambtelijke fusie. Structureel is echter sprake van een kwaliteitsimpuls in de interne dienstverlening van de ambtelijke organisatie in de richting van de autonome gemeentebesturen. Deze kwaliteitsimpuls kan tot stand komen door het bijeenbrengen van capaciteit en kwaliteiten, het stimuleren van kennisdeling tussen collega's, het aantrekken van talent (op niveau van management, sleutelposities en medewerkers) van buiten, het inbedden van nieuwe rollen/functies in de organisatie, meer expliciete aandacht voor elementen als strategie, programma's, projecten, opleiding en ontwikkeling, mobiliteit en innovatie.

De gemeentebesturen van Veendam en Pekela geven aan dat de kwaliteit van de stukken voor de colleges van B&W en gemeenteraden (zoals beleidsnota's), met de vorming van De Kompanjie, is verbeterd. Deze kwaliteitsslag komt niet enkel tot stand door het samenvoegen van capaciteiten. Het vraagt om gerichte inzet op de ontwikkeling van competenties van medewerkers en het samen bouwen aan een nieuwe organisatiecultuur.

5.3.3 Kwetsbaarheid in ambtelijke organisatie neemt evident af, maar nieuwe kwetsbaarheid ontstaat

Met de vorming van een ambtelijke fusieorganisatie wordt voor alle participerende gemeenten de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie beter ondervangen, ten opzichte van de oude situatie. Dit komt tot uiting in een grotere omvang van de organisatie, waardoor minder taken door éénpitters worden uitgevoerd en er daardoor betere onderlinge vervangbaarheid van medewerkers mogelijk is. Dit draagt tevens bij aan de reductie van de benodigde externe inhuur.

Uitgangspunt hierbij is wel dat de ambtelijke fusieorganisatie een bepaalde schaalomvang krijgt die het opheffen van de (meeste) kwetsbaarheden mogelijk maakt. Daar waar de organisatie na ambtelijke fusie nog steeds een beperkte formatieve omvang heeft, wordt de kwetsbaarheid slechts ten dele opgelost.

We zien dat bijvoorbeeld in het geval van de BEL Combinatie, waar na ambtelijke fusie een organisatie is ontstaan ten dienste van drie gemeenten van bij elkaar circa 30.000 inwoners. Daarnaast kunnen bij de nieuwe ambtelijke fusieorganisatie nieuwe kwetsbare plekken ontstaan door het inbedden van (zeer) specialistische functies. Het gevolg is dat nieuwe éénpitterfuncties ontstaan in de organisatie. Een voorbeeld daarvan is de SED-organisatie, waarbinnen de specialistische functies van planeconoom en informatiemanager 'nieuw' zijn vormgegeven en daarmee kwetsbaar zijn georganiseerd.

5.3.4 Sterke reductie bedrijfsvoeringslasten, met aanvullend effect op programmabegroting

Het merendeel van de gemeenten heeft bij de vorming van de ambtelijke fusieorganisatie een doelstelling ten aanzien van het verminderen van de bedrijfsvoeringslasten opgenomen. De beoogde besparingen op de bedrijfsvoeringslasten worden – zover op dit moment bekend – door alle ambtelijke fusieorganisaties gerealiseerd. Daarnaast zien we dat aanvullende positieve financiële effecten optreden ten aanzien van de programmagelden van de individuele gemeenten.

De besparing ten aanzien van de bedrijfsvoeringslasten wordt vooral gerealiseerd als gevolg van het reduceren van de personeelskosten, de huisvestingslasten en de structurele ICT-kosten. De reductie op de personeelskosten komt voort uit het verminderen van de externe inhuur, de reductie van managementcapaciteit en het terugbrengen van de verhouding overhead in relatie tot het primaire proces. De efficiencyvoordelen op de programmagelden worden behaald door beleidsafstemming tussen de individuele colleges/portefeuillehouders, wat op sommige plaatsen leidt tot aanzienlijke inkoop- en aanbestedingsvoordelen.

Ter illustratie het voorbeeld van de -BAR-organisatie. Reeds direct bij de start van de ambtelijke fusieorganisatie is 1,2 miljoen euro aan besparingen gerealiseerd op de bedrijfsvoering. Deze besparing is gerealiseerd door natuurlijk verloop, het niet opvullen van vacature ruimte, het afslanken van de managementcapaciteit en een efficiëntere inzet van ICT. Deze voordelen komen ten gunste van de drie individuele gemeentelijke begrotingen. In de periode 2015 tot 2018 heeft de BAR-organisatie ten doel om nog 5 miljoen aanvullend te bezuinigen op de bedrijfsvoering, ieder jaar moet een derde deel van dit bedrag worden geëffectueerd. De realisatie van deze taakstelling loopt op schema, waarmee de BAR-organisatie in totaliteit 10% bespaart op zijn bedrijfsvoeringsbudget.

5.3.5 Bestuurlijke kracht in de regio neemt, door versterking uitvoeringskracht, aantoonbaar toe

De gemeenten die ten doel hadden de bestuurlijke kracht in de regio te versterken, hebben dit in de meeste gevallen met de vorming van een ambtelijke fusieorganisatie bereikt. Dit komt doordat de kwaliteit van de strategische beleidsadviesing is toegenomen en doordat de participerende gemeenten bij een ambtelijke fusie door andere gemeenten in de regio als eenheid worden gezien: het getal van de omvang van de achterban (aantal inwoners) speelt dan een rol. Mede bepalend voor de mate waarin de bestuurlijke kracht in de regio toeneemt is de mate waarin de participerende gemeenten politiek-bestuurlijk bereid zijn om tot afstemming in beleid en standpunten te komen. In de praktijk zien we dat bestuurders van met elkaar participerende gemeenten in een ambtelijke fusie elkaar vertegenwoordigen in regionale bestuurlijke overleggen en daar één standpunten namens de betreffende gemeenten uitdragen. Of dat de bestuurders wel allemaal aanwezig zijn en ieder hetzelfde standpunt inbrengen, om de positie van de gemeenten extra kracht bij te zetten. Uiteraard zien we ook dat zeker niet in alle gevallen de in een ambtelijke fusie met elkaar participerende gemeenten tot overeenstemming komen over standpunten voor regionale vraagstukken.

Voorbeelden van het versterken van de kracht in de regio zijn de SED-gemeenten, de BEL-Combinatie en de BAR-organisatie. Zo is door de samenwerking tussen Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk de kracht van deze gemeenten in de regio versterkt. Er zijn meer posities in regionale besturen verworven door de samenwerking (onder andere in het bestuur van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag). Door de grotere omvang is het voor buurgemeenten en grote(re) steden meer van belang geworden om te volgen wat het standpunt van 'de BAR-gemeenten' is bij regionale vraagstukken.

De Kompanjie is een voorbeeld waar de ambtelijke fusie niet direct merkbaar heeft bijgedragen aan de kracht in de regio van de gemeenten Veendam en Pekela. Door politiek-bestuurlijke verschillen tussen beide gemeenten en een van elkaar afwijkende oriëntatie op buurgemeenten en regio's kan het voordeel van de samenwerking in relatie tot de bestuurlijke kracht in de regio maar beperkt worden benut.

5.3.6 Deel medewerkers ziet extra uitdaging en carrièreperspectief, voor enkelen is opgave te groot

De meeste ambtelijke fusieorganisaties hebben doelstellingen op het gebied van het creëren van een betere positie op de arbeidsmarkt als werkgever, het vergroten van het carrièreperspectief voor de (huidige) medewerkers en het inzetten op het kwalitatief verder ontwikkelen van personeel en organisatie.

In de meeste gevallen is met de vorming van de ambtelijke fusieorganisatie extra aandacht gekomen voor de ontwikkeling van medewerkers. Het alleen 'bij elkaar voegen' van de oorspronkelijke ambtelijke organisaties maakt niet dat er sprake is van extra kwaliteit.

Er wordt in lijn met de doelstellingen in veel gevallen extra ingezet op kennisdelen, training, opleiding, interne mobiliteit en ontwikkelingsmogelijkheden. Dit gebeurt met behulp van opleidingsplannen en persoonlijke ontwikkelbudgetten. Daarnaast creëert de grotere omvang van de organisatie daadwerkelijk meer mogelijkheden aan medewerkers om te kunnen groeien in functieniveau of om over te stappen naar strategische of managementposities.

We zien ook de keerzijde van de vorming van een ambtelijke fusieorganisatie. Niet iedere manager of medewerker kán of wil mee in deze samenwerkingsvorm. Soms om getalsmatige redenen (taakstelling op formatie), maar veelal omdat het werken binnen een ambtelijke fusieorganisatie – ten dienste van meerdere gemeentebesturen – in een nieuwe setting met andere ambities, veel meer vraagt van medewerkers dan in de situatie van waaruit zij voortkomen. Een veranderopgave die niet alle medewerkers door willen en soms ook niet door kunnen maken.

6. De neveneffecten. Waar kan een ambtelijke fusie ook toe leiden?

6.1 Een ambtelijke fusie kent ook een aantal neveneffecten

In voorgaand hoofdstuk is aangegeven dat ambtelijke fusieorganisaties daadwerkelijk invulling geven aan de motieven die autonome gemeenten hebben met het aangaan van de ambtelijke fusie. Ook blijkt uit dat hoofdstuk dat het model van de ambtelijke fusie in sterke mate bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen die de individuele gemeenten en/of de in de ambtelijke fusie participerende gemeenten tezamen met de ambtelijke fusie hebben: zowel op het vlak van kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, kansen voor medewerkers als op het gebied van het versterken van de kracht en strategische positionering van de gemeenten in de regio. De ambtelijke fusie geeft in de praktijk dus invulling aan de '5K's' die gemeenten veelal als doelstelling aan de samenwerking meegeven.

In de onderzochte casussen zien we ook dat het concept van de ambtelijke fusie tot onverhoopte, soms onvoorziene, 'bijverschijnselen' kan leiden: neveneffecten. Verschijnselen die soms kenmerkend zijn voor samenwerking tussen gemeenten in het algemeen, maar in een aantal gevallen ook typerend zijn voor het model van de ambtelijke fusie. Neveneffecten die we veelal zien optreden in de casussen die al langer bestaan, die soms samenhangen met het gekozen bestuurlijke en/of ambtelijke aansturingmodel en die soms tot uiting komen als gevolg van wisselingen in politieke, bestuurlijke en/of ambtelijke context als gevolg van verkiezingen of het vertrek van sleutelfiguren.

Het is belangrijk dat gemeenten die een ambtelijke fusie overwegen, of er middenin zitten, deze neveneffecten vooral onderkennen en in de (door)ontwikkeling van de ambtelijke fusie daarop zo goed mogelijk anticiperen bij de vormgeving van het model, de aansturing en inrichting van de ambtelijke organisatie en bij de ontwikkeling van de medewerkers die zich daarbinnen begeven. Niet met de illusie om alle bijverschijnselen te kunnen voorkomen, maar vooral om ze te beheersen waar nodig en wenselijk. Dit hoofdstuk benoemt deze neveneffecten die mogelijk kunnen optreden, als antwoord op een van de onderzoeksvragen, maar soms ook als 'bijvangst' van het uitgevoerde onderzoek.

6.2 Neveneffecten in relatie tot lokale autonomie en beleidsvrijheid

We benoemden het al herhaaldelijk in dit rapport: het fundament onder een ambtelijke fusie is het gegeven dat sprake is en blijft van autonome gemeentebesturen. Gemeentebesturen die dus ook hun lokale afwegingen maken en beleidsvrijheid hebben. Het instrument van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden én het feit dat de programmabegroting 'achter blijft' in de individuele gemeenten, geeft daarbij in technische zin belangrijke waarborgen voor deze eigenheid.

Niettemin zien we in de praktijk van de ambtelijke fusies, in de onderzochte casussen, dat deze lokale beleidsvrijheid in sommige gevallen onder druk komt te staan. We benoemen hieronder een aantal neveneffecten die kunnen optreden bij ambtelijke fusie.

6.2.1 Ambtelijke organisatie wordt 'krachtiger', beleidsvrijheid gemeentebestuur komt onder druk

De gemeenteraden en colleges van de participerende gemeenten blijven bij een ambtelijke fusie primair gericht op het formuleren en realiseren van de eigen lokale ambities en bestuurlijke opgaven. Over de mate van realisatie van deze ambities en opgaven en de daartoe ingezette middelen legt elk college verantwoording af aan de eigen gemeenteraad. De gemeenteraden leggen op hun beurt verantwoording af aan de inwoners van de gemeente. Deze taken en verantwoordelijkheden van gemeenteraad, college en de ambtelijke organisatie veranderen (formeel) niet als gevolg van de oprichting van een ambtelijke fusie.

De ambtelijke fusie verandert dus ook niets aan de bevoegdheden van de afzonderlijke gemeenteraden met betrekking tot het budgetrecht, de kaderstellende en controlerende rol. De gemeenteraad blijft in elke participerende gemeente het hoogste kaderstellende en controlerende orgaan. De gemeenteraad belast het college met de uitvoering. Ter ondersteuning van deze uitvoering beschikt het college over een gezamenlijke ambtelijke organisatie: de ambtelijke fusieorganisatie. De lijnen van sturing en kaderstelling, verantwoording en controle blijven aldus ongewijzigd.

Dit impliceert dus dat er verschillen kunnen zijn en blijven tussen het beleid van de individuele gemeenten, al naar gelang de politieke voorkeuren, de beleidsmatige ambities en de bestuurlijke opgaven van deze gemeenten. Maatwerk per gemeente is en blijft daarmee mogelijk.

Het belangrijkste sturingsdocument voor de gemeenteraden is daarbij de eigen gemeentelijke begroting. Deze begroting komt tot stand op basis van het beleidsprogramma. In de gemeentelijke begroting wordt, naast de verplichte paragrafen, antwoord gegeven op vragen als 'wat willen we bereiken? wat gaan we daar voor doen? wat mag het kosten?'. De uitvoering ('hoe-vraag') van deze 'wat-vragen' is in handen van het college. Het college wordt daarbij ondersteund door de ambtelijke fusieorganisatie.

Tot zover het formele theoretische kader. We zien namelijk in de praktijk rondom een ambtelijke fusieorganisatie dat deze 'krachtiger' wordt. Dat het werken met een ambtelijk gefuseerde organisatie daardoor ook wat vraagt van de rolopvatting en rolinvulling van de gemeenteraden en colleges die daarbij zijn betrokken. We lopen een aantal factoren langs, die van invloed zijn op de mate van beleidsvrijheid van deze participerende autonome gemeentebesturen:

- a. Een ambtelijke fusieorganisatie vraagt van gemeenteraden en colleges van B&W dat zij nadrukkelijker bezig zijn met het scherp formuleren van hun wensen en ambities. Dat zij de (onderscheidende) identiteit van hun gemeente, kernen en gemeenschappen weten te duiden. Alleen dat stelt de autonome gemeentebesturen in staat om zelf proactief daarop hun lokale beleid te formuleren, in plaats van 'mee te gaan' met de voorstellen vanuit de ambtelijke fusieorganisatie.
- b. Bij het ontstaan van een 'klassieke' ambtelijke fusie kunnen gemeenten, naast het vaststellen van de gemeentelijke begroting, invloed uitoefenen op de begroting van de ambtelijke fusieorganisatie. Deze begroting bestaat enkel uit bedrijfsvoeringslasten: de loonkosten van de medewerkers, facilitaire en huisvestingskosten en kosten op het gebied van Informatisering & Automatisering. Voor deze begroting – over het algemeen genomen circa 20% van de totale gemeentelijke begroting – ontstaat met de vorming van een ambtelijke fusieorganisatie een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tussen de partnergemeenten. In het bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie, gevormd vanuit de deelnemende colleges, zal met elkaar overeenstemming moeten worden bereikt over de opbouw en omvang van deze begroting. De individuele raden kunnen vervolgens invloed uitoefenen op de begroting door middel van zienswijzen. Het autonoom beïnvloedbare deel voor de individuele gemeente zit daarbij vooral in het 'pluspakket' dat zij afneemt van de ambtelijke fusieorganisatie. De lokale beïnvloeding van de omvang van producten en diensten in het 'basispakket' zijn over het algemeen gebonden aan afspraken die partnergemeenten daarover met elkaar in het juridisch fundament met elkaar hebben gemaakt.

- c. Bij het 'gastheermodel' van ambtelijke fusie, wordt de verantwoordelijkheid ten aanzien van de bedrijfsvoering en de bijbehorende lasten belegd bij één van de participerende gemeenten: de gastheer. Hiermee ontstaat eenduidige eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de bedrijfsvoering, maar hebben de andere gemeente enkel sturingsmogelijkheden via de gemaakte contractafspraken. De rol van 'eigenaar' van de bedrijfsvoering hebben zij belegd bij een andere partij.
- d. De ambtelijke fusieorganisatie heeft 'belang' bij zoveel mogelijk beleidsharmonisatie tussen de autonome participerende gemeenten. Harmonisatie van beleid zorgt voor efficiency in de ambtelijke uitvoering en voor een reductie in de complexiteit van de ambtelijke rol om meerdere gemeentebesturen te dienen, die verschillende beleidskeuzen wensen te maken. Er kan dus een 'harmoniserende druk' uitgaan van de ambtelijke organisatie, in de richting van de individuele gemeentebesturen.
- e. Daarnaast schaalde de ambtelijke organisatie uiteraard op bij een ambtelijke fusie, waardoor deze niet alleen in getal maar ook in termen van kwaliteit een sprong vooruit maakt. Een positief effect van ambtelijke fusie. Binnen de ambtelijke fusieorganisatie ontstaan daarnaast ook veelal nieuwe 'zwaardere' functies, die de individuele gemeenten voorheen niet altijd kenden, zoals de functies van strategisch beleidsadviseurs, projectmanagers, concerncontroller, directiesecretaris en informatiemanager. Deze opwaardering van de ambtelijke kwaliteit maakt de ambtelijke uitvoering krachtiger. Iets wat op gespannen voet kan komen te staan met gemeentebesturen – colleges en gemeenteraden – die niet altijd eenzelfde ontwikkeling doormaken en moeten wennen aan het model van de (krachtige) ambtelijke fusie.
- f. Als gevolg van de vormgeving van gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen tussen de participerende gemeenten in de ambtelijke fusie, zien we dat de beleidsbepaling nadrukkelijker in handen komt te liggen van de individuele portefeuillehouders. De rol en positie van het individuele college van B&W van de autonome gemeente kan daarmee onder druk komen. Veelal is de beleidsrichting al dusdanig tussen de portefeuillehouders van de participerende gemeenten afgestemd, voorafgaand aan het collegestandpunt, dat het college nog maar in beperkte mate in positie komt om daarin een afwijkende koers te kiezen.

De combinatie van voornoemde factoren kan leiden tot een politiek-bestuurlijk gevoel dat er onvoldoende ruimte is voor het maken van lokale autonome beleidskeuzen. In die gevallen waar het gevoel van druk op beleidsharmonisatie is benoemd kan een voorzichtig verband worden gelegd met de beperkte mate waarin de gemeentebesturen 'iets met elkaar hebben': zich als natuurlijke partners van elkaar beschouwen in een geografisch en cultuur-historisch met elkaar samenhangend gebied. Ook kan een voorzichtig verband worden gelegd met de afstand die tussen ambtelijke fusieorganisatie en gemeentebesturen is gecreëerd, bijvoorbeeld als gevolg van de keuze voor het directiemodel (aparte directeur of directie van gemeentesecretarissen) van de ambtelijke fusieorganisatie. De natuurlijke binding tussen gemeenten en het gekozen aansturingmodel blijken aldus mede van invloed op de (gevoelde) mate van beleidsvrijheid.

Hoewel op een enkele plek in het onderzoek dit signaal van 'druk op beleidsharmonisatie' is afgegeven, dit gevoel is benoemd, blijkt over het algemeen dat dit geen groot vraagstuk is bij gemeenten die participeren in bestaande ambtelijke fusieorganisaties. Sterker nog: we zien vooral dat portefeuillehouders van participerende gemeenten elkaar bewust en actief opzoeken en – gefaciliteerd door beleidsmedewerkers vanuit de ambtelijke fusieorganisatie – zelf graag komen tot onderlinge afstemming in prioriteiten, planning en beleid waar wenselijk en mogelijk. Maar zij voelen zeker ook de ruimte om afwijkende beleidslijnen of faseringen te kiezen waar ze dat nodig achten vanuit de lokale (politieke) context.

6.2.2 Veranderende politieke kleuring en wisseling sleutelfiguren zet model onder druk

De ambtelijke fusieorganisatie is veelal tot stand gekomen onder een gesternte van een 'gideonsbende'. Een groep van sleutelfiguren (bestuurders, gemeentesecretarissen) die een persoonlijke klik met elkaar heeft en die met elkaar de wil hebben om de ambtelijke fusieorganisatie samen te realiseren. Omdat bij een ambtelijke fusie al snel sprake is van een aanzienlijke formatieomvang en een daarbij behorende begrotingsomvang, wordt vanuit vraagstukken als aansturing, risicoverdeling en verrekening in alle gevallen gekozen voor de vormgeving middels een juridisch fundament. Een dergelijk juridisch fundament zorgt er ook voor dat de aangegane verbinding niet zomaar ontbonden kan worden. Daarvoor zijn bovendien veelal de bestuurlijke, personele en financiële gevolgen te groot om tot deze keuze over te gaan.

Echter, er treden in de loop der jaren wisselingen op in de gideonsbende van het eerste uur. Politici wisselen bij verkiezingen, bestuurders worden niet herbenoemd en burgemeesters en gemeentesecretarissen verlaten de gemeente. Ofwel, als gevolg van nieuwe politieke verhoudingen en/of door wisselingen in personen op sleutelposities rondom de ambtelijke samenwerking, gaan nieuwe mensen oude vragen stellen. Het model als zodanig, de inrichting van het model en de toegevoegde waarde ervan worden in dat geval soms weer ter discussie gesteld. Deze discussie kan de onderlinge (politiek-bestuurlijke) verhoudingen tussen de participerende gemeenten op scherp stellen, waardoor de als belangrijk betitelde bestuurlijke samenhang tussen de individuele gemeentebesturen onder druk kan komen te staan. Een voorbeeld hiervan is de veranderde politieke situatie in Barendrecht waardoor de verhoudingen rondom de BAR-gemeenten zijn verschoven. Zo is in Barendrecht na de verkiezingen in 2014 een partij met een 'anti-BAR' sentiment ontstaan, wat de verhouding tussen de gemeenteraad en de ambtelijke fusieorganisatie meer op scherp zet.

6.2.3 Verschillende motieven/doelen bij start, zorgen voor spanningsveld in staande situatie

We constateren dat daar waar gemeenten niet 100% transparant naar elkaar toe zijn in de fase in aanloop naar de ambtelijke fusieorganisatie over hun achterliggende motieven of doelstellingen met de samenwerking, of daar waar deze motieven en doelstellingen onvoldoende met elkaar vooraf zijn uitgediscussieerd, de ambtelijke fusieorganisatie in een spanningsveld terecht kan komen. Een spanningsveld waarbij bijvoorbeeld de ene gemeente nadrukkelijker wenst te sturen op kwaliteit en beleidsvrijheid de andere participerende gemeente nadrukkelijk stuurt op efficiency. Dit effect kan als gevolg van veranderende lokale omstandigheden door de jaren heen (denk aan verslechterde financiële positie gemeente) ook in de loop der tijd optreden, ondanks het feit dat de motieven en doelstellingen bij aanvang van de ambtelijke fusie congruent waren tussen de partnergemeenten. Een dergelijk spanningsveld kan ook optreden rondom het vraagstuk of de ambtelijke fusie door (een van de) participerende gemeenten als opmaat naar een herindeling is gezien en door de ander juist als defensief motief ter voorkoming van een herindeling is gehanteerd. De bestuurlijke verhoudingen en daarmee de ambtelijke fusie komt zodoende onder druk, omdat 'ontvlechten' van de ambtelijke fusie in praktische zin nauwelijks als reëel wordt gezien.

6.2.4 Keuzen in bestuurlijke en ambtelijke aansturing van invloed op verbinding met gemeenten

De wijze waarop de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de ambtelijke fusieorganisatie wordt vormgegeven blijkt van invloed op de mate waarin de samenwerking als 'van, voor en door' de autonome participerende gemeenten wordt gezien.

Het is – met name in het model van de 'klassieke' ambtelijke fusie – van belang dat sprake is van zoveel mogelijk verbinding tussen de individuele gemeentebesturen en de ambtelijke fusieorganisatie. Een zakelijke relatie tussen beiden blijkt in de praktijk te leiden tot 'verwijdering' en 'wij-zij-gevoelens': de evaluatie van de BEL Combinatie begin 2015 toont dat aan.

Elementen die deze verwijdering kunnen veroorzaken zijn gelegen in de wijze waarop de bestuurlijke en ambtelijke aansturing wordt vormgegeven:

- a. Het blijkt van belang dat in het (dagelijks) bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie burgemeesters participeren, vanuit hun onafhankelijke bestuurlijke rol (geen politieke kleuring) en vanuit continuïteit: zes jaar benoeming. De focus ligt in die gevallen vooral op de continuïteit van de bedrijfsvoering en de samenwerking. Daar waar sprake is van een (dagelijks) bestuur (enkel) bestaande uit portefeuillehouders neemt het politieke karakter van de discussies rondom de ambtelijke fusieorganisatie toe. Dat terwijl het bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie juist een politiek- en beleidsneutraal karakter zou moeten hebben, een karakter passend bij de aard van de organisatie: een werkorganisatie waarbij het bestuur 'enkel' gaat over de bedrijfsvoering van deze gezamenlijke ambtelijke organisatie. Beleidsafstemming en politieke kleuring zouden de gemeentebesturen moeten invullen vanuit hun rol als collegelid, al dan niet in afstemming met hun collega-collegeleden van hun partnergemeenten, waarbij zij de opdrachtgeversrol vervullen.
- b. Ook de inrichting van de ambtelijke topstructuur blijkt een belangrijke invloed te hebben op de verbinding tussen de autonome participerende gemeenten en de ambtelijke fusieorganisatie. Daar waar sprake is van een aansturingsmodel waarbij gemeentesecretarissen enkel de opdrachtgeversrol invullen, maar zelf niet in de directie(raad) van de ambtelijke fusieorganisatie plaatsnemen, zien we op enkele plaatsen in het land dat het de colleges ontbreekt aan doorzettingsmacht in relatie tot de ambtelijke uitvoering. Daarnaast is, in het geval gekozen wordt voor een aparte directeur op de ambtelijke fusieorganisatie, het perspectief vanuit de ambtelijke organisatie rondom bestuurlijke vraagstukken en prioritering daarvan niet vertegenwoordigd aan de collegetafel.

Het blijkt in die gevallen van belang dat de gemeentesecretaris de rollen van gemeentesecretaris en (algemeen) directeur van de ambtelijke organisatie ook in het model van de ambtelijke fusie blijft combineren.

De verbinding tussen de beleidsbepaling in raden, de uitvoerende verantwoordelijkheid aan de collegetafel en de daadwerkelijke ambtelijke uitvoering blijkt in belangrijke mate in de handen van de gemeentesecretaris te liggen en is derhalve essentieel voor het 'wij-gevoel' rondom de ambtelijke fusieorganisatie. We zien in de praktijk dan ook in toenemende mate bij 'klassieke' ambtelijke fusies het model ontstaan van een directieraad op de ambtelijke fusieorganisatie gevormd door gemeentesecretarissen. Daar waar sprake was/is van een aparte directeur op de ambtelijke fusieorganisatie wordt/is daarvan op enkele plaatsen afgestapt: Bestuursdienst Ommen-Hardenberg en BEL Combinatie.

6.2.5 Keuzen in inrichting van de ambtelijke fusieorganisatie van invloed op gevoelens van 'nabijheid'

Naast het aansturingsvraagstuk rondom de ambtelijke fusieorganisatie, dat van invloed blijkt te zijn op de verbinding met de lokale gemeentebesturen, is de wijze waarop de ambtelijke fusieorganisatie wordt 'ingericht' van invloed op het gevoelens van 'nabijheid' tussen ambtelijke fusieorganisatie en autonome gemeentebesturen.

Een aspect als het (rechtspositioneel) 'achterhouden' in de eigen gemeentelijke organisatie van een team van 'beleidsregisseurs' lijkt op het eerste oog vooral de beleidsvrijheid van de individuele gemeenten te waarborgen, maar zorgt in de praktijk vooral voor een wij-zij-verhouding tussen de ambtelijke fusieorganisatie en de individuele gemeenten.

Ook de huisvestingskeuze blijkt van belang in het bestuurlijk gevoelens van 'nabijheid'. Daar waar voor een centrale huisvesting is gekozen van de ambtelijke fusieorganisatie, ontstaat tussen de gemeentebesturen waar deze ambtelijke organisatie niet fysiek is ondergebracht en de ambtelijke organisatie een (fysieke en mentale) afstand.

Er worden in de praktijk 'hulpconstructies' bedacht om de 'nabijheid' tussen gemeentebesturen en ambtelijke fusieorganisatie te bevorderen, zoals gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen, gestructureerde ontmoetingsmomenten tussen colleges en ambtelijke organisatie en fysieke aanwezigheid van bestuurlijke sleutelfuncties rondom de individuele colleges.

6.3 Neveneffecten in relatie tot bedrijfsvoeringsvraagstukken

Naast het feit dat het model van de ambtelijke fusie impact heeft op aspecten die de lokale autonomie van de participerende gemeenten raken, kan het model ook leiden tot neveneffecten in de bedrijfsvoering van de ambtelijke fusieorganisatie zelf. In navolgende subparagrafen stippen we deze mogelijke gevolgen aan.

6.3.1 Model van ambtelijke fusie stelt andere eisen aan management en medewerkers

Werken binnen het model van een ambtelijke fusie blijkt in de praktijk niet voor iedereen zomaar weggelegd. Het bedienen van meerdere gemeentebesturen, waar een deel van de functies binnen de ambtelijke fusieorganisatie direct mee te maken heeft, vraagt andere competenties dan het werken binnen een reguliere ambtelijke organisatie die één gemeentebestuur bedient.

Daarbij komt dat er druk kan ontstaan op de leidinggevende posities binnen de ambtelijke fusieorganisatie, omdat met name deze managementlaag een veelheid aan portefeuillehouders moet bedienen. Een voorbeeld daarvan is een afdelingsmanager Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling binnen een ambtelijke fusieorganisatie van drie gemeenten, die negen portefeuillehouders moet bedienen. Om deze bestuurlijke span of attention te kunnen behelzen wordt een sterk beroep gedaan op de taakvolwassenheid van medewerkers, die zelfstandig in contact kunnen treden met portefeuillehouders en waarbij de manager niet standaard aanschuift.

Gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen dragen eraan bij om dit spanningsveld beheersbaar te houden. Echter, dat stelt wel eisen aan de onderlinge verbinding tussen de autonome gemeentebesturen die in de ambtelijke fusie participeren.

Bijzondere situaties kunnen zich overigens voordoen als de participerende gemeentebesturen in de ambtelijke fusie tegenstijdige belangen hebben rondom een (strategisch) vraagstuk en/of met elkaar in een conflictsituatie verzeild raken. Het is dan zaak dat ambtelijk de adviesrollen richting de betreffende gemeentebesturen expliciet van elkaar gescheiden worden, dan wel dat er wordt gekozen voor externe inhuur om rolvermenging te voorkomen.

Een andere bijzondere situatie kan zich voordoen bij de vorming van de ambtelijke fusieorganisatie: in het geval een raadslid uit gemeente A, ambtenaar is in gemeente B en de gemeenten A en B besluiten met elkaar een ambtelijke fusie aan te gaan. De rollen van raadslid en ambtenaar worden op dat moment met elkaar vermengd, waardoor een keuze gemaakt zal moeten worden voor één van beide rollen.

6.3.2 Spanningsveld tussen identiteit autonome gemeenten en identiteit ambtelijke fusieorganisatie

De ambtelijke fusieorganisatie kent, in het geval van de 'klassieke' ambtelijke fusie, een eigenstandige juridische entiteit. Een entiteit die onder andere het werkgeverschap voor de betreffende medewerkers verzorgt. Daarbij is sprake van een spanningsveld tussen de mate waarin medewerkers zich willen en kunnen identificeren met een organisatie (naamgeving, logo) en de autonomie van de individuele gemeenten, die in de relatie tot hun inwoners en ondernemers hun zelfstandigheid willen blijven uitdragen. Dit spanningsveld wordt soms versterkt door het efficiencyvraagstuk: het vasthouden aan de gemeentelijke identiteiten in de profilering naar de buitenwereld vraagt om veel aandacht voor het hanteren van het juiste briefpapier, de telefonische beantwoording, de correspondentie per mail en de uitingen in de openbare ruimte: auto's en kleding van de medewerkers buitendienst.

Over het algemeen zien we een lijn ontstaan dat ambtelijke fusieorganisaties in zeer beperkte mate een eigen identiteit voeren. Slechts voor de rol als aantrekkelijk werkgever (werving en selectie) en als contractpartij rondom de bedrijfsvoering wordt de identiteit van de ambtelijke fusieorganisatie gehanteerd. In de contacten met inwoners en ondernemers staat de gemeentelijke identiteit over het algemeen centraal. De ambtelijke fusieorganisatie treedt zodoende veelal op als een 'verborgen genootschap' ten dienste van de individuele gemeentebesturen.

6.3.3 Toenemende onbekendheid en betrokkenheid met lokale gemeenschappen

De ontwikkeling van de ambtelijke fusieorganisatie als aantrekkelijk werkgever op talent van buiten (de regio), in combinatie met het feit dat het werken in het model van de ambtelijke fusie niet voor eenieder is weggelegd, zorgt ervoor dat daar waar de ambtelijke fusieorganisatie langere tijd operationeel is de kans aanwezig is dat medewerkers meer onbekend raken met de lokale situaties, vraagstukken en gemeenschappen van de individuele gemeenten.

De afstand tussen ambtelijke uitvoering en de lokale gemeentebesturen en hun inwoners en ondernemers kan toenemen. We zagen hiervoor wat daar mogelijke oorzaken voor kunnen zijn: de vormgeving van de aansturing en de huisvestingskeuze. Deze afstand kan versterkt worden doordat ambtenaren om praktische redenen niet meer alle commissie- en raadsvergaderingen van de participerende gemeenten kunnen bijwonen, daar waar zij dat in de voormalige lokale situatie wel deden.

6.3.4 Ambtelijke fusie leidt tot (beperkte) fiscale gevolgen

Dit onderzoek heeft zich niet specifiek gericht op de fiscale gevolgen van ambtelijke fusies.²⁶ Wel is in het algemeen ter sprake gekomen dat bij intergemeentelijke samenwerking – en dus ook bij ambtelijke fusies – negatieve fiscale gevolgen (kunnen) optreden. Dit ten gevolge van het feit dat een (beperkt) deel van de BTW die over de personeelslasten van de dienstverlening vanuit de ambtelijke fusieorganisatie aan de participerende gemeenten moet worden voldaan, niet compensabel is vanuit het BTW Compensatiefonds. Er is gesproken over een orde van grootte van 3 tot 4% van de berekende BTW over de personeelskosten. Ervan uitgaande dat het BTW Compensatiefonds niet volledig wordt benut.

Voor zover ons bekend op grond van het uitgevoerde onderzoek is geen sprake van directe consequenties als gevolg van de Vpb (vennootschapsbelasting) bij ambtelijke fusie. Wel zal de Vpb-plicht zorgen voor een administratieve last voor de ambtelijke fusieorganisatie.

6.3.5 Ambtelijke fusie kent een vorm van extra coördinatie-last: de prijs van samenwerken

Ambtelijke fusie betekent in veel gevallen het oprichten van een aparte entiteit, dan wel het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst. Beide situaties zorgen voor een extra coördinatie- en administratieve last. Er is sprake van extra en veelvuldig afstemmingsoverleg tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie en tussen deze geledingen van de partnerngemeenten. Daarnaast wordt in de meeste gevallen een vorm van (uren)registratie opgezet om te kunnen komen tot een verrekening van de bedrijfsvoeringslasten tussen de deelnemende gemeenten.

Ook vraagt de aparte entiteit om een eigenstandige P&C-cyclus met eigen begroting, tussenrapportages en rekening. Daarbij komt dat deze entiteit, maar ook nog altijd de individuele gemeenten, eigenstandig verplichtingen aan gaan met derden, wat zorgt voor een druk op de financiële administratie van de ambtelijke fusieorganisatie. Tevens zien we als gevolg van huisvestingskeuzen – gebruik maken van bestaand vastgoed van de partnerngemeenten – dat het aantal reisbewegingen en daarmee een verlies aan productiviteit optreedt.

²⁶ Het Ministerie van BZK beziet in samenspraak met ambtelijke fusieorganisaties en de daarin participerende gemeenten en in afstemming met het Ministerie van Financiën wat de fiscale gevolgen van ambtelijke fusies/intergemeentelijke samenwerkingsverbanden daadwerkelijk zijn en hoe daarop kan worden geanticipeerd.

In de meeste gevallen wordt deze inefficiency als gevolg van de samenwerking impliciet gehouden en komt het opvangen ervan ten laste van de ambtelijke fusieorganisatie als onderdeel van de financiële taakstelling. In een enkel geval is de omvang van deze inefficiency gekwantificeerd in een orde van grootte van 1% tot 2% van de begroting van de ambtelijke fusieorganisatie.

7. Nabeschuwing: reflectie op uitkomsten van het onderzoek

We stellen vast dat het model van ambtelijke fusie, als één van de menu's op de menukaart van samenwerking tussen gemeenten – onder druk van interne en externe factoren – sterk aan populariteit heeft gewonnen sinds de gemeenten Groningen en Ten Boer (2006) en de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (2008) het model als eersten in de praktijk brachten.

Het lijkt een blijvend concept in het palet van samenwerkingsvormen binnen het openbaar bestuur in Nederland. Die constatering sluit aan bij het feit dat het model zich tot op heden nog nooit, tenzij bedoeld aan de voorkant, heeft doorontwikkeld tot een bestuurlijke fusie. Het model van de ambtelijke fusie lijkt vooral tot politiek-bestuurlijke en ambtelijke 'rust' te leiden: de voortdurende discussies uit het verleden tussen regiogemeenten over de volgende stap/taak in de samenwerking, de (juridische) vormgeving en aansturing daarvan en de verrekening daaromtrent behoren in één keer tot het verleden. Er is geen volgende stap meer in de ambtelijke samenwerking, 'slechts' de discussie over bestuurlijke fusie kan politiek-bestuurlijk nog met elkaar worden gevoerd.

Wat hebben we nu gezien en geleerd over het concept van de ambtelijke fusie in dit onderzoek? Zowel de voor- als tegenstanders van het concept lijken – zoals vaak – deels gelijk te hebben.

De participerende autonome gemeenten zien dat recht wordt gedaan aan hun motieven voor het aangaan van een ambtelijke fusie. Daarbij komt dat ambtelijke fusieorganisaties over de hele linie invulling weten te geven aan de doelstellingen die door de autonome gemeenten aan de voorkant van de vorming van de fusieorganisatie zijn meegegeven. Belangrijk gegeven is daarbij dat de beleidsvrijheid van de autonome gemeenten formeel en technisch gezien in tact blijft. Niettemin bestaat met name op plaatsen waar de natuurlijke verbinding tussen de participerende gemeenten gering is en/of waar de ambtelijke fusieorganisatie qua aansturingsmodel op afstand is geplaatst soms (een bestuurlijk gevoel van) een ambtelijke druk op beleidsharmonisatie.

Ambtelijke fusieorganisaties blijken tevens in staat om de kwaliteit van dienstverlening aan gemeentebesturen te verhogen, om de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en ondernemers te innoveren en verbeteren, om de bedrijfsvoeringslasten (sterk) te reduceren, om de kwetsbaarheid evident te verminderen en vooral ook om de (strategische) positie van de individuele gemeenten en van de gemeenten tezamen in de grotere regio te versterken. De ambtelijke fusie maakt dus zaken mogelijk voor autonome gemeenten, die zij vanuit een volledig zelfstandige rol en positie niet hadden kunnen realiseren. De in paragraaf 1.1 opgenomen en door Korsten c.s. benoemde en verwachte voordelen van het concept 'Samen en toch apart' blijken in de praktijk dus waargemaakt te worden.

De prijs die de participerende autonome gemeenten voor deze 'winst' betalen is het feit dat het model van de ambtelijke fusie een aantal complicerende factoren in zich heeft. Factoren die deels zijn te ondervangen in de wijze waarop de ambtelijke organisatie wordt vormgegeven en de wijze waarop de aansturing en de organisatie wordt ingericht. Factoren ook die deels inherent aan het gekozen model lijken te zijn en waarvoor deels ook 'hulpconstructies' kunnen worden ingezet om deze zo goed mogelijk te ondervangen.

We zagen met name dat het model van de ambtelijke fusie om diverse redenen kan 'afdrijven' van de individuele gemeentebesturen, waardoor 'wij-zij-verhoudingen' kunnen ontstaan en de binding tussen ambtelijke organisatie en lokale gemeentebesturen en gemeenschappen onder druk kan komen. De gemeenten hebben zich echter, eenmaal in de ambtelijke fusie gestapt, wel voor 'het leven' aan elkaar verbonden zo lijkt het: van ontvlechting is nog nergens sprake geweest.

Daaraan gerelateerd zien we bovenal dat het voor de continuïteit van en de (politiek-bestuurlijke) saamhorigheid rondom de ambtelijke fusieorganisatie - én voor de werkbaarheid van het model vanuit ambtelijk perspectief - van groot belang is dat de participerende autonome gemeentebesturen een sterke natuurlijke, cultuur-historische en geografische verbinding met elkaar hebben. In die gevallen is het vraagstuk rondom beleidsvrijheid van de individuele gemeenten 'niet zo spannend': de beleidslijnen liggen van nature al niet ver uiteen en het gezamenlijke en regionale belang prevaleert in veel gevallen. De complexiteit van het model vanuit ambtelijk perspectief neemt in die situaties ook vaak sterk af. De ambtelijke organisatie ervaart afwijkende beleidskeuzen eerder als uitzondering dan als regel. Ook in termen van verrekening en aansturing neemt de complexiteit in deze gevallen af: partnergemeenten blijken elkaar vanuit de gezamenlijkheid en het onderlinge vertrouwen veel te gunnen in termen van financiering en prioritering.

Ambtelijk fusie tussen gemeenten die het aan deze natuurlijke binding ontbreekt, ambtelijke fusies ook die tot stand zijn gekomen omwille van de gemeenschappelijke vijand (herindeling of grote stad), of die in het geval van een bestuurlijke fusie voor (een) andere partnergemeente(n) zouden hebben gekozen, staan veel meer onder druk. De wisseling van sleutelfiguren rondom de samenwerking trekt in die gevallen een grotere wissel op de ambtelijke fusieorganisatie, de veranderende politieke context kan een directe bedreiging vormen voor de continuïteit en de ambtelijke fusieorganisatie zelf wordt geconfronteerd met een grotere mate van complexiteit in zijn dagdagelijkse uitvoering van werkzaamheden, omdat beleidsafstemming eerder uitzondering dan regel is en portefeuillehouders van de participerende gemeenten nauwelijks de onderlinge verbinding opzoeken.

Het is en blijft natuurlijk altijd een politiek-bestuurlijke afweging om – in een politieke context waarin bestuurlijke fusie onhaalbaar is – de ambtelijke fusie al dan niet te willen omarmen en daarbij de potentiële neveneffecten ervan bewust te accepteren en/of te anticiperen op de beheersing ervan. Belangrijk daarbij is dus om voorafgaand aan de ambtelijke fusie 'door de oogbaren' te bezien in welke mate de partnergemeenten betiteld kunnen worden als natuurlijke partners, partners die ook in het geval van een bestuurlijke fusie (tenminste) dé partners zouden zijn.

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

drs. Stan van de Laar

partner

s.vandelaar@seinstravandelaar.nl
06 30 37 29 97