Efficiency bij gemeentelijke herindelingen

Een verkennend onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Disclaimer

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.

Onderzoekers:
Drs. J.H.W. (Hans) Oostendorp
Drs. A.J. (Adrie-Jan) de Korte RA
Drs. H. (Herman) Sietsma MPA
P. (Peter) Joosten MSc
Dr. J. (Joost) Fledderus
I. (Inge) Lensink MSc

Contactpersoon:
Drs. J.H.W. (Hans) Oostendorp
E: hans@necker.nl
T: 06 338 147 75

Kenmerk:
MO 14518

Datum:
07-03-2016

Inhoudsopgave

1 Inleiding **1**
1.1 / Aanleiding 1
1.2 / Aanpak van het onderzoek 2
1.3 / Belangrijke aandachtspunten bij herindelingsonderzoek 3
1.4 / Leeswijzer 3
2 Literatuurscan **4**
2.1 / Inleiding 4
2.2 / Voorwaarden voor sturing op efficiency 4
2.3 / Kansen op kostenbesparing 6
2.4 / Kansen op kwaliteitsverbetering 6
2.5 / Witte vlekken 7
3 Casusgemeenten **8**
3.1 / Inleiding 8
3.2 / Casus: Hollands Kroon 8
3.3 / Casus: Oldambt 14
3.4 / Casus: Stichtse Vecht 21
3.5 / Casus: Venlo 27
4 Analyse **33**
4.1 / Inleiding 33
4.2 / Voorwaarden voor sturing op efficiency 33
4.3 / Sturen op kostenbesparing 35
4.4 / Sturen op kwaliteitsverbetering 36
5 Conclusies **38**
5.1 / Inleiding 38
5.2 / Voorwaarden voor sturing op efficiency 38
5.3 / Sturen op kostenbesparing 39
5.4 / Sturen op kwaliteitsverbetering 41

Bijlagen **43**
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording 44
Bijlage 2. Literatuurscan 47
Bijlage 3. Geraadpleegde literatuur 57
Bijlage 4. Casusselectie 59
Bijlage 5. Achtergrondinformatie Hollands Kroon 62
Bijlage 6. Achtergrondinformatie Oldambt 66

Bijlage 7. Achtergrondinformatie Stichtse Vecht 69
Bijlage 8. Achtergrondinformatie Venlo 74
Bijlage 9. Interviews 76

1 Inleiding

1.1 / Aanleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: BZK) draagt een stelselverantwoordelijkheid voor de inrichting en werking van het openbaar bestuur in Nederland. Een manier om invulling te geven aan die verantwoordelijkheid is het verzamelen van kennis en het genereren van inzicht over het functioneren van het stelsel. Dit doet het ministerie van BZK ook met betrekking tot het thema gemeentelijke herindeling.

Het aantal gemeenten in Nederland neemt jaarlijks af. Gemeenten kiezen, geheel vrijwillig of daartoe in enige mate aangespoord, voor herindeling om op die manier hun bestuurskracht te versterken. Die bestuurskracht wordt vaak uitgedrukt in termen van vier K's, namelijk verhogen van **k**waliteit, verminderen van **k**wetsbaarheid, verlagen van **k**osten en het verhogen van de **k**waliteit van beschikbare competenties bij medewerkers. Recent onderzoek van het COELO wijst uit dat voor wat betreft de kostenontwikkeling een gemeentelijke herindeling niet leidt tot een verandering van de gemeentelijke uitgaven.[1] Dit onderzoek laat zien dat het slechts enkele gemeenten lukt om de uitgaven te verminderen ten opzichte van de situatie vóór herindeling. De vraag is daarom of het mogelijk is om voor en tijdens een gemeentelijke herindeling expliciet te sturen op kostenreductie en verbetering van gemeentelijke prestaties Via een verkennend onderzoek wil het ministerie van BZK hierin meer inzicht verkrijgen.

Doel- en vraagstelling

Dit verkennende onderzoek heeft een tweeledig doel, namelijk:

1. Het ministerie van BZK faciliteren in een adequate uitoefening van haar stelselverantwoordelijkheid richting de Tweede Kamer. Op grond van inzicht in de literatuur en empirische data-analyse zorgen we voor kennis en inzicht over (sturen op) efficiencyverbetering bij herindeling.
2. Gemeenten handvatten bieden voor het sturen op daadwerkelijke efficiencyverbetering bij een gemeentelijke herindeling.

Bovenstaande doelstelling is vertaald in de volgende centrale vraag voor de verkenning:

Hoe kunnen recent heringedeelde gemeenten inzetten op een verbetering van de efficiency van de nieuwe gemeente?

De volgende vijf deelvragen leveren de bouwstenen aan om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden:

1. Wat zijn de overwegingen van de heringedeelde gemeente (of de te vormen heringedeelde gemeente) om juist wel of niet te sturen op kostenbesparing en/of het vergroten van de kwaliteit van de gemeentelijke prestatie?
2. Wat kan er tijdens het herindelingsproces in gang worden gezet om, zodra de nieuwe gemeente een feit is, kostenbesparingen te realiseren dan wel de kwaliteit van gemeentelijke prestaties te vergroten?
3. Wat zijn de mogelijkheden van de nieuwe gemeente om te sturen op een kostenbesparing en/of een verhoging van de kwaliteit van de gemeentelijke prestaties?

[1] Prof. dr. Allers in een studie naar ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten die in het recente verleden heringedeeld zijn. In opdracht van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Rijksuniversiteit Groningen (Allers 2010; Allers & Geertsema, 2014).

4 Waar zitten voor een heringedeelde gemeente de meeste kansen om een kostenbesparing te realiseren?
5 Waar zitten voor de heringedeelde gemeente de meeste kansen om de kwaliteit van de gemeentelijke prestaties te vergroten?

1.2 / Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is verkennend van karakter. Dat wil zeggen dat een beperkte hoeveelheid literatuur en een beperkt aantal casussen (namelijk vier) is bestudeerd. Het is daarmee geen allesomvattend onderzoek. Tegelijkertijd is het onderzoek voldoende diepgaand om gemeenten handvatten te kunnen bieden voor sturing. Deze paragraaf beschrijft de stappen die Necker van Naem heeft gezet in de periode augustus 2015 – januari 2016 om tot die inzichten te komen en de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden.

Literatuurscan. Allereerst is een literatuurscan uitgevoerd waarin verschillende typen documenten zijn geraadpleegd. De uitkomsten van de literatuurscan vormen de basis voor de casusselectie en geven richting aan het verdere onderzoek. In de literatuurscan zijn vier typen van literatuurbronnen betrokken: wetenschappelijke onderzoeken, studies door onderzoeksbureaus, rekenkameronderzoeken en publicaties van beroepsverenigingen. We hebben ons daarbij gericht op publicaties van de afgelopen vijf jaar (met uitzondering van de uitvoerige studie van Fraanje e.a., 2008). Een compleet overzicht van bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 3. Op basis van literatuur zijn enkele witte vlekken geïdentificeerd. Deze bevindingen zijn in het verdere onderzoek nader bestudeerd.

Casusanalyse. Na de literatuurscan is een beknopte casusanalyse uitgevoerd. Hiervoor zijn vier gemeentelijke herindelingen nader bestudeerd: Hollands Kroon (2012), Oldambt (2010), Stichtse Vecht (2011) en Venlo (2010).

Casusselectie. Selectiecriteria zijn geformuleerd op basis van de literatuurscan. Uitgangspunt bij de casusselectie is om ‘andersoortige’ casussen te selecteren. Herindelingstrajecten zijn immers geen ‘one size fits all’. Daarbij verhoogt de diversiteit in de casussen het gebruiksnut voor gemeenten die voor een keuze rondom herindeling staan of net zijn heringedeeld. Op basis van de literatuurscan komen we tot de volgende criteria voor het selecteren van casussen:

/ (On)gelijksoortigheid in omvang.
/ Aanleiding (vrijwillig of onvrijwillig).
/ Expliciteren van doelen (wel of niet).
/ Doelen meetbaar maken (wel of niet).
/ Draagvlak (wel of niet aanwezig).
/ Resultaat (perceptie van succesvol/onsuccesvol).
/ De herindeling heeft plaatsgevonden in de periode 2009 – 2012.

In bijlage 4 zijn de bovenstaande criteria verder uitgewerkt.

Binnen deze casussen lag de focus op kostenontwikkeling voor en na een gemeentelijke herindeling. Daartoe zijn kosten- en prestatieanalyses uitgevoerd op drie verschillende niveaus: (1) de lasten per programma/beleidsveld; (2) de formatie en (3) overige bedrijfsvoeringskosten (op basis van PIOFACH-functies[2]). Deze analyses zijn gebaseerd op financiële cijfers voor zover beschikbaar binnen de deelnemende gemeenten. Afzonderlijk is de ontwikkeling in de lokale lasten van de vier casusgemeenten onderzocht. Via dossieronderzoek en interviews met betrokkenen is verdere inkleuring gegeven aan de uitkomsten van de kostenanalyse. Ook is met deze methoden zicht gekregen op ontwikkelingen in de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening.

[2] PIOFACH staat voor Personeel, Inhuur, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

1.3 / Belangrijke aandachtspunten bij herindelingsonderzoek

Causaal verband tussen herindeling en kosten/kwaliteitsontwikkeling complex

Het causale verband tussen herindeling en kostendaling is niet eenvoudig aan te tonen omdat vele factoren van invloed zijn op de doelmatigheid en kwaliteit van het gemeentelijk functioneren (zoals bezuinigingen, wijziging van wet- en regelgeving en introductie van nieuwe dienstverleningsconcepten). Uit de literatuurscan komt naar voren dat het methodologisch lastig is om een herindeling geïsoleerd (ceteris paribus) te onderzoeken. Het casusonderzoek bevestigt dit.

Herindeling benutten als momentum voor vernieuwing biedt kansen

Een gemeentelijke herindeling biedt een *momentum voor vernieuwing en verbetering* van de organisatie van de gemeente. Het inrichten van een grotere, nieuwe organisatie biedt ruimte om nieuwe perspectieven en concepten daadwerkelijk in te voeren en zo een grotere slagkracht te genereren. Dit kan zowel kostenefficiency als kwaliteit ten goede komen. Aantekening hierbij is wel dat in de periode voor een herindeling achterstallig onderhoud kan ontstaan in de organisatie: noodzakelijke investeringen worden opgeschort totdat de nieuwe organisatie een feit is, zoals het uitstellen van investeringen in ICT.

Geen infrastructuur voor leereffecten

Bij gemeenten *ontbreken vergelijkbare gegevens* van voor en na de herindeling. Feitelijke gegevens van de voormalige gemeenten zijn bovendien moeilijk te ontsluiten. Hierdoor is moeilijk vast te stellen wat de precieze omvang van de efficiencywinst is en op welke terreinen deze behaald is. Het gebrek aan vergelijking tussen een heringedeelde gemeente en de situatie vooraf betekent dat er geen infrastructuur voor leereffecten wordt opgebouwd. Dit wordt nog eens versterkt doordat gemeenten en provincies niet verplicht zijn de herindeling te evalueren.

Van daadwerkelijke efficiencywinst kan worden gesproken, nadat het vervallen van de vaste voet van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is gecompenseerd

Bij een herindeling vervalt de vaste voet van de algemene uitkering uit het gemeentefonds van de ‘oude’ gemeenten. De achterliggende gedachte hierbij is dat een vermindering van het totaal aantal politieke ambtsdragers in de nieuwe situatie leidt tot een kostenbesparing. Macro gezien is direct sprake van een efficiencywinst. Deze winst komt echter niet ten goede aan de nieuwe gemeente. Lokaal gezien is pas sprake van efficiencywinst nadat het vervallen van de vaste voet van de algemene uitkering uit het gemeentefonds van het aantal oude gemeenten min de heringedeelde gemeente (één) is opgevangen vanuit lastenverlagingen in het programma Algemeen Bestuur. Als gemeenten de ambitie hebben om kostenbesparing te realiseren, dan zou die ambitie hoger moeten liggen dan de besparing op bestuurskosten.

1.4 / Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vindt u de bevindingen uit de literatuurscan. In hoofdstuk 3 zijn de vier casussen uitgewerkt. Hoofdstuk 4 bevat de analyse op grond van de bevindingen uit de literatuurscan en de casussen. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies geformuleerd. In de bijlagen staan de onderzoeksverantwoording (bijlage 1) en achtergrondinformatie bij de literatuurscan (bijlage 2) en de casussen (bijlage 5 t/m 8).

2 Literatuurscan

2.1 / Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de uitkomsten van de literatuurscan per deelvraag. Een nadere onderbouwing van de bevindingen uit de literatuurscan is te vinden in bijlage 2.

2.2 / Voorwaarden voor sturing op efficiency

Gemeenten stellen globale doelen

Gemeenten stellen in een herindelingsproces vooral globale doelen. Gemeenten die gaan herindelen stellen efficiency op algemene en niet op concrete wijze tot doel. Deze bevinding sluit aan bij die van Finace (2010): op basis van literatuuronderzoek concludeert Finace dat gemeenten overwegend globale doelen formuleren en slechts een enkele keer een concreet financieel doel wordt geformuleerd gedurende het herindelingsproces. Het gaat in de meeste gevallen om zeer algemene doelen rondom kostenreductie dan wel een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen. Gemeenten kwantificeren deze doelstellingen geen enkele keer. Het politieke en maatschappelijke draagvlak van een herindeling heeft een meer centrale rol dan de te behalen efficiencywinst (Van Twist e.a., 2013b; Boogers e.a., 2014).

Bij herindeling op eigen initiatief is meer ruimte voor sturing

In het geval van herindeling op eigen initiatief én de keuze om een nieuwe organisatie te bouwen (in plaats van een samenvoeging van een kleine gemeente bij een grote gemeente) lijkt er meer ruimte te zijn voor expliciete sturing op efficiency. Zo is de vrijwillige herindeling van de gemeente Nieuwkoop (van de gemeenten Ter Aar, Liemeer en Nieuwkoop) gepaard gegaan met een duidelijke visie op het nieuwe beleid, bestuur en organisatie (aldus de Rekenkamercommissie Nieuwkoop, 2015, p. 21).

Noodzaak van harmoniseren werkprocessen en beleid

Verschillende studies wijzen op het belang van het vroegtijdig harmoniseren van werkprocessen en beleid. Bij de gemeente Leeuwarden was gedurende het herindelingsproces bijvoorbeeld een werkgroep Harmonisatie ingesteld (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015). Deze werkgroep bekeek in hoeverre werkprocessen, beleid en regelingen verschilden tussen de gemeenten Boarnsterhim en Leeuwarden. De werkgroep keek positief terug op het proces van harmonisatie. In Súdwest-Fryslân is de noodzaak tot harmonisatie aangegrepen om tot nieuw (en kwalitatief hoger) beleid te komen (Schaap & Van de Dool, 2014, p. 26).

Waarborging van kennis

Het risico bestaat dat bij een herindeling waardevolle kennis uit de voormalige gemeenten verloren gaat, bijvoorbeeld doordat niet alle medewerkers meegaan, of doordat extern ingehuurde medewerkers worden vervangen (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015). Dit kan bijvoorbeeld door medewerkers met elkaar mee te laten lopen en zo inzicht te geven in werkprocessen (Evers e.a., 2013). Een aantal gemeenten investeert ook in de kwaliteit van medewerkers met het oog op de nieuwe bedrijfsvoering en nieuwe opgaven (Hiemstra e.a., 2013; Schaap en Van de Dool, 2014).

Zicht op financiële positie

Gemeenten dienen een goed zicht te hebben op hun financiële positie, adviseert de VNG (2012, p. 2). Dit helpt de voorbereiding van de harmonisatie van financieel beheer en voorkomt 'lijken uit de kast' voor de nieuwe gemeente. Daarnaast blijkt uit de literatuur dat de frictiekosten vaak hoger uitvallen dan verwacht (Ferket e.a., 2014). Een belangrijke frictiekostenpost is het afvloeien van boventallig personeel of het gebrek aan afvloeiing waardoor boventallig personeel op de begroting blijft drukken (Van Twist e.a., 2013a).

Bewust plaatsingsbeleid

Plaatsingsbeleid kan zorgen voor een eerste efficiencyslag. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Boarnsterhim. Deze gemeente besloot op het moment dat het herindelingsbesluit werd genomen geen vacatures meer in te vullen met nieuw, eigen personeel, maar deze extern in te huren (Rekenkamercommissie Leeuwarden, p. 20). Daardoor moesten niet 140 fte's maar 110 fte's verplaatst worden naar de nieuwe gemeente Leeuwarden, waardoor bezuinigd werd op de formatie.

Overeenstemming over de te verwachten resultaten

Verschillende studies wijzen op het belang van overeenstemming tussen partijen in de verschillende gemeenten over te verwachten resultaten (zowel financieel als kwalitatief) van de herindeling (Boogers & Schaap, 2011; Eikenboom e.a., 2012). De financiële en kwalitatieve uitgangspositie van de verschillende betrokken gemeenten voorafgaand aan de herindeling moet wel duidelijk zijn: alleen dan kan een beredeneerde inschatting worden gemaakt van de te verwachten resultaten en kan achteraf een vergelijking worden gemaakt om te bezien of de verwachtte efficiency- of kwaliteitsverbeteringen zijn gerealiseerd (Eikenboom e.a., 2012).

Gebrek aan draagvlak bemoeilijkt integratie

Als het gevoel van urgentie van de herindeling ontbreekt (bijvoorbeeld als de bestuurskracht niet als probleem wordt gezien, maar de herindeling wel versterking van de bestuurskracht tot doel heeft), dan heeft een herindeling te maken met weerstanden, waardoor de politieke en ambtelijke integratie problemen ondervindt (Boogers & Schaap, 2011). Een gebrekkige integratie kan op zijn beurt een nadelig effect hebben op de efficiency, omdat bij een gebrek aan vertrouwen het belang van voorspelbaarheid (en dus een toename van bureaucratie en regels) toeneemt.[3]

Geen verplichte evaluatie

De Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) stelt een evaluatie na een herindeling niet verplicht. Toch kan een dergelijke evaluatie een belangrijk instrument zijn om zicht te houden op de gemeentelijke prestaties in relatie tot de realisatie van vooraf geformuleerde doelen. Een evaluatie geeft een beeld van de gebieden waarop een slag is behaald en de terreinen die juist aandacht vergen, waardoor de mogelijkheid ontstaat om bij te sturen (Schaap & Van de Dool, 2014). Het uitvoeren van evaluaties en de timing daarvan is daarmee van belang.

[3] Zie bijvoorbeeld Mayer, Davis & Schoorman (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy Management Review,* 20(3), 709-734.

2.3 / Kansen op kostenbesparing

Daling in de formatie

Naast de logische daling in de formatie van het bestuur (minder burgemeesters en wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers en bestuursondersteuning) zijn er ook dalingen in de totale formatie mogelijk. Zo daalde de formatie van Boarnsterhim al voor de herindeling van 140 fte naar 110 fte door een vacaturestop (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015). De Rekenkamercommissie Stichtse Vecht (2015) concludeert dat de totale loonsom is gedaald ten opzichte van voor de herindeling en dat de kosten van inhuur werden beperkt tot circa een derde van de kosten van de inhuur van voor de herindeling.

Besparingen op bedrijfsvoering

Callanan, Murphy & Quinlivan (2014) stellen op basis van een internationale literatuurstudie dat schaalvoordelen mogelijk te behalen zijn op het gebied van *human resources*, financiën en audit, ICT, juridische diensten en kosten voor de ondersteuning van het bestuurlijke systeem. Minder schaalwinst is er te behalen bij diensten waarvoor geldt dat een groter volume van diensten ook leidt tot een groter volume van personeel. Hierbij valt te denken aan diensten op het gebied van inspectie, onderwijs of politie.

Door een herindeling is daarnaast vaak grootschaligere inkoop mogelijk, bijvoorbeeld rondom ICT (Eikenboom e.a., 2012). Door licenties van hardware te bundelen kunnen structurele kostenverlagingen worden gerealiseerd. Een realistische inschatting van te behalen schaalvoordelen is wel geboden (Eikenboom e.a. (2012). Schaalvoordelen kunnen namelijk uitblijven of tegenvallen. Door intensieve samenwerking in de jaren voorafgaand aan de herindeling hebben gemeenten deze voordelen namelijk vaak al kunnen realiseren.

2.4 / Kansen op kwaliteitsverbetering

Uit de literatuurscan komen verschillende aspecten naar voren waarop heringedeelde gemeenten een kwaliteitsverbetering kunnen realiseren.

- *Specialisatie en professionalisering*. Fraanje e.a. (2008) tonen aan dat ambtelijk leidinggevenden, collegeleden, raadsleden en leden van de ondernemingsraad na een herindeling positief oordelen over de mate van de specialisatie in hun gemeente: de specialisatie in hun gemeente zou zijn toegenomen na herindeling, zowel het aantal specialistische functies als het aantal specialistische afdelingen. Specialisatie kan leiden tot meer focus voor onderdelen van taken en daarmee tot een hogere kwaliteit en/of diepgang. Schaap en Van den Dool (2014) concluderen hetzelfde op basis van gesprekken in Súdwest-Fryslân. Daarnaast lijkt vrijwel elke herindeling volgens betrokkenen te leiden tot een professionaliseringsslag (Fraanje & Herweijer, 2008; Schaap & Van den Dool, 2014).
- *Betere ICT.* Gemeenten die voor een herindeling staan, moeten vrijwel altijd (flinke) stappen nemen op het gebied van de ICT-infrastructuur (VNG, 2012). Een herindeling wordt daarom vaak aangegrepen om de digitale bedrijfsvoering te verbeteren (Rekenkamercommissie Stichtse Vecht, 2015).
- *Betere strategische positie.* Volgens betrokkenen verbetert de strategische positie van heringedeelde gemeenten. Heringedeelde gemeenten hebben volgens betrokkenen toegenomen mogelijkheden om grootschalige opgaven op te kunnen pakken (Fraanje & Herweijer, 2008; Schaap & Van den Dool, 2014; Ferket e.a., 2014). Grootschalige opgaven zijn onder meer de drie decentralisaties. Heringedeelde gemeenten ervaren ook dat zij eerder worden gevraagd om mee te praten op allerlei fora (Van Twist, 2013a).

- *Versterking beleidsproces en betere dienstverlening.* Na de herindeling zag de gemeente Súdwest-Fryslân mogelijkheden om op het terrein van cultuur en toerisme winst te boeken. Alle voormalige gemeenten schoten hierin te kort. De heringedeelde gemeente heeft op deze terreinen belangrijke maatschappelijke partners betrokken en een heldere visies opgesteld. Op deze manier zijn achterstanden weggewerkt. De waardering voor het aanbod van recreatieve voorzieningen is, mogelijk als gevolg hiervan, gestegen (Schaap & Van den Dool, 2014).
- *Mogelijkheden voor meerschaligheid.* Eén van de mogelijkheden om de kwaliteit van gemeentelijke prestaties te verbeteren is mogelijk het organiseren van meerschaligheid. De NSOB (Van Twist e.a., 2013b) pleit voor kleinschalige oplossingen voor taken die zich dicht bij de burger afspelen en grootschaligheid bij kwesties die bijvoorbeeld de bestuursuitoefening betreffen of de positie ten opzichte van regionale partners. Het kernenbeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân kan worden gezien als een uitwerking van meerschaligheid; de gemeente behoudt zo aandacht voor de lokale problemen, maar kan ook regionale opgaven (zoals het behoud van de Friese taal) het hoofd bieden (Schaap & Van den Dool, 2014).
- *Tevredenheid burgers*. Uit onderzoeken naar burgertevredenheid komt een gemengd beeld naar voren. Fraanje e.a. (2008, p. 30) zien een "*complexe spagaat: bestuur en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren, maar de inwoners nemen het niet waar, omdat hun interesse en betrokkenheid met de lokale politiek afnemen*".

2.5 / Witte vlekken

Uit de literatuurscan binnen dit verkennende onderzoek zijn vier witte vlekken (ofwel onderdelen waarvan we weten dat er onvoldoende kennis over beschikbaar is) naar voren gekomen:

1. Vaak wordt het niet goed onderbouwd dat er een verband is tussen enerzijds zaken die in gang zijn gezet als onderdeel van de herindeling en anderzijds gerealiseerde veranderingen in efficiency.
    - Zijn prestatieverbeteringen en/of kostenbesparingen het gevolg van omstandigheden en onbewuste beïnvloeding, of het gevolg van bewuste, actieve sturing op efficiency?

2. De literatuur geeft weinig zicht op de mogelijkheden die gemeenten hebben om via adequate sturing een verhoging van kwaliteit of kostenbesparing te realiseren. Vragen die blijven zijn:
    - Wat voor sturingsmechanismen – naast het formuleren van toetsingspunten en evaluaties – kunnen gebruikt worden door gemeenten?
    - Hoe direct is het verband tussen verbeteringen in de bedrijfsvoering (zoals professionalisering, specialisatie) en verbeteringen in efficiency?

3. De literatuur geeft nog weinig zicht op de inhoudelijke beleidsterreinen waar kansen liggen voor kostenbesparingen dan wel kwaliteitsverhoging.
    - Zijn er specifieke beleidsterreinen met een hogere kans op kostenbesparing en/of prestatieverbetering?

4. Welke personen kunnen een trekkende rol spelen bij het sturen op efficiency?

Deze witte vlekken zijn meegenomen in de casusanalyse die na de literatuurscan plaatsvond. In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van de literatuurscan en de casusanalyse in samenhang bezien.

3 Casusgemeenten

3.1 / Inleiding

In dit hoofdstuk worden vier recent heringedeelde gemeenten besproken: Hollands Kroon, Oldambt, Stichtse Vecht en Venlo. Per gemeente wordt kort de achtergrond van de herindeling besproken. Vervolgens wordt beschreven of en op welke wijze tijdens het herindelingsproces gestuurd is op efficiency. Daarna volgt een analyse van (eventuele) kostenbesparingen die gerealiseerd zijn nadat de gemeenten zijn heringedeeld. Tot slot komen de effecten van de herindeling op de gemeentelijke prestaties aan bod.

3.2 / Casus: Hollands Kroon

3.2.1 / Achtergrond

Vrijwillige herindeling

In mei 2008 spraken Niedorp en Wieringermeer afzonderlijk van elkaar de intentie uit voor een vrijwillige herindeling.[4] Anna Paulowna onderzocht vervolgens in september 2008 ook mogelijkheden voor een gemeentelijke fusie. Omdat de herindelingsdiscussies niet gelijk op liepen in de gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten, werd er een informateur aangesteld. De informateur stelde twee herindelingen in de Noordkop voor: een herindeling van de gemeenten Schagen, Zijpe en Harenkarspel (de huidige gemeente Schagen) en een herindeling van de gemeenten Niedorp, Wieringermeer, Wieringen en Anna Paulowna (de huidige gemeente Hollands Kroon).[5] Deze voorstellen werden positief ontvangen door de verschillende gemeenteraden. Na een voorbereidingsperiode van ongeveer twee jaar zijn op 1 januari 2012 de genoemde gemeenten samengevoegd naar de gemeente Hollands Kroon zoals door de informateur was voorgesteld. De gemeente Schagen is op 1 januari 2013 samengevoegd.

Figuur 1. Gemeente Hollands Kroon



Motieven en doelstellingen

In het herindelingsontwerp wordt een aantal motieven en doelstellingen voor de vorming van een nieuwe gemeente genoemd, zoals bestuurskracht, een sterke partner in de regio worden (zowel voor bestuurlijke als maatschappelijke partijen), versterking van de kwaliteit en robuustheid van de ambtelijke organisatie en minder bestuurlijke drukte. Er was geen expliciet financieel motief voor de herindeling.

In de herindelingsscan werd geconcludeerd dat de vier gemeenten tot 2012 nog een sluitende meerjarenbegroting hadden, maar dat vanaf 2013/2014 taakstellende bezuinigingen nodig waren.[6] Voor alle gemeenten zou de reservepositie afnemen in de jaren na herindeling. In de herindelingsscan werd daarom aanbevolen dat er

[4] Herindelingsontwerp Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen, Wieringermeer.

[5] De Kop steekt de koppen bij elkaar (13 maart 2013).

[6] Verkorte herindelingsscan Hollands Kroon (17 februari 2011).

prioriteit moest worden gegeven aan de reservepositie, waardoor de nieuwe gemeente Hollands Kroon genoodzaakt werd om structurele dekkingsmiddelen in te zetten, bijvoorbeeld door lastenverzwaringen of bezuinigingen.

3.2.2 / Proces

Prioriteiten benoemen, geen expliciete aandacht voor efficiencywinst

In een gemeenschappelijke kick-off met het directieteam, vier maanden voor de herindeling, zijn drie prioriteiten benoemd: (1) het neerzetten van een goede ICT-infrastructuur, (2) huisvesting (van vier locaties naar één) en (3) een signaal geven aan het college dat werkprocessen drastisch moeten veranderen. Efficiencydoelstellingen speelden geen expliciete rol.

Het veranderen van het gemeentelijk werkproces hield onder andere in dat er een plattere organisatie dan in de voormalige gemeenten zou komen. Ook werd getracht oude denkpatronen te doorbreken door een aantal nieuwe kernwaarden te formuleren, die vastgelegd zijn in een strategische visie. Een belangrijke kernwaarde is bijvoorbeeld vertrouwen: het geven van ruimte aan medewerkers voor eigen keuzes, persoonlijke ontwikkelingen, en de durf om te experimenteren.

Sturing op efficiency voor de herindeling

Op het niveau van beleid(smedewerkers) en uitvoering waren wel percentages genoemd voor efficiencytaakstelling, maar deze werden gehanteerd als 'voorzichtige norm': 20% bezuiniging op beleidsontwikkeling, 10% op administratieve processen, 10% op ondersteunende functies in de staf. Op uitvoeringstaken werden *geen* efficiencyvoordelen verwacht, aangezien de werkzaamheden van bijvoorbeeld de buitendiensten en publiekszaken gelijk van omvang bleven.[7] Voor tien van de twintig managers was plek in de nieuwe gemeente. Zij moesten in de startfase van Hollands Kroon wachten totdat bekend was welke vacatures er voor hen beschikbaar zouden komen. Daarnaast werden in de eerste twee jaar voorafgaand aan de herindeling vacatures bevroren en ingevuld door externe inhuur. Hiervoor was circa € 200.000 per gemeente beschikbaar, komend uit bestaande reserves. Er is hiervoor geen gebruik gemaakt van de maatstaf gemeentelijke herindeling (de herindelingsbijdrage).

In de aanloop naar de herindeling is uitgesproken dat er geen gedwongen ontslagen zouden vallen. Voor iedere werknemer gold een werkgarantie (geen baangarantie). Dit was een bedrijfsmatige opvatting en deze was al uitgesproken voordat de BOR zich hierover had beraad: er zou genoeg werk zijn voor de voormalige werknemers. Dit gaf veel rust in de organisatie.

In de stuurgroep, samengesteld uit de raden van de vier gemeenten, zijn continu nieuwe investeringen gemonitord. In lijn met artikel 21 van de wet Arhi werd getoetst of deze investeringen nog met het eigen budget gefinancierd konden worden of dat het iets was waar de nieuwe gemeente over moest beslissen. 'Regeren over je eigen graf' werd hierdoor beperkt.

Sluitende begroting is leidend, voorstellen vanuit de directie

Na de herindeling was het verkrijgen van een sluitende begroting het voornaamste sturingsmiddel. In het nieuwe jaar is een bezuiniging van € 2,2 mln. op personeelskosten geraamd om de korting op de uitkering

[7] Organisatieplan Holland Kroon (2011), p. 24.

uit het gemeentefonds het hoofd te bieden (€ 1,9 mln.). Een deel daarvan is gerealiseerd door de logische daling in de bestuurskosten (vanwege een reductie in het aantal bestuurders, raadsleden en ondersteuning). Verder is een groot deel van deze bezuiniging tot stand gekomen door het wegvallen van de externe inhuur. Daarnaast is goed gekeken waar het 'een onsje minder kan' en hier zijn specifieke en forse taakstellingen gekomen, met name op de formatie en bedrijfsvoering. Deze taakstellingen zijn niet vastgesteld door raad. De directie heeft zelf voorstellen gedaan waar gekort zou kunnen worden. Uit interviews blijkt dat het belangrijk is dat meteen in het eerste jaar een lange termijn opdracht of visie wordt geformuleerd, anders komt er na de eerste paar jaar te weinig van de grond.

Leidende rol voor directie, investeren in omslag van klein naar groot

In Hollands Kroon was het mogelijk om de organisatieverandering ver door te voeren doordat er een heldere rolverdeling was tussen directie en college. De organisatieverandering bestond onder meer uit het invoeren van zelfsturende teams, 'het nieuwe werken' (o.a. geen vaste werkplekken, digitale hulpmiddelen), het schrappen van verlofregistratie en het stopzetten van het normale fiatteringsprotocol. Er is ruimte voor directie om de organisatie te organiseren, stimuleren en op gang te krijgen. Deze ruimte en de heldere rolverdeling tussen directie en college is door respondenten gemarkeerd als een randvoorwaarde voor een omslag in de organisatie. Tegelijkertijd kan die randvoorwaarde alleen gerealiseerd worden als er een directie is die deze ruimte ook daadwerkelijk neemt en bewaakt. Het college moet in staat zijn om zo veel mogelijk weg te blijven van de organisatie. Verder is het blijven vasthouden aan de kernwaarden erg van belang om de bedrijfsvoering en werkprocessen te kunnen veranderen. De gemeentesecretaris wordt bovendien getypeerd als 'visionair'.

Verder is er drie jaar lang € 200.000 extra beschikbaar gesteld om te zorgen dat er een omslag van 'klein denken' naar 'groot denken' kan worden gemaakt. Dit budget wordt besteed aan opleiding en begeleiding, om de kwaliteit en mobiliteit van personeel te vergroten. Hierbij geldt: kosten gaan voor de baten uit.

Na de herindeling is tevens een accommodatiebeleid ontwikkeld, gericht op efficiënte toedeling van accommodaties aan de kernen. Het gevolg is dat drie van de vier zwembaden verdwijnen en één nieuw bad wordt gebouwd. Daarbij geven betrokken aan dat de gemeente door de schaalvergroting beter in staat is om het onderhoudsniveau van de voorzieningen op peil te houden.

3.2.3 / Effect op kosten

Begrotingsprogramma's

Een aantal zaken valt op met betrekking tot de ontwikkeling van de lasten van de beleidsprogramma's. Zoals eerder beschreven zijn de lasten van het programma algemeen bestuur sterk gedaald. Verder is een behoorlijke stijging op het programma Openbare orde en Veiligheid waar te nemen in het jaar van herindeling (11%). De verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de gemeente een actievere rol wenste te vervullen ten aanzien van de veiligheid, onder andere door deelname aan werk- en projectgroepen van Programmabureau Integrale Veiligheid, de veiligheidsregio en andere partners (Programmabegroting 2012-2015, p. 11). Ook is een flinke stijging in de lasten voor het programma Cultuur & Recreatie in het jaar van herindeling te zien (35%). In de Programmabegroting 2012-2015 (p. 18) is te lezen dat de gemeente ook op het gebied van sport en cultuur een actieve rol wil vervullen in ondersteuning en stimulatie. In de beoogde plannen wordt veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van beleid, strategie en visie op het gebied van cultuur en recreatie. Hieruit blijkt dat de nieuwe gemeente Hollands Kroon in de jaren na de herindeling andere accenten in haar beleid kan zetten dan de 'oude' gemeenten.

Formatie

In het organisatieplan is per afdeling aangeven hoeveel fte's de nieuwe organisatie nodig zou hebben (zie tabel 1). Uit interviews blijkt dat de nieuwe formatiestructuur redelijk conform het organisatieplan is opgezet. De gemeente Hollands Kroon heeft er voor gekozen om de totale formatie voorlopig intact te houden. Het saldo is aangemerkt als flexibele capaciteit die ingezet kan worden om knelpunten op te lossen. De bedoeling is om structureel flexibele capaciteit te behouden, waarin onder andere zzp'ers, trainees en uitzendkrachten plaats hebben. Hierbij vallen de volgende zaken positief op:

- Er is een forse besparing gerealiseerd op directie en management doordat afdelingen zijn samengevoegd. Kort daarop is ook de ontwikkeling op zelfsturende teams ingezet.
- Op bedrijfsvoering is ook een flinke slag gemaakt, met name op de gebieden Facilitair en Financiën. Dat heeft onder andere te maken met de overgang naar centrale huisvesting en de samenvoeging van de planning-en-control cyclus.
- Op P&O is in een later stadium nog een forse slag gemaakt door nadrukkelijk in te zetten op een adequaat personeels- en salarispakket gebaseerd op volledige zelfverantwoordelijkheid van de medewerkers (van 13 naar circa 1,5 fte's).Het momentum van de herindeling is daarbij aangegrepen om deze vernieuwing door te kunnen voeren.

Een toename van het aantal fte's is te zien op veiligheid. Dit komt overeen met extra uitgaven op het beleidsprogramma (zie bijlage 5).

Tabel 1. Organisatieplan Hollands Kroon

	Oude organisaties	Nieuwe organisatie	Saldo efficiency en investeren	%
Directie en management	19,00 fte	12,00 fte	- 7,00 fte	- 36%
Controlling	4,50 fte	4,50 fte	+/- 0,00 fte	0%
Ontwikkeling, strategie en projecten	5,57 fte	6,00 fte	+ 0,43 fte	+8%
Frontoffice, dienstverlening	28,73 fte	27,50 fte	- 1,23 fte	-4%
Backoffice dienstverlening	25,25 fte	22,00 fte	- 3,25 fte	-13%
Ruimtelijke ontwikkeling	31,14 fte	29,50 fte	- 1,64 fte	-5%
Openbare Ruimte	78,43 fte	77,48 fte	- 0,95 fte	-1%
Samenleving/Zwembaden	25,78 fte	23,20 fte	- 2,58 fte	-10%
Bedrijfsvoering[8]	29,86 fte	27,50 fte	- 2,36 fte	-8%
I&A Facilitair[9]	38,92 fte	31,80 fte	- 7,12 fte	-18%
Financiën	22,66 fte	19,50 fte	- 3,10 fte	-13%
Veiligheid	11,30 fte	13,50 fte	+ 2,20 fte	+19%
Griffie	5,10 fte	3,00 fte	- 2,10 fte	-41%
Flexibele capaciteit		28,76 fte	+ 28,76 fte	
Totaal	326,23 fte	326,23 fte	0,00 fte	0%

[8] Communicatie, P&O, juridisch, secretariaat.

[9] O.a. ICT, Gebouwen, DIV.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er na de herindeling in het organisatieplan sprake is van een reductie van circa 28 fte (t.o.v. voor de herindeling). In de jaren daarna zijn verdere personeelsbezuinigingen doorgevoerd.

In totaal is € 4,8 mln. bespaard op de personeelskosten (zie bijlage 5). Hierbij moet wel worden bedacht dat ook taken zijn verzelfstandigd en medewerkers extern zijn geplaatst (bijvoorbeeld RUD). Ten aanzien van veiligheid is een stijging van de formatie waarneembaar. Dit wordt veroorzaakt doordat personeel is overgenomen van het veiligheidsbureau van de voormalige gemeenten Schagen, Zijpe en Anna Paulowna. Van 10% van het totale personeelsbestand (uitgezonderd natuurlijk verloop) van het personeel is uiteindelijk afscheid genomen.

Bedrijfsvoering

Personeel

Doordat de organisatorische indeling van de nieuwe gemeente gewijzigd is ten opzichte van de 4 voormalige gemeenten is een vergelijking op onderdelen complex. Voor het totaalbeeld van de formatie wordt verwezen naar tabel 1. Op basis van de formatieontwikkeling in tabel 1 is de grootste besparing op de bedrijfsvoering gerealiseerd bij directie en management (7 FTE), Bedrijfsvoering (2,36 FTE) en I&A Facilitair (7,12 FTE).

Automatisering

Tabel 2 laat zien dat er sinds 2011 geïnvesteerd wordt in ICT[10]. In een rapportage wordt gesteld dat de inzet van ICT een randvoorwaardelijk bedrijfsvoeringsmiddel is, waar door de nieuwe fusiegemeente op gestuurd en geïnvesteerd dient te worden.[11]

Tabel 2. Lastenontwikkeling ICT (Bron: Rapportage inventarisatie ICT Hollands Kroon, 2011)

	2011	2012	2013	2014	2015
Lasten					
Totaal automatisering exploitatie		€ 862.000	€ 875.500	€ 889.405	€ 903.727
Kapitaallasten investeringen	€ 178.500	€ 461.260	€ 517.880	€ 536.840	€ 537.080
Exploitatie lasten door diensten	€ 795.000	€ 215.000	€ 180.000	€ 150.000	€ 0
Dekking					
Bestaande begroting		€ 1.348.029	€ 1.191.413	€ 1.191.413	€ 1.191.413
Tekort	€ -973.500	€ -190.231	€ -381.967	€ -384.832	€ -249.394
Ten laste van reserve kosten herindeling	€ 973.500	190.231	€ 381.967	€ 384.832	€ 249.394

[10] Deze gegevens zijn afkomstig uit de Rapportage inventarisatie ICT Hollands Kroon (2011) en bevat derhalve de geprognotiseerde lasten over 2012 en verder.

[11] Rapportage inventarisatie ICT Hollands Kroon (2011).

Uit deze tabel volgt dat op automatisering niet bezuinigd is maar automatisering is benut als een kritische voorwaarde voor een goede, moderne bedrijfsvoering.

Frictiekosten

De tegemoetkoming in de frictiekosten was toereikend. De frictiekosten zijn niet op één plaats in de begroting geboekt, maar op de posten waar ze betrekking op hebben (bijvoorbeeld wachtgeld wethouders in de voorziening wachtgelden, investeringen ICT op de ICT-budgetten, etc.). Vanuit de frictiekostenvergoeding zijn er ook extra budgetten vrijgespeeld voor investeringen in ICT en huisvesting. De kapitaallasten van de eerste 4 á 5 jaar zijn hier mee afgedekt, daarna wordt dit overgeboekt naar de specifieke exploitaties (bijvoorbeeld Huisvesting). De laatste jaren zijn de frictiekosten via een afzonderlijke bestemmingsreserve afgewikkeld. Bij de jaarrekening 2015 valt het restantbedrag ad € 2,9 mln. vrij in de algemene reserve.

Lokale lasten

De herindeling zelf heeft geen aanleiding gegeven tot grote mutaties op de lokale lasten. De lokale lasten zijn in het eerste jaar van herindeling (2012) nauwelijks gestegen. In 2013 was er een grotere stijging (8,9%), maar in 2014 en 2015 was er geen sprake van een grote stijging.

3.2.4 / Effect op kwaliteit

Decentralisatie

Verschillende betrokkenen stellen dat de drie grote decentralisaties de nodige complicaties met zich meebrengen, met name in de bekostiging. Deze decentralisaties hadden door de vier oude gemeenten individueel niet kunnen worden behartigd, blijkt uit interviews. Dit komt onder andere doordat er makkelijker met capaciteit kan worden geschoven en de budgetten ruimer zijn. In het sociaal domein staat de gemeente juist dichterbij de samenleving. Voor de decentralisatie was het sociaal domein veel bureaucratischer georganiseerd dan nu, zo wordt aangegeven in de interviews.

Kwaliteit medewerkers en dienstverlening

Er is meer interne capaciteit en een hogere kwaliteit medewerkers, zowel intern door opleiding als extern doordat hogere salarissen betaald kunnen worden, blijkt uit interviews.

De geïnterviewde betrokkenen stellen dat de digitale dienstverlening is verbeterd. Deze verbetering werd ook gedwongen door de uitgestrektheid van de gemeente: op afstand helpen wordt belangrijker. Het college en de ambtelijke organisatie ontvangen positieve geluiden over de gemeentelijk organisatie na de herindeling, zowel onder inwoners als onder het bedrijfsleven. In interviews wordt genoemd dat met name ondernemers erg tevreden zijn over de snelheid waarmee zij worden geholpen en de wijze waarop mee wordt gedacht aan oplossingen. Deze verbeteringen komen nog niet tot uiting in tevredenheidsonderzoeken: daarin zijn maar kleine verschillen te ontdekken. De verwachting van de gemeente is dat in 2018 effecten in tevredenheid worden waargenomen.

3.3 / Casus: Oldambt

3.3.1 / Achtergrond

Per 1 januari 2010 zijn de voormalige gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten samengegaan in de gemeente Oldambt. Het herindelingsbesluit was het resultaat van een langere discussie over herindelingen in de provincie Groningen. De voormalige gemeenten zouden onvoldoende zijn toegerust voor complexe maatschappelijke opgaven. De specifieke aanleiding voor de herindeling tot gemeente Oldambt was (1) de aansturing van de ontwikkeling van de Blauwestad, gelegen op het grondgebied van de drie gemeenten; (2) het grote aantal samenwerkingsverbanden en (3) de zwakke financiële posities en bestuurskracht van de gemeenten Reiderland en Winschoten. Het besturen en beheren van Blauwestad en de bestuurlijke drukte die ontstaan is door allerlei samenwerkingsverbanden van en/of tussen de drie gemeenten waren de voornaamste redenen om de huidige samenwerking om te zetten in een fusie.

Figuur 2. Gemeente Oldambt



Uiteindelijk is het besluit tot herindeling onder druk van de provincie Groningen genomen. In 2006 brengt de provincie een notitie uit waarin zij de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten adviseerde een samenvoeging te overwegen, welke uiterlijk per 1 januari 2010 gerealiseerd moest zijn. Reden voor de druk vanuit de provincie was niet zozeer het financiële risico rond het project de Blauwestad, want dit lag al nagenoeg volledig bij de provincie. Wel verminderde de fusie de bestuurlijke drukte voor de provincie. De provincie had voor de Blauwestad na de herindeling anog maar één gesprekspartner, in plaats van drie (Reiderland, Scheemda en Winschoten). De drie colleges hebben uitvoering gegeven aan het verzoek van de provincie. De drie gemeenten werkten al langere tijd intensief samen in gemeenschappelijke regelingen op verschillende beleidsterreinen.

3.3.2 / Proces

Draagvlak

Het herindelingsbesluit is in 2008 tot stand gekomen onder druk van de provincie. Uit verschillende interviews blijkt dat met name Scheemda niet zozeer voelde voor de herindeling. Onder inwoners van overigens alle drie de gemeenten leefde de angst dat de afstand tussen hen en het bestuur zou toenemen. Ook was men binnen de kleinere gemeenten (Reiderland en Scheemda) bang dat men het af moest leggen tegen de grotere gemeente Winschoten. In de begin fase is mede daarom tijd besteed aan het informeren van inwoners, ondernemers, medewerkers en (maatschappelijke) instellingen. Tevens is in 2006 een onderzoek uitgevoerd met als doel vast te stellen of de nieuwe gemeente de toekomst met kracht tegemoet zou kunnen treden.

Doelstelling

Naar aanleiding van het onderzoek naar de bestuurskracht van de nieuwe gemeente wordt geconcludeerd dat de fusie moest resulteren in een bestuurskrachtige gemeente:

1 waarbinnen het karakter van de gemeenschap blijft behouden. De herindeling biedt kansen om het karakter van de gemeenten te versterken;
2 welke de ontwikkeling van het gebied en de regionale positie van de gemeenten (in Oost-Groningen) versterkt;
3 welke de continuïteit van de organisatie zeker stelt. De herindeling moet de ambtelijke kwetsbaarheid verminderen en de gemeentelijke organisatie versterken.

Het herindelingsadvies[12] vermeldt dat een fusie van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten nieuwe kansen biedt. De nieuwe gemeente zou betere mogelijkheden hebben om een kwaliteitsslag te maken op de terreinen *medewerkers, ICT en procesvoering*. Ook zou efficiënter en effectiever gewerkt kunnen worden. Met de integratie van de drie organisaties zouden efficiencyvoordelen bereikt kunnen worden, die noodzakelijk waren om de financiële positie van de drie voormalige zogenaamde 'artikel 12-gemeenten' na samenvoeging daadwerkelijk te verbeteren. Deze verwachte efficiencyvoordelen zijn volgens het herindelingsadvies een verwacht gevolg van een sterkere dienstverlening en een robuustere ambtelijke organisatie.

Taakstellingen

Betrokkenen noemen dat de fusie in korte tijd moest worden opgezet. Dat wil zeggen dat technische en juridische randvoorwaarden moesten zijn geregeld en vernieuwingen moesten worden overdacht en toegepast. (Voormalig) gemeentesecretarissen noemen dat sturing op efficiency werd bemoeilijkt door stroeve onderhandelingen tussen de gemeentebesturen van de voormalige gemeenten. Bestuurlijke discussies over te nemen stappen in combinatie met onderhandelingen met bonden en onzekerheden rond de financiën van de nieuwe gemeente, maakte het lastig om knopen door te hakken en stappen te zetten. Dit gold in het bijzonder voor het vernieuwen van arbeidsvoorwaarden en de plaatsingsprocedure: de onderhandelingen met de bonden onder de druk om tijdig tot een Sociaal Statuut te komen maakte het lastig om efficiencydoelstellingen te formuleren. Uiteindelijk zijn enkel op het onderwerp *inkoop* taakstellingen vastgesteld in het college-akkoord. Betrokkenen vermoeden dat dit besluit genomen kon worden omdat inkoop werd gezien als een niet-politiek onderwerp waarop kostenbesparing mogelijk was.

Financiële positie en bestuurlijke drukte

De zwakke financiële positie van de voormalige gemeenten Reiderland en Winschoten en het grote aantal samenwerkingsverbanden vormde mede de aanleiding voor de herindeling. Uit interviews blijkt echter ook dat een herindeling niet per definitie een effect heeft op de financiële reserves en risico's. Het betreft reserves die naast de begrote baten en lasten besteed kunnen worden om risico's die de gemeente loopt op te vangen. De hoogte van reserves zegt daarmee iets over het (weerstands)vermogen van de gemeente. Hier geldt: 'drie keer niks blijft niks', zo wordt aangegeven in interviews.

Ook wordt genoemd dat de herindeling niet per se tot minder Gemeenschappelijke Regelingen heeft geleid waarin de bestuurders zitting nemen. Het effect op het aantal relaties is daarmee te verwaarlozen. Wel is in gesprekken genoemd dat een herindeling positieve effecten kan hebben op de kwaliteit van diensten – geleverd vanuit een samenwerkingsverband – en de democratische legitimiteit. Sinds de herindeling tot gemeente Oldambt is de Intergemeentelijke Sociale Dienst Oldambt bijvoorbeeld weer volledig onder de democratische controle van gemeente Oldambt gekomen.

[12] Provincie Groningen. (2008). *Herindelingsadvies Oldambtgemeenten.*

Projectstructuur

Tijdens interviews komt verschillende malen de projectstructuur aan bod, evenals de positie van de gemeentesecretaris, als architect van de herindeling. Volgens betrokken gemeentesecretarissen is een goede projectstructuur en een projectmanager met mandaat cruciaal. Genoemd is, dat het herindelingsproces aan snelheid en kwaliteit zou kunnen winnen als:

/ de voormalige gemeentebesturen vroegtijdig een niet-vrijblijvend bestuurlijk commitment aangaan;
/ de nieuw te benoemen gemeentesecretaris/algemeen directeur van meet af aan de trekker van het ambtelijk proces zou zijn.

De beoogd gemeentesecretaris voor de gemeente Oldambt nam een jaar voor de herindelingsdatum het stokje over van een extern ingehuurde projectleider. Op zo'n moment is het dan lastig om als architect van de herindeling nog een eigen stempel op de nieuwe organisatie te drukken. De huidige gemeentesecretaris heeft, naar eigen zeggen, uiteindelijk wel geheel zijn stempel kunnen drukken op de organisatie-inrichting.

Afspraken over de taakverdeling tussen (1) de voormalige gemeenten en (2) de voormalige gemeenten en de projectgroep, zijn voor de nieuwe gemeente van groot belang in het proces naar een herindeling, zowel op politiek als ambtelijk niveau. Daarnaast is het van belang om duidelijke afspraken te maken over de beslisruimte die 'oude' gemeentebesturen nog hebben. Allereerst moeten afspraken worden gemaakt om potverteren te voorkomen. De voormalig gemeentebesturen moeten zich gezamenlijk inzetten om de nieuwe gemeente een succes te maken. Daarnaast legt het herindelingsproces ook druk op de ambtelijke organisatie, omdat in de voorbereiding op de herindeling de ambtelijke werkgroepen, een Buitengewone Ondernemingsraad [BOR] en Bijzonder Georganiseerd Overleg [BGO] opgezet moeten worden naast het reguliere werk. Daardoor kan effectief minder tijd besteed worden aan reguliere taken.

3.3.3 / Effect op kosten

In het herindelingsadvies staat genoemd dat met een herindeling kostenvoordelen zijn te behalen door uitvoeringsprocessen efficiënter in te richten en door de gemeentelijke organisatie goed te laten aansluiten op de omvang van de nieuwe gemeente. Deze uitvoeringsprocessen hebben met name betrekking op de dienstverlening van de gemeente aan burgers, bedrijven en instellingen. Aan de andere kant doen er zich ook lastenstijgingen voor die te maken hebben met de (kansen tot) kwalitatieve ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Tegelijkertijd is kostenbesparing noodzakelijk vanwege de daling van de algemene uitkering (voor Oldambt betreft het een verlaging van ca. € 0,8 mln., 2%). Over het algemeen noemen gesprekspartners dat de herindeling heeft geresulteerd in lagere kosten en hogere kwaliteit, hoewel wel meer bereikt had kunnen worden. Deze paragraaf beschrijft de kostenontwikkelingen op beleid, formatie en bedrijfsvoering, de ontwikkeling van lokale lasten en de besteding van het frictiekostenbudget.

Beleid

Op het niveau van beleidsprogramma's valt op dat voorafgaand aan de herindeling de kosten op alle beleidsterreinen stijgen (zie bijlage 6). In het herindelingsjaar (2010) is vervolgens een kostendaling op alle beleidsterreinen zichtbaar (uitgezonderd de kosten voor *algemeen bestuur*, die blijven gelijk), variërend van 3% (ruim € 11.500) op cultuur en recreatie tot 28% (ruim € 3 mln.) op verkeer, vervoer en waterstaat. In het tweede jaar na de herindeling (2011) stijgen op de meeste beleidsterreinen de kosten weer naar het oude niveau of iets daar onder. De sterke schommelingen in lasten op het niveau van beleidsprogramma's zijn niet direct terug te voeren op de herindeling. Deze schommelingen kunnen worden veroorzaakt door incidentele wijzigingen, bijvoorbeeld in de wijze van toeschrijven. Tevens benadrukken betrokkenen dat

kostenbesparingen die gerealiseerd kunnen worden op beleidsprogramma's het gevolg zijn van expliciete politieke keuzes en niet zozeer van de herindeling op zichzelf.

Formatie

Hoewel binnen de gemeente Oldambt uiteindelijk alle medewerkers een plek vonden in de nieuwe organisatie, is binnen de nieuwe gemeente efficiencywinst gerealiseerd op de formatie (zie tabel 3). In het herindelingsjaar zijn de personeelskosten met 25% (ruim € 7 mln.) verlaagd. Deze kostenverlaging lijkt vooral een correctie te zijn van de kostenstijging in het jaar voorafgaand aan de herindeling.

De gemeente Oldambt is op 1 januari 2010 gestart met 349 medewerkers met een dienstverband (incl. wethouders en uitvoerende dienst Publiq). In interviews wordt genoemd dat besparingen zijn gerealiseerd door:

- de managementlaag te verkleinen en doordat de bestuurskosten lager zijn, door een kleiner aantal wethouders en raadsleden. De verlaging in bestuurskosten wordt echter niet bevestigd in de financiële cijfers;
- dubbelfuncties en overbodige functies te schrappen en het aantal functies binnen de organisatie te verminderen. Dit resulteerde in een efficiëntere inrichting van de organisatiestructuur;
- de vacaturestop die voorafgaand aan de herindeling was ingevoerd en die ruimte bood om kostenbesparingen te realiseren. Op 1 januari 2010 waren ca. 40 vacatures niet ingevuld. Na de herindeling zijn deze niet allemaal meer ingevuld.

Tabel 3. Ontwikkeling begrote personeelskosten gemeente Oldambt

Begrote personeels-kosten	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totaal (€)[13]	€24.839.120	€29.738.760	€22.387.383	€20.304.902	€21.016.488	€23.002.049

Externe inhuur

Hoewel de herindeling ook heeft geresulteerd in een besparing op reguliere loonkosten, kan een groot gedeelte van de ontwikkelingen in personeelskosten rondom de herindeling worden verklaard door de ontwikkeling van kosten van externe inhuur (zie tabel 4)**.** Voor de herindeling stegen deze kosten fors om na de herindeling weer te dalen. Genoemd is dat na de herindeling minder inhuur van personeel nodig was. Dit droeg positief bij aan de continuïteit binnen de organisatie. Daarnaast resulteerde het in kostenverlaging.

Tabel 4. Ontwikkeling totale loonkosten inhuur gemeente Oldambt

Loonkosten inhuur	2008	2009	2010	2011	2012
€	€ 2.478.860	€ 3.924.665	€ 2.055.005	€ 1.430.902	€ 969.920

Naast structurele kostenverlaging, is na de herindeling ook sprake van incidentele kostenverhoging. Na de herindeling zijn investeringen nodig om medewerkers voor te bereiden op de nieuwe situatie (middels begeleiding en training).[14] Deze kosten zijn in Oldambt betaald vanuit het frictiekostenbudget, zo blijkt uit gesprekken.

[13] (incl. Buitendienst en Boventallig).

[14] In het frictiebudget zijn hiervoor middelen beschikbaar.

Bedrijfsvoering

Inkoop

Voor inkoop was binnen de gemeente Oldambt een taakstelling vastgesteld. In het coalitieakkoord 2010-2014[15] staat: *"Schaalvoordelen op de totale inkoop en het efficiënter inrichten hiervan worden als reëel gezien. Gestreefd wordt naar een besparing op het totale inkoopvolume. De verwachting is dat een besparing van 5 % haalbaar is".* Concreet betekent dit een inkoopbesparing van € 1,95 mln. over 4 jaar. Realisatie is met name bereikt door slimmere en meer professionele inkoop middels een gecentraliseerd inkoopbureau. In de periode 2010-2014 is een professionaliseringstraject doorlopen met als doel "*het bereiken van het hoogste niveau van inkoopvolwassenheid om de doelmatigheid en rechtmatigheid van de totale inkooporganisatie te kunnen borgen".*[16] Het inkoopteam bestaat momenteel uit minder inkopers en het team heeft nu een meer regisserende en coördinerende rol. Door middel van flexibele inhuur voor reguliere inkoopwerkzaamheden, is voor het inkoopteam ruimte gerealiseerd om veranderingen te ontwikkelen en te implementeren, zoals de ontwikkeling en implementatie van inkoop- en aanbestedingsbeleid en het initiëren van inkoopsamenwerkingsverbanden met omliggende gemeenten.

Onderstaande tabel geeft een opsomming van behaalde eenmalige en structurele inkoopbesparingen in de jaren 2010-2014.

Tabel 5. Eenmalige en structurele inkoopbesparingen gemeente Oldambt (2010-2014)

Omschrijving	2010	2011	2012	2013
Inkoopbesparing eenmalig	€ 847.301	€ 414.066	€ 754.695	€ 2.349.874
Inkoopbesparing structureel per jaar	€ 247.669	€ 494.124	€ 967.233	€ 2.680.655
Totale inkoopbesparing per jaar	€ 1.094.970	€ 908.190	€ 1.721.928	€ 5.030.529
Inkoopkosten flexibele schil	€ 46.000	€ 50.000	€ 80.000	€ 113.000
Resultaat	€ 1.048.970	€ 858.190	€ 1.641.928	€ 4.917.529

Uit de jaarstukken valt af te leiden dat besparingen op inkoop binnen de gemeente Oldambt daarnaast zijn gerealiseerd door besparingen op verzekeringspremies (€ 92.500), beheer op orde (€ 17.000), doorlichting van contracten, besparing op de verwerking van facturen, effectievere inzet van onderzoek en gezamenlijke inkoop.

Automatisering

In gesprekken is enerzijds genoemd dat automatisering en harmonisatie van (ICT-) systemen van groot belang is voor het goed functioneren van de heringedeelde gemeente. Dit vergt investeringen. Tegelijkertijd wordt ook genoemd dat een kwalitatief beter ICT-systeem uiteindelijk leidt tot efficiencywinst op de langere termijn. Financiële cijfers laten zien dat de lasten van automatisering jaarlijks dalen (zie tabel 6).

[15] Van drie gemeenten naar één; Oldambt samen aan de slag! Coalitieakkoord op hoofdlijnen voor de nieuwe gemeente Oldambt voor de periode 2010-2014.

[16] Gemeente Oldambt. (2015). Jaarverslag en jaarrekening 2014.

Sinds 2014 neemt Oldambt deel aan de Gezamenlijke Regionale ICT-Dienst (NV GRID). Samen met de gemeenten Bellingwedde, Pekela en Veendam heeft Oldambt deze dienst opgezet om te kunnen voldoen aan de hogere eisen die de omgeving stelt aan ICT van gemeenten. Met deze samenwerking moeten eveneens verdere efficiencywinsten behaald worden.

Tabel 6. Ontwikkeling lasten automatisering gemeente Oldambt

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
€	€ 3.503.611	€ 2.216.979	€ 1.765.600	€ 1.926.546	€ 3.050.706	€ 2.772.463	€ 2.556.337

NB: de schommelingen in lasten van automatisering zijn veroorzaakt door incidentele effecten door investeringen en samenwerking.

Huisvesting

In gesprekken wordt genoemd dat huisvesting een van de posten is waarop potentieel gemakkelijk kosten bespaard kunnen worden. Tegelijkertijd benadrukken betrokkenen dat aandacht voor passende huisvesting en inrichting van werkplekken van belang is voor het functioneren van de (ambtelijke) organisatie. De juiste inrichting van werkplekken (juiste teams bij elkaar) zorgt voor betere samenwerking.

Toch stegen de kosten voor huisvesting flink in het jaar van herindeling, namelijk met 32% (zie tabel 7). In de jaren daarna (2011 en 2012) daalden deze kosten weer. Binnen de gemeente Oldambt heeft men niet voor nieuwbouw gekozen. In plaats daarvan bleven de voormalige gemeentehuizen van Winschoten en Scheemda behouden. De kostendaling in 2011 en 2012 werden met name gerealiseerd doordat er niet langer kosten waren verbonden aan het gemeentehuis van Beerta.

Tabel 7. Kostenontwikkeling huisvesting gemeente Oldambt (excl. huisvesting Buitendienst)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
€	€ 1.285.853	€ 1.192.848	€ 1.577.516	€ 1.027.401	€ 828.301	€ 883.793	€ 965.568

Frictiekosten

Bij de herindeling tot gemeente Oldambt bedroeg de herindelingsuitkering van het Gemeentefonds € 8,7 mln. Daarnaast ondersteunde de provincie Groningen het herindelingsproces financieel. De ‘Blauwestadgemeenten’ ontvingen een herindelingsverhoging van € 0,2 mln. van de provincie. Uit cijfers blijkt dat het totale herindelingsbudget (€ 8,9 mln.) toereikend was. Uiteindelijk is ruim € 0,6 mln. vrijgevallen. Financiële medewerkers bevestigen in gesprekken dat het frictiekostenbudget toereikend was.

Lokale lasten

De herindeling lijkt geen effect te hebben op de ontwikkeling van lokale lasten. Na de herindeling stijgen de OZB en de rioolheffing licht. De afvalstoffenheffing blijft gelijk. Deze ontwikkelingen zijn in lijn met landelijke lastenstijgingen/dalingen.

3.3.4 / Effect op kwaliteit

In het herindelingsadvies staat genoemd dat de heringedeelde gemeente Oldambt betere mogelijkheden zou hebben om een kwaliteitsslag te maken op de terreinen *medewerkers, ICT en procesvoering*.

Betrokkenen geven aan dat een herindeling bijdraagt aan kwaliteitsverhoging van de gemeentelijke dienstverlening. Genoemd is dat de kwaliteitsverbetering zichtbaar is ongeveer 3 tot 6 jaar na de herindeling. Echter, de link met de herindeling is dan vaak nog lastig te maken. De volgende maatregelen om te komen tot kwaliteitsverhoging zijn genoemd:

/ Opnieuw inrichten en afstemmen van werkprocessen.[17]
/ Specialisatie: binnen de nieuwe organisatie is meer ruimte voor nieuwe functies.
/ De juiste medewerkers op de juiste functies plaatsen.
/ Leertrajecten en begeleiding voor medewerkers.
/ Minder inhuur, waardoor meer continuïteit is in de formatie.
/ Meer ruimte voor flexibiliteit.
/ Een ander functieboek, waardoor hogere functies/schalen mogelijk zijn.

Deze maatregelen zijn met name intern gericht, rond werkprocessen en personeel. Het operationaliseren van het begrip kwaliteit noch de meerjarige meting hiervan is gedocumenteerd. Hierdoor is het effect op kwaliteit niet objectief vast te stellen.

Afstand bestuur-inwoners

Voorafgaand aan de herindeling leefde onder inwoners de angst dat met de herindeling de afstand tussen hen en het gemeentelijk bestuur groter zou worden. Met de herindeling tot gemeente Oldambt is het tegendeel bewezen: genoemd is dat binnen de heringedeelde gemeente Oldambt kleinschaligheid beter gefaciliteerd kon worden. Voorwaarde is wel dat de dialoog tussen gemeente en bewoners en de samenwerking goed worden georganiseerd en verankerd in de werkwijze van de nieuwe gemeente.[18] Na de herindeling is in Oldambt bewust een dorpenstructuur (een vorm van kernenbeleid) ingevoerd. Gemaakte afspraken tussen de gemeente en de vertegenwoordigers van inwoners van dorpen en wijken zijn vastgelegd in een convenant. Met deze afspraken wordt invulling gegeven aan het dorps- en wijkgericht werken. In de nieuwe gemeentelijke structuur heeft elk dorp bijvoorbeeld een eigen contactpersoon. In gesprekken met gemeentelijke ambtenaren geven inwoners aan dat zij het gevoel hebben dat de afstand tussen hen en het gemeentebestuur nu verkleint is, in plaats van vergroot.

Inkoopproces

Tot slot is de kwaliteit van het inkoopproces verbeterd in de gemeente Oldambt door de inrichting van een centrale inkoopdienst (Oldambt). De centralisatie heeft geresulteerd in een meer professionele inkoopdienst, waarvan ook andere gemeenten nu gebruik maken. Gesprekspartners geven aan dat deze verbeteringsslag niet gerealiseerd hadden kunnen worden zonder de herindeling.

[17] In de interviews werd met name gerefereerd aan de professionalisering van processen rond beleidsvorming.

[18] Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen. (2013). Grenzeloos Gunnen – Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen.

3.4 / Casus: Stichtse Vecht

3.4.1 / Achtergrond

De gemeente Stichtse Vecht (provincie Utrecht) is op 1 januari 2011 ontstaan door een samenvoeging van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen. Op 10 mei 2008 heeft de provincie Utrecht het herindelingsadvies voor het Vecht- en Plassengebied vastgesteld.[19]

Figuur 3. Stichtse Vecht



Op 23 april 2010 werd een daartoe strekkend wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangenomen.[20] Formeel gezien had de gemeente daarmee maar 8 maanden om te komen tot de herindelingsdatum. Betrokkenen geven ook aan dat er een zeer korte voorbereidingstijd was, maar dat uitstel niet overwogen is. Na jaren discussies over verschillende herindelingsvarianten was er nu een heldere beslissing genomen. Het uitstellen van de herindeling zou mogelijk weer leiden tot nieuwe discussies, wat een negatieve impact zou hebben op de energie in de organisatie.

Uit de interviews en het rapport van de lokale rekenkamer naar de herindeling blijkt dat het doel was om te komen tot een robuuste gemeente met voldoende slagkracht en een efficiënte taakuitvoering.[21] Een efficiëntere taakuitvoering was een impliciet doel van de herindeling en niet als zodanig benoemd in officiële documenten.

3.4.2 / Proces

Draagvlak

In het proces van herindeling lag de nadruk op het creëren van draagvlak en werd minder gestuurd op efficiency. Betrokkenen geven aan dat het creëren van draagvlak de focus is als er minder overeenstemming is over uitgangspunten en minder duidelijkheid is over de uitgangspositie. Dit was ook het geval in de aanloop naar de herindeling van de gemeente Stichtse Vecht.

Doelstelling

In de aanloop naar de herindeling is niet expliciet gestuurd op het realiseren van een taakstelling. Een van de redenen hiervoor is de bestuurscultuur van de drie voormalige gemeenten, die als redelijk behoudend en risicomijdend valt te karakteriseren, zo blijkt uit de interviews. Bij het ontbreken van een bestuurlijke

[19] Brief College van Gedeputeerde Staten provincie Utrecht d.d. 22 mei 2008 betreft Herindelingsadvies Vecht- en Plassengebied.

[20] Wetsvoorstel ‘Samenvoeging van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen, en van de gemeenten Abcoude en De Ronde Venen’ d.d. 20 april 2015.

[21] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 10.

opdracht voor kostenbesparingen, is hier ambtelijk in het vervolg bewust ook geen invulling aan gegeven. De voormalige gemeenteraden kunnen richting geven middels doelstellingen voor de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeenteraad beslist uiteindelijk of die richting wordt overgenomen. In het geval van Stichtse Vecht zijn er door de voormalige gemeenteraden echter geen taakstellingen meegegeven.

Projectstructuur

De stuurgroep bestond uit de colleges van B&W van de drie gemeenten. In de voorbereiding op de herindeling zijn de werkgroepen geformeerd. Binnen elke werkgroep namen twee medewerkers uit elke gemeente deel.

De gemeentesecretarissen van de drie gemeenten maakten deel uit van de projectgroep. Uit de interviews komt naar voren dat het een voordeel is als de beoogd secretaris ook actief betrokken is bij de voorbereidingen op de fusie. De beoogd nieuwe gemeentesecretaris is daarmee ook de architect van de nieuwe organisatie. Door dit in één hand te leggen, ontstaat er meer draagvlak bij de realisatie.

Voorbereiding

Ten behoeve van de collegeonderhandelingen heeft het bureau BMC een onderzoeksrapport opgesteld, met daarin voorgestelde maatregelen voor bezuinigingen.[22] De Stuurgroep heeft kennisgenomen van dit rapport, maar de voorstellen hebben niet geleid tot concrete taakstellingen.[23]

3.4.3 / Effect op kosten

Beleid

Op het niveau van de programma's is in het jaar van de herindeling en in de navolgende jaren geen patroon te herkennen van de beleidskeuzes waarop besparingen zijn gerealiseerd (zie bijlage 7). Daarbij blijkt ook dat de begrotingen van het jaar 2010 en 2011 exact gelijk aan elkaar zijn. Uit interviews is ook gebleken dat de begrotingen van de drie gemeenten één op één zijn voortgezet voor de nieuwe gemeente.

Ten aanzien van de bestuurskosten is een directe kostenbesparing ingeboekt, vanwege de afname van het aantal bestuurders, raadsleden en ondersteuning. Deze besparing is als zodanig niet zichtbaar in de financiële gegevens. Deze besparing was wel nodig, aangezien de gemeente door de herindeling werd geconfronteerd met een daling van de vaste voet uit het gemeentefonds van € 523.076 (2011).[24] Op basis van het herindelingsdocument was de correctie van vaste voet berekend op € 302.000.[25] De daling van de baten wordt niet zichtbaar in dit programma, aangezien die worden verantwoord in het programma Financiering Algemene Dekkingsmiddelen.[26]

---

[22] Heroverwegingsrapportage Stichtse Vecht, Benut de schaalsprong, Rapportage t.b.v. de college-onderhandelingen Stichtse Vecht 2010, BMC Advies, 25 november 2010.

[23] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 14.

[24] In 2011 bedroeg de vaste voet voor de uitkering van het gemeentefonds € 261.538.

[25] Herindelingsontwerp Vecht- en Plassengebied, provincie Utrecht, 2008, p. 37.

[26] In dit programma worden de inkomsten verantwoord die de gemeente vrij aanwendbaar kan inzetten voor de financiering/uitvoering van de activiteiten bij de andere programma's.

Formatie

In de aanloop naar de herindeling is geen taakstelling opgelegd wat betreft de formatie. Het aantal formatieplaatsen is geen item waarop politiek, bestuurlijk of ambtelijk gestuurd werd. De sturing vond vooral plaats op *outcome* en *output*.[27]

In opdracht van de gemeente heeft adviesbureau Leeuwendaal de structuur voor de nieuwe organisatie uitgewerkt.[28] De werkgroep Personeel & Organisatie heeft op basis van dit plan de organisatie en formatie ingericht. De formatie is destijds niet getoetst aan de beschikbare budgetten. De rekenmethodiek die hiervoor is gebruikt is meer normatief dan realistisch, zo komt uit de interviews naar voren.[29] Consequentie hiervan is dat de portefeuillehouder van de nieuwe gemeente na de herindeling regelmatig een overschrijding van het personeelsbudget moest melden aan de raad, aangezien de werkelijke budgetten aanzienlijk hoger waren dan de begrote budgetten. Concluderend is het raadzaam om een (financiële) buffer te hebben bij forse veranderingen in de formatie, zoals bij een herindeling.

Uiteindelijk ging al het personeel van de drie gemeenten mee naar de nieuwe gemeente. Er was een sociaal plan voor twee jaar afgesproken met de vakbonden, inclusief een 'geen-gedwongen-ontslagen-regeling'. Voor het management en afdelingshoofden gold een selectieprocedure. Voor het overige personeel was sprake van 'koude plaatsing'. Er werd geen proefplaatsing toegepast.

In de Strategische Heroverwegingen, een beleidsstuk dat de raad in november 2011 vaststelde, stonden concrete punten benoemd waarop bezuinigd kon worden. De aanleiding voor dit stuk was echter niet de herindeling, maar de kredietcrisis en verwachte toekomstige kortingen als gevolg daarvan vanuit de Rijksoverheid. In 2012 is met trapsgewijze bezuinigingen op de loonsom gestart.

In de drie jaren na de herindeling was in de gemeente een besparing gepland op de *loonsom,* oplopend naar 8% (2% per jaar). Deze besparing is overigens in de *formatie* pas zichtbaar in 2014. In 2011, 2012 en 2013 is de formatie niet significant gewijzigd. Na de herindeling was de formatie volgens het functieboek zelfs hoger dan de som van formatie van de drie voormalige gemeente (zie tabel 8). Een onderscheid naar verschillende functies (indien beschikbaar) is uitgewerkt in bijlage 7.

Tabel 8. Ontwikkeling totale formatie gemeente Stichtse Vecht

	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
fte (totaal)	351,9	352,1	352,1	352,1	336,9

De kostenbesparing is bewerkstelligd door de teamleiders. Uit interviews komt naar voren dat aan de teamleiders werd gevraagd om met een plan te komen om de besparing te realiseren in hun team. De vastgestelde functieboeken werden daarbij losgelaten en de inschaling was ook de verantwoordelijkheid van de teamleiders. De rekenkamer concludeert dat de basis van de kostenbesparing op de formatie het beleidsstuk Strategische Heroverwegingen was en niet zozeer de herindeling.

Betrokkenen geven aan dat de besparingen in de formatie op een aantal manieren zijn behaald. Ten eerste konden bezuinigingen relatief makkelijk ingeboekt worden, omdat er relatief veel vacatures nog open stonden. Ten tweede is er formatiewinst behaald op beleidsfuncties, zoals onderwijs, welzijn, sociale zaken en ruimtelijke ordening. Tot slot is het aantal teamleiders en managers in de nieuwe organisatie beperkt.

[27] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 22.

[28] Detailstructuur Stichtse Vecht, Leeuwendaal (2010).

[29] Twee voorbeelden hiervan zijn dat in de berekeningen uit is gegaan van normatieve loonschalen (wat op dat moment geen recht deed aan de realiteit) en uitgaan van een gemiddelde periodiek van het maximum min 2, terwijl de meeste werknemers al in hun laatste periodiek zaten.

Bedrijfsvoering

De kosten voor bedrijfsvoering nemen in de jaren na de herindeling af met ruim € 3 mln.(zie tabel 9). Volgens betrokkenen en eerdere onderzoeken is dit wederom met name het gevolg van bezuinigingsoperaties na de herindeling en niet zozeer een gevolg van de herindeling. Zie de onderstaande tabel.

Tabel 9. Totale kosten bedrijfsvoering

Kosten	2011	2012	2013	2014
Bedrijfsvoering	€ 14.844.096	€ 13.302.880	€ 11.699.375	€ 11.758.419

De rekenkamer stelt in haar onderzoek dat de gemeente na de herindeling in staat is gebleken om de financiële huishouding snel op orde te krijgen en dat de herindeling ambtelijk (en bestuurlijk) is geslaagd.[30]

Van de afzonderlijke gemeenten voorafgaand aan de herindeling waren geen financiële gegevens meer beschikbaar. Betrokkenen geven aan dat vanwege de korte voorbereidingstijd de begrotingen van de afzonderlijke gemeenten over elkaar heen zijn gelegd en bij elkaar zijn opgeteld. Dit is ook als zodanig geformuleerd in de Programmabegroting 2011.[31] De ontwikkeling op de onderstaande elementen van bedrijfsvoering staan in bijlage 7.

Huisvesting

De jaarlijkse kosten voor huisvesting zijn licht gedaald in de vier jaren na de herindeling.[32] Wel komt in de interviews naar voren dat de decentrale huisvesting van de ambtelijke organisatie relatief meer kosten met zich mee brengt. Dit blijkt onder meer uit de externe inhuur van bodediensten van € 126.000.[33] Op Facilitaire Zaken is een ruimere besparing gerealiseerd van € 400.000. In de Strategische Heroverwegingen wordt het sluiten van twee locaties ook beschouwd als een bezuinigingsmogelijkheid op vastgoed en facilitaire zaken.[34] In 2016 wordt uiteindelijk overgaan tot centrale huisvesting van de gemeente.

Automatisering

De gemeente heeft in de jaren na de herindeling naar eigen zeggen fors geïnvesteerd in ICT en de kwaliteit van de digitale dienstverlening. Het momentum van de herindeling is aangegrepen om verbeteringen door te voeren: minder systemen, betere uitwisseling tussen die systemen en de invoering van een zaaksysteem.[35]

De investering in ICT komt als zodanig niet terug in de kostenontwikkeling op het element Informatisering en Automatisering. Wel heeft de raad van Maarssen een budget beschikbaar gesteld van € 1.975.000 voor investeringen in de ICT-infrastructuur, waarvan een deel ten laste van de frictievergoeding is gebracht.

[30] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 5, 26, 27 en 55.

[31] Programmabegroting Stichtse Vecht 2011, p.3.

[32] Hieronder vallen alle gebouw gerelateerde kosten.

[33] Programmarekening Stichtse Vecht 2013, 110.

[34] Strategische Heroverwegingen gemeente Stichtse Vecht, 2011, pagina 13.

[35] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 50.

Communicatie

Voor Communicatie zijn de kosten fors gedaald in de jaren na de herindeling. Hierbij geldt dat de daling in 2014 (€ 137.000) voor een groot deel toe te schrijven valt aan het wegvallen van de kosten van een gemeentepagina in de lokale nieuwsbladen. Investeringen die rond Communicatie gemaakt zijn, zijn onder meer de realisatie van een nieuw intranet en een nieuwe website.[36]

Organisatie

Uit interviews blijkt dat na de herindeling het werkproces werd gebruikt dat in één van de drie gemeenten het goedkoopst werd gedaan. Daarbij wordt wel aangegeven dat de werkprocessen nu beter lopen dan in het eerste jaar van de herindeling, wat vaak als gevolg van het *lean* doorlichten van processen is.

Frictiekosten

De totale frictiekosten (inclusief prognose 2015) zijn € 8.526.000, terwijl de vergoeding € 8.756.000 bedroeg. Daarmee zijn de kosten binnen de vergoeding gebleven.

Lokale lasten

De lokale lasten zijn in het eerste jaar van herindeling (2012) nauwelijks gestegen (1%). In 2013 was er een grotere stijging (3,4%), maar in 2014 was er geen sprake van een grote stijging (1,8%).

3.4.4 / Effect op kwaliteit

Dienstverlening

In de aanloop naar de herindeling speelde de kwaliteit van dienstverlening aan burgers niet expliciet mee in de discussies. Na de herindeling heeft de gemeente wel klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd in 2011, 2012 en 2014.[37] Gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van dienstverlening sterk is verbeterd na de herindeling. In de klanttevredenheidsonderzoeken komt dit voornamelijk tot uiting in een stijging van de waardering van burgers voor baliebezoek.

Professionaliteit

De herindeling heeft een positieve invloed op de *kwaliteit* van het personeel. Betrokkenen geven aan dat het belangrijk is om te voorkomen dat goede werknemers niet vertrekken voor de herindeling. Sommige personeelsleden komen juist in het proces van herindeling 'bovendrijven' en kunnen meer verantwoordelijkheid nemen in de nieuwe organisatie. Naast de kwaliteit van de medewerkers, heeft de herindeling een positief effect op de *kwantiteit*, zo blijkt uit deze casus. Ten eerste kan er binnen de organisatie makkelijker geschoven worden met personeel (bij pieken). Ten tweede is minder externe inhuur nodig. Ten derde leidt een grotere formatie tot meer specialisatie en een efficiëntere tijdsbesteding. Ten

[36] Programmarekening Stichtse Vecht 2012, p. 83.

[37] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 45.

vierde is in een grotere organisatie meer ruimte en budget voor de ontwikkeling van de organisatie en medewerkers, bijvoorbeeld met leertrajecten.

Beleid

Betrokkenen geven aan dat de inhoud van beleid en het proces van beleidsvorming kan verbeteren na de herindeling, door een grotere schaal. In interviews wordt gewezen op de inhoud van het programma Economie en het participatieve proces om te komen tot de Strategische Overweging. De grotere schaal van de organisatie heeft een positieve invloed op de kwaliteit van het ambtelijk apparaat en daarmee op de kwaliteit van het beleid en de beleidsvorming. Dit is een sterk subjectieve maatstaf. Het begrip kwaliteit is niet geoperationaliseerd noch is meerjarig de ontwikkeling gedocumenteerd. Navolgbaarheid van eventuele kwaliteitsverbetering is daardoor niet mogelijk.

Extern

De heringedeelde gemeente is groot genoeg om meer slagkracht te hebben en tegenwicht te bieden aan een aantal grote, relevante partijen in de regio, zoals grotere gemeenten, ProRail en Rijkswaterstaat.[38]

Bestuurlijk is gekozen voor gebiedsgericht werken. Om die reden is bewust een grotere formatie voor het college gehanteerd. Dit maakt het mogelijk dat elke wethouder een aanspreekpunt is voor één of meerdere kernen. Hiermee wordt de afstand tussen de bestuurders en inwoners kleiner. Betrokken geven aan dat de afstand zelfs kleiner lijkt dan in de situatie van de voormalige gemeenten. Dit kernenbeleid leidt vanwege de extra bestuurlijke formatie wel tot hogere lasten. In de Programmabegrotingen is ook zichtbaar dat de lasten op het bestuurlijke thema Gebiedsgericht Werken toenemen van € 161.000 (2012) naar € 246.000 (2014).[39]

[38] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 11, 36, 37 en 43.

[39] Programmabegroting 2014, gemeente Stichtse Vecht, p. 43.

3.5 / Casus: Venlo

3.5.1 / Achtergrond

De gemeente Arcen en Velden is op 1 januari 2010 heringedeeld met de gemeente Venlo. Na het voeren van verkennende gesprekken hebben de gemeenteraden van Venlo en Arcen en Velden op 26 maart 2008 unaniem een herindelingsontwerp op grond van de Wet Arhi vastgesteld.[40] Het daartoe behorende wetsbesluit tot herindeling werd op 18 juli 2009 door de Tweede Kamer vastgesteld.[41]

Figuur 4. Gemeente Venlo



De aanleiding tot de herindeling komt mede door de uitkomsten van een bestuurskrachtmonitor van Limburgse gemeenten.[42] De Gedeputeerde Staten van Limburg namen op basis daarvan het standpunt in dat in Noord-Limburg een bestuurskrachtversterking noodzakelijk was. Om de provincie voor te zijn en het heft in eigen hand te houden, besloot Arcen en Velden in 2006 om Venlo te benaderen over een herindeling. Het overleg met Venlo werd in eerste instantie achter gesloten deuren gevoerd.

3.5.2 / Proces

Draagvlak

Beide gemeenten werkten al intensief met elkaar samen, bijvoorbeeld rond de brandweer en op sociale zaken. De fusie met gemeente Venlo was een logische keuze voor de gemeente Arcen en Velden, omdat de inwoners van Arcen en Velden voor voorzieningen al georiënteerd waren op Venlo. Bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen bij de herindeling geven aan dat de herindeling niet verrassend was. Uiteindelijk is unaniem draagvlak gevonden voor de herindeling, zowel binnen de raad als onder inwoners. Om inwoners te betrekken bij het herindelingsproces en zo het draagvlak voor de fusie te vergroten, zijn drie informatieavonden georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst gaf de gemeente Arcen en Velden een toelichting op de consequenties van de keuze om wel of niet te herindelen. Deze informatieavonden zorgden ervoor dat inwoners zich betrokken voelden bij de herindeling. Een andere factor is dat de gemeente Venlo in 2001 ook al heringedeeld was, waarbij dorpskernen Tegelen en Belfeld werden toegevoegd aan de gemeente. Daarbij had Venlo ervaring opgedaan met dergelijke herindelingstrajecten met ‘kleinere gemeenten’.

Doelstelling

De betrokken gemeenten hadden met deze herindeling verschillende doelen voor ogen. De nadruk lag minder op efficiency. In het herindelingsadvies geeft de provincie aan dat met de herindeling Venlo – Arcen en Velden een *“robuuste centrumgemeente (100.000+) ontstaat, die geacht wordt haar trekkersrol In*

[40] Brief Provincie Limburg d.d. 17 juni 2008 betreffende Herindelingsadvies gemeenten Venlo en Arcen en Velden

[41] Wet samenvoeging gemeenten Arcen en Velden en Venlo en een deel van het grondgebied van de gemeente Bergen Lb.

[42] Brief Provincie Limburg d.d. 17 juni 2008 betreffende Herindelingsadvies gemeenten Venlo en Arcen en Velden.

regionaal verband waar te kunnen maken. De regionale bestuurskracht kan, mede in het licht van de overige ontwikkelingen in Noord-Limburg, door deze fusie toenemen." [43]

In interviews noemen betrokken burgemeesters en gemeentesecretarissen dat de herindeling concreet een aantal doelen had:

1 Het ambitieniveau op het gebied van voorzieningen van Arcen en Velden overeind te houden bij gelijkblijvende lokale lasten.
2 Binnen de gemeente Venlo bestond de politieke wens om – middels de herindeling – een 100.000+-gemeente te worden. Betrokkenen noemen dat dit verschillende strategische voordelen met zich meebrengt. Als 100.000+-gemeente heb je toegang tot andere platforms, zowel grootstedelijk als landelijk.
3 Tot slot betekende de herindeling voor de gemeente Venlo een grotere aantrekkingskracht onder toeristen, aangezien deze gemeente na de herindeling beschikte over meer groen (waaronder een natuurpark).

Projectstructuur

Bestuurlijk was er geen apart opgetuigde projectstructuur. Vanuit de gemeenten werd in ambtelijke werkgroepen samengewerkt. De projectleider van de herindeling vanuit de gemeente Arcen en Velden was niet expliciet vastgesteld. De toenmalige gemeentesecretaris werkte vanaf september 2008 samen met een externe adviseur. Deze adviseur werd aangesteld als een programmamanager, om de activiteiten, zoals opgenomen in de laatste Perspectievennota van de gemeente Arcen en Velden, onder de eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris te realiseren.[44]

Voorbereiding

De herindelingsdatum was 1 januari 2010. Twee jaar daarvoor (in 2008) zijn – om financiële redenen – de ambtelijke organisaties van Venlo en Arcen en Velden in elkaar geschoven. Dat per 2010 een herindeling zou plaatsvinden was op dat moment al bekend. Het volledige personeelsbestand stond vanaf 2008 op de payroll van Venlo. Beide gemeenten hadden daartoe een samenwerkingscontract opgezet. De eerdere ambtelijke fusie in 2008 stelde Arcen en Velden in staat om op een eerder moment te profiteren van de medewerkers in hogere schalen binnen gemeente Venlo. Daarnaast was de fusie in 2008 een logisch moment, aangezien op dat moment ook een reorganisatie werd door gevoerd in de ambtelijke organisatie van gemeente Venlo. In 2008 konden zowel medewerkers van gemeente Venlo als van gemeente Arcen en Velden solliciteren op een nieuwe functie.

Op bestuurlijk niveau hebben de voormalige gemeenten elkaar vooraf gekend in beslissingen om potverteren te voorkomen. De gezamenlijke gemeenteraden hebben in februari 2008 een doelenlijst vastgesteld, de gezamenlijke colleges hebben daarbij nog een separate activiteitenlijst vastgesteld. Naast de activiteiten op beide lijsten, was er geen ruimte meer voor nieuwe taken.[45] Betrokkenen noemen dat de trekker van het herindelingsproces de beide burgemeesters en het college zijn, ondersteunt door de gemeentesecretaris. De beide burgemeesters waren bestuurlijk portefeuillehouder en beide colleges stuurden de uitvoering van de integratie aan.

[43] Brief Provincie Limburg d.d. 17 juni 2008 betreffende Herindelingsadvies gemeenten Venlo en Arcen en Velden.

[44] Perspectievennota 2008-2012 gemeente Arcen en Velden, pagina 3.

[45] Perspectievennota 2008-2012 gemeente Arcen en Velden, pagina 4.

De begrotingen van beide gemeenten zijn tijdens de herindeling met elkaar geïntegreerd. Een jaar eerder, in 2009 zijn al de eerste stappen gezet om te komen tot harmonisatie van de kostendekkende tarieven en gemeentelijke belastingen. Ook heeft er afstemming plaatsgevonden van financiële

uitgangspunten en is op onderdelen al een aanvang gemaakt met een concrete uitwerking, zoals de systematiek van begroten, het afschrijvingsbeleid en het rentebeleid.[46]

3.5.3 / Effect op kosten

Beleid

De herindeling heeft niet direct geleid tot significante wijzigingen in kosten per programma (zie bijlage 8). Na de herindeling is een daling op het programma Algemeen Bestuur te verwachten, aangezien er minder bestuurders, raadsleden en ondersteuning in de nieuwe gemeente nodig zijn. In de cijfers is deze daling minder goed zichtbaar. Zo nemen de lasten voor bijvoorbeeld het programma Algemeen Bestuur iets af in het jaar van de herindeling, om in een opvolgend jaar weer te stijgen naar hetzelfde niveau.

Uit de interviews komt naar voren dat de herindeling ten opzichte van andere vormen van samenwerking leidt tot meer duidelijkheid en minder afstemming, wat efficiencywinst tot gevolg heeft. Een andere opbrengst uit de interviews is dat niet-politiek-gevoelige thema's, zoals administratieve processen het makkelijkst zijn om efficiency voordelen op te behalen.

Bestuurlijk betrokkenen geven aan dat het voorzieningenniveau in Arcen en Velden op peil bleef na de herindeling. Daarmee heeft de herindeling voldaan aan één van de vooropgestelde doelen.

Formatie

Meer dan een jaar voor de herindeling, op 1 september 2008, is het personeel van de gemeente Arcen en Velden geïntegreerd in het ambtelijk apparaat van de gemeente Venlo. Toen kwamen de 60 medewerkers (51 formatieplaatsen) van Arcen en Velden in dienst bij de gemeente Venlo (destijds 900 mensen) en werden daarna (terug)gedetacheerd bij de gemeente Arcen en Velden, met uitzondering van de gemeentesecretaris. Bestuurlijk betrokkenen noemen deze constructie succesvol. Factoren hierin waren dat het een betrekkelijk kleine groep betrof en dat het organisatiemodel van de grootste gemeente als uitgangspunt werd genomen. Dit zorgde relatief snel voor rust.

De medewerkers vanuit de gemeente Arcen en Velden konden direct al participeren in het reorganisatieproces Expeditie Venlo 2012, dat in 2007 was gestart. Binnen dit reorganisatieproces konden ze gebruik maken van onder meer het loopbanencentrum en het mobiliteitsbureau Venlo.[47]

Vanaf de overgang van het ambtelijk apparaat naar de gemeente Venlo heeft het college van Arcen en Velden een vacaturestop tot aan de herindeling ingesteld.[48] Hieraan vooraf ging het vaststellen van het sociaal statuut, de vaststelling van het nieuwe functieboek door het projectcollege, het openstellen van de vacatures voor de functies van teamleiders per 1 september 2008 en de start van de sollicitatierondes voor het overige personeel per 1 december.[49] Het organisatiemodel van Venlo was hierbij leidend. Financieel betrokkenen geven aan dat met name op het niveau van het hogere management en op de functies van gemeentesecretaris, bodes en kabinetszaken (ondersteuning van het bestuur) formatiewinst is geboekt. Met

[46] Begroting 2009, gemeente Arcen en Velden, pagina 5.

[47] Begroting 2009, gemeente Arcen en Velden, pagina 52.

[48] Perspectievennota 2008-2012 gemeente Arcen en Velden, pagina 4.

[49] Begroting 2009, gemeente Arcen en Velden, pagina 52.

de reorganisatie is het aantal afdelingen verminderd van 33 naar 12, waarmee het aantal afdelingshoofden is verkleind.

Om in de aanloop naar de herindeling te kunnen voldoen aan capaciteitsvragen werd een bedrag van € 1,3 mln. gereserveerd in de stelpost externe ondersteuning (in het programma Bestuur) in 2008 en 2009.[50] Daarnaast kon de gemeente Arcen en Velden in de aanloop naar de herindeling een beroep doen op ambtelijke capaciteit uit de gemeente Venlo.

Afgezien van de vermindering in de formatie door de reorganisatie, was er incidenteel nog sprake van een stijging van de formatie door maatwerkplaatsingen als gevolg van de herindeling.

Bedrijfsvoering

De ontwikkeling van kosten op de diverse bedrijfsonderdelen zijn door de gemeente niet in kaart gebracht voor en na de herindeling.

Algemeen

De raad van Venlo heeft met het vaststellen van de programmabegroting 2011-2014 ingestemd met een financiële taakstelling op de bedrijfsvoering van de gemeente Venlo.[51] Dit heeft geleid tot het project Taakstelling Bedrijfsvoering. De financiële taakstelling op de bedrijfsvoering bedraagt € 6,3 mln. in 2011 oplopend tot € 13,7 mln. in 2014 e.v. Tegelijkertijd werd een formatieve taakstelling van 148,4 fte's gerealiseerd. Uit de interviews komt naar voren dat de herindeling hierin niet bepalend was.

Huisvesting

Het oude gemeentehuis van Arcen en Velden was na de herindeling nog steeds in bezit van de gemeente.[52] Dit is daarna afgestoten door de gemeente en wordt nu gebruikt voor culturele doeleinden. Op het gebied van huisvesting kon geen besparing worden ingeboekt, mede vanwege de dynamiek in de gemeente Venlo met de huisvesting naar het nieuwe stadskantoor. De tijdelijke huisvesting van het ambtelijk apparaat van de gemeente Venlo op het kazerneterrein in Blerick was wel een natuurlijk moment voor de medewerkers van Arcen en Velden om mee te verhuizen naar Blerick.[53] In de begroting 2009 van Arcen en Velden heeft die gemeente een eenmalige uitgave van € 100.000 geraamd voor de verhuizing van het ambtelijk apparaat naar Venlo.[54]

Automatisering

In de laatste jaren voor de herindeling werd in Arcen en Velden niet meer in nieuwe computersystemen geïnvesteerd.[55] Dit leidde tot efficiencyvoordelen voor de nieuwe gemeente. De hardware van de gemeente Arcen en Velden is overgenomen door de nieuwe gemeente.

[50] Perspectievennota 2008-2012 gemeente Arcen en Velden, pagina 4.

[51] Programmabegroting 2012-2015 gemeente Venlo, pagina 4-10.

[52] Begroting 2009, gemeente Arcen en Velden, pagina 52.

[53] Begroting 2009, gemeente Arcen en Velden, pagina 52.

[54] Begroting 2009, gemeente Arcen en Velden, pagina 11.

[55] Begroting 2009, gemeente Arcen en Velden, pagina 53.

Communicatie, financiën en organisatie

In het kader van de herindeling is gewerkt met communicatie-actieplannen per kwartaal. De nadruk in de communicatie was gericht op de doelgroepen burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld.[56] Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat in de nieuwe gemeente meer budget en ruimte voor leer- en ontwikkeltrajecten beschikbaar is en stafafdelingen zoals communicatie en financiën minder kwetsbaar zijn. In interviews is genoemd dat besparingen zijn gerealiseerd op stafdiensten (zoals P&O en Financiën) door centralisatie van die ondersteunende functies.

Frictiekosten

De herindelingsbijdrage bedroeg € 834.000.[57] Kosten die vanuit die bijdrage zijn gefinancierd hadden onder meer betrekking op het inventariseren en harmoniseren van regelgeving en beleid, het overdragen van het archief en extra ondersteuning van de ambtelijke organisatie.

Lokale lasten

De herindeling lijkt geen effect te hebben op de ontwikkeling van lokale lasten. Na de herindeling stijgt de OZB en daalt de afvalstoffenheffing licht. De rioolheffing blijft nagenoeg gelijk. In de interviews werd aangegeven dat Arcen en Velden voor de herindeling de tarieven al gelijkschakelde met de gemeente Venlo.

3.5.4 / Effect op kwaliteit

Dienstverlening

In het eerste jaar na de herindeling zijn gelijk een aantal concrete projecten opgepakt (o.a. omtrent infrastructuur). Dit heeft een positieve impact gehad op de professionaliteit in processen rondom Ruimtelijke Ordening en het onderhoud van de openbare ruimte. Op deze manier werd voor inwoners zichtbaar gemaakt dat '*de nieuwe gemeente werkt*'. Om ontwikkelingen op kwaliteit te monitoren zijn een aantal kritische prestatie-indicatoren (KPI's) opgesteld. De inhoud van die indicatoren verschilt per werkveld/werksoort. Voor het Klanten Contact Centrum (KCC) is bijvoorbeeld een KPI opgenomen voor de doorlooptijd. Een kanttekening die bestuurlijk betrokkenen maken, is dat de kwaliteit van dienstverlening in een grotere mate afhankelijk is van politieke-bestuurlijke ambitie dan van de herindeling op zichzelf.

Professionaliteit en specialisatie

Ambtelijk betrokkenen geven aan dat een organisatie met een grotere omvang ook een toename in de kwaliteit en professionaliteit betekent. Een grotere omvang van de ambtelijke organisatie betekent een aangepast functieboek, waarin hogere schalen kunnen worden ingezet. Na de herindeling beschikte de gemeente over specialisten, bijvoorbeeld op het gebied van inkoop, die de gemeente Arcen en Velden voorheen moest inhuren.

Het effect van een herindeling is soms niet direct merkbaar. Betrokkenen in een financiële functie geven aan dat de nieuwe gemeente zich rond de planning-en-controlfunctie nog kan door ontwikkelen.

[56] Begroting 2009, gemeente Arcen en Velden, pagina 11.

[57] Programmabegroting 2012-2015 gemeente Venlo, pagina 4-4.

Extern

De gemiddelde waardering van inwoners in de Stadspeiling in 2010 is gestegen van 5,6 naar 6,2. Naast een aantal andere activiteiten, geeft het college aan dat de stijging mede verband houdt met "*het zwaardere accent op toerisme sinds de herindeling met Arcen en Velden*".[58] Bestuurlijk betrokkenen geven aan dat deze stijging voornamelijk door de perceptie komt. Bij Arcen en Velden was toerisme namelijk een nadrukkelijk speerpunt.

Strategisch vermogen, sterkere regionale positie

In de regio speelde mee dat minder gemeenten in de regio een grotere slagkracht ván de regio betekende. De herindeling betekende geen vermindering van het aantal samenwerkingsverbanden. Wel leidde de herindeling en andere trajecten in de regio ertoe dat er in deze overleggen minder bestuurders aan tafel zaten, wat de bestuurlijke drukte en onderlinge afstemming verminderde. Naast deze herindeling vonden namelijk meerdere herindelingen plaats in Noord-Limburg. Daarnaast heeft de herindeling de gemeente Venlo naar een 100.000+-gemeente gevormd, wat haar regionale positie versterkte. De herindeling betekent op strategisch niveau toegang tot andere platforms, zowel grootstedelijk als landelijk.

[58] Programmabegroting 2012-2015 gemeente Venlo, pagina 3-29.

4 Analyse

4.1 / Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een synthese van de bevindingen uit de literatuurscan (hoofdstuk 2) en de uitkomsten van het casusonderzoek (hoofdstuk 3). De analyse in dit hoofdstuk legt de verbinding met de conclusies in hoofdstuk 5.

Op hoofdlijnen sluiten de bevindingen vanuit het casusonderzoek aan op de bevindingen vanuit het literatuuronderzoek. In paragraaf 2.5. is ingegaan op de witte vlekken vanuit de literatuurscan. In dit hoofdstuk geven we op deze punten verdere duiding vanuit de casusstudie. Op het volgende punt geeft het uitgevoerde verkennende onderzoek een ander perspectief weer dan de bevindingen uit de literatuurscan: de bevindingen in dit onderzoek wijzen er sterk op dat met een herindeling winst gerealiseerd kan worden. Winst hebben wij daarbij gedefinieerd als ”lagere kosten en hetzelfde kwaliteitsniveau van diensten” of “hogere kwaliteit tegen dezelfde kosten”. In dit hoofdstuk en hoofdstuk 5 werken wij dat verder uit.

4.2 / Voorwaarden voor sturing op efficiency

Er heerst bestuurlijke terughoudendheid als het gaat om efficiencydoelstellingen

Uit de literatuurscan werd duidelijk dat gemeenten tijdens een herindelingsproces vooral globale doelen stellen (paragraaf 2.2). Dat was ook het geval in de onderzochte casusgemeenten. De doelstellingen zijn vrij algemeen: in Oldambt moest de fusie resulteren in een ‘bestuurskrachtige’ gemeente (paragraaf 3.3.2), in Stichtse Vecht was het doel ‘een robuuste gemeente met voldoende slagkracht’ (paragraaf 3.4.1) en in Venlo ging het om een ‘robuuste centrumgemeente’ (paragraaf 3.5.2). In Oldambt maakte de druk om tijdig tot een Sociaal Statuut in onderhandeling met de bonden het lastig om efficiencydoelstellingen te formuleren (paragraaf 3.3.2). In Stichtse Vecht was er sprake van een behoudende en risicomijdende bestuurscultuur, waardoor er geen bestuurlijke opdracht voor kostenbesparingen werd gegeven en ook ambtelijk is hier geen invulling aan gegeven (paragraaf 3.4.2). Bestuurlijke terughoudendheid zet dus een rem op sturing op efficiency. In Hollands Kroon waren de doelstellingen minder globaal. Er werd ingezet op een nieuwe organisatiecultuur, waar al in het begin ‘voorzichtige normen’ werden gesteld op het gebied van efficiency (paragraaf 3.2.2). In Hollands Kroon was er dan ook sprake van minder bestuurlijke terughoudendheid dan in de andere casussen.

Deze bevindingen leiden tot conclusie 1: laat bestuurlijke terughoudendheid geen rem zetten op efficiency.

Sturen op draagvlak gaat ten koste van aandacht voor het sturen op efficiency

De bevinding in de literatuur dat bij herindeling op eigen initiatief er meer ruimte voor sturing lijkt (paragraaf 2.2), wordt in ieder geval bevestigd door de casus Stichtse Vecht. Deze herindeling kwam niet op eigen initiatief tot stand en dit had als gevolg dat er – op voorhand – expliciet geen overwegingen waren om te sturen op kostenbesparingen (paragraaf 3.4.2). In de andere casussen zijn de uitkomsten verschillend: hoewel deze herindelingen alle drie op eigen initiatief tot stand kwamen, verschilt de mate van sturing. In de gemeente Oldambt werd dit bemoeilijkt door stroeve bestuurlijke onderhandelingen (paragraaf 3.3.2) en in Venlo ging Arcen zonder al te veel problemen over in de Venlose organisatie (paragraaf 3.5.2). Dit sluit aan bij de bevindingen uit de literatuurscan: geen overeenstemming over de te verwachten resultaten is ongunstig voor sturing op efficiency en bij de inlijving van een kleine gemeente door een grote gemeente staat de interne organisatie van de nieuwe gemeente niet ter discussie (paragraaf 2.2). Het lijkt hierbij vooral te gaan om een beperkte hoeveelheid tijd en aandacht: wanneer energie gestopt moet worden in

bijvoorbeeld bestuurlijke discussies, dan is er minder aandacht voor de mogelijkheden om te sturen op efficiency. Andersom geldt ook dat sturing op kostenverlaging een negatief effect kan hebben op het draagvlak voor de herindeling. Dat is met name het geval als kostenverlaging wordt gerealiseerd door kwaliteitsverlaging. In dat geval wordt geen efficiencywinst nagestreefd. Het zuiver sturen op efficiency – zijnde lagere kosten tegen gelijkblijvende kwaliteit of gelijkblijvende kosten tegen hogere kwaliteit – lijkt geen nadelig effect te hebben op het draagvlak binnen de (lokale) samenleving.

Deze bevindingen leiden tot conclusie 2: sturen op draagvlak en sturen op efficiency zijn gescheiden sporen die ook los van elkaar moeten worden georganiseerd.

Vacaturestop en *change agents* als sturingsmechanismen

De literatuurscan gaf, behalve het gebruik van taakstellingen, toetsingspunten en/of evaluaties, geen concreet inzicht in sturingsmechanismen voor gemeenten om tot prestatieverbetering of kostenbesparing te komen (paragraaf 2.5). Uit de casusstudies blijkt ook de mogelijkheid om te sturen op de formatie door middel van een vacaturestop voorafgaand aan de herindeling en het hanteren van een flexibele schil na de herindeling (paragraaf 3.3.3. en 3.5.3).). Daarnaast blijkt de aanwezigheid van één of meerdere *change agents* bepalend voor de mate waarin prestatieverbetering en/of kostenbesparing expliciet op de agenda staat. De literatuurscan gaf geen uitsluitsel over welke personen een trekkende rol kunnen spelen bij het sturen op efficiency (paragraaf 2.5).

In de verschillende casusstudies werd het duidelijk dat de leidinggevenden van de ambtelijke organisatie de meeste kansen hebben om efficiencyverbeteringen te realiseren. Zij kunnen immers beslissingen nemen over de bedrijfsvoering, waar de meeste kansen op kostenbesparingen te realiseren lijken te zijn. Als directeur van de ambtelijke organisatie is de gemeentesecretaris in het bijzonder belangrijk in het aansturen van efficiencymaatregelen. In Hollands Kroon en Stichtse Vecht werd de inzet van de gemeentesecretaris als cruciaal ervaren (paragraaf 3.2.2 en 3.4.2). In Oldambt werd juist het vroegtijdig aanstellen van de beoogde gemeentesecretaris als trekker van het ambtelijk proces als leerpunt beschouwd. Een belangrijk element lijkt hierbij te zijn dat de gemeentesecretaris voldoende ruimte krijgt van het gemeentebestuur om ook zelfstandig veranderingen door te kunnen voeren in de organisatie (paragraaf 3.2.2).

Deze bevindingen leiden tot conclusie 3: de mate waarin efficiencywinst wordt gerealiseerd is afhankelijk van de aanwezigheid van één of meerdere *change agents*, waarbij de gemeentesecretaris de meest bepalende is.

Harmonisatie van werkprocessen en beleid kost enkele jaren

In de literatuur komt de noodzaak van het harmoniseren van werkprocessen en beleid naar voren als een belangrijke voorwaarde voor sturing op efficiency (paragraaf 2.2). Dat werd ook bevestigd in de casussen. In Oldambt werd bijvoorbeeld genoemd dat de harmonisatie van ICT-systemen van groot belang is voor het functioneren van de nieuwe gemeente (paragraaf 3.3.3). In Stichtse Vecht werd er in een korte tijd een herindeling gerealiseerd, maar daardoor moest er in de beginfase van de nieuwe gemeente nog veel worden geharmoniseerd (paragraaf 3.4.3). Hieruit kan worden geconcludeerd dat harmonisatie altijd een periode van enkele jaren bestrijkt, ongeacht de voorbereidingstijd. Uit de literatuur blijkt wel dat kleinere gemeenten die herindelen met een grotere gemeente minder hoeven te investeren in harmoniseringsprocessen (paragraaf 2.2). Dit was inderdaad ook het geval in de fusie van Arcen bij Venlo (paragraaf 3.5.3).

Tegelijkertijd is gebleken dat gemeenten geen zicht hebben op de realisatie van taakstellingen en de ontwikkeling in inkomsten- en uitgavenstromen, als de financiële administratie en de tussentijdse informatievoorziening niet adequaat zijn ingericht. In Stichtse Vecht kwamen onvoorziene tegenvallers pas in de jaren na de herindeling aan het licht, met name rond de personeelsbudgetten (paragraaf 3.4.3).

Deze bevindingen leiden tot conclusie 4 (reken op een termijn van circa vier jaar om van stabiele organisaties voor herindeling naar een stabiele organisatie na herindeling te komen) en conclusie 5 (zorg vroeg in het herindelingsproces dat de systemen en processen voor sturing op orde zijn).

4.3 / Sturen op kostenbesparing

Gemeenten besparen kosten door reductie van formatie-inzet

Zoals ook uit de literatuur naar voren kwam, bleek het in de casusgemeenten mogelijk om de formatie te verkleinen (paragraaf 2.3). Die besparing gaat verder dan de daling in bestuursfuncties: in alle gemeenten is bijvoorbeeld het aantal afdelingshoofden verminderd. Ook hebben twee gemeenten (Oldambt en Venlo) gebruik gemaakt van een vacaturestop voorafgaand aan de herindeling, waardoor er bij de overgang bespaard is op de formatie (paragraaf 3.3.3. en 3.5.3). De gemeenten Hollands Kroon en Stichtse Vecht hebben ervoor gekozen om elke medewerker over te laten gaan van de voormalige gemeenten naar de heringedeelde gemeente (paragraaf 3.2.2 en 3.4.1). Het belangrijkste verschil is echter dat Hollands Kroon medewerkers slechts een werkgarantie gaf, maar geen baangarantie. Een groot deel van de formatie belandde in een zogeheten ‘flexibele schil’. Door natuurlijk verloop is de formatie uiteindelijk afgeslankt (paragraaf 3.3.3). In Stichtse Vecht behielden medewerkers gedurende twee jaar hun functie, waardoor er op enkele afdelingen overtallig personeel werkzaam was. Dit zorgde voor veel inflexibiliteit (paragraaf 3.4.3).

Hoewel de formatie kleiner wordt, geven verschillende casusgemeenten tegelijkertijd aan dat er meer (financiële) mogelijkheden zijn om te investeren in medewerkers. Dit sluit aan bij de literatuurscan, waaruit bleek dat het waarborgen tijdens en het versterken van kennis na herindeling belangrijk is (paragraaf 2.4). In Hollands Kroon is er zelfs een specifiek budget vastgesteld om medewerkers te helpen in de overgang naar een nieuwe organisatie (paragraaf 3.2.3).

Veelal wordt de frictievergoeding ingezet voor de ondersteuning van de ambtelijke organisatie, zoals bijvoorbeeld in Venlo (paragraaf 3.5.3). Overigens is een bevinding uit de literatuur dat de frictiekosten vaak te laag worden ingeschat (bijlage 2). Dit wordt niet bevestigd in de casusonderzoeken, specifiek in Stichtse Vecht (paragraaf 3.4.3, Oldambt (paragraaf 3.3.3) en Hollands Kroon (paragraaf 3.2.3). Daarbij constateren we wel dat er verschillen in toerekening van frictiekosten bestaan. Hierdoor kan ook de beoordeling of de frictiekosten genoeg zijn, verschillen tussen gemeenten.

Deze bevindingen leiden tot conclusie 6: reductie van formatie-inzet is een belangrijk instrument om kosten te besparen, als gemeenten daarop willen inzetten.

Er zijn besparingsmogelijkheden op bedrijfsvoering

Er zijn besparingen gerealiseerd op verschillende onderdelen in de bedrijfsvoering in de vier casusgemeenten, maar welke onderdelen dit zijn en de mate waarin, verschilt per gemeente. In Stichtse Vecht en Hollands Kroon is er bespaard op communicatie en facilitaire zaken (paragraaf 3.2.3 en 3.4.3), terwijl in de gemeente Oldambt efficiencyvoordelen zijn behaald doordat er sprake is van kwalitatief betere ICT-systemen (paragraaf 3.3.3). Ook op de afdeling Financiën zijn er besparingen gerealiseerd (in Hollands Kroon en Venlo), doordat er bespaard is op personeel (paragraaf 3.2.3 en 3.4.3.).

Deze bevindingen leiden tot conclusie 7: zet het zoeklicht op besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering.

Efficiencymogelijkheden op beleidsprogramma’s vooral realiseren via inkooptaakstellingen

In de literatuurscan worden geen specifieke beleidsprogramma’s genoemd waar kansen liggen voor kostenbesparingen dan wel prestatieverbetering (paragraaf 2.5). Er is wel een sterke aanwijzing voor de mogelijkheid om te besparen door middel van inkooptaakstellingen. De gemeente Oldambt is daar het beste

voorbeeld van. De gemeente heeft ingezet op een professionaliseringstraject om 5% te besparen op het totale inkoopvolume. Om dit te realiseren, is er gebruik gemaakt van flexibele inhuur voor reguliere inkoopwerkzaamheden, is er ingezet op ontwikkeling en implementatie van inkoop- en aanbestedingsbeleid en zijn inkoopsamenwerkingsverbanden met omliggende gemeenten geïnitieerd (paragraaf 3.3.3).

Deze bevinding leiden tot conclusie 8: een inkooptaakstelling is een duidelijke aanwijzing voor besparing in een beleidsprogramma.

Het verband tussen herindeling en efficiency blijft onduidelijk, maar herindeling zorgt wel voor een momentum

In de onderzochte literatuur blijft het onduidelijk wat het verband is tussen bewuste sturingsmechanismen rondom een herindeling en efficiencyeffecten (paragraaf 2.5). Vanuit de casussen is duidelijk geworden dat een causaal verband tussen herindeling en efficiency niet valt aan te tonen. Wel is duidelijk geworden dat een herindeling voor een momentum zorgt, die energie vrijmaakt en mogelijkheden geeft om tot veranderingen te komen. Het beste voorbeeld hierbij is de gemeente Hollands Kroon: er is ingezet op een organisatieverandering, waarbij radicale wijzigingen met kostenbesparende effecten zijn doorgevoerd, zoals het werken met zelfsturende teams, het schrappen van verlofregistratie en het stopzetten van het normale fiatteringsprotocol (paragraaf 3.2.2). Dit was niet onmogelijk, maar wel een stuk moeilijker geweest wanneer de gemeenten niet waren samengegaan. Ook zorgt een herindeling voor een mogelijkheid om het voorzieningenniveau te herijken naar inwonersoriëntatie in plaats van historisch bepaalde gemeentegrenzen. Zo staat het aantal zwembaden in Hollands Kroon nu bijvoorbeeld ter discussie (paragraaf 3.2.2). Eerder onderzoek van Fraanje e.a. (2008) liet overigens zien dat herindeling geen gevolgen had voor het voorzieningenniveau, maar stelde ook dat er een bestuurlijke wijsheid is ontstaan om discussies over voorzieningen vaak pas na een eerste (of tweede) bestuurstermijn op de agenda te plaatsen.
Deze bevindingen leiden tot conclusie 9: een herindeling zorgt voor een momentum, doordat energie wordt vrijgemaakt en de herindeling mogelijkheden biedt om veranderingen door te voeren. Een herindeling biedt naast de mogelijkheid om efficiencymaatregelen te realiseren ook mogelijkheden om het voorzieningenniveau te herijken naar inwonersoriëntatie in plaats van historisch bepaalde gemeentegrenzen.

4.4 / Sturen op kwaliteitsverbetering

Prestatieverbeteringen worden zelden gemeten

In de literatuurscan werden een aantal mogelijke prestatieverbeteringen als gevolg van herindeling genoemd, zoals de mogelijkheid om grotere projecten op te pakken (paragraaf 2.4). Specialisatie en professionalisering, betere ICT, sterker beleid en betere dienstverlening, en de mogelijkheid om een sterker kernenbeleid te ontwikkelen – deze aspecten worden allemaal genoemd in de verschillende casusgemeenten (paragraaf 3.2.4, 3.3.4, 3.4.4 en 3.5.4). Verschillende betrokkenen geven aan dat de gemeenten na herindeling minder afhankelijk zijn van externe inhuur omdat er meer kwaliteit intern aanwezig is (door opleiding of doordat het mogelijk is om extern beter gekwalificeerd personeel aan te trekken) (paragraaf 3.2.4 en 3.3.2) . In ICT is in de meeste gemeenten (behalve in Venlo) geïnvesteerd met kwaliteitsverbetering als gevolg. In Oldambt en Stichtse Vecht wordt aangegeven dat er meer aandacht is gekomen voor dorps- en wijkgericht werken (paragraaf 3.3.4 en 3.4.4).

Tegelijkertijd blijven dit inschattingen van betrokkenen, omdat kwalitatief goede, onafhankelijke oordelen (zoals klanttevredenheidsmetingen voor en na herindeling) vrijwel altijd ontbreken. Gemeenten geven aan dat zulke metingen geen prioriteit zijn ten tijde van herindeling (paragraaf 3.4.4).

Deze bevindingen leiden tot conclusie 10 (meten is weten als het om kwaliteit gaat) en conclusie 11 (schaalvergroting bij herindeling kan een stimulans bieden voor meerschaligheid (zoals aandacht voor kernenbeleid, grote projecten en/of een verbeterde positie in de regio) en het faciliteren van democratie van onderop).

5 Conclusies

5.1 / Inleiding

Dit verkennend onderzoek beoogt recent heringedeelde gemeenten of gemeenten die een herindeling voorbereiden handvatten te bieden om tot efficiencywinst te komen. Sturing op efficiency richt zich op de kosten en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Efficiencywinst is geboekt wanneer tegen lagere kosten hetzelfde kwaliteitsniveau van diensten kan worden gerealiseerd of als hogere kwaliteit kan worden gerealiseerd tegen dezelfde kosten. Dit hoofdstuk beantwoordt de centrale vraag in dit onderzoek: *Hoe kunnen recent heringedeelde gemeenten inzetten op een verbetering van de efficiency van de nieuwe gemeente?*

De volgende 11 conclusies bieden mogelijkheden om tot kostenbesparing en kwaliteitsverbetering te komen. De conclusies uit dit onderzoek zijn onderverdeeld in:

/ voorwaarden om te sturen op efficiency;
/ sturen op kostenbesparing;
/ sturen op kwaliteitsverbetering.

5.2 / Voorwaarden voor sturing op efficiency

1 Laat politiek-bestuurlijke terughoudendheid geen rem zetten op efficiency. Bestuurlijke dekking voor efficiencydoelstellingen draagt bij aan een voortvarende voorbereiding.

Uit dit onderzoek blijkt dat op politiek-bestuurlijk niveau terughoudendheid heerst om in de voorbereiding op een herindeling doelstellingen op het terrein van efficiency te formuleren. In geen enkele casusgemeente hebben gemeenteraden of colleges van B&W concrete richtingen gegeven voor efficiencymogelijkheden. De verwachting is mogelijk dat dit leidt tot onrust in de organisatie. Kortom, zittende raden en colleges willen en kunnen vaak niet over hun graf heen regeren. Het formuleren van efficiencydoelstellingen helpt echter wel bij en voortvarende voorbereiding, zeker wanneer (voormalige) gemeenteraden/-besturen hier dekking voor geven. Als dit niet gebeurt, zou tijdens het proces van herindeling een vacuüm kunnen ontstaan voor gerichte sturing op efficiency en kwaliteitsverbetering. De ambitie van ambtelijk management en een Stuurgroep Herindeling zijn vervolgens cruciaal om in deze context toch te sturen op efficiency.

2 Sturen op draagvlak en sturen op efficiency zijn gescheiden sporen die ook los van elkaar moeten worden georganiseerd.

In iedere herindeling is het nodig om zowel aandacht aan draagvlak als aan efficiency te besteden. De verdeling van schaarse capaciteit maakt dat hier een afweging ligt. Bij herindelingen waar een gebrek aan draagvlak (politiek ofwel maatschappelijk) een rol speelt, gaat dus veel aandacht uit naar het verkrijgen van draagvlak. De inzet die hiervoor nodig is, gaat ten koste van aandacht voor sturing op efficiency. De focus op draagvlak en de focus op efficiency moeten daarom in ieder geval functioneel van elkaar zijn gescheiden. Uiteraard is het wel mogelijk om efficiency als argument te gebruiken om draagvlak te creëren, maar dit is niet hetzelfde als gericht sturen op efficiency. Daarbij gaat het om de verdeling van schaarste capaciteit en gaat energie voor draagvlak ten koste van energie voor efficiency.

3 De mate waarin efficiencywinst wordt gerealiseerd is afhankelijk van de aanwezigheid van één of meerdere *change agents*, waarbij de gemeentesecretaris de meest bepalende is.

De aanwezigheid van initiërende en stimulerende sleutelfiguren is onontbeerlijk bij een herindelingsproces. De functie van gemeentesecretaris/algemeen directeur moet ingevuld worden door iemand die een *change agent* kan zijn. De beoogd gemeentesecretaris/algemeen directeur dient (mede) vorm te geven aan de nieuwe organisatie na de herindeling. Hierbij past een specifiek functieprofiel waar vernieuwingsgezindheid en veranderingsbereidheid onderdeel van uitmaken. Een herindeling is meer dan een samenvoeging van een aantal gemeenten, maar een moment waarop een nieuwe – en vooral efficiëntere – organisatie gecreëerd kan worden. Het tijdig aanstellen van de beoogd gemeentesecretaris blijkt een succesfactor voor het realiseren van efficiencywinst – dit was een leerpunt in de gemeente Oldambt. In Hollands Kroon en Stichtse Vecht bleek dat ook na de herindeling de gemeentesecretaris de sleutelfiguur blijft in de organisatieontwikkeling. Daarnaast is het hoofd Bedrijfsvoering of de concerncontroller van cruciaal belang bij zowel de voorbereidingen op, als de herindeling zelf. Naast een gemeentesecretaris – die vormt geeft aan de nieuwe organisatie(structuur) – heeft de concerncontroller een belangrijke rol bij het op orde brengen van systemen (onder andere door harmonisatie) en bij de sturing op efficiency.

4 Reken op een termijn van circa vier jaar om van een stabiele organisatie voor herindeling naar een stabiele organisatie na herindeling te komen.

Gemeenten kiezen – bewust of noodgedwongen – voor verschillende periodes van voorbereiding tot de feitelijke herindelingsdatum. Een korte voorbereidingstijd maakt dat energie binnen de organisatie niet verloren gaat, maar gaat ten koste van het harmoniseren van beleid en het inregelen van werkprocessen (zoals in Stichtse Vecht). Dit moet dan nog na de herindeling gebeuren. Tijdens een langere voorbereidingstijd kan meer aandacht worden besteed aan harmonisering en optimalisering, maar dit kost ook tijd, geld en energie in de aanloop naar de herindelingsdatum. Voor beide gevallen geldt dat er circa vier jaar (inclusief voorbereiding) nodig zal zijn voordat er een stabiele, nieuwe organisatie staat. Hierbij dient te worden aangetekend dat een herindeling met ongelijkwaardige deelnemers (bijvoorbeeld een grotere en kleinere gemeente, zoals Venlo en Arcen) minder harmonisatie zal vergen (waarbij dus ook minder kosten worden gemaakt en de tijdspanne korter is).

5 Zorg vroeg in het herindelingsproces dat de systemen en processen voor sturing en beheersing op orde zijn.

Het instrumentarium van de heringedeelde gemeente om te sturen op efficiency (bijvoorbeeld de P&C-cyclus en het financieel beheer) moet op orde zijn, zodat er duidelijke kaders liggen en dat bevoegdheden zijn verdeeld. Dit betekent ook dat de verantwoordingsstructuur helder is, de informatievoorziening op orde is, dat de organisatie inzicht heeft waar efficiencywinst te behalen is en de nieuwe gemeente ‘in control’ is. Wanneer de financiële administratie en de tussentijdse informatievoorziening niet adequaat zijn ingericht, dan ontbreekt het zicht op de realisatie van taakstellingen en de ontwikkeling in inkomsten- en uitgavenstromen. Hierdoor bestaat een groot risico op niet ingevulde taakstellingen en onvoorziene tegenvallers.

5.3 / Sturen op kostenbesparing

6 Zet in op reductie van de formatie als instrument om kosten te besparen

Naast de formatiebesparingen op het programma Algemeen Bestuur (politieke ambtsdragers, bestuursondersteuning, gemeentesecretarissen en griffiers) kan de formatie verder worden verkleind, zo blijkt uit het casusonderzoek.

Door samenvoeging van oude afdelingen en het ontwikkelen van een nieuwe organisatiestructuur neemt het aantal directieleden en leidinggevenden structureel af. Dit bleek in alle vier de casussen te zijn gerealiseerd. Wel zal een transitie gepaard gaan met incidentele frictiekosten. Het feit dat in de onderzochte casussen

blijkt dat het beschikbaar gestelde budget voor frictiekosten niet volledig is besteed, geeft aan dat er mogelijkheden zijn om een dergelijke transitie te kunnen bekostigen. Overigens worden frictiekosten niet op eenduidige wijze toegerekend. Verschillende gemeenten scharen verschillende posten onder frictiekosten, zo blijkt uit het casusonderzoek.

Verder kan efficiencywinst worden gerealiseerd door repeterende werkprocessen, zoals het verstrekken van uitkeringen, personeelsadministratie en factuurverwerking, efficiënter in te richten, waardoor minder formatie nodig is. Samenvoegen van solofuncties, kan per saldo een reductie in formatie-inzet met zich meebrengen. Tegelijkertijd wordt kwetsbaarheid verminderd en professionaliteit vergroot. Voor een optimaal effect is het wel van belang dat medewerkers worden begeleid in de overgang naar een grotere organisatie en nieuwe werkprocessen.

7 Zet het zoeklicht op besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering.

Er is een aanzienlijke kans op kostenbesparing op Algemeen Bestuur, door inkoopvoordelen als gevolg van volumevergroting en in de breedte van formatie (met name directie/management en repeterende werkprocessen). Daarnaast zijn er ook andere kansen voor kostenbesparingen in de bedrijfsvoering:

- *Facilitair/huisvesting*: de mate van efficiency wordt met name bepaald door de keuze voor een centrale huisvesting of decentrale locaties van het gemeentehuis. Met name wanneer gekozen wordt voor centrale, nieuwe huisvesting scheelt dit in logistieke kosten (bijvoorbeeld bodekosten, baliebezetting en beveiliging). Daar tegenover staan evenwel hogere investeringslasten voor het realiseren van die centrale huisvesting.
- *Financiën*: hier ontstaan aantoonbaar minder kosten door integratie van meerdere planning-en-controlcycli tot een nieuwe cyclus. Uitgaande van een gelijkblijvend kwaliteitsniveau zijn besparingen mogelijk op formatie (bijvoorbeeld concerncontrol), op accountantskosten en op financiële software.
- *P&O en Communicatie*: op deze terreinen zijn minder significante besparingen aangetroffen dan bijvoorbeeld bij het terrein ‘Facilitair’. Wel kunnen individuele keuzes gemaakt worden die resulteren in kostenbesparing of een vergroot kostenbewustzijn. Zo koos Hollands Kroon voor het invoeren van zelfsturende teams, zodat bespaard werd op P&O en is Stichtse Vecht bezig met lean-sessies (een managementfilosofie gericht op het efficiënter maken van bedrijfsprocessen).
- *Informatisering & automatisering*: hier wordt vrijwel altijd fors in geïnvesteerd, zo blijkt uit het casusonderzoek (bijvoorbeeld Stichtse Vecht en Hollands Kroon) en literatuur (VNG, 2012). Dit betekent een incidentele kostenverhoging voor gemeenten. Enerzijds is dit noodzakelijk; systemen dienen op elkaar te worden afgestemd. Anderzijds wordt het momentum van de herindeling aangegrepen om noodzakelijk geachte vernieuwingen toe te passen, waarbij aandacht voor de koppeling tussen automatisering en bedrijfsvoeringsprocessen (bijvoorbeeld met frontofficesystemen) belangrijk is.

8 Formuleer inkooptaakstellingen om efficiency-effecten in een beleidsprogramma te realiseren.

In de financiële analyse zijn kostenbesparingen zichtbaar als gevolg van geformuleerde inkooptaakstellingen. Deze taakstellingen hebben directe invloed op de kosten voor de beleidsprogramma’s. Voor zover nog geen sprake is van gezamenlijke inkoop voorafgaan aan de herindeling kunnen besparingen worden gerealiseerd door te werken met grotere volumes op contracten waarbij volume een rol speelt, zoals afvalcontracten en ICT-apparatuur/ondersteuning.

9 Een herindeling zorgt voor een momentum en biedt naast de mogelijkheid om efficiencymaatregelen te realiseren ook mogelijkheden om veranderingen door te voeren. Een herindeling biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om het voorzieningenniveau te herijken naar inwonersoriëntatie in plaats van historisch bepaalde gemeentegrenzen.

Hoewel een causaal verband tussen herindeling en efficiency lastig is aan te tonen, is wel gebleken dat een herindeling voor een momentum zorgt. Een herindeling maakt energie vrij en geeft mogelijkheden om tot veranderingen te komen. Na het samengaan van gemeenten kunnen bijvoorbeeld andere afwegingen worden gemaakt voor het voorzieningenniveau in de heringedeelde gemeente. Een herindeling biedt mogelijkheid om het voorzieningenniveau te herijken naar inwonersoriëntatie in plaats van historisch bepaalde gemeentegrenzen.

Gemeentelijke voorzieningen zijn voor een herindeling meestal afgestemd op het niveau dat een gemeentebestuur wilde bieden binnen haar eigen gemeentegrenzen. Zo ontstaat een bepaald niveau van voorzieningen. Dit niveau hoeft zeker niet het optimale niveau te zijn, afgestemd op bijvoorbeeld optimale bezettingsgraad en fysieke afstand. Een herindeling biedt de mogelijkheid om een andere afweging te maken. Hoewel dit geen zuivere efficiencyafweging betreft, biedt zo'n heroverweging wel kansen om ofwel kosten te besparen ofwel kwaliteit te verhogen. Na een herindeling kan het bijvoorbeeld irrationeel blijken dat de nieuwe, heringedeelde gemeente meerdere zwembaden aanbiedt. De ervaring leert dat politieke afwegingen rond het voorzieningenniveau doorgaans in beeld komen na een eerste bestuursperiode, aangezien de focus in eerste instantie ligt op het op orde brengen van de interne bedrijfsvoering en omdat een lager voorzieningenniveau kan resulteren in verminderd draagvlak. Echter, om ook in het voorzieningenniveau efficiencyverbetering en kwaliteitsverbetering mogelijk te maken, moet deze politieke discussie in een vroeger stadium worden gevoerd.

5.4 / Sturen op kwaliteitsverbetering

10 Meten is weten als het om kwaliteit gaat.

De definitie van kwaliteit en de verbetering van kwaliteit van gemeentelijke prestaties leunt nu sterk op de perceptie van betrokkenen. Kwaliteit wordt zelden (goed) gemeten en vergelijkingen met de situatie van voormalige gemeenten ontbreken. Een nulmeting ontbreekt vaak en er zijn geen gemeentelijk geformuleerde indicatoren (ofwel kpi's) van kwaliteit. Het is daardoor moeilijk te beoordelen in hoeverre gemeentelijke herindeling daadwerkelijk leidt tot verbetering van de gemeentelijke prestaties. Toch is het zeker mogelijk om kwaliteitsverbetering aantoonbaar te realiseren. Het gaat dan met name om de volgende aspecten:

- kwaliteit van publieksdienstverlening;
- kwaliteit van personeel – professionalisering en specialisatie;
- kwaliteit van beleidsvorming;
- kwaliteit door vermindering van kwetsbaarheid van de organisatie;
- kwaliteit van ICT;
- kwaliteit van strategische positie in de regio.[59]

Deze aspecten hangen met elkaar samen: zo stijgt de kwaliteit van de publieksdienstverlening wanneer front-office medewerkers professionaliseren (zoals in Stichtse Vecht, waar medewerkers van het klantcontactcentrum door training beter in staat zijn vragen inhoudelijk te beantwoorden). De vermindering

[59] Voor wat betreft de kwaliteit van strategische positie in de regio blijkt uit dit verkennende onderzoek dat gemeentelijke herindeling niet zorgt voor vermindering in het aantal gemeenschappelijke regelingen. Echter, de positie in het krachtenveld wijzigt wel degelijk. Kwaliteitsverbetering op dit vlak wordt door betrokkenen breed herkend en erkend. Bijvoorbeeld doordat de nieuwe gemeente, in tegenstelling tot de voormalige gemeenten, initiatief kan nemen in een bepaalde werkgroep en doordat het aantal bestuurders in de regelingen afneemt, waardoor de regeling slagvaardiger bestuurd kan worden. Deze strategische positie brengt ook de eigen doelrealisatie dichterbij. Tegelijk blijft het hier bij kwalitatieve inschattingen.

van kwetsbaarheid in de organisatie zorgt ervoor dat vragen sneller kunnen worden beantwoord en de afhandeling van kwesties minder afhankelijk is van een enkele medewerker.

Hoewel in de casussen dit niet is gebeurd, is het mogelijk om indicatoren vast te stellen die het mogelijk maken om bovengenoemde kwalitatieve inschattingen te staven. In diverse, bestaande bestuurskrachtmetingen, audits en metingen (zoals waarstaatjegemeente.nl) staan indicatoren op de genoemde aspecten.[60]

11 Schaalvergroting bij herindeling kan een stimulans bieden voor kernenbeleid en het faciliteren van democratie van onderop.

Uit de literatuurscan blijkt dat een risico van herindelingen is, dat de afstand tussen gemeente en samenleving wordt vergroot. Uit de casussen blijkt dat de heringedeelde gemeenten explicieter in staat zijn om invulling te geven aan kernenbeleid en burgerbetrokkenheid. Het was een politieke wens om de afstand tussen gemeente en samenleving zo klein mogelijk te houden, er is organisatorisch op in gezet en er zijn middelen voor vrij gemaakt. Dit gaat gepaard met investeringen, maar zorgt voor een gemeentelijk bestuur dat soms zelfs meer aandacht heeft voor inwoners van gemeentekernen dan in de voormalige kleinere gemeenten het geval was. Een grotere organisatie biedt meer slagkracht om initiatieven en ontwikkelingen rond veranderend samenspel tussen overheid en samenleving te verkennen en hiermee te experimenteren. Daarnaast kan een gemeente door schaalvergroting meerschalig werken. Naast aandacht voor kernenbeleid kan ook ingezet worden op grote projecten en/of een verbeterde positie in de regio.

[60] Voorbeelden zijn de waardering van burgers over de diensterlening van de gemeente, de volwassenheid van de digitale dienstverlening, resultaten uit de Veiligheidsmonitor en de duurzaamheidsscore.

Bijlagen

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksopzet

Dit verkennende onderzoek kende twee onderdelen: een literatuurscan en een casusanalyse. Deze onderdelen worden hieronder verder besproken.

Literatuurscan

We hebben een breed opgezette literatuurscan gedaan, die ons in staat stelde om eerste, voorlopige antwoorden op de onderzoeksvragen te formuleren. De uitkomsten van de literatuurscan vormen de basis voor de casusselectie en geven richting aan het verdere onderzoek.

In de literatuurscan zijn vier typen literatuurbronnen betrokken: wetenschappelijke onderzoeken, studies door onderzoeksbureaus, rekenkameronderzoeken en publicaties van beroepsverenigingen. We hebben ons daarbij gericht op publicaties in de afgelopen vijf jaar (met uitzondering van Fraanje e.a., 2008). Een compleet overzicht van bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 3.

Een aantal zaken viel op tijdens de literatuurscan:

- In het algemeen kunnen we twee typen bronnen onderscheiden, namelijk:
    - Overzichtsstudies, waarin een algemeen beeld wordt geschetst van de effecten van de herindelingen. Echter, in deze studies is vaak minder duidelijk de relatie gelegd tussen (1) de gerealiseerde veranderingen omtrent efficiency en (2) de specifieke zaken ingezet binnen het herindelingsproces van specifieke casussen.
    - Studies die specifiek een casus bespreken. Deze studies bieden vaak een goed zicht op het verloop van het herindelingsproces, maar minder op de behaalde resultaten. Daarnaast is het op basis van deze studies niet mogelijk om algemene lessen te trekken.
- De meeste studies behandelen niet expliciet sturingsactiviteiten rondom efficiency, maar hebben meer aandacht voor het proces van gemeentelijke herindeling.
- De beginsituatie van de afzonderlijke gemeenten is vaak onvoldoende in kaart gebracht. Hierdoor wordt niet duidelijk of de genoemde ontwikkelingen (bijvoorbeeld een kwaliteitsverbetering van gemeentelijke prestaties of een kostenbesparing) het gevolg zijn van een herindeling.
- Er is weinig bekend over de relatie tussen enerzijds verbeteringen in de organisatie, zoals professionalisering, strategisch vermogen en specialisering en anderzijds de prijs die hiervoor wordt betaald (investeringen in tijd en geld).
- Er is weinig bekend over de personen die tijdens en na het herindelingsproces een trekkende rol kunnen spelen bij het sturen op efficiency.

Op basis van literatuur zijn hypothesen geformuleerd en witte vlekken geïdentificeerd. Deze bevindingen zijn in het verdere onderzoek nader bestudeerd. In de volgende paragrafen zijn per deelvraag de belangrijkste uitkomsten gepresenteerd. In bijlage 2 is een uitbreide literatuurscan opgenomen.

Casusanalyse

Om verdieping aan te brengen op de literatuurscan zijn vier herindelingscasussen nader bestudeerd. De casusanalyse heeft niet het doel een representatief beeld te schetsen van heringedeelde gemeenten. Het is is bedoeld om de literatuurscan aan te vullen met perspectieven uit praktijksituaties. In dit onderzoek zijn vier casussen nader bekeken, namelijk Hollands Kroon, Oldambt, Stichtse Vecht en Venlo. Hieronder lichten we de casusselectie en onze onderzoeksaanpak toe.

Casusselectie

Uitgangspunt bij de casusselectie is om ‘andersoortige’ casussen te selecteren. Herindelingstrajecten zijn immers geen ‘one size fits all’. Daarbij verhoogt de diversiteit in de casussen het gebruiksnut voor gemeenten die voor een keuze rondom herindeling staan, of net zijn heringedeeld. Op basis van de literatuurscan komen we tot de volgende criteria voor het selecteren van casussen:

- (On)gelijksoortigheid in omvang.
- Aanleiding (vrijwillig of onvrijwillig);
- Expliciteren van doelen (wel of niet);
- Doelen meetbaar maken (wel of niet);
- Draagvlak (wel of niet aanwezig);
- Resultaat (perceptie van succesvol/onsuccesvol);
- De herindeling heeft plaatsgevonden in de periode 2009 – 2012.

Op basis van deze criteria zijn vier casussen geselecteerd, namelijk: Hollands Kroon, Oldambt, Stichtse Vecht en Venlo. Een nadere toelichting op de selectiecriteria en de keuze voor geselecteerde casussen is te vinden in bijlage 4.

Onderzoeksmethoden

Bij de casusanalyse is gebruik gemaakt van een drietal onderzoeksmethoden (kosten- en prestatieanalyse, dossierstudie en interviews). Door het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden is gewaarborgd dat in de beantwoording van de deelvragen verschillende perspectieven tot uiting komen (zowel wetenschappelijk als praktijkgericht), die samen een meer compleet beeld van de werkelijkheid neerzetten.

Kosten- en prestatieanalyse

De kosten- en prestatieanalyse is uitgevoerd om een uitspraak te kunnen doen over kosten- en prestatieontwikkelingen van de heringedeelde gemeenten. Voor de financiële- en outputanalyse bekijken we kostenontwikkelingen op het niveau van inhoudelijke programma’s en specifiek naar de formatie en bedrijfsvoering (op basis van de PIOFACH-functies).[61]

Dossierstudie

Het verrichten van de dossierstudie had twee doelstellingen. Ten eerste wilde we de bevindingen uit de kosten- en prestatieanalyse van context voorzien. Ten tweede gaf de dossierstudie antwoorden op de volgende vragen:

- Wat waren de ambities van de gemeente bij het besluit tot herindeling?
- Wat zijn de verwachte en gerealiseerde effecten met betrekking tot bestuurskracht, de kwetsbaarheid van de organisatie, de kwaliteit van beleid en de professionaliteit van de medewerkers?
- Had de heringedeelde gemeente als doel om nieuwe taken op te pakken? Is dit gerealiseerd?

Interviews

Het derde onderdeel in deze stap zijn interviews met betrokken functionarissen bij de herindeling. In bijlage 9 vindt u een overzicht van de geïnterviewde personen per casus. Interviews hadden tot doel om nadere duiding te geven aan bevindingen uit documenten en financiële cijfers.

[61] PIOFACH staat voor Personeel, Inhuur, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

Ter voorbereiding op de interviews ontvingen gesprekspartners een beknopte gespreksleidraad. Na afloop van het gesprek is een verslag opgesteld. Op deze manier is verzamelde informatie niet verloren gegaan.

Bevindingen uit de kosten- en prestatieanalyse, de documentanalyse en de interviews zijn vervolgens met elkaar vergeleken om verklarende factoren te kunnen identificeren voor de toe- of afname in de kosten en de toe- of afname in de kwaliteit van de gemeentelijke prestaties. Andersom zijn bevindingen uit de documentanalyse en de interviews geverifieerd aan de hand van kosten- en prestatieanalyses.

Algemene bevindingen uit de casusstudie

In bijlagen 5 tot en met 8 zijn de vier casussen Hollands Kroon, Oldambt, Stichtse Vecht en Venlo geanalyseerd. Uit deze casussen ontleden we de volgende bevindingen:

- In de analyse van de casussen hebben we de volgende niveaus in kaart gebracht. Ten eerste het niveau van de totale lasten per inwoner, conform het onderzoek van Allers en Geertsema (2014). Het tweede niveau betreft een analyse op beleidsprogramma's op basis van de Iv3-gegevens. Het derde niveau is een analyse op de elementen van bedrijfsvoering.
- In de casussen bleek dat de financiële gegevens op het niveau van de bedrijfsvoering moeilijk te verkrijgen zijn, zeker wat betreft een overzicht van voor en na de herindeling.
- Afgezien van het onderzoek in Stichtse Vecht van de rekenkamercommissie, heeft in geen van de onderzochte casussen een evaluatie plaatsgevonden naar het effect of proces van de herindeling.
- Een herindeling heeft tot gevolg dat de gemeente minder baten ontvangt uit het gemeentefonds (de vaste voet die elke gemeente ontvangt). Nadat dit financiële verschil is overbrugd, kan er in de gemeente gesproken worden van efficiencywinst.
- Uit de casussen blijkt dat het aantal samenwerkingsverbanden na een herindeling niet afneemt. Herindelingen zorgen wel voor minder bestuurders aan tafel (en daarmee minder afstemming) bij de samenwerkingsverbanden.

Verificatie van bevindingen uit de casusstudie

De resultaten uit de casusstudie zijn per casus teruggelegd bij de desbetreffende gemeente. De gemeente hebben we hierbij in de gelegenheid gesteld om op de bevindingen te reageren.

Bijlage 2. Literatuurscan

Overwegingen om te sturen op efficiency

Op basis van de literatuurscan is het volgende te concluderen over overwegingen om te sturen op efficiency:

Gemeenten stellen in een herindelingsproces vooral globale doelen
Efficiency wordt bij gemeentelijke herindelingen op algemene en niet op concrete wijze tot doel gesteld. Zo was de verwachting van Maasdonk, Oss en Den Bosch dat de heringedeelde gemeente haar taken efficiënter kon uitvoeren, met een ambtelijke organisatie van hogere kwaliteit (Boogers e.a. 2014, p. 21). Ook de gemeente Oldambt ziet op het terrein van bedrijfsvoering "*grote mogelijkheden voor efficiency en kwaliteitsverbetering*" (Rekenkamercommissie Oldambt, 2015, p. 12). Toch blijft het vaak bij dit soort algemene formuleringen. Onze bevindingen sluiten aan bij die van Finace (2010), die, op basis van literatuuronderzoek, concludeert dat gemeenten overwegend globale doelen formuleren. Concrete financiële doelen worden slechts een enkele keer geformuleerd gedurende het herindelingsproces. Finace (2010) stelt ook dat gemeenten in zeer algemene zin kostenreductie dan wel een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen benoemen, maar gemeenten kwantificeren dit geen enkele keer.

Tijdens het herindelingsproces ligt de nadruk op het politieke en maatschappelijke draagvlak
Het politieke en maatschappelijke draagvlak van een herindeling heeft een meer centrale rol dan de te behalen efficiencywinst (Van Twist e.a., 2013b; Boogers e.a., 2014). Minder overeenkomst over uitgangspunten en duidelijkheid over uitgangspositie lijkt een nadelig effect te hebben op sturing op efficiency.

> In de fusie tussen Bodegraven en Reeuwijk zorgde het gebrek aan uitgangspunten voor een "*rommelig proces, waarin strakke regie ontbrak"* (Boogers e.a., 2014, p. 14). Ook was er gebrekkige informatie over de financiële posities en zorgde een financiële analyse voor "*veel discussies en irritaties*" (Boogers e.a. 2014, p. 15). Uit de studie van Boogers e.a. (2014) van deze fusie blijkt dat men niet bezig was met sturing op efficiency, maar dat er vooral sprake was van een focus op het gladstrijken van de uitgangspunten en het inzichtelijk krijgen van de (financiële) uitgangspositie.

Bij een herindeling waarbij een grote en een kleinere gemeente betrokken zijn, lijkt dit te leiden tot minder discussies over efficiency
Finace (2010) stelt dat een kleine organisatie tegen beheersbare, marginale kosten geïntegreerd zou kunnen worden in de organisatie van een grotere gemeente. Ook de NSOB (Van Twist e.a., 2013b) onderschrijft dit, maar geeft ook aan dat dit besluiten zijn waar symboliek een barrière kan zijn, omdat het beeld van het opheffen of 'opeten' van de kleine gemeente door de grote gemeente kan ontstaan.

Ter illustratie: bij de gemeenten Boarnsterhim (bij Leeuwarden) en Lith (bij Oss) stond het niveau van de gemeentelijke prestaties van de grotere gemeente niet ter discussie, maar wel die van de kleinere gemeente. Het doel van bijvoorbeeld Boarnsterhim was daarom om de gemeentelijke prestaties (op het gebied van dienstverlening, werkprocessen) op te hogen naar het niveau van Leeuwarden (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015: 2). Ook bij de nieuwe gemeente Lith-Oss ging het vooral om het inpassen van het personeel van Lith bij de grote stad; de interne organisatie van de gemeente Oss stond niet ter discussie (Schaap & Boogers, 2014).

Bij een herindeling op eigen initiatief lijkt meer ruimte te zijn voor sturing op efficiency
De literatuurscan laat zien dat er meer ruimte voor expliciete sturing op efficiency lijkt te zijn in het geval van een herindeling op eigen initiatief in combinatie met de keuze om een nieuwe organisatie te bouwen (in plaats van een samenvoeging van een kleine gemeente bij een grote gemeente). De (vrijwillige) herindeling van de gemeente Nieuwkoop (van de gemeenten Ter Aar, Liemeer en Nieuwkoop) is bijvoorbeeld gepaard gegaan met een duidelijke visie op het nieuwe beleid, bestuur en organisatie. Er zijn aanwijzingen dat er binnen de gemeente Nieuwkoop gestuurd is op een stevige nieuwe structuur:

> *"De gemeente als organisatie heeft flinke vooruitgang geboekt, doordat er met de drie gemeenten gezamenlijk een professionele organisatie is samengesteld. Er zijn bijna geen éénpitters op beleidsonderwerpen en er is een sterk managementteam gevormd, waarmee een nieuwe start is gemaakt."* (Rekenkamer Nieuwkoop, 2014, p. 21)

Stichtse Vecht is een voorbeeld van een gemeente waarbij op lokaal niveau efficiency geen rol speelde als doel, zo blijkt uit een rapport van de Rekenkamercommissie Stichtse Vecht. De herindeling was opgelegd, waardoor er vooral aandacht was voor het tot stand komen van een nieuwe organisatie, dan dat er aandacht was voor het sturen op efficiency.

> *"Het doel van de herindeling was impliciet. Uit de voor het onderzoek bestudeerde stukken en de gehouden interviews blijkt dat het doel was om te komen tot een robuuste gemeente met voldoende slagkracht en een efficiënte taakuitvoering. Dit doel is niet lokaal, maar op landelijk niveau bepaald. In feite hadden gemeenten 'niets te willen'."* (Rekenkamercommissie Stichtse Vecht, 2015, p. 10).

Sturing tijdens het herindelingsproces

Sturing op efficiency tijdens het herindelingsproces kan plaats vinden op twee vlakken:

- ***sturing op uitgangspositie***, dat wil zeggen sturing op bijvoorbeeld bedrijfsvoering, personeel, financiën en maatschappelijk draagvlak;
- ***sturing op uitgangspunten*****,** dat wil zeggen sturing op doelstellingen, verwachtingen en visies.

Sturing op uitgangspositie

In de literatuur zijn verschillende mogelijkheden genoemd om te (kunnen) sturen op de uitgangspositie tijdens het herindelingsproces:

- **Harmonisatie werkprocessen en beleid.** Het is van belang om in een vroeg stadium zicht te hebben op verschillende werkwijzen en regelingen, zodat vervolgens geïnventariseerd kan worden hoe dit alles op elkaar kan worden aangepast. Informatiesystemen moeten op elkaar worden aangepast, maar ook medewerkers moeten leren omgaan met (mogelijk) nieuwe werkwijzen. Ter illustratie, de gemeente Leeuwarden stelde gedurende het herindelingsproces een werkgroep Harmonisatie in (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015). Deze werkgroep bracht in kaart waar en in hoeverre werkprocessen, beleid en regelingen verschilden tussen de voormalige gemeenten Boarnsterhim en Leeuwarden. In Súdwest-Fryslân is de noodzaak tot harmonisatie aangegrepen om tot nieuw (en kwalitatief hoger) beleid te komen (Schaap & Van de Dool, 2014, p. 26).
- **Kennisbehoud- en overdracht.** Een gemeentelijke herindeling brengt ook risico's met zich mee. Zo bestaat bijvoorbeeld het risico waardevolle kennis verloren gaat tijdens de overgang naar de nieuwe gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld doordat niet alle medewerkers meegaan of doordat extern

ingehuurde medewerkers worden vervangen (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015). Tijdens het herindelingsproces moeten hiervoor maatregelen worden getroffen. Hierbij is het van belang om de ambtelijke organisaties in een vroegtijdig stadium kennis met elkaar te laten maken. Dit kan bijvoorbeeld door medewerkers met elkaar mee te laten lopen en zo inzicht te geven in werkprocessen. Bijvoorbeeld bij de heringedeelde gemeenten Oldambt bleek achteraf te weinig aandacht te zijn geweest voor medewerkers tijdens het herindelingsproces (Evers e.a., 2013). Hierdoor kon – toen de herindeling eenmaal een feit was – de verwachte kwaliteitsverbetering niet worden gerealiseerd.

- **Goed beeld van nieuwe bedrijfsvoering en opgaven.** Als men een goed beeld heeft van de nieuwe bedrijfsvoering en de taakopgave van de nieuwe gemeente, dan weet men ook waar de kwaliteit van medewerkers van de voormalige gemeenten tekort komt. Zo heeft de gemeente Molenwaard investeringen in de kwaliteit van medewerkers gedaan met de in het vooruitzicht gestelde Arhi-middelen (Hiemstra e.a., 2013). Ook in de gemeente Súdwest-Fryslân is voorafgaand aan de herindeling geïnvesteerd in scholing van ambtenaren (Schaap & Van de Dool, 2014).
- **Zicht op kosten**. Het blijkt dat *frictiekosten* vaak te laag worden ingeschat (Van Twist e.a., 2013b; Ferket e.a., 2014). Uit onderzoek van Ferket e.a. (2014) geeft 42 procent van de respondenten (bestaande uit raadsleden, collegeleden, ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties) aan dat de frictiekosten hoger waren dan verwacht. De frictiekosten van herindeling zitten vooral in personeelskosten, huisvesting en automatisering (Ferket e.a., 2014).
- **Afspraken om potverteren te voorkomen.** Gemeenten doen kort voor de herindeling soms extra uitgaven om de burger gunstig te stemmen (potverteren) (Fraanje e.a., 2008; Evers e.a., 2013). Respondenten in het onderzoek van Fraanje e.a. (2008) geven aan dat de provincie wat strenger kan optreden als het gaat om het risico op potverteren. De VNG (2012, p. 2) adviseert gemeenten om goed zicht te hebben op hun financiën:

> *"De fuserende gemeenten moeten inzicht bieden in hun financiële situatie. Dit ter voorbereiding van de harmonisatie van financieel beheer en ter voorkoming van 'lijken uit de kast' voor de nieuwe gemeente. Eveneens geldt voor gemeenten die bij herindeling zijn betrokken volgens artikel 21 van de Wet arhi een verscherpt financieel toezicht. Dit om te voorkomen dat besluiten van de bestaande gemeenten een zware claim op de financiën van de toekomstige gemeente leggen."*

- **Plaatsingsbeleid.** De gemeente Boarnsterhim besloot op het moment dat het herindelingsbesluit werd genomen geen vacatures meer in te vullen met nieuw, eigen personeel, maar met extern in te huren medewerkers(Rekenkamercommissie Leeuwarden, p. 20). Daardoor moesten niet 140 fte's, maar 110 fte's verplaatst worden naar de nieuwe gemeente Leeuwarden. Vervolgens werd gewerkt met een fusieboek en sociaal statuut, zoals omschreven in het Handboek Gemeentelijke Herindeling (BZK, 2014). Het uitgangspunt was dat er geen gedwongen ontslagen vielen. Consequentie hiervan was dat leidinggevenden geen inbreng of invloed hadden op de personen die zijn in hun afdeling geplaatst kregen. Er werden boventalligen geplaatst, er waren meer of minder formatieplaatsen dan gewenst en medewerkers werden op de verkeerde functies geplaatst. De Rekenkamercommissie Leeuwarden (2014, p. 23) trekt daarom de volgende lessen:

> - *Laat medewerkers en hun nieuwe leidinggevende in zo vroeg mogelijk stadium kennis met elkaar maken en afspraken maken over de aard en inhoud van de te verrichten taken en werkzaamheden.*
> - *Zorg voor een introductieprogramma en voor een adequate begeleiding van personeel tijdens en na het plaatsingsproces om een 'zachte landing' te bewerkstelligen.*
> - *Voorkom dat medewerkers boventallig worden geplaatst in hun nieuwe gemeente.*
> - *Het sociaal statuut moet klaar zijn aan het begin van het proces, zeker aan het begin van de plaatsingsprocedure.*

Sturing op uitgangspunten

Om efficiencywinst te kunnen realiseren dient er tijdens de herindeling aandacht te zijn voor de volgende uitgangspunten:

- **Sturing door middel van realistische verwachtingen.** Verschillende studies wijzen op het belang van overeenstemming over te verwachten resultaten (zowel financieel als kwalitatief) van de herindeling (Boogers & Schaap, 2011; Eikenboom e.a., 2012). Om een beredeneerde inschatting te kunnen maken van te verwachten resultaten, moeten de financiële en kwalitatieve uitgangspositie van de verschillende betrokken gemeenten voorafgaand aan de herindeling moet wel duidelijk zijn. Daarnaast biedt dit inzicht de basis om achteraf een vergelijking te maken en te bezien of de verwachtte efficiency- of kwaliteitsverbeteringen zijn gerealiseerd (Eikenboom e.a., 2012). Zo werd in Súdwest-Fryslân gestuurd op efficiency door middel van toetsingspunten en een zelfstudie naar het zelfbeeld van de gemeente door raad, college en directieteam (Schaap & Van de Dool, 2014, p. 13). De gemeente heeft zelf sterke punten en ontwikkelpunten benoemd en zelf beoordeeld of de gemeente aan de toetsingspunten heeft voldaan.
- **Draagvlak.** Er moet voldoende *probleembesef* (ofwel een gevoel van urgentie) binnen de gemeente aanwezig zijn. Als zo'n gevoel van urgentie ontbreekt kan men rekenen op weerstand tegen de herindeling, waardoor de politieke en ambtelijke integratie problemen ondervindt (Boogers & Schaap, 2011). De Rekenkamercommissie Leeuwarden (2015) beveelt daarom aan om medewerkers en leidinggevenden zo vroeg mogelijk met elkaar kennis te laten maken en afspraken te maken over de inhoud van de te verrichten werkzaamheden. Dit kan een positief effect hebben op de bereidheid om samen te werken en het vertrouwen tussen partijen (Evers e.a., 2013). Tevens pleit de rekenkamercommissie voor het zorgdragen voor een introductieprogramma en adequate begeleiding van personeel tijdens en na het herindelingsproces (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015).
- Of een herindeling in de ogen van betrokkenen succesvol verloopt is afhankelijk van de **verbondenheid en motivatie van medewerkers** (Eikenboom e.a., 2012; Schaap & Van de Dool, 2014). Medewerkers moeten zich verbonden voelen met de nieuwe gemeente en bereid zijn om bij te dragen aan het herindelingsproces (Eikenboom e.a., 2012). Om dit commitment te realiseren is het van belang dat vertrouwen tussen collega's wordt gecreëerd, dient er open te worden gecommuniceerd en interesse te worden getoond in de mensen.
- **Afspraken vastleggen en meetbaar maken.** Om gemaakte afspraken als sturingsmechanisme te gebruiken, is het noodzakelijk om een instrumentarium te hebben waarmee kwaliteits- en bedrijfsvoeringseisen zoveel mogelijk SMART[62] vast gelegd kunnen worden (bijvoorbeeld door middel van kritische prestatie-indicatoren).[63] Het vastleggen van eisen omtrent informatiemanagement is eveneens relevant om op een later moment in kaart te kunnen brengen of de herindeling het gewenste effect heeft gehad (Eikenboom e.a., 2012). Hierbij moet een balans worden gevonden tussen enerzijds de behoefte om alles vast te leggen en anderzijds de gedachte om flexibiliteit te behouden om op basis van voortschrijdend inzicht te kunnen handelen (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015).
- Het opstellen van toetsingspunten in de gemeente Súdwest-Fryslân kan worden gezien als een mogelijkheid om te sturen op efficiency (Schaap & Van de Dool, 2014). De toetsingspunten werden per thema opgesteld: democratie; middelen; kennis en innovatie; sociaal en zorg; milieu, ruimte en infrastructuur; cultuur en vrije tijd; economie; strategisch vermogen. Door deze specificatie werd de gemeente gedwongen om op een structurele wijze afspraken te maken over het realiseren van deze toetsingspunten. Overigens waren ook in deze gemeente niet alle toetsingspunten SMART geformuleerd, waardoor toetsing lastig bleek (Schaap & Van de Dool, 2015, p. 22).
- In Leeuwarden werd een 'intentieovereenkomst voorzieningen' afgesloten door de vijf her in te delen gemeenten, waarin de intentie werd uitgesproken om het voorzieningenniveau in het sociale domein gelijk te houden in vergelijking met de oude situatie in de gemeente Boarnsterhim (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015). Het gaat hier dus niet om een prestatieverbetering, maar

[62] Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden.

het kan wel worden gezien als een middel om druk uit te oefenen op de nieuwe gemeente om de kwaliteit van de voorzieningen te blijven waarborgen. Toch lukte het ook in Leeuwarden niet goed om concrete, meetbare afspraken te maken. De gemeente Boarnsterhim pleitte wel voor precieze formuleringen (mogelijk uit angst voor het verdwijnen van voorzieningen), maar de andere gemeenten wilden dit vrijer houden. Wel komt uit interviews naar voren dat de voorzieningen en het beheer beter zijn geworden na de samenvoeging met Leeuwarden (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015).

Mogelijkheden van de nieuwe gemeente om te sturen op kostenbesparing en prestatieverbetering

Weinig informatie beschikbaar over sturing

In de literatuur is weinig zicht op manieren om doelgericht te sturen op efficiency in de heringedeelde gemeente. Eén van de mogelijkheden om te sturen op kwaliteit is mogelijk het organiseren van meerschaligheid.

/ ***Organiseren van meerschaligheid.*** Eén van de wijzen waarop gemeenten kunnen sturen op kwaliteitsverbetering is om aandacht te geven aan de nieuwe kernen in de gemeente. Zowel de NSOB (2013b) – op basis van verdiepend onderzoek naar herindelingen in Limburg - als Karsten en Schaap (nog te verschijnen) – op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek - wijzen erop dat er geen optimale schaal is voor de uitoefening van gemeentelijke taken. De schaal van gemeenten gaat vaak niet samen met de schaal van de aanwezige maatschappelijke problemen. Schaalvergroting op zichzelf leidt bovendien ook tot nieuwe opgaven, omdat de diversiteit in eisen en voorkeuren van inwoners van grotere gemeenten tot complexere problemen leidt (Karsten en Schaap, nog te verschijnen). De NSOB (Van Twist e.a., 2013b) pleit daarom voor meerschaligheid: kleinschalige oplossingen voor taken die zich dicht bij de burger afspelen en grootschaligheid bij kwesties die bijvoorbeeld de bestuursuitoefening betreffen of de positie ten opzichte van regionale partners. Grotere gemeenten blijken in goed in staat te zijn om meerschaligheid te organiseren (zie kader). Zo kan het kernenbeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân worden gezien als een uitwerking van meerschaligheid; de gemeente behoudt zo aandacht voor de lokale problemen, maar kan ook regionale opgaven (zoals het behoud van de Friese taal) het hoofd bieden (Schaap & Van de Dool, 2014). Meerschaligheid kan dus een middel zijn om te sturen op de kwaliteit van de gemeentelijke prestaties, hoewel de geraadpleegde literatuur geen inzicht geeft in het verband tussen meerschaligheid en kostenbesparingen.

Voorbeelden meerschaligheid

/ Stichtse Vecht: wijkgericht gewerkt en zorg besteed aan het behouden van de identiteit van de diverse kernen, onder andere door participatieve beleidsontwikkeling (Rekenkamercommissie Stichtse Vecht, 2015).
/ Súdwest-Fryslân: instellen van dorpscoördinatoren (Schaap en Van de Dool, 2014).
/ Nieuwkoop: instellen van dorpsraden (Rekenkamercommissie Nieuwkoop, 2014).

Het gebrek aan inzichten over sturing op efficiency in de literatuur wordt versterkt doordat in veel gevallen een evaluatie van de herindeling ontbreekt.

/ ***Evaluatie.*** Om zicht te houden op de gemeentelijke prestaties in relatie tot de realisatie van doelen is evaluatie een belangrijk instrument, omdat het een goed beeld geeft van behaalde resultaten en terreinen die aandacht vergen (Schaap & Van de Dool, 2014). Evaluaties bieden mogelijkheden om bij te sturen. Echter, de wet Arhi stelt een evaluatie na een herindeling niet verplicht. Als de evaluatie kort na de herindeling wordt uitgevoerd, is de kans groot dat wordt gevonden dat de prestaties niet zijn verbeterd en dat er geen kostenbesparing is gerealiseerd (Ferket e.a., 2014). De evaluatie kan vervolgens wel aanleiding zijn om nieuwe prestatieafspraken te maken om zo richting de toekomst prestaties verder te

verbeteren of kostenverlagingen alsnog te realiseren, zoals gebeurd is in Súdwest-Fryslân (Schaap & Van de Dool, 2014).

Kansen op kostenbesparing

Verschillende uitkomsten met betrekking tot realisatie van kostenbesparing

Diverse onderzoeken geven verschillende uitkomsten wat betreft kostenbesparing van heringedeelde gemeenten (Allers & Geertsema, 2014; Vonk e.a., 2015). Een analyse van het uitgavenpatroon van gemeenten na fusie is afhankelijk van methodologische keuzes, maar ook van het vermogen van bestuurders, specifieke lokale omstandigheden of het takenpakket van de gemeente (Vonk e.a., 2015). Toch worden in verschillende onderzoeken een aantal onderwerpen genoemd waar kostenbesparing mogelijk lijkt: formatie en bedrijfsvoering.

Formatie

/ Met een herindeling kunnen dalingen in de totale begroting worden gerealiseerd, naast de logische daling in de bestuursformatie. Zo daalde de formatie van Boarnsterhim al voor de herindeling met van 140 fte's naar 110 fte's door een vacaturestop (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015). De Rekenkamercommissie Stichtse Vecht (2015) concludeert dat de totale loonsom is gedaald ten opzichte van voor de herindeling en dat de kosten van inhuur werden beperkt tot circa een derde van de kosten van de inhuur van voor de herindeling.

Bedrijfsvoering

/ Niaounakis en Blank (2015) stellen dat de optimale schaal van verschillende voorzieningen sterk varieert. Ook geldt dat de bestuurlijke schaal van een gemeente niet gelijk hoeft te zijn aan de schaal van productie van voorzieningen. Zij laten op basis van een econometrische analyse zien dat er bijvoorbeeld een optimale schaal is voor lokale belastingheffing en de uitvoering van de Wet WOZ (ca. 460.000 inwoners). Ook vinden zij dat gemeenten met ca.10.000 inwoners op basis van samenwerking met een gemeente van gelijke grootte méér dan twintig procent kunnen besparen. Nianounakis en Blank (2015) concluderen: hoe kleiner de gemeente, des te groter het relatieve effect van opschaling van de productie. Callanan, Murphy en Quinlivan (2014) stellen op basis van een internationale literatuurstudie dat er bij opschaling kostenbesparing met name te verwachten is bij de productie van kapitaalintensieve infrastructurele diensten, zoals watermanagement, wegenaanleg en vuilverwerking. De onderzoekers merken echter wel op dat de kosten voor de distributie van deze type diensten afhankelijk zijn van de populatiedichtheid (hoe lager de dichtheid, hoe hoger de distributiekosten). Verder geven Callanan e.a. (2014) aan dat schaalvoordelen mogelijk te behalen zijn op het gebied van *human resources*, financiën en audit, ICT, juridische diensten en kosten voor de ondersteuning van het politieke systeem.
/ Een herindeling maakt vaak grootschaligere inkoop mogelijk, bijvoorbeeld rondom ICT (Eikenboom e.a., 2012). Structurele kostenverlagingen kunnen worden bereikt door licenties van hardware te bundelen. Een realistische inschatting van te behalen schaalvoordelen is wel geboden, stellen Eikenboom e.a. (2012). Daarbij moet rekening worden gehouden met schaalvoordelen die bijvoorbeeld al zijn gerealiseerd in (intensieve) samenwerkingsverbanden in de jaren voorafgaand aan de herindeling. De te verwachten schaalvoordelen kunnen tegenvallen als hiermee geen rekening wordt gehouden.
/ Een herindeling is de gelegenheid om bestaande werkprocessen en traditioneel gegroeide uitgaven eens kritisch te bekijken en waar nodig aan te scherpen. De gemeente Oldambt (n.d., p. 5) zegt hierover:

> *"Veelal wordt betwijfeld of een fusie werkelijk leidt tot efficiëntievoordelen. Bij de fusie tot Oldambt is een structurele besparing van bijna 2 miljoen bereikt. Dit voordeel kon vooral tot stand worden gebracht als gevolg van een structurele besparing op de formatie. Dubbelfuncties konden worden geschrapt, bijv. in het management en overhead, en waar voorheen dure inhuur plaatsvond was nu genoeg werk om een interne functie te vervullen. Een nieuwe formatieonderhandeling is bovendien een mooi moment om het 'aangegroeide vet' opnieuw te beoordelen. Daarnaast is een fusie een goed moment om de werkprocessen opnieuw te beoordelen en om 'traditioneel gegroeide uitgaven' nog eens kritisch te beschouwen."*

Kansen op kwaliteit

Over het algemeen ervaren betrokkenen bij heringedeelde gemeenten een vergroting van de kwaliteit van de gemeentelijke prestatie, zo blijkt uit vragenlijsten onder medewerkers of uit klanttevredenheidsonderzoeken. Het blijft echter vaak onduidelijk waar exact in de organisatie deze verbeteringen zich manifesteren. Grofweg kan worden gesteld dat verbetering van de kwaliteit van gemeentelijke prestaties op drie aspecten kan plaatsvinden:

1 op het niveau van de bedrijfsvoering, dat wil zeggen de kwaliteit van personeel en werkprocessen;
2 op het niveau van het strategisch vermogen van de organisatie,
3 op het niveau van de beleid, dat wil zeggen de kwaliteit van beleid en van de dienstverlening.

Bedrijfsvoering

/ **Specialisatie.** Verondersteld wordt dat, hoe meer medewerkers zijn toegerust om specifieke taken op te pakken, des te efficiënter en effectiever dit zal gebeuren (Evers e.a., 2013). Fraanje e.a. (2008) tonen aan op basis van een enquête onder ambtelijk leidinggevenden, het college, de gemeenteraad en de ondernemingsraad dat zij van mening zijn dat de specialisatie in hun gemeente is toegenomen na herindeling, zowel het aantal specialistische functies als het aantal specialistische afdelingen. Schaap en Van den Dool (2014) concluderen hetzelfde op basis van gesprekken in Súdwest-Fryslân. Helaas wordt in studies zelden genoemd op welke terreinen met name specialisatie ontstaat dan wel gewenst is. Ook is het onduidelijk of specialisten vanuit de eigen organisatie naar voren komen, of dat zij extern worden aangetrokken. Daarnaast kan worden gezegd dat specialisatie niet direct zorgt voor een hogere kwaliteit van de dienstverlening, maar dat het een essentieel proces is dat hoort bij schaalvergroting. Het takenpakket neemt immers toe, waardoor meer ambtelijke capaciteit wordt gevraagd.

/ **Professionalisering.** Professionalisering houdt onder andere in dat werknemers meer werken met procedures en richtlijnen en dat zij door meer deskundigheid sneller en beter in staat zijn vraagstukken aan te pakken. Vrijwel elke herindeling lijkt volgens betrokkenen te leiden tot een professionaliseringsslag (Fraanje & Herweijer, 2008; Schaap & Van de Dool, 2014). Fraanje e.a. (2008) vinden dat hun informanten van mening zijn dat de professionaliteit en klantgerichtheid van de organisatie na herindeling flink is toegenomen. Fraanje e.a. (2008, p. 16) noemen de gemeente Leidschendam-Voorburg, waar "*door de herindeling de mogelijkheid is ontstaan om innovatieve vormen van dienstverlening en klantvriendelijke webvriendelijke toepassingen te realiseren*". Fraanje e.a. (2008) vinden ook dat de kwaliteit van het personeelsbeleid in de door hen onderzochte gemeenten is toegenomen. Professionalisering lijkt ook plaats te vinden bij het politieke apparaat: zo verbetert de kwaliteit van de wethouders en raadsdiscussies (Fraanje e.a., 2008).

Ook uit het onderzoek van de NSOB blijkt uit interviews en enquête onder individuen die betrokken zijn bij de herindeling dat de respondenten van mening zijn dat de professionaliteit van de organisatie is

toegenomen (Van Twist e.a., 2013a). Uit interviews met maatschappelijke organisaties uit Boarnsterhim blijkt eveneens dat zij de nieuwe gemeente professioneler vinden (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015, p. 10). Eikenboom e.a. (2012, p. 46) concluderen op basis van interviews dat een groot samenwerkingsverband (geen herindeling) in Súdwest-Fryslân (in 2004) heeft geleid tot professionalisering, die onder andere gebaseerd is op aanleg van een glasvezelnetwerk, het in dienst hebben van hoger opgeleide medewerkers en een betere regie op ICT-leveranciers.

- **ICT.** Gemeenten die heringedeeld worden, moeten vrijwel altijd (flinke) stappen nemen op het gebied van de ICT-infrastructuur (VNG, 2012). Dit wordt ook vaak aangegrepen om de digitale bedrijfsvoering te verbeteren. Dit is ook mogelijk door de financiële voordelen die grootschalige inkoop rondom ICT-infrastructuur met zich meebrengt. Een aantal onderzoeken wijst op de verbeteringen als gevolg van ICT-vernieuwingen. In de gemeente Stichtse Vecht is als gevolg van de herindeling de ICT-infrastructuur sterk verbeterd (Rekenkamercommissie Stichtse Vecht, 2015). Hiervoor was echter wel een investering nodig van € 1.975.000 (plus ICT-kosten die ten laste van de frictiekosten komen: € 2,2 mln.). Na implementatie kan een kwalitatief betere ICT-infrastructuur resulteren in lagere kosten en hogere kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Door de verbetering van de ICT hoeven burgers voor minder zaken naar het gemeentehuis (Rekenkamercommissie Stichtse Vecht, 2015).
  Het opzetten van een nieuwe ICT-infrastructuur brengt echter ook problemen met zich mee. De VNG waarschuwt gemeenten dan ook om bij herindeling tijdig een visie en uitwerking op te stellen over de wijze waarop de burger bediend gaat worden, om zo in de nieuwe gemeente de achterliggende processen in te kunnen richten (VNG, 2012; zie ook BZK, 2014). Zo startte de gemeente Súdwest-Fryslân met een nieuw klantcontactcentrum terwijl de technische infrastructuur nog niet optimaal was (Hiemstra e.a., 2013). Bij de toevoeging van Boarnsterhim aan Leeuwarden gaven oud-medewerkers van Boarnsterhim aan dat zij onvoldoende ondersteund werden in de aanpassing aan de ICT-structuur van Leeuwarden (Rekenkamercommissie Leeuwarden, 2015, p. 27).

Strategisch vermogen

- Na herindeling verbetert mogelijk de *strategische positie* van de gemeente. Een betere strategische positie gaat samen met toegenomen mogelijkheden om grootschalige opgaven op te kunnen pakken (Fraanje & Herweijer, 2008; Schaap & Van de Dool, 2014; Ferket e.a., 2014). Dit komt ook doordat er meer (en beter gekwalificeerde) mankracht is om beleid te kunnen ontwikkelen op onderwerpen waar dat voorheen niet mogelijk was (Van Twist e.a., 2013b). In bijvoorbeeld de gemeente Súdwest-Fryslân hadden kleine gemeenten vaak geen beleid en visies geformuleerd, bijvoorbeeld op het gebied van sociale cohesie en lokale democratie (Schaap e.a. 2014). Dit werd mogelijk in de nieuwgevormde gemeente. De impliciete aanname is hier dat door helder beleid en visie problemen meer gestructureerd en coherent worden aangepakt, al kunnen de geraadpleegde onderzoeken dit niet bevestigen. Ook in de gemeente Nieuwkoop speelde de verwachting dat strategischer kon worden gewerkt en op basis van een analyse van een aantal grote projecten lijkt die verwachting tot stand te komen (Rekenkamer Nieuwkoop, 2014). Er is hier echter geen vergelijking met het vroegere beleid.
- Uit het onderzoek van Fraanje e.a. (2008) blijkt dat betrokkenen bij herindelingen een flinke toename ervaren wat betreft het ‘grootschalig denken’ binnen de gemeente (de durf om strategische zaken aan te pakken).

> “*Over het algemeen zien we een grote toename op aspecten waarvoor een meer strategische/grootschalige aanpak is vereist. Zo geven informanten uit Midden-Delfland en Westland aan dat de gemeente nu goed de strategische zaken, zoals de Greenport aan weet te pakken.*” (Fraanje e.a., 2008, p. 47).

- Ook ervaren betrokkenen een flinke toename in de mate waarin de gemeente in staat is de ‘grote opgaven’ uit te voeren.
- Heringedeelde gemeenten ervaren ook dat zij eerder worden gevraagd om mee te praten op allerlei fora (Van Twist e.a., 2013a). Evers e.a. (2013, op basis van een SWOT-analyse en desk research) noemen opgaven zoals de afname van Gemeenschappelijke Regelingen, samenwerking in de veiligheidsregio, omgevingsdiensten en decentralisaties. Verder laten Fraanje e.a. (2008) in het verlengde hiervan zien dat betrokkenen bij herindeling ook het vermogen van het gemeentebestuur tot strategische besluitvorming zien toenemen na herindeling. De Rekenkamercommissie Nieuwkoop (2014, p. 12) geeft inderdaad aan dat de gemeente na de herindeling een krachtige samenwerkings- en gesprekspartner is op een hoger schaalniveau:

> “*Voor het dossier Natura 2000 heeft de gemeente een belangrijke rol als initiator en intermediair ingevuld. Dit is op verschillende niveaus (bestuurlijk en ambtelijk) ingezet. Zo zijn de wethouders langs alle betrokken gemeenten gegaan en zijn er ambtelijke werkgroepen ingericht. Het creëren van draagvlak is hierdoor gelukt, evenals de uitvoering van de bestuurlijke agenda.*”

- Karsten en Schaap (nog te verschijnen) concluderen echter op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek dat er geen bewijs is voor de relatie tussen een strategisch sterkere positie en effectiever dan wel efficiënter beleid.

Beleid en dienstverlening

- **Nieuw beleid in Súdwest-Fryslân.** Het onderzoek van Schaap en Van de Dool (2014) geeft veel informatie over de prestatieverbeteringen in de gemeente Súdwest-Fryslân. De voormalige gemeenten ontbrak het in dit geval aan een heldere visie op sociaal- en zorgbeleid en er was onvoldoende beleid geformuleerd (Schaap & Van de Dool, 2014). De nieuwe gemeente heeft dit direct opgepakt, waardoor er meer duidelijkheid was voor maatschappelijke partners over waar de gemeente staat. Toch uitten de maatschappelijke partners zorgen over de uitvoering, maar zij wijzen dit meer toe aan onduidelijkheid rondom het Rijksbeleid, dan dat ze dit de gemeente aanrekenen (Schaap & Van de Dool, 2014, p. 27). Op het gebied van milieu en openbare ruimte bestaat ontevredenheid over de traagheid van de afhandeling van verzoeken, maar het is onduidelijk of dit aan de herindeling kan worden toegeschreven. De waardering van burgers voor het onderhoud, voor parken en voor pleinen is gedaald, maar de omgeving wordt vrijwel even schoon en groen ervaren als vóór de herindeling.
  Daarnaast had de gemeente Súdwest-Fryslân na de herindeling duidelijk mogelijkheden om op het terrein cultuur en toerisme winst te boeken. Op deze terreinen schoten alle voormalige gemeenten te kort. De nieuwe gemeente heeft deze achterstanden weggewerkt door het opstellen van heldere visies en het betrekken van belangrijke maatschappelijke partners. De waardering voor het aanbod van recreatieve voorzieningen is, mogelijk als gevolg hiervan, gestegen (Schaap & Van de Dool, 2014).
- **Beheer openbare ruimte.** De Rekenkamercommissie Leeuwarden (2015: 10) concludeert op basis van interviews dat het beheer van de openbare ruimte kwalitatief veel beter wordt beschouwd door maatschappelijke organisaties dan voorheen.
- **Accommodatie.** Als het gaat om het aantal voorzieningen (zoals sporthallen, zwembaden, etc.) ziet de Rekenkamercommissie Leeuwarden geen veranderingen na de herindeling. Dit concluderen Fraanje e.a. (2008) ook na een telling van het aantal zwembaden en sporthallen voor en na de herindeling van twaalf gemeenten: er is vrijwel geen mutatie in het voorzieningenbestand. Fraanje e.a. (2008) verklaren dit door te wijzen op ‘een soort levenswijsheid’ die zich heeft ontwikkeld onder bestuurders om in de eerste (twee) collegeperiodes volgend op de fusie geen al te grote reducties door te voeren op het historisch gegroeide voorzieningenniveau. De NSOB (Van Twist e.a., 2013b, p. 16) ziet twee kanten van de medaille als het gaat om voorzieningen na herindeling:

“Na de herindeling met andere gemeenten tot Peel en Maas heeft de nieuwe gemeente een miljoeneninvestering gepleegd in het kasteel van Kessel. De herindeling heeft deze investering mogelijk gemaakt, aangezien de gemeente Kessel voor die tijd slechts ruim een ton voor het kasteel had gereserveerd.

Ook de keerzijde is terug te zien bij de onderzochte herindelingen. Zo is in Arcen en Velden na de herindeling met Venlo de bezettingsnorm voor scholen verhoogd van 67 naar 144 leerlingen. Daarmee neemt de kans op sluiting van een school toe, wat weer tot onvrede heeft geleid onder de bevolking, omdat juist scholen ook dienst doen als ontmoetingspunt in de gemeenschap.”

/ **Tevredenheid burgers.** De tevredenheid van burgers met de gemeente kan een indicatie geven van de kwaliteit van de prestaties van de gemeente. Uit onderzoeken naar burgertevredenheid komt een gemengd beeld naar voren. Schaap en Van de Dool (2014) zien dat burgers in een enquête laten weten dat zij twee jaar na de herindeling minder tevreden zijn over de prestaties op het terrein van lokale democratie en dat de algemene waardering voor de dienstverlening afneemt. De Rekenkamercommissie Leeuwarden (2015, p. 26) concludeert dat inwoners van de voormalige gemeente Boarnsterhim tevreden lijken te zijn en een vooruitgang zien in de gemeentelijke dienstverlening en voorzieningen, maar het is onduidelijk waarop de rekenkamer dit baseert. Fraanje e.a. (2008) en ook Karsten en Schaap (nog te verschijnen) vinden dat het vertrouwen van burgers in de gemeente (volgens betrokkenen bij de herindeling) over het algemeen is afgenomen, hoewel dit verschilt per gemeente. In de gemeente Teylingen is het juist flink toegenomen – als verklaring geven Fraanje e.a. (2008, p. 16) dat er in deze gemeente veel tijd en energie is gestoken in de relatie met de burger. De mate van tevredenheid en vertrouwen hoeft echter geen weerspiegeling te zijn van de gemeentelijke prestaties. Het is waarschijnlijk dat de houding van burgers ten opzichte van de gemeente voor een groot deel bepaald wordt door het beeld dat inwoners hebben van de nieuwgevormde gemeente. Het kan ook een gevolg zijn van de aanvankelijk interne oriëntatie van de gemeentelijke organisatie kort na een herindeling (Karsten en Schaap, nog te verschijnen). Vaak zorgt de schaalvergroting ook voor een grotere (symbolische dan wel letterlijke) afstand tussen de burger en de gemeente (Fraanje e.a., 2008; Van Twist e.a., 2013a).

Bijlage 3. Geraadpleegde literatuur

Wetenschappelijke onderzoeken

Allers, M. (2010). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *ESB*, 95(4586): 341-342.

Allers, M. & Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *Openbare financiën*, 99(4688): 406-409.

Boogers, M. & Schaap, L. (2011). *Gemeentelijke herindeling Lith-Oss.*

Callanan, M., Murphy, R., Quinlivan, A. (2014). The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review,* 45(3): 371-403.

Ferket, J., Schulz, M., Van Twist, M. & Van der Steen, M. (2014). Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindeling in Gelderland, Limburg en Overijssel. *Bestuurswetenschappen,* 68(1): 58-69.

Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3: 58-76.

Karsten, N. & Schaap, L. (nog te verschijnen). Amalgations Affecting Local Governance. A Review of the Effects of Amalgamations in the Netherlands on System Capacity and Citizen Effectiveness.

Niaounakis, T. & Blank, J. (2015). Gerichte gemeentelijke samnewerking beter dan fuseren. *TPC*, augustus: 4-8.

Van Twist, M., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. (2013a). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.* Den Haag; NSOB.

Van Twist, M., Schulz, M.S., Van der Steen, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. (2013b). V*erdiepingsonderzoek gemeentelijke herindeling. Een nadere analyse van twaalf Limburgse herindelingen.* Den Haag: NSOB.

Bureauonderzoeken

Boogers, M., Mentink, M. & Ruizendaal, S. (2014). *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten.* Universiteit Twente/BMC Advies.

Boogers, M. & Schaap, L. (2011). *Gemeentelijke herindeling Oss-Lith. Lessen en leerervaringen.* Tilburg University/DEMOS.

Finace (2010). *Fusies gemeenten.* Finace.

Evers, G., Burkels, F. & Boer, I. (2013). *Quickscan Bestuurs- en uitvoeringskracht nieuw te vormen gemeente*. Het Zuiderlicht/Gemeente Haren.

Fraanje, R., Herweijer, M., Beerepoot, R.M., Van Assenberg, A.M., Brouwer, B.J., Heins, H.J. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen.* Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot.

Hiemstra, H., Camfferman, K., Wilbrink, D. (2013). *Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden. Wat levert het eigenlijk op?* Leeuwendaal.

KplusV (2012). *Verkenning fusie met gemeente Zeevang.* KplusV.

Schaap, L. & Van den Dool, L. (2014). *Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht.* Tilburg University/PWC.

Vonk, J., Ellwanger, N. & Aarts, L. (2014). *Schaal en welvaart: onderzoek naar de empirische literatuur.*

APE rapport nr. 03-1201.

Rekenkameronderzoeken

Rekenkamercommissie Leeuwarden (2015*). Lessen voor toekomstige herindelingen. Evaluatie herindeling met de gemeente Boarnsterhim.*

Rekenkamer Nieuwkoop (2014). *Rekenkamerrapport Effect van herindeling.*

Rekenkamercommissie Stichtse Vecht (2015). *Gemeentelijke herindeling: lasten en lusten?*

Beroepsverenigingen

Eikenboom, M., Kiewik, M., Van den Heuvel, H. (2012). *Samenwerking in beweging. De lappendeken voorbij.* Deloitte/Shared Services bij de overheid.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2012). Factsheet 3 - Fusie van organisatie bij herindeling.

Overig

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2014). *Handboek gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gemeente Oldambt (n.d.). *De wijsheid komt uit het oosten – Bestuurskracht in de provincie en positionering Oldambt.*

Bijlage 4. Casusselectie

Selectiecriteria

Casussen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- **(On)gelijksoortigheid in omvang (gelijksoortig/ongelijksoortig)**. Verschillende bronnen noemen dat het proces van herindeling vaak lastiger verloopt als de betrokken gemeenten erg verschillen in omvang (Evers e.a., 2013; Boogers & Schaap, 2011; Rekenkamer Leeuwarden, 2015; Van Twist e.a., 2013b). De kleinere gemeente kan dan het gevoel krijgen ingelijfd te worden in de grotere gemeenten, waardoor weerstand tegen de herindeling ontstaat. Ook lijkt het in die gevallen lastiger om werkprocessen op elkaar af te stemmen vanwege verschillende werkwijzen en systemen. Kortom, de overgang lijkt groter als het verschil in omvang tussen gemeenten groter is. Daarentegen, bij herindelingen met gelijkwaardige gemeenten moet vaak een geheel nieuwe ambtelijke organisatie worden ontworpen (Van Twist e.a., 2013b, p. 22): *"Dat zorgt voor ingewikkelde te managen veranderprocessen, waarin de oude organisaties worden afgebroken maar er uit de restanten niet vanzelf een goed werkende nieuwe ontstaat"*.

- **Vrijwilligheid van herindeling (vrijwillig/onder druk van provincie).** Van Twist e.a. (2013b) beargumenteren dat een herindelingsproces het meest soepel verloopt, als het van onderop wordt geïnitieerd, ofwel als de betrokken gemeenten op vrijwillige basis besluiten tot een herindeling. Herindelingen die van bovenaf zijn opgelegd verlopen doorgaans stroever. In dit laatste geval kan wel vaak meer snelheid worden gemaakt in het proces van herindeling en is er meer aandacht voor regionale verhoudingen.

- **Draagvlak (weinig/veel)**. Zonder draagvlak is een herindeling geen succes, aldus Evers e.a. (2013). Draagvlak kan soms lastig te creëren zijn, bijvoorbeeld vanwege verschillen in omvang (zie ook hierboven) of cultuurverschillen, (Van Twist e.a., 2013). Draagvlak wordt in de literatuur omschreven als een voorwaarde voor doelbereiking.

- **De mate waarin doelen expliciet zijn geformuleerd en meetbaar zijn gemaakt (niet expliciet-niet meetbaar/expliciet-meetbaar)**. Verschillende studies wijzen op het belang van het SMART formuleren van gezamenlijke doelen (Eikenboom e.a., 2012; Evers e.a., 2012; Rekenkamer Leeuwarden, 2015). Dat wil zeggen dat ambities die betrokken gemeenten nastreven met de herindeling expliciet gemaakt dienen te zijn en afgestemd moeten worden met verschillende betrokken parten, zoals inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen, et cetera.
  Om te kunnen sturen op geformuleerde doelen, wordt in de literatuur tevens het belang van het meetbaar van die doelen genoemd. Bijvoorbeeld, als het doel van een herindeling is om de kwaliteit van gemeentelijke prestaties te verbeteren, dan moet inzichtelijk zijn gemaakt wat kwaliteit is en hoe dat gemeten wordt. Alleen op die manier kan de realisatie van doelen (tussentijds) gemonitord worden en kan de doelbereiking achter geëvalueerd worden.

- **Resultaat (succesvol/niet succesvol).** Het is relevant om te bezien in hoeverre betrokkenen – inwoners, ambtelijk medewerkers, bestuurders et cetera – de herindeling als succesvol ervaren.

- **Moment van herindeling (tussen 2009-2012).** Tot slot is het van belang casussen te selecteren waarvan de resultaten al zichtbaar zijn. In de literatuur wordt genoemd dat de resultaten van een herindeling vaak pas echt zichtbaar drie tot zes jaar na de herindeling (Schaap & Dool, 2014). Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat casussen te lang geleden zijn, waardoor respondenten geen

goed zicht meer hebben van het verloop van het herindelingsproces en sturing daarop. Logischerwijs kiezen we dan ook herindelingen die tussen 2009 en 2012 zijn afgerond.

In de periode 2009-2012 zijn verschillende herindelingen voltrokken, namelijk herindelingen tot de volgende gemeenten:

Tabel 10. Overzicht gemeentelijke herindelingen tussen 2009 en 2012.

Jaartal	Herindeling
2012	Hollands Kroon
2011	Bodegraven-Reeuwijk De Ronde Venen Eijsden-Margraten Oss Medemblik Stichtse Vecht Súdwest-Fryslân
2010	Horst aan de Maas Oldambt Peel en Maas Venlo Venray Zuidplas
2009	Bloemendaal Kaag en Braassem

Na een beoordeling van deze herindeling op de genoemde beoordelingscriteria zijn de casussen Hollands Kroon, Oldambt, Stichtse Vecht en Venlo gekozen. Hieronder volgt een beschrijving van de casussen en de bijbehorende criteria.

1 **Hollands Kroon**.

Criteria: gelijksoortig, vrijwillig, veel draagvlak, succesvol resultaat, heringedeeld in 2012.

Per 1 januari 2012 zijn vier gelijksoortige gemeenten, namelijk de gemeenten Wieringen, Wieringermeer, Anna Paulowna en Niedorp, samengegaan in de nieuwe gemeente Hollands Kroon. Deze herindeling was het resultaat van een lange periode van discussies over mogelijke herindelingen. Onder leiding van een informateur (ingesteld door de betrokken gemeenten) zijn verschillende herindelingsvoorstellen bekeken. Uiteindelijk is op vrijwillige basis besloten tot de gemeentelijke herindeling die resulteerde in het huidige Hollands Kroon. De herindeling had tot doel om te komen tot een minder kwetsbare en kwalitatief betere gemeentelijke organisatie. In hoeverre die doelen meetbaar zijn gemaakt, is niet op te maken uit de beschikbare informatie. Boogers e.a. (2014) constateren wel dat de herindeling tot het gewenste resultaat heeft geleid.

2 **Oldambt.**

Criteria: ongelijksoortig, onder druk van provincie, redelijk draagvlak, gemengd beeld over succes, heringedeeld in 2010.

Per 1 januari 2010 zijn de relatief kleine gemeenten Reiderland en Scheemda samengegaan met het grotere Winschoten in het huidige Oldambt. Hoewel alle drie de gemeenteraden instemden met de herindeling, is het herindelingsbesluit genomen onderdruk van de provincie Groningen. In de aanloop

van de herindeling is een uitgebreid financieel onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek laat zien, dat met de herindeling een structurele kostenverlaging is gerealiseerd op de formatie en dat de herindeling het moment vormde voor een herbeoordeling van (werk)processen en een kritische blik op – traditioneel gegroeide – uitgaven. Op basis van de beschikbare informatie is het niet op te maken hoe expliciet doelen zijn geformuleerd en die meetbaar zijn gemaakt. Betrokkenen beoordelen de herindeling wel als succesvol, hoewel meermaals ook de kanttekening is gemaakt dat niet het onderste uit de kan is gehaald.

3 **Stichtse Vecht**.

Criteria: gelijksoortig, onder druk van provincie, redelijk draagvlak, geen expliciete en meetbare doelen, gemengd beeld over succes, heringedeeld in 2011.

Per 2011 fuseerden de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen tot de gemeente Stichtse Vecht. Deze herindeling had geen vrijblijvend karakter vanwege de Ahri-procedure die in 2006 was gestart. In een rekenkameronderzoek (Rekenkamercommissie Stichtse Vecht, 2015) wordt genoemd dat de doelen van de herindeling impliciet waren. Met andere woorden: de doelen waren niet SMART geformuleerd en waarschijnlijk niet afgestemd met betrokkenen. Genoemd wordt dat de herindeling impliciet tot doel had om de bestuurskracht van de gemeenten te versterken en dat dit doel niet lokaal maar in Den Haag is geformuleerd. Uit interviews – gehouden in het kader van het rekenkameronderzoek (2015) – blijkt tevens dat het draagvlak voor de herindeling op lokaal niveau bij politiek en inwoners een teer punt was en blijft. Tot slot, interviews en vragenlijsten laten zien dat betrokkenen de herindeling als succesvol beschouwen, maar dit stemt niet overeen met de conclusies van het rekenkameronderzoek (2015). De Rekenkamer Stichtse Vecht oordeelt onder andere dat de raad en het college niet aantoonbaar sturen op het realiseren van efficiencyvoordelen die verwacht worden van de herindeling. Ook bewaken zij niet het niveau van dienstverlening aan de burger (Rekenkamer Stichtse Vecht, 2015, p. 62).

4 **Venlo**.

Criteria: ongelijksoortig, vrijwillig, veel draagvlak, geen expliciete en meetbare doelen, succesvol resultaat, heringedeeld in 2010.

De gemeenten Arcen en Velden en Venlo zijn per januari 2010 samengevoegd in de nieuwe gemeente Venlo. Deze herindeling is het voorbeeld van een ongelijksoortige herindeling waarin de plattelandsgemeente Arcen en Velden (een kleine 9.000 inwoners) samengaat met een stedelijke gemeente (ruim 90.000 inwoners). Door deze fusie ontstond een 100.000+-gemeente. Doel van deze fusie was een krachtiger lokaal bestuur creëren, dat in regionaal verband een trekkersrol moest kunnen vervullen. Voor het herindelingsontwerp bestond een groot lokaal en regionaal draagvlak. Op donderdag 3 september is de casusselectie met enkele partners – die actief betrokken zijn bij verschillende herindelingen – besproken. Tijdens deze bijeenkomst werd de heringedeelde gemeente Venlo (2010) aangedragen als interessante casus. Deze herindeling is relevant omdat de herindeling volgens partners heeft geresulteerd in een sterkere regionale positionering, waardoor regionale opgaven in de regio Noord-Limburg beter konden worden opgepakt.

Bijlage 5. Achtergrondinformatie Hollands Kroon

Beleid

Tabel 11 geeft de kostenontwikkelingen op de verschillende beleidsprogramma's weer. Het betreft begrotingscijfers.

Tabel 11. Kostenontwikkeling op beleidsprogramma's (Bron: IV3-gegevens; bedragen x€1.000)

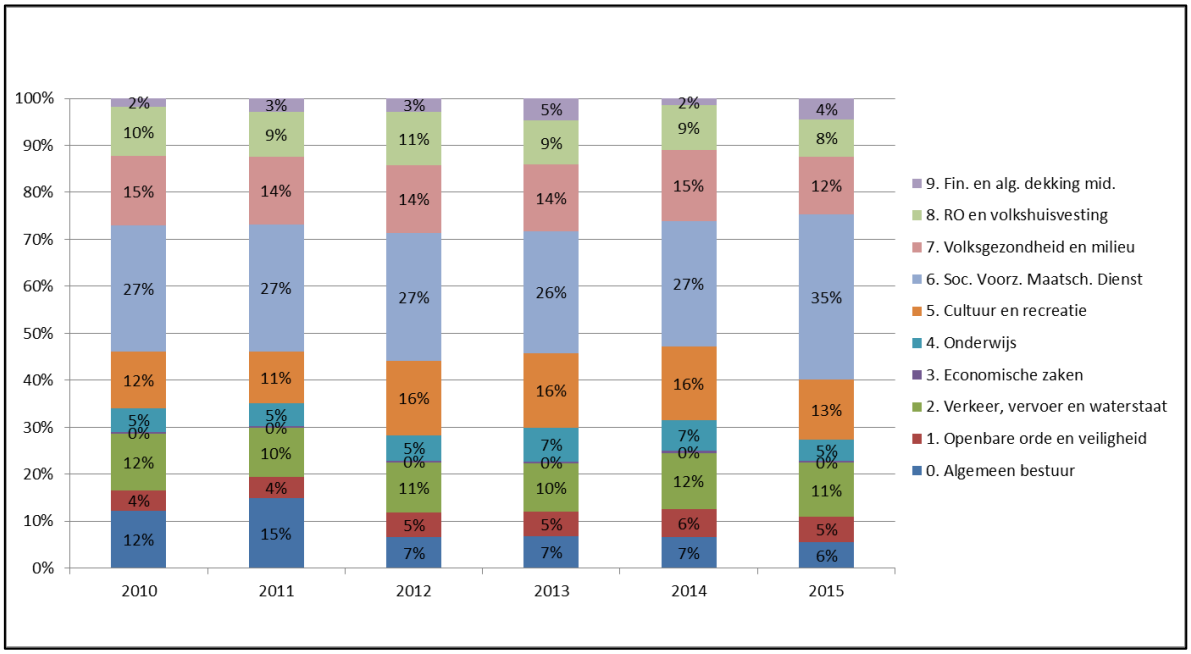
Beleidsprogramma	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0. Algemeen bestuur	€ 10.366	€ 13.179	€ 5.471	€ 5.658	€ 5.420	€ 5.179
1. Openbare orde en veiligheid	€ 3.655	€ 3.864	€ 4.278	€ 4.297	€ 4.884	€ 4.976
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 10.199	€ 9.246	€ 8.837	€ 8.494	€ 9.691	€ 10.678
3. Economische zaken	€ 304	€ 325	€ 285	€ 354	€ 338	€ 338
4. Onderwijs	€ 4.272	€ 4.290	€ 4.426	€ 5.910	€ 5.345	€ 4.281
5. Cultuur en recreatie	€ 10.105	€ 9.741	€ 13.178	€ 13.057	€ 12.801	€ 11.808
6. Soc. Voorz. Maatsch. Dienst	€ 22.699	€ 23.792	€ 22.445	€ 21.556	€ 21.602	€ 32.712
7. Volksgezondheid en milieu	€ 12.518	€ 12.766	€ 11.891	€ 11.722	€ 12.445	€ 11.432
8. RO en volkshuisvesting	€ 8.837	€ 8.325	€ 9.437	€ 7.717	€ 7.681	€ 7.400
9. Fin. en alg. dekking mid.	€ 1.565	€ 2.563	€ 2.314	€ 3.921	€ 1.223	€ 4.156
Eindtotaal	**€ 84.520**	**€ 88.091**	**€ 82.562**	**€ 82.686**	**€ 81.430**	**€ 92.960**

De volgende ontwikkelingen vallen op:

- De lasten van het algemeen bestuur zijn sterk gedaald in het jaar van herindeling (58%), na een stijging in het jaar voor de herindeling. Deze daling is grotendeels te verklaren door de vermindering van raads-collegeleden, gemeentesecretarissen, griffiers en bestuursondersteuning.
- Verder is een behoorlijke stijging op het programma Openbare orde en veiligheid waar te nemen in het jaar van herindeling (11%). De verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de gemeente een actievere rol wenste te vervullen ten aanzien van de veiligheid, onder andere door deelname aan werk- en projectgroepen van Programmabureau Integrale Veiligheid, de veiligheidsregio en andere partners (Programmabegroting 2012-2015, p. 11).
- Ook is een flinke stijging in de lasten voor het programma Cultuur & Recreatie in het jaar van herindeling te zien (35%). In de Programmabegroting 2012-2015 (p. 18) is te lezen dat ook op het gebied van sport en cultuur de gemeente een actieve rol wil vervullen in ondersteuning en stimulatie. In de beoogde plannen wordt veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van beleid, strategie en visie op het gebied van cultuur en recreatie.
- Op de overige beleidsprogramma's zijn geen duidelijke trends waar te nemen. Voor de programma's geldt dat een stijging of daling het gevolg kan zijn van een wijziging van de doorbelasting van kostenplaatsen.

/ In figuur 5 is de verdeling van de lasten voor de programma's te zien. Daarin is te zien dat Cultuur & Recreatie een groter aandeel heeft gekregen ten opzichte van voor de herindeling. In 2015 stijgen de lasten voor de sociale voorzieningen en maatschappelijke diensten, als gevolg van de decentralisaties op het sociaal domein (Programmabegroting 2015-2017).

Figuur 5. Verdeling kosten beleidsprogramma's Hollands Kroon (Bron: IV3-gegevens)



Formatie: loonsom en inhuur

Wat betreft loonsom en inhuur zijn weinig tot geen gegevens beschikbaar. Op inhuur is in ieder geval bezuinigd (zie tabel 12) en de directie heeft zichzelf daarop de afgelopen jaren ook taakstellingen opgelegd. In interviews wordt aangegeven dat er veel minder wordt ingehuurd en bij risicovolle projecten eerder intern personeel wordt ingezet dan voorheen. Eigen medewerkers worden ingezet bij grote projecten juist ook om te investeren in de groei van medewerkers.

Tabel 12. Daling personeelskosten 2011 (vier gemeenten) tot en met 2015 (Bron: Programmabegroting 2015-2018; bedragen x€1.000)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 e.v.
Start fusie	€ -2.100					
Taakstelling personeel		€ -500	€ -200	€ -200	€ -500	
Taakstelling inhuur		€ -200				
Extra taakstelling 2014 i.v.m. cao uit 2013				€ -250		
Structurele bezuinigingen	€ -2.100	€ -2.800	€ -3.000	€ -3.450	€ -4.150	€ -4.770
Incidenteel gerealiseerd		€ -300	€ -252			
Voorgestelde extra bezuiniging 2015					€ -620	
Totaal bezuinigd op personeel vanaf fusie	€ -2.100	€ -3.100	€ -3.252	€ -3.450	€ -4.770	€ -4.770

Inkoopvoordelen

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de feitelijke efficiencywinst op het gebied van inkoop. In de Programmabegroting 2012-2015 (p. 65) staat beschreven dat er op het onderhoud brandweer een efficiencyvoordeel gerealiseerd kan worden "*door zaken slimmer en efficiënter te organiseren, bijvoorbeeld door gebruikmaking van centrale inkoop*". Het gaat om een begrote taakstelling van € 50.000. Ook op het programma Financiën wordt een efficiencyvoordeel verwacht van € 75.000 door centrale inkoop (p. 68). Het is niet duidelijk of deze inkoopvoordelen ook gerealiseerd hadden kunnen worden in de voormalige gemeenten.

Frictiekosten

De frictiekosten zijn niet op één plaats in de begroting geboekt, maar op de posten waar ze betrekking op hebben (bijv. wachtgeld wethouders in de voorziening wachtgelden, investeringen ICT, etc.). Vanuit de frictiekostenvergoeding zijn er ook extra budgetten vrijgespeeld voor investeringen in ICT en huisvesting. De kapitaallasten van de eerste 4 á 5 jaar zijn hiermee afgedekt. Daarna wordt dit overgeboekt naar de specifieke exploitaties (bijv. Huisvesting). De laatste jaren zijn de frictiekosten via een afzonderlijke bestemmingsreserve afgewikkeld. Bij de jaarrekening 2015 valt het restantbedrag ad € 2,9 mln. vrij in de algemene reserve. Dit duidt erop dat het budget voor de frictiekosten toereikend is geweest.

Verbonden partijen

Het aantal verbonden partijen neemt na de herindeling niet af. Gemiddeld hebben de vier gemeenten voor de herindeling 15 verbonden partijen. Na de herindeling is dat aantal met vier gestegen tot 19 verbonden partijen en later gedaald naar 16 in 2015.

Tabel 13. Aantal verbonden partijen

Programmabegroting	Aantal verbonden partijen
2011	13 (Anna Paulowna), 16 (Niedorp),16 (Wieringermeer), Onbekend (Wieringen).
2012	19
2013	18
2014	17
2015	16

Bijlage 6. Achtergrondinformatie Oldambt

Beleid

Tabel 14 geeft de kostenontwikkelingen op de verschillende beleidsprogramma's weer.

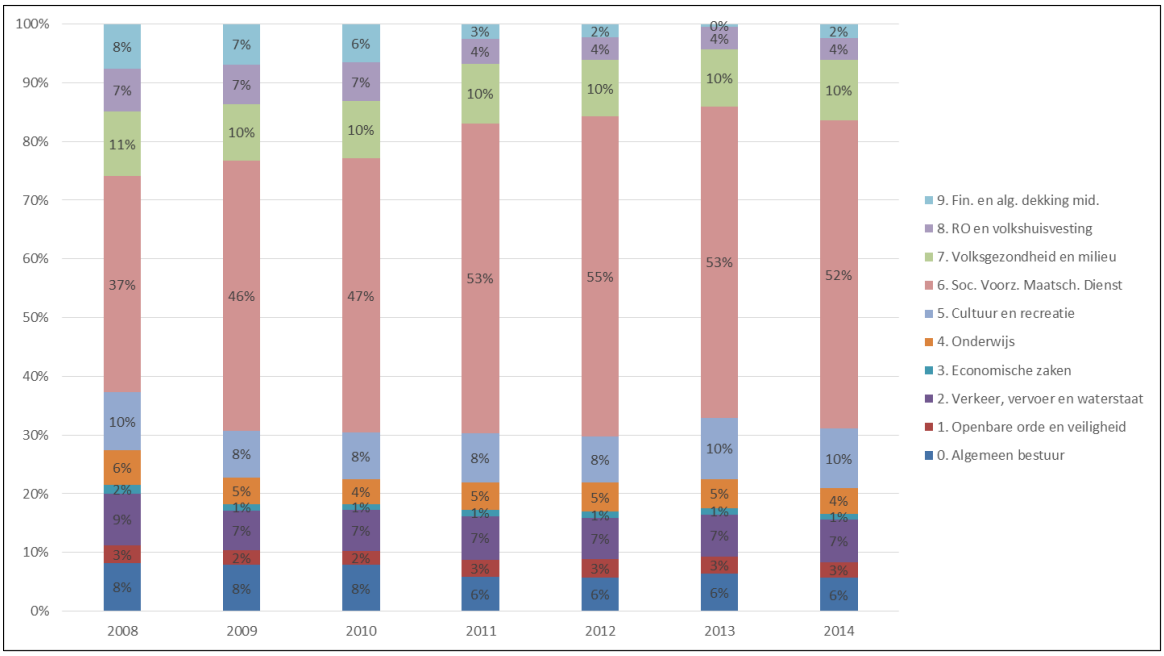
Tabel 14. Kostenontwikkeling op beleidsprogramma's Oldambt (Bron: IV3-gegevens; bedragen x€1.000)

Beleidsprogramma	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0. Algemeen bestuur	€ 7.171	€ 9.362	€ 9.362	€ 6.868	€ 6.911	€ 7.647	€ 6.706
1. Openbare orde en veiligheid	€ 2.016	€ 3.567	€ 2.918	€ 3.539	€ 3.863	€ 3.584	€ 3.154
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 4.519	€ 11.354	€ 8.196	€ 8.731	€ 8.313	€ 8.620	€ 8.669
3. Economische zaken	€ 1.253	€ 1.360	€ 1.273	€ 1.387	€ 1.416	€ 1.261	€ 1.144
4. Onderwijs	€ 4.062	€ 6.468	€ 4.975	€ 5.471	€ 5.914	€ 6.003	€ 5.185
5. Cultuur en recreatie	€ 5.870	€ 12.251	€ 9.532	€ 9.956	€ 9.423	€ 12.581	€ 11.943
6. Soc. Voorz. Maatsch. Dienst	€ 24.642	€ 62.423	€ 55.573	€ 62.543	€ 65.814	€ 63.831	€ 62.147
7. Volksgezondheid en milieu	€ 5.905	€ 15.150	€ 11.661	€ 11.978	€ 11.518	€ 11.745	€ 12.258
8. RO en volkshuisvesting	€ 4.128	€ 10.251	€ 7.918	€ 5.037	€ 4.630	€ 4.639	€ 4.405
9. Fin. En alg. dekking mid. (na bestemming)	€ 6.477	€ 11.673	€ 10.477	€ 3.263	€ 3.845	€ 2.643	€ 4.921
Eindtotaal	€ 66.043	€ 143.859	€ 121.885	€ 118.773	€ 121.647	€ 122.554	€ 120.532

Daaruit valt op te leiden dat:

- De kosten voor het **algemeen bestuur** in het eerste jaar na de herindeling gelijk blijven, nadat deze kosten voorafgaand aan de herindeling fors zijn gestegen. In het tweede jaar na de herindeling dalend de kosten voor algemeen bestuur. Kortom: de besparingen op algemeen bestuur lijken een jaar later te zijn gerealiseerd.
- Wat opvalt is dat voorafgaand aan de herindeling de kosten op alle beleidsterreinen stijgen: van 9% (Economische Zaken) tot 157% (Volksgezondheid en milieu). Forse kostenstijgingen voorafgaand aan de herindeling waren eveneens zichtbaar op de beleidsterreinen Verkeer, vervoer en waterstaat (151%) en Sociale Voorzieningen en Maatschappelijke Dienstverlening (153%).
- In het herindelingsjaar (2010) is een kostendaling op alle beleidsterreinen zichtbaar (uitgezonderd de kosten voor *algemeen bestuur*), variërend van 6% (€ 87) op economische zaken tot 28% (€ 3.158) op verkeer, vervoer en waterstaat.

Figuur 6. Verdeling kosten beleidsprogramma's Oldambt (Bron: IV3-gegevens)



Formatie

Ter voorbereiding op de herindeling is achtereenvolgens een formatieplan opgesteld (op basis van inzicht in de huidige formatie, normformatie en streefformatie) en invulling gegeven aan een detailstructuur. De *normformatie* is bepaald aan de hand van kengetallen van gemeenten met vergelijkbare omvang en vergelijkbare objectieve kenmerken (zoals de afgifte van het aantal vergunningen, het aantal verstrekte producten burgerzaken, de mate waarin openbaar onderwijs voorkomt, de omvang van de woningbouw, eventuele milieuproblematiek en de mate waarin werkzaamheden worden uitbesteed). Vervolgens is in verschillende overleggen bekeken in hoeverre en op welke manier deze formatie gerealiseerd kon worden in Oldambt.

Frictiekosten

Of het frictiekostenbudget in de praktijk ook daadwerkelijk voldoende is, is mede afhankelijk van de door de gemeenten te maken keuzes ten aanzien van de herindelingskosten. Voormalig gemeentesecretarissen noemen dat de frictiekosten die de gemeenten ontvingen lang niet voldoende waren om alle kosten te dekken. Genoemd is dat deze vergoeding met name niet toereikend was om financiële risico's in de civiele hoek, sociale zaken en grondexploitaties af te dekken. Echter, dit is niet het doel van de frictiekostenvergoeding en wordt ook niet onderbouwd vanuit de cijfers.

Tabel 15. Overzicht besteding frictiekostenvergoeding Oldambt (bedragen x€1.000)

	t.e.m. 2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
vm. Gemeente Winschoten	€ 4.026					€ 4.026
Gemeentelijke herindeling		€ 2.144	€ 1.028	€ 641	€ 357	€ 4.171
Totaal uitgaven	**€ 4.026**	**€ 2.144**	**€ 1.028**	**€ 641**	**€ 357**	**€ 8.197**
Bijdrage Provincie Blauwestadgemeenten	€ 200					200
Herindelingsvergoeding Gemeentefonds		€ 3.466	€ 1.740	€ 1.733	€ 1.740	€ 8.678
Saldo vergoeding	**€ 200**	**€ 3.466**	**€ 1.740**	**€ 1.733**	**€ 1.740**	**€ 8.878**
Saldo uitgaven -/- vergoeding	**€ 3.826**	**€ -1.322**	**€ -711**	**€ -1.092**	**€ -1.383**	**€ -682**

Reserve herindelingskosten		
2010	1.321.674	storting
2011	108.965	storting
2012	633.226	storting
2013	-2.063.865	vrijval

Verbonden partijen

Het aantal verbonden partijen is voor en na de herindeling gelijk. Voor de herindeling hadden de voormalig gemeenten gemiddeld 17 verbonden partijen. Na de herindeling schommelde dat aantal tussen de 16 en 17. De herindeling lijkt dus geen effect te hebben op het aantal verbonden partijen. Wel is in gesprekken genoemd, dat het aantal samenwerkingsverbanden waarschijnlijk zou zijn toegenomen als de herindeling niet was doorgevoerd (o.a. vanwege decentralisaties).

Tabel 16. Aantal verbonden partijen

Programmabegroting	Aantal verbonden partijen
2009	Scheemda: 14 Reiderland: 19 Winschoten: 18 = gemiddeld 17
2010	16
2011	17
2012	16
2013	17

Bijlage 7. Achtergrondinformatie Stichtse Vecht

Beleid

Tabel 17 geeft de kostenontwikkelingen op de verschillende beleidsprogramma's weer.

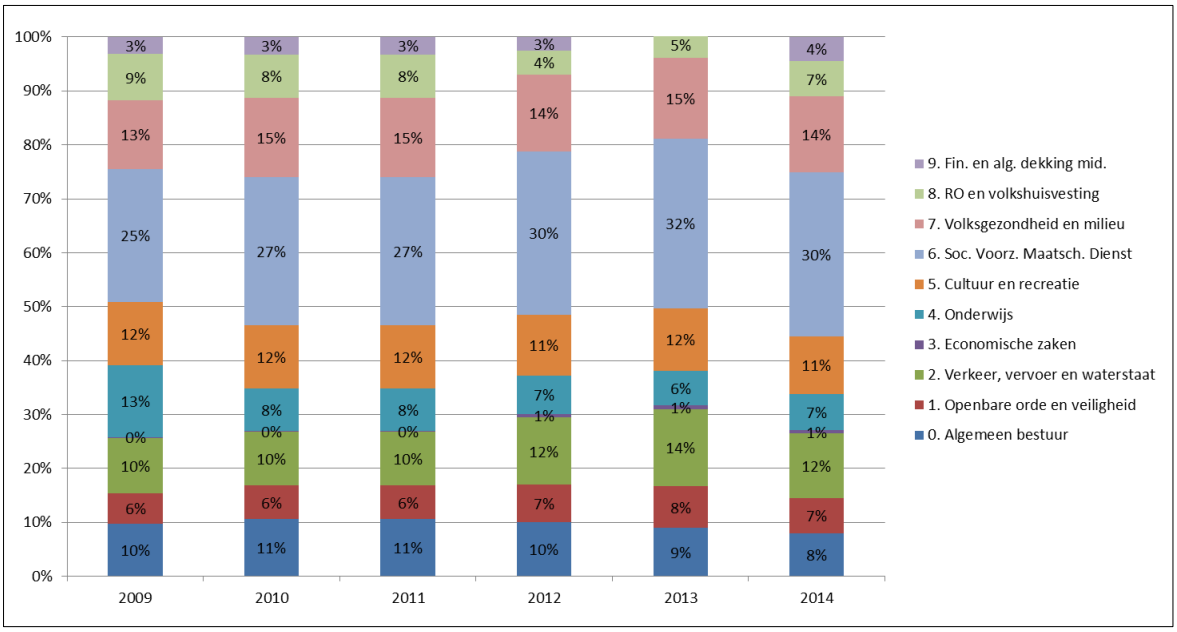
- In de gemeente werd rekening gehouden met één burgemeester, vier wethouders en drieëndertig raadsleden.[64] De daling ten opzichte van de voormalige gemeente is niet zichtbaar in de gegevens op programmaniveau. Daaruit blijkt dat in de periode van 2011 tot 2014 de kosten voor de functie Bestuursorganen gemiddeld met 4% per jaar zijn toegenomen.
- De grootste afname vond plaats in de functie Bestuurlijke samenwerking met gemiddeld 6%. Het aantal gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert bleef in de jaren na de herindeling overigens nagenoeg gelijk (zie de onderstaande tabel).
- Op de inhoudelijke beleidsprogramma's zijn geen duidelijke trends waar te nemen die toe te schrijven zijn aan de herindeling.

Tabel 17. Kostenontwikkeling op beleidsprogramma's Stichtse Vecht (Bron: IV3-gegevens; bedragen x€1.000)

Beleidsprogramma	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0. Algemeen bestuur	€ 11.289	€ 11.321	€ 11.321	€ 10.354	€ 8.759	€ 8.355
1. Openbare orde en veiligheid	€ 6.563	€ 6.727	€ 6.727	€ 7.130	€ 7.667	€ 6.922
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 11.854	€ 10.686	€ 10.686	€ 12.868	€ 14.047	€ 12.729
3. Economische zaken	€ 213	€ 169	€ 169	€ 729	€ 709	€ 591
4. Onderwijs	€ 15.378	€ 8.461	€ 8.461	€ 7.253	€ 6.315	€ 7.055
5. Cultuur en recreatie	€ 13.636	€ 12.569	€ 12.569	€ 11.793	€ 11.318	€ 11.412
6. Soc. Voorz. Maatsch. Dienst	€ 28.592	€ 29.460	€ 29.460	€ 31.217	€ 31.088	€ 32.225
7. Volksgezondheid en milieu	€ 14.723	€ 15.780	€ 15.780	€ 14.711	€ 14.691	€ 14.808
8. RO en volkshuisvesting	€ 9.931	€ 8.699	€ 8.699	€ 4.611	€ 4.677	€ 6.997
9. Fin. en alg. dekking mid.	€ 3.696	€ 3.459	€ 3.459	€ 2.608	€ -861	€ 4.709
Eindtotaal	€ 115.875	€ 107.331	€ 107.331	€ 103.274	€ 98.410	€ 105.803

[64] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 17.

Figuur 7. Verdeling kosten beleidsprogramma's Stichtse Vecht (Bron: IV3-gegevens)



Formatie

In tabel 18 staat de ontwikkeling van de formatie. De tabel is afkomstig uit het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de herindeling. In aanvulling geeft de gemeente zelf aan dat de formatie van het MT in 2011 zeven fte's bedroeg.

Tabel 18. Ontwikkeling formatie (Bron: Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, 2015, p. 27)

Afdeling	Begro-ting 2010	Jaar-rekening 2010	Advies Leeuw-endaal	Begro-ting 2011	Begro-ting 2012	Begro-ting 2013	Begro-ting 2014	Rea-lisatie (9-2014)
Directie			2	2	2	2	2	2
Concernstaf en Kabinet			6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	5,7
Publiekszaken			67,9	67,9	67,9	67,9	66,1	98,1
Ontwikkeling			61	61	61	61	57,1	59,5
Wijk en kernen			62,9	62,9	62,9	62,9	61,7	55,9
Veiligheid, vergunning, handhaving & toezicht			39,5	39,5	39,5	39,5	34	*)
Interne dienstverlening			107,8	107,8	107,8	107,8	105	107
BHV, medezeggeschap **)			3,8					
Bestuursstaf								7,3
Griffie **)			4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,1
Totaal formatie	**351,9**	**349,9**	**355,8**	**352,1**	**352,1**	**352,1**	**336,9**	**339,6**

***) Deze afdeling is in 2014 overgeheveld naar de afdelingen Publiekszaken en Bestuursstaf.

**) Deze formatie was niet in het functieboek opgenomen.

Op basis van deze tabel concluderen wij het volgende:

- De formatie na herindeling (2011 is het jaar van herindeling)) is fractioneel hoger dan de formatie voor herindeling.
- De formatie in de periode 2011-2013 blijft ongewijzigd.
- De formatie laat vanaf 2014 een daling zien. Dit is echter niet rechtstreeks te relateren aan de herindeling.
- Aangezien voor 2011 geen formatiegegevens uitgesplitst naar afdeling beschikbaar zijn, kunnen geen expliciete conclusies getrokken worden ten aanzien van bestuur, directie en bedrijfsvoering.
- De rekenkamer heeft ook onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de loonsom. Dit leidt niet tot andere beelden.[65]

Inhuur

Betrokkenen geven aan dat de schaalgrootte van de nieuwe gemeente als voordeel heeft dat er minder externe inhuur benodigd is. In het jaar 2010 (oude gemeenten) zitten nog veel incidentele effecten die betrekking hebben op de herindeling. Betrokkenen geven aan dat de nieuwe gemeente terughoudend is ten aanzien van externe inhuur, wat blijkt uit de afnemende kosten vanaf 2011.

[65] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 27.

Tabel 19. Omvang van externe inhuur

Jaar	Kosten
2009	Niet bekend
2010	€ 10.466.000
2011	€ 3.839.000
2012	€ 3.363.000
2013	€ 3.443.000

Bedrijfsvoering

In de onderstaande tabel staan de ontwikkelingen van de diverse onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals aangeleverd door de gemeente.

Tabel 20. Ontwikkeling kosten bedrijfsvoering

Kosten in euro	2011	2012	2013	2014
P&O	€ 3.040.565	€ 2.480.592	€ 1.443.724	€ 1.281.964
Juridische Zaken	€ 1.049.341	€ 1.197.423	€ 1.034.254	€ 902.521
Financiën	€ 1.028.301	€ 1.021.240	€ 1.022.852	€ 1.019.526
I&A	€ 4.986.867	€ 4.285.580	€ 4.077.524	€ 4.521.498
Communicatie	€ 840.503	€ 807.168	€ 834.392	€ 697.975
Huisvesting	€ 1.936.583	€ 1.762.602	€ 1.737.271	€ 1.818.015
Facilitaire Zaken	€ 1.961.937	€ 1.748.275	€ 1.549.359	€ 1.516.921
Totaal	*€ 14.844.096*	*€ 13.302.880*	*€ 11.699.375*	*€ 11.758.419*

Algemeen

In een audit bedrijfsvoering wordt geconcludeerd dat de gemeente op koers ligt in het op orde krijgen van een goede basis in de bedrijfsvoering.[66] Dit komt onder meer door de centrale positie van de concernstaf op het gebied van concernsturing (richtlijnen projectmanagement, programmatisch werken, implementatie risicomanagement en invoering A3-systematiek).[67] Een ontwikkelpunt is dat voor en na de herindeling meer aandacht had kunnen worden besteed aan de nieuwe organisatiecultuur en de kernwaarden. Zo is de onderlinge samenwerking tussen afdelingen en medewerkers nog steeds een aandachtspunt drie jaar na de herindeling.[68]

Financiën

Ten aanzien van Financiën is geen significante bezuiniging zichtbaar in de formatie. Dit is opmerkelijk, aangezien de planning-en-controlcycli van drie gemeenten worden samengevoegd en omdat er binnen één administratief systeem wordt gewerkt. Betrokkenen geven aan dat de besparing wel zichtbaar is in de bezettingscijfers. Na een bovenplaatsing van 7 formatieplaatsen na de herindeling is dit in de loop van de jaren teruggebracht naar de streefformatie inclusief 8% reductie. Daarnaast wordt na de herindeling een groot deel van de P&C werkzaamheden door de vakafdelingen zelf gedaan.

[66] Audit Bedrijfsvoering gemeente Stichtse Vecht, 2014, p. 6.

[67] Audit Bedrijfsvoering gemeente Stichtse Vecht, 2014, p. 14.

[68] Audit Bedrijfsvoering gemeente Stichtse Vecht, 2014, p. 8.

Inkoop

Het element Inkoop is als zodanig niet apart geadministreerd door de gemeente Stichtse Vecht. Wel wordt de inrichting van een Centrale inkoop en aanbestedingsdienst als efficiencymaatregel benoemd in de Strategische Heroverwegingen in november 2011.[69] Uit de interviews komt naar voren dat de inkoop hiermee op een efficiëntere manier is ingericht. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat er een overkoepelende inkooptaakstelling is ingeboekt en gerealiseerd.

Frictiekosten

De besteding van de frictiekosten is ambtelijk voorbereid. Acht werkgroepen hebben voorafgaand aan de herindeling in 2010 op hun eigen terrein gekeken welke frictiekosten ze verwachten als gevolg van de herindeling. Zij hebben dit voorgesteld aan de Stuurgroep, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in een raadsvoorstel.[70] In dit voorstel heeft de gemeenteraad uiteindelijk een bedrag van € 4.453.500 vastgesteld voor de kosten die vooral betrekking hebben op de inrichting van de projectorganisatie en de voorbereiding ten behoeve van de nieuwe organisatie. Hieronder valt ook het budget om formatieve knelpunten op te lossen.[71]

De rekenkamercommissie heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de besteding van het frictiekostenbudget. De rekenkamercommissie concludeert onder meer dat een belangrijk deel is besteed aan ICT, dat een aantal verantwoorde frictiekosten niet vallen binnen de definitie en dat andersom een aantal kosten uit de voormalige gemeenten niet uit de frictievergoeding zijn gedekt (terwijl die er wel voor in aanmerking zouden komen).

Verbonden partijen

De onderstaande gegevens zijn gebaseerd op de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegrotingen. Het aantal verbonden partijen is gedaald van 12 in 2011 naar 11 in 2014.

Tabel 21. Aantal verbonden partijen

Programmabegroting	Aantal verbonden partijen
2010	10 (Breukelen), 10 (Maarssen) en 10 (Loenen)
2011	12
2012	11
2013	11
2014	11

[69] Strategische heroverwegingen, november 2011, p. 56.

[70] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 35.

[71] Rekenkamerrapport gemeente Stichtse Vecht, Gemeentelijke herindeling: lasten of lusten (2015), p. 30.

Bijlage 8. Achtergrondinformatie Venlo

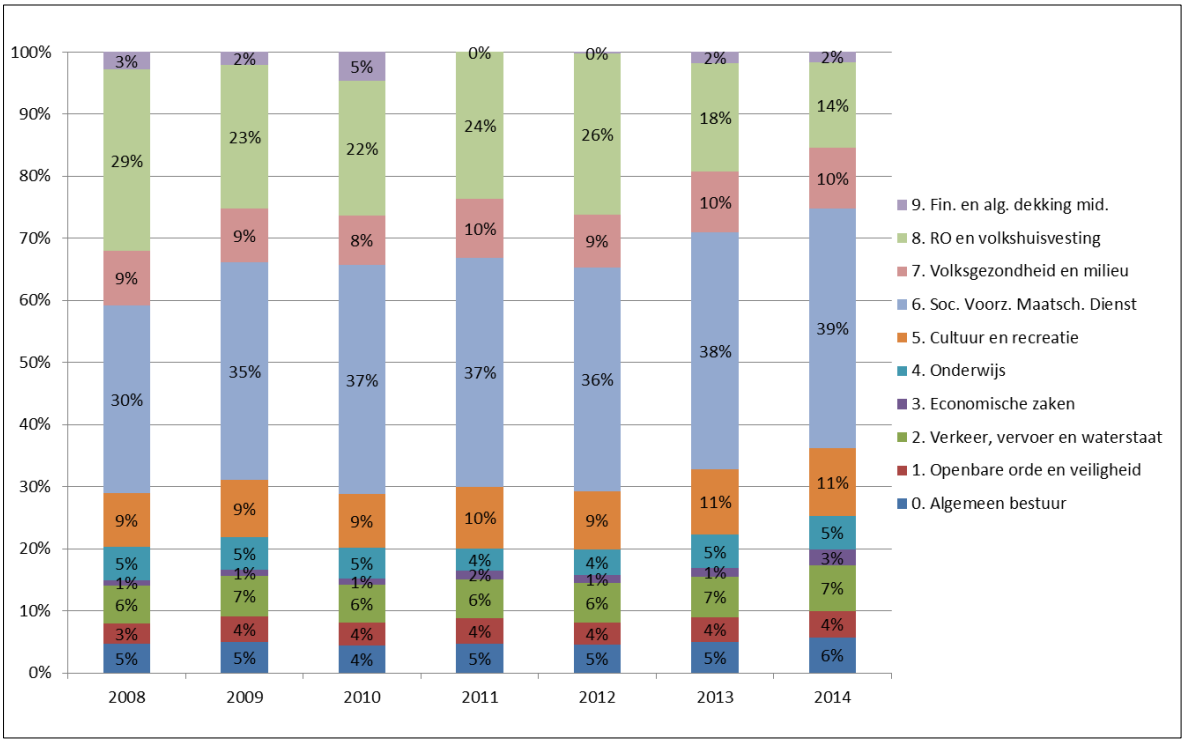
Beleid

Tabel 22 geeft de kostenontwikkelingen op de verschillende beleidsprogramma's weer.

Tabel 22. Kostenontwikkeling op beleidsprogramma's Venlo (Bron: IV3-gegevens; bedragen x€1.000)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Eindtotaal
0. Algemeen bestuur	€ 13.875	€ 15.622	€ 14.504	€ 15.286	€ 15.840	€ 15.523	€ 16.966	€ 107.616
1. Openbare orde en veiligheid	€ 10.025	€ 12.467	€ 11.744	€ 13.263	€ 12.049	€ 12.218	€ 12.659	€ 84.425
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 18.289	€ 20.438	€ 19.996	€ 20.215	€ 21.677	€ 20.300	€ 21.805	€ 142.720
3. Economische zaken	€ 2.325	€ 3.062	€ 2.974	€ 4.916	€ 4.452	€ 3.993	€ 7.609	€ 29.331
4. Onderwijs	€ 16.367	€ 16.070	€ 16.153	€ 11.513	€ 14.357	€ 16.603	€ 16.186	€ 107.249
5. Cultuur en recreatie	€ 25.599	€ 28.627	€ 28.041	€ 32.369	€ 31.924	€ 32.760	€ 32.460	€ 211.780
6. Soc. Voorz. Maatsch. Dienst	€ 90.389	€ 108.313	€ 119.532	€ 119.576	€ 123.594	€ 117.736	€ 114.476	€ 793.616
7. Volksgezondheid en milieu	€ 26.025	€ 26.990	€ 26.049	€ 31.026	€ 29.238	€ 29.905	€ 29.245	€ 198.478
8. RO en volkshuisvesting	€ 87.181	€ 71.356	€ 70.185	€ 76.678	€ 88.841	€ 54.209	€ 41.031	€ 489.481
9. Fin. en alg. dekking mid.	€ 8.461	€ 6.602	€ 15.094	€ 56	€ 1.045	€ 5.386	€ 4.750	€ 41.394
Totaal begrotingssaldo	€ 307.818	€ 318.935	€ 332.268	€ 332.462	€ 358.888	€ 325.348	€ 304.827	€ 2.280.546
Eindtotaal	**€ 606.354**	**€ 628.482**	**€ 656.540**	**€ 657.360**	**€ 701.905**	**€ 633.981**	**€ 602.014**	**€ 4.486.636**

Figuur 8. Verdeling kosten beleidsprogramma's Venlo (Bron: IV3-gegevens)



Inkoop

Vanwege de schaalomvang van de nieuwe gemeente zijn hier voordelen op behaald, bijvoorbeeld rond wegen en riolering. Op in inkoop is een financieel marginale winst gerealiseerd. Tijd en geld moet worden geïnvesteerd om de inkoopfunctie te professionaliseren (incidentele kosten).

Bijlage 9. Interviews

Naam	Functie
Hollands Kroon	
Dhr. Ruben Bakema	Financieel medewerker
Dhr. Marco Kerssens	Projectregisseur en voormalig afdelingshoofd
Mevr. Jolanda Verhoeks	Controller en ten tijde van de fusie gemeentesecretaris
Dhr. Arthur Cremers	Directeur strategie en projecten
Dhr. Wim van Twuijver	Huidig gemeentesecretaris (sinds april 2011)
Dhr. Jaap Nawijn	Huidig burgemeester (sinds september 2012)
Mevr. Anja van der Horst	Directeur bedrijfsvoering
Oldambt	
Dhr. Pieter Smit	Huidige burgemeester (sinds september 2010)
Dhr. Herman Groothuis	Huidige gemeentesecretaris (sinds februari 2009)
Dhr. Alexander van Dam	Voormalig gemeentesecretaris Winschoten (2008-2010)
Dhr. Marinus van der Wal	Voormalig gemeentesecretaris Scheemda (2004-2010)
Mevr. Fenny Klein	Voormalig gemeentesecretaris Reiderland
Dhr. Peter van Dam	Concerncontroller (sinds 2009)
Dhr. Willem Kant en dhr. Johann Glazenburg	Teamleider Financiën (sinds 1,5 jaar) Financieel consulent Sociale Zaken en voormalig hoofd Financiën Reiderland
Stichtse Vecht	
Dhr. Ap Kraaijenzank	Hoofd Financiën en Belastingen (gemeente Maarssen) en concerncontroller (gemeente Stichtse Vecht)
Dhr. Leo van Nieuwendijk	Voormalig gemeentesecretaris van de gemeente Stichtse Vecht (2010-2013)
Mevr. Annette van Hussel en dhr. Erwin Lelieveld	Huidige gemeentesecretaris gemeente Stichtse Vecht Teamleider Financiën gemeente Stichtse Vecht
Dhr. Pieter de Groene	Wethouder gemeente Stichtse Vecht
Dhr. René Jansen	Afdelingshoofd Publiekszaken
Venlo	
Dhr. Hubert Bruls	Voormalig burgemeester Venlo (2005 – 2012)
Mevr. Willemien Meijering	Voormalig gemeentesecretaris Venlo (2010 – 2014)
Dhr. Fons Tans	Voormalig burgemeester Arcen en Velden (2001 – 2010)
Dhr. Henk Mepschen	Managementadviseur afdeling Advies en Beheer
Dhr. Thijs Berkers	Concerncontroller