



Eindrapportage

Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?

De effecten, kansen en risico's
van ambtelijke fusies in kaart gebracht

Hans van der Werff

Philip van Veller

Wouter Saes

Anne van Heerwaarden

Martijn Bolkestein

25 januari 2018

Berenschot

Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?

De effecten, kansen en risico's
van ambtelijke fusies in kaart gebracht

Hans van der Werff

Philip van Veller

Wouter Saes

Anne van Heerwaarden

Martijn Bolkestein

25 januari 2018

Inhoud

INTRODUCTIE EN CONTEXT - SCOPE

BEVINDINGEN - OVERZICHT

INLEIDEND	1. Een wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van ambtelijke fusies 6	5 - CASUISTIEK	5. In gesprek over zes plus drie casussen 36
	1.1 Aanleiding 7		5.1 Inleiding 37
	1.2 Onderzoeksvragen en scope van de opdracht . 8		5.2 Negen casussen: vergelijkbaar én karakteristiek 38
	1.3 Berenschot in samenwerking met drie universiteiten 8		5.3 Perspectieven van burgers en maatschappelijke organisaties op ambtelijke organisaties 41
2+3 CONTEXT	1.4 Leeswijzer 8	5.4 Bevindingen van zes plus drie casussen langs de lijnen van het onderzoekkader 45	
	2. Ambtelijke fusies in beeld 10	5.5 Waarom komen ambtelijke fusies niet tot stand? 49	
	2.1 Inleiding 11	5.6 De meest opvallende aspecten 51	
	2.2 Een klassieke ambtelijke fusie: wat is dat eigenlijk? 12	6. Financiën en formatie afgezet tegen de benchmark 54	
	2.3 Een klassieke ambtelijke fusie afgezet tegen andere vormen van samenwerking 13	6.1 De opzet van onze analyse 55	
	2.4 De rollen in het kader van de sturing op een klassieke ambtelijke fusieorganisatie 15	6.2 Overhead ten opzichte van de totale organisatie 56	
	2.5 Bestuurskundige en juridische vormgeving van een ambtelijke fusieorganisatie 15	6.3 De resultaten 56	
2.6 Motieven voor een ambtelijke fusie 17	6.4 Meerkosten van een ambtelijke fusie 59		
4 METHODOLOGIE	2.7 Ambtelijke fusies: de feiten op een rij 19	6.5 Wegen de kostenvoordelen van ambtelijke fusie op tegen de 'weglekeffecten'? 61	
	3. De context: gemeenten in een tijd van schaalverandering 20	7. Onderzoeken en ervaringen uit andere sectoren 62	
	3.1 Inleiding 21	7.1 Publieke sector versus private sector 63	
	3.2 Trends in schaalverandering en hun uitwerking 22	7.2 Fusies in de private sector 64	
	4. De aanpak van het onderzoek 26	7.3 Psychologie versus ratio 65	
	4.1 Publieke waarde als leidende gedachte 27	7.4 Organisatiecultuur 66	
	4.2 Gebundelde krachten van de onderzoekswereld en wetenschap 28	7.5 Conclusie 66	
	4.3 Studie en cases 28		
4.4 Een aanpak die stoelt op ervaringen en wetenschappelijke onderzoeken 32			
4.5 Geobjectiveerd beeld én handelingsperspectief 33			



INZICHT

8: HOOFDTHEMATIEKEN

8. Hoofdtthematieken voortkomend uit het onderzoek	68
8.1 Inleiding	69
8.2 Effecten: potentie, maar wisselend resultaat	70
8.3 Totstandkoming: van improvisatie naar een weloverwogen keuze	73
8.4 Werking: behapbare complexiteit	76
8.5 Rol van de provincie	80

9: WETENSCHAPPELIJK

9. De wetenschappelijke duiding in relatie tot de thema's	82
9.1 Inleiding	84
9.2 Inhoudelijke duiding	84
9.3 Betekenis van de wetenschappelijke duiding	86



UITZICHT

10: ADVIEZEN EN CONCLUSIES

10. Conclusies en adviezen	88
10.1 Inleiding	89
10.2 Ambtelijke fusie in perspectief	89
10.3 Overwegingen	90
10.4 Conclusies	92
10.5 Slotconclusies	98

11: HANDELINGSPERSPECTIEF

11. Een handelingsperspectief voor provincies en gemeenten	100
11.1 Inleiding	101
11.2 De checklist	102
11.3 Het afwegingskader	102

Literatuur	104
-------------------------	------------

Bijlage	106
----------------------	------------

Een wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van ambtelijke fusies

Hoofdstuk 1

Ambtelijke fusies zijn een fenomeen die het afgelopen jaar een sterke vlucht hebben genomen. Dit onderzoek richt zich op de effecten van deze ambtelijke fusies en de mogelijke rol die de provincie daarin kan nemen.

Het onderzoek stoelt op een negental casussen, literatuuronderzoek, een benchmark en de inbreng en reflectie van een drietal hoogleraren. Hoofdstuk 1 tot en met 4 schetsen de context van deze ambtelijke fusies. Hoofdstuk 5, 6 en 7 geven overzicht van de bevindingen. Verder inzicht hierin worden geboden in de hoofdstukken 8 en 9. De afsluitende hoofdstukken 10 en 11 bieden uitzicht op een handelingsperspectief voor de toekomst.



1.1 Aanleiding

In Nederland is samenwerking tussen gemeenten relatief laat op gang gekomen. Waar er in de vijftiger jaren van de vorige eeuw reeds wetgeving voorhanden was om samenwerking mogelijk te maken, bleek rond 2000 intergemeentelijke samenwerking nog bijzonder beperkt te zijn. Sindsdien heeft het een grote vlucht genomen en werken alle gemeenten op veel fronten met collega-gemeenten samen, in een veelvoud van vormen. De ambtelijke fusie is één van die vormen: nog maar een aantal jaren geleden een uniek construct, maar nu een breed verbreide oplossing voor gemeenten.

Rond ambtelijke fusies bestaan krachtige beelden en vragen. Is het een eindoplossing of een tussenoplossing? Geloven bestuurders er echt in of is het een oplossing om iets anders (een herindeling) af te wenden? En ook praktische vragen: wat levert het op? En hoe stuur je nog als deelnemende gemeente?

De provincie is hoeder van de kwaliteit van het lokaal bestuur en stakeholder in de vormingsprocessen van regionale samenwerking. Ook deze rollen brengen vragen met zich mee: moet je ambtelijke fusies wel willen? Werkt het wel? Wat betekent het voor lokale bestuurskracht? En voor regionale bestuurskracht?

Vanuit hun systeemverantwoordelijkheid willen de provincies Zuid-Holland en Gelderland nu een betekenisvolle stap zetten om zich van duidelijker handelingsperspectief te voorzien: hoe stellen wij ons als provincies ten opzichte van het fenomeen ‘ambtelijke fusie’ op? Dit onderzoek naar de effecten van ambtelijke fusies is de uitwerking van deze stap. Meer kennis over de effecten van ambtelijke fusies en over hoe je een zorgvuldige afweging kan maken of een ambtelijke fusie in een specifieke situatie een verstandige keuze is, helpt provincies én gemeenten in hun te onderscheiden rollen.

1.2 Onderzoeksvragen en scope van de opdracht

Provincies Zuid-Holland en Gelderland wensen dus inzicht in de effecten van ambtelijke fusies en welke implicaties dit heeft voor hun rol¹⁾. Daar horen de volgende onderzoeksvragen bij:

1. In hoeverre levert een ambtelijke fusie een bijdrage aan het versterken van het lokale bestuur?
 - Is er bij de start aandacht voor de regionale context?
 - Wat zijn de (regionale) effecten van een ambtelijke fusie op de korte en middellange termijn?
 - Is het nog mogelijk dat andere gemeenten (later) aanhaken? En welke overwegingen spelen (daarbij) een rol in de keuze voor of tegen een ambtelijke fusie ten opzichte van andere samenwerkingsconstructies?
 - Is een ambtelijke fusie een stabiele eindoplossing of een tussenstap?
 - Is er invloed op de autonomie van de raad van een gemeente?
2. Hoe kan de provinciale rol hierbij worden ingevuld, welke instrumenten kan de provincie benutten en welke indicatoren kunnen worden ingezet bij toetsing van een ambtelijke fusie? Met andere woorden: wat zou een afwegingskader kunnen zijn bij toetsing van ambtelijke fusies?

1.3 Berenschot in samenwerking met drie universiteiten

Dit rapport dient zeggingskracht te hebben en gezaghebbend te zijn, voor de provincies en de gemeenten. Vanuit dit uitgangspunt hebben wij het van groot belang gevonden om de kennis van drie hoogleraren in te brengen in aanvulling op onze ruime ervaring in de publieke sector. Een ervaring die stoelt op inzichten uit vele praktijksituaties en onze unieke benchmarkdatabase waarin kosten en formatie van 330 ambtelijke organisaties zijn opgenomen. De hoogleraren brengen niet alleen eigen kennis in, maar ontsluiten vele andere relevante bronnen die gerelateerd zijn aan het onderzoeksdomein.

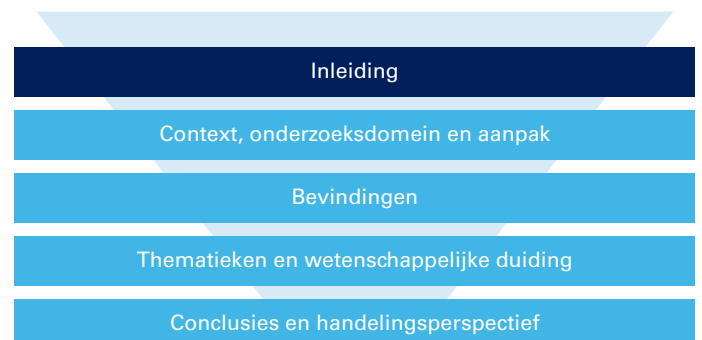
In het kader van dit onderzoek zijn een drietal hoogleraren betrokken:

- Prof. dr. S.A.H. (Bas) Denters, Universiteit Twente
- Prof. dr. E.M. (Esther-Mirjam) Sent, Radboud Universiteit Nijmegen
- Prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot, Vrije Universiteit Amsterdam

Met deze partners in het onderzoek komen verschillende stromingen samen. Stromingen die in onderzoek en publicaties meer inzetten op behoud van een kleine schaal, of juist uitgaan van schaalvergroting. De hoogleraren kiezen echter bewust voor een neutrale en objectieve wetenschappelijke houding. Dit creëert -juist met de combinatie van Berenschot en deze professoren - een gezaghebbend geheel dat niet vanwege de samenstelling beticht kan worden van vooringenomenheid.

1.4 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende opbouw. Hoofdstuk 2 en 3 geven een inkleuring van de context en het onderzoeksdomein. Wat is een ambtelijke fusie? Hoe vaak en in welke vorm komen ambtelijke fusies voor? En wat zijn de majeure invloeden, trends en ontwikkelingen die relevant zijn in het beoordelen van de effecten van ambtelijke fusies? Hoofdstuk 4 gaat dieper in op onze aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 5, 6 en 7 gaan over de bevindingen uit de onderzochte casussen (praktijkvoorbeelden van ambtelijke fusies) en het financieel onderzoek op basis van onze benchmark en ervaringen uit andere sectoren (bedrijfsleven: mergers and acquisitions). In hoofdstuk 8 detecteren we acht dominante hoofdthematieken, die voortkomen uit het onderzoek. Deze voorzien we van een wetenschappelijke duiding in hoofdstuk 9. Het voorliggend rapport wordt afgesloten met conclusies en adviezen (hoofdstuk 10) en een handelingsperspectief voor provincies en gemeenten (hoofdstuk 11).



1) In afstemming met de opdrachtgever richt het onderzoek zich specifiek op de effecten van het 'klassieke' ambtelijke fusie construct. Dit is niet de enige verschijningsvorm van een ambtelijke fusie. Deze kan namelijk ook formeel-juridisch tot stand komen middels een enkelvoudige centrumconstructie. Deze laatste variant valt echter buiten de scope van dit onderzoek. In hoofdstuk twee wordt dit nader toegelicht.



Ambtelijke fusies in beeld

Hoofdstuk 2

In Nederland zijn momenteel 25 ambtelijke fusie organisaties. Van de verschillende vormen van ambtelijke fusies, richt dit onderzoek zich op die ambtelijke fusies waarbij meerdere deelnemende gemeenten gezamenlijk eigenaar en opdrachtgever zijn van de zelfstandige ambtelijke organisatie. In die constellatie bestaan verschillende rollen, die in dit hoofdstuk worden geschetst. De ambtelijke fusies zijn aangegaan vanuit verschillende motieven en verwachtingen en worden op verschillende wijzen ingericht.



2.1 Inleiding

Gemeenten hebben in toenemende mate te maken met een uitbreiding van het takenpakket, hoge (financiële) eisen en een grotere complexiteit van de gestelde opgaven. Voor veel gemeenten is (verregaande) intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk om de kracht van het bestuur en de organisatie zodanig te versterken dat de gemeentelijke taken op een kwalitatief goed niveau kunnen worden gerealiseerd en te waarborgen dat de gemeente zoveel mogelijk publieke waarde levert voor haar inwoners.

In dit onderzoek richten wij ons op het concept 'ambtelijke fusie' als een van de meest verregaande vormen van intergemeentelijke samenwerking. Sinds dit concept in 2002 voor het eerst werd geïntroduceerd door de Denktank 'De Kornuyten' onder leiding van dr. Arno Korsten (2002) heeft de samenwerkingsvorm een vlucht genomen. De ambtelijke fusie is verworpen tot een van de opties voor gemeentelijke samenwerking.

Een ambtelijke fusie onderscheidt zich van andere intergemeentelijke samenwerkingsvormen doordat het betrekking heeft op:

- beleidsvoorbereiding en uitvoering in het primaire proces; daarin onderscheidt de ambtelijke fusie zich van bijvoorbeeld een shared service center (dat enkel betrekking heeft op de bedrijfsvoering).
- het tot stand brengen van één ambtelijke organisatie over de volledige breedte van het gemeentelijke takenpakket, met andere woorden; geen samenwerking op één of enkele individuele taken.
- Het behouden van de bevoegdheden van de deelnemende gemeenten, waarbij er in beginsel geen bevoegdheden overgedragen (gedelegeerd) worden aan de ambtelijke fusieorganisatie²⁾. Dan zou namelijk (tevens) sprake zijn van (een mate van) bestuurlijke opschaling.

2) Overdracht van PIOFACH (bedrijfsvoerings) taken is denkbaar en is in de praktijk een enkele keer waargenomen.

In dit hoofdstuk wordt het concept ambtelijke fusie nader in beeld gebracht, waarbij specifiek wordt ingegaan op de ‘klassieke’ ambtelijke fusie. Allereerst door te duiden wat een ‘klassieke’ ambtelijke fusie is (paragraaf 2.2) en hoe het zich verhoudt tot andere vormen van intergemeentelijke samenwerking (paragraaf 2.3). Vervolgens worden de voornaamste sturingsrollen in een ambtelijke fusie belicht (paragraaf 2.4). Daaropvolgend worden de bestuurlijk-juridische constructen die ten grondslag liggen aan de ambtelijke fusies geduid (paragraaf 2.5). Nadat de belangrijkste contouren van (klassieke) ambtelijke fusies geschetst zijn, worden de belangrijkste beoogde voor- en nadelen van een ambtelijke fusie benoemd (paragraaf 2.6) en de huidige verschijningsvormen van ambtelijke fusies in Nederland in kaart gebracht (paragraaf 2.7). Deze onderdelen gecombineerd bieden inzicht in de huidige stand van zaken rondom ambtelijke fusies in Nederland, zowel bestuurlijk, juridisch als organisatorisch.

2.2 Een klassieke ambtelijke fusie: wat is dat eigenlijk?

Een klassieke ambtelijke fusie is in de kern een samenwerking waarbij twee of meer gemeenten hun ambtelijke organisatie onderbrengen in één gemeenschappelijke entiteit met een eigen directie, die vervolgens de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en ondersteuning verzorgt voor de deelnemende gemeenten. De bedrijfsvoeringsmiddelen en het personeel van de deelnemende gemeenten worden ondergebracht in deze aparte entiteit. Politiek-bestuurlijk blijven de gemeenten zelfstandig en behouden elk een eigen gemeenteraad, college van B&W, griffie(r) en gemeentesecretaris.³⁾ De bevoegdheden en de rol van de gemeenteraad veranderen formeel gezien niet. Er is sprake van ambtelijke krachtenbundeling door opschaling, zonder dat deze met gemeentelijke herindeling gepaard gaat.⁴⁾



Vanuit bestuurlijk-juridisch perspectief, waarover meer in paragraaf 2.5, kan een ambtelijke fusie vorm krijgen als:

Een **zelfstandige organisatie** (de klassieke ambtelijke fusie). Gemeenten bundelen hun volledige ambtelijke capaciteit in een aparte juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid. Deze entiteit verleent als opdrachtnemer diensten aan de deelnemende gemeenten (eigenaar én opdrachtgever). De klassieke ambtelijke fusie staat in dit onderzoek centraal.

Een **enkelvoudige centrumconstructie**. Een of meer (vaak kleinere) gemeente(n) brengen hun volledige ambtelijke capaciteit onder bij de (vaak grotere) centrumgemeente. De grote centrumgemeente is eigenaar van de ambtelijke organisatie en tevens opdrachtnemer. De overige gemeente(n) heeft/hebben slechts een rol als opdrachtgever.

Wij beschouwen de *meervoudige centrumconstructies* niet als mogelijke vorm voor een ambtelijke fusieorganisatie. In een meervoudige centrumregeling is (blijft) namelijk *per definitie* sprake van meerdere – juridisch afzonderlijke – ambtelijke organisaties.

Bij een klassieke ambtelijke fusie treden de gemeentebesturen van de individuele gemeenten op als mede-eigenaar én als opdrachtgever van de zelfstandige organisatie. De deelnemende gemeenten blijven individueel verantwoordelijk voor de uitvoering van wettelijke taken en het realiseren van bestuurlijke opgaven en (lokale) politieke ambities. De daadwerkelijke uitvoering van deze taken is belegd bij de ambtelijke fusieorganisatie, waarbij de deelnemende gemeenten diensten afnemen. Daarmee bedient de ambtelijke organisatie meerdere colleges van B&W.⁵⁾ De afzonderlijke colleges verantwoorden op hun beurt het beleid en de resultaten aan de eigen burgers via de gemeenteraad. In de taakuitoefening kunnen per gemeente verschillende accenten worden gelegd door specifieke wensen met betrekking tot de ‘couleur locale’. Voor het overige kan ervoor gekozen worden zoveel mogelijk te standaardiseren en harmoniseren.

De meeste ambtelijke fusies in Nederland zijn ambtelijke fusies in de ‘klassieke’ vorm. In enkele gevallen is er sprake van een enkelvoudige centrumregeling (bv. Aalsmeer-Amstelveen en Lossler-Enschede).⁶⁾

3) Zie voor de bijzondere positie van de gemeentesecretaris en de griffier hierna in voetnoot 19. In sommige gevallen behouden de autonome gemeenten sleutelfuncties dichtbij het gemeentebestuur. Zie hierna in paragraaf 2.6.

4) De gehanteerde definitie van klassieke ambtelijke fusies sluit aan bij de definitie van Seinstra & van de Laar (2016). *Samen sterker, maar toch apart*, p.13.

5) De afzonderlijke gemeenten houden bijvoorbeeld hun eigen begrotingscyclus. De ambtelijke organisatie maakt niet één, maar drie of meer aparte begrotingen en jaarrekeningen: voor elke gemeente afzonderlijk en voor de gemeenschappelijke regeling.

6) Een volledig overzicht van het aantal ambtelijke fusies vindt u in de bijlage bij dit rapport.

2.3 Een klassieke ambtelijke fusie afgezet tegen andere vormen van samenwerking

Sinds 2002 is er in toenemende mate aandacht voor intergemeentelijke samenwerking, soms als alternatief voor gemeentelijke herindeling. Door samenwerking beogen gemeenten de kosten te drukken, de kwaliteit te verhogen en/of de kwetsbaarheid te verminderen om de bestuurs- en slagkracht van gemeenten te versterken, maar ook de kleinschalige identiteit te behouden.⁷⁾ Een ambtelijke fusie is een van de ‘smaken’ van intergemeentelijke samenwerking. Een ambtelijke fusie is niet een op zichzelf staand concept, maar verhoudt zich tot andere vormen en gradaties van samenwerking tussen gemeenten.

Deze samenwerkingsverbanden verschillen van enkel informatie-uitwisseling tot de integratie van de volledige ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Er zijn verschillende taakvelden waar intergemeentelijke samenwerking zich op kan richten. Er kan grofweg onderscheid worden gemaakt in drie taakvelden⁸⁾.

1. **Bedrijfsvoeringstaken:** de zogenoemde PIOFACH-taken, die zich richten op personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. Het betreffen bedrijfsprocessen die de gemeente heeft, simpelweg vanwege het feit dat ze een organisatie is.
2. **Uitvoeringstaken:** Deze taken zijn publiekrechtelijk toebedeeld aan de gemeente, bijvoorbeeld het ophalen van afval, inning van onroerendzaakbelasting (ozb) en de uitgifte van beschikkingen zoals vergunningen of besluiten tot handhaving.
3. **Beleidsbepalende taken:** Deze taken zijn gericht op het opstellen van beleidsregels, (regionale) strategie- en planvorming.

Intergemeentelijke samenwerking kan in meer of mindere intensiteit gezamenlijk worden opgepakt, afhankelijk van het doel van de samenwerking.⁹⁾ De volgende overkoepelende niveaus van intergemeentelijke samenwerking worden onderscheiden, waarbinnen tevens verschillende gradaties van samenwerking zijn¹⁰⁾:

1. **Geen samenwerking:** Gemeenten werken volledig onafhankelijk van elkaar.
2. **Informele samenwerking:** Veel gemeenten werken op een informele manier met elkaar samen. Zowel ambtenaren als bestuurders ontmoeten hun counterparts bij andere gemeenten en wisselen kennis en ervaringen uit. De gemeente blijft volledig zelfstandig.
3. **Afstemming:** Dit is een lichte vorm van samenwerking, met formeel-juridische basis. De ambtenaren blijven onderdeel van de eigen organisatie, maar er wordt ambtelijk/bestuurlijk (structureel) met elkaar samengewerkt om schaalvoorwaarden te realiseren. De gemeenten beogen kennisdeling tussen de ambtelijke organisaties, bestuurlijke en ambtelijke afstemming en/of strategievorming. Er is geen sprake van formele en structurele overdracht van taken, bevoegdheden of mensen.
4. **Centrumconstructie¹¹⁾:** In een centrumconstructie is één gemeente belast met de uitvoering van één of meerdere specifieke taak/taken voor alle samenwerkende gemeenten, zonder dat daarvoor een nieuwe organisatie wordt opgericht. Het kan tevens zo zijn dat de deelnemende gemeenten over en weer taken uitvoeren voor andere deelnemende gemeenten.
5. **Zelfstandige organisatie:** De samenwerkende gemeenten voegen (delen van) hun ambtelijk apparaat samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie, die als opdrachtnemer diensten aan de deelnemende gemeentebesturen verleent. Dit kan voor één of meerdere specifieke taak/taken. De gemeenten besturen deze organisatie gezamenlijk.
6. **Bestuurlijke fusie:** Twee of meer autonome gemeenten fuseren zowel de ambtelijke organisatie en de gemeentebesturen. Ze vormen samen één nieuwe gemeente¹²⁾.

7) (Fraanje & Herweijer, 2013).

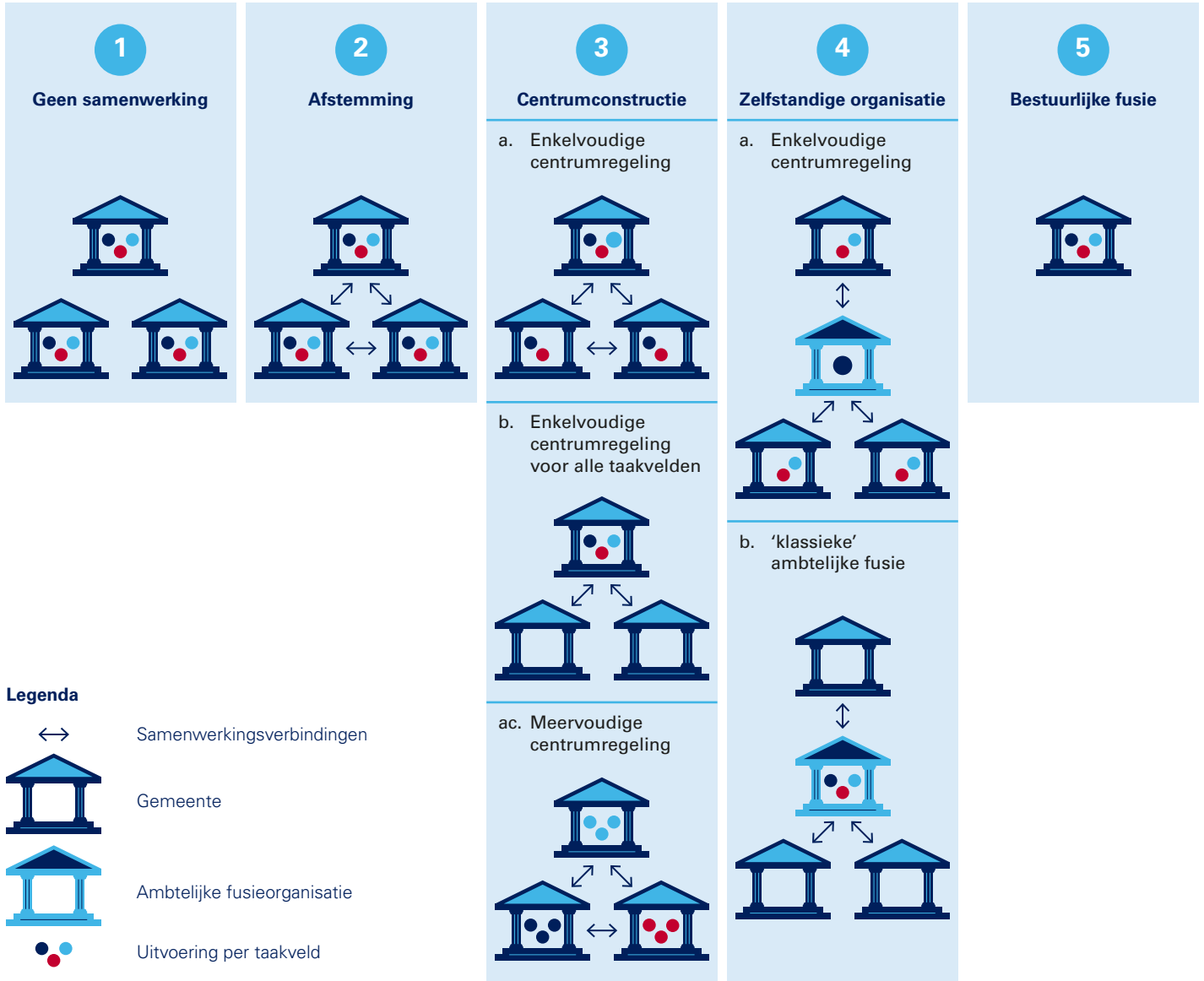
8) (VNG, 2015).

9) (VNG, 2015).

10) Voor een volledig overzicht van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking biedt het essay *Grip op samenwerking in de Praktijk – lessen en best practices uit gemeenten van Stolck, de Greef en Vellekoop* (2017) een handzaam overzicht op pagina 6.

11) In de handreiking intergemeentelijke samenwerking wordt dit ‘netwerk-samenwerking’ genoemd. In dit rapport wordt de voorkeur gegeven aan de term ‘centrumconstructie’.

12) Dit heeft er inmiddels toe geleid dat het aantal gemeenten in de afgelopen 165 jaar is afgenomen van 1.209 gemeenten in 1851 tot 380 gemeenten in 2018.



2.4 De rollen in het kader van de sturing op een klassieke ambtelijke fusieorganisatie

Een klassieke ambtelijke fusieorganisatie is in principe ‘van, voor en door’ de deelnemende gemeenten. Wij onderscheiden vijf rollen die op verschillende wijzen zijn belegd.¹³⁾

- **Eigenaar:** Bij een klassieke ambtelijke fusieorganisatie zijn de deelnemende gemeenten gezamenlijk eigenaar van organisatie. Het (algemeen) bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie stelt de jaarrekening van de fusieorganisatie vanuit deze rol vast.
- **Opdrachtgever en klant:** De individuele gemeenten vervullen de rol van opdrachtgever en klant van de ambtelijke fusieorganisatie. Deze rol is veelal in praktische zin belegd bij de gemeentesecretarissen.
- **Opdrachtnemer:** De (zelfstandige) ambtelijke fusieorganisatie voert de opdrachten van gemeentebesturen uit als opdrachtnemer. De opdrachtnemersrol is belegd bij de directie van de ambtelijke fusieorganisatie.
- **Toezichthouder:** Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is het (uiteindelijk) aan de gemeenteraden om toezicht te houden (al dan niet via de eigen colleges) op de ambtelijke fusieorganisatie.
- **Adviesfunctie gemeenten:** Een onderscheidend kenmerk van ambtelijke fusies is de clustering van (vrijwel al) het personeel bij één ambtelijke organisatie. Het organiseren van de adviesfunctie ten behoeve van de individuele gemeenten is daarmee een aandachtspunt (zie hierna paragraaf 2.5.3).

2.5 Bestuurskundige en juridische vormgeving van een ambtelijke fusieorganisatie

2.5.1 De juridische vormen van een ambtelijke fusieorganisatie

Ambtelijke fusieorganisaties kunnen op diverse manieren vorm krijgen. Binnen iedere juridische vorm kunnen vervolgens weer keuzes worden gemaakt over de inrichting.

De kern van een klassieke ambtelijke fusie is dat het *ambtelijke* beleidsvoorbereiding, -uitvoering en ondersteuning in één *gezamenlijke zelfstandige ambtelijke organisatie* betreft. Een klassieke ambtelijke fusieorganisatie kan twee juridische vormen hebben. De twee, beide op het publiekrecht gebaseerde¹⁴⁾, vormen zijn:

1. een openbaar lichaam, of
2. een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Sinds de introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie in de aangepaste Wet gemeenschappelijke regelingen van januari 2015 heeft deze juridische basis bij nog te vormen ambtelijke fusieorganisaties in de praktijk vaker de voorkeur gekregen.¹⁵⁾ In het kader van ambtelijke fusies kan een openbaar lichaam ook te verkiezen zijn als het wenselijk is om de voltallige colleges zitting te laten nemen in het bestuur (zie hierna).

In principe zou een ambtelijke fusie ook vorm kunnen krijgen als een enkelvoudige centrumconstructie. In het geval van een (enkelvoudige) **centrumconstructie** wordt de rechtspersoonlijkheid van een van de deelnemende gemeenten benut. De twee mogelijke juridische vormen in dat geval¹⁶⁾ zijn:

1. een centrumregeling, gebaseerd op het publiekrecht (Wgr), of
2. een (dienstverlenings)overeenkomst (tot opdracht), gebaseerd op het privaatrecht.

Een ambtelijke fusieorganisatie die als centrumconstructie is vormgegeven, valt buiten de reikwijdte van dit rapport (zoals hiervoor aangegeven) en is om die reden in dit onderzoek niet nader uitgewerkt.

2.5.2 De wijze waarop de topstructuur van de ambtelijke fusieorganisatie is georganiseerd

Een klassieke ambtelijke fusieorganisatie, die zoals hiervoor aangegeven per definitie de vorm kent van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie, kent een wettelijk vastgelegde bestuursstructuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

13) Landelijk Kennisplatform Ambtelijke Fusie (2014)

14) Andere – op het privaatrecht gebaseerde – varianten met rechtspersoonlijkheid, zoals de Besloten of Naamloze Vennootschap, stichting of vereniging komen gezien artikel 160, lid 2, Gemeentewet in beginsel niet in aanmerking.

15) In de praktijk van intergemeentelijke samenwerking ligt de keuze voor een openbaar lichaam voor de hand indien de wens is om bevoegdheden van raad te delegeren aan de nieuwe zelfstandige organisatie. Dit is bij een ambtelijke fusie echter niet aan de orde.

16) Indien wordt gekozen voor een centrumconstructie is een vervolgvraag of deze publiekrechtelijk of privaatrechtelijk vormgegeven wordt. Voor de governance maakt dit in de praktijk geen groot verschil, maar het aanbestedingsrecht en de fiscaliteit zijn in dit verband wel zeer belangrijke aandachtspunten.



- Een openbaar lichaam kent, voor zover hier van belang, altijd een Algemeen Bestuur én een Dagelijks Bestuur.
- Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent één (enkelvoudig) bestuur.

Het (algemeen/dagelijks) bestuur van een ambtelijke fusieorganisatie bestaat per definitie uit leden van het college van B&W.¹⁷⁾ De wet laat voor het overige veel ruimte om de bestuurlijke en ambtelijke topstructuur op maat in te richten.

De samenstelling van het bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie is een te maken keuze bij de inrichting. De belangrijkste varianten zijn om in het bestuur i) alle collegeleden vertegenwoordigd te laten zijn of ii) het bestuur te vormen met een deel van de colleges. In de eerste variant is in de praktijk de keuze voor een openbaar lichaam aangewezen, waarbij de voltallige colleges zitting nemen in het algemeen bestuur. Vanuit het algemeen bestuur wordt vervolgens het dagelijks bestuur afgevaardigd en belast met de dagelijkse leiding.

Met het oog op de besturing van de ambtelijke fusieorganisatie zullen daarnaast ook diverse gremia voor overleg en afstem-

ming worden ingericht. In de praktijk zien we dat in veel gevallen (informeel) overleg periodiek wordt georganiseerd tussen i) raden, ii) colleges, iii) portefeuillehouders, iv) gemeentesecretarissen en/of v) griffies. Ook is vaak voorzien in overleg tussen (ten behoeve van de individuele gemeente werkzame) accounthouders en hun tegenhangers in de ambtelijke fusieorganisatie.

Voorts is van belang hoe de ambtelijke topstructuur van de ambtelijke fusieorganisatie is samengesteld. In het geval van een klassieke ambtelijke fusie zijn er grosso modo twee manieren om de directie samen te stellen, namelijk door de directietaken te beleggen bij:

- een directieraad, bestaande uit de **gemeentesecretarissen** (personele unie). Er is geen heldere scheiding in de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer, aangezien deze bij dezelfde personen belegd zijn. Dit kan afbreuk doen aan de mogelijkheid om te verzakelijken. De verbinding tussen de individuele ambtelijke organisatie en de gemeenten is in deze variant over het algemeen sterker georganiseerd.
- een nieuw aan te trekken **onafhankelijke derde** (algemeen directeur) of een directieraad bestaande uit onafhankelijke derden. In deze variant is de rol van ambtelijk opdrachtgever helder gescheiden van de opdrachtnemersrol. Deze variant leidt over het algemeen tot een meer zakelijke en afstan-

17) In een openbaar lichaam kunnen ook raadsleden zitting hebben in het AB (en DB), maar dit is alleen mogelijk als (ook) raadsbevoegdheden gedelegeerd worden. Dit is bij een ambtelijke fusie niet aan de orde.



delijke relatie tussen de deelnemende gemeenten en de ambtelijke fusieorganisatie. De gemeentesecretarissen zijn in dit model in mindere mate in de positie om te sturen op de fusieorganisatie.

2.5.3 De positie van het personeel

Bij een klassieke ambtelijke fusieorganisatie komt het personeel¹⁸⁾ in beginsel in dienst van de fusieorganisatie. Gemeenten kiezen er echter soms voor om een beperkt aantal ambtenaren in dienst te houden en/of ambtenaren aan te wijzen die ter beschikking staan aan een van de gemeenten. Dit vanuit de gedachte dat gemeenten over de benodigde expertise moeten beschikken om hun individuele belangen te kunnen behartigen om de uitoefening van de eigenaars- en opdrachtgeversrol te borgen. In de praktijk worden verschillende keuzes gemaakt met betrekking tot het personeel:

- Personeel volledig onderbrengen: De ambtelijke organisaties worden volledig ondergebracht in één organisatie. Alleen de gemeentesecretaris en raadsgriffier blijven achter in de afzonderlijke gemeenten.

18) De (gemeente)secretaris en de griffier hebben in dit verband een bijzondere positie. Zie art. 100 Gemeentewet waarin is bepaald dat iedere gemeente een eigen (gemeente)secretaris en griffier heeft.

- Bestuursstaf bij de individuele gemeenten behouden: In sommige gevallen kiezen gemeenten ervoor om een klein team, bestaande uit bijvoorbeeld beleidsregisseurs, adviseurs, een controller en/of stafmedewerkers, bij de individuele gemeente in dienst te houden.
- De tussenvariant: ook is denkbaar dat gemeenten enkele ambtenaren (die formeel werkzaam zijn in de ambtelijke fusieorganisatie) krijgen toegewezen ten behoeve van hun gemeenten.

2.6 Motieven voor een ambtelijke fusie

Gemeenten hebben verschillende motieven om uit al deze vormen van intergemeentelijke samenwerking te kiezen voor een ambtelijke fusie. Deze keuze hangt af van de doelstellingen van de samenwerking en de mogelijke voordelen die een ambtelijke fusie biedt. Er zijn echter ook een aantal mogelijke nadelige neveneffecten verbonden aan ambtelijke fusies. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de voornaamste kansen en risico's die worden genoemd waar het gaat om ambtelijke fusies¹⁹⁾.

19) Ontleend uit Korsten (2015; 2017), Seinstra & van de Laar (2016), VNG (2015), Schaap et al (2017), Boogers, Slooijer et. Al (2015), Berenschot (2017) en www.ambtelijkefusies.nl.

KANSEN (MOGELIJKE VOORDELEN)

- Versterken uitvoeringskracht ambtelijke organisatie voor bestaande opgaven.
- Versterken uitvoeringskracht ambtelijke organisatie als antwoord op toekomstige ontwikkelingen.
- Door schaalvergroting en krachtenbundeling ruimte bieden voor versterking van de strategische beleids- en ontwikkelcapaciteit, innovatiemogelijkheden en de adaptiviteit van de organisatie.
- Verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners, (maatschappelijk) ondernemers en gemeentebesturen.
- Professionalisering (kennisdeling, specialisatie, competentieontwikkeling) op zowel het primair proces als de ondersteunende taken.
- Versterking van werkgeverschap door vergroting van kansen voor medewerkers en de aantrekkingskracht op talent.
- Verminderen van de kwetsbaarheid binnen de ambtelijke organisatie (minder eenpitters) en meer ruimte voor specialisatie.
- Beheersen of reduceren van kosten en bedrijfsvoeringslasten. Efficiency behalen in de uitvoering door schaal- en herhalingsvoordelen.
- Versterking van de (strategische) bestuurlijke positie in de regio door betere ambtelijke ondersteuning en advisering aan bestuurders.
- Behouden van bestuurlijke zelfstandigheid.
- Politiek-bestuurlijk blijft gemeentelijke kleur (keuzevrijheid) in tact voor het beleid.
- Behouden van de eigen identiteit en nabijheid van de gemeente (lokale frontoffice, behoud gemeentelijk logo, etc.)
- Het voorkomen van of vooruitlopen op een herindeling

RISICO'S (MOGELIJKE NADELEN)

- Meer (gevoel van) afstand tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur. Het bestuur wordt (gevoelsmatig) meer op afstand gezet.
- Minder beleidsvrijheid ten aanzien van bedrijfsvoering (personeel, ICT, huisvesting, faciliteiten); hierop zelfstandig ingrijpen in de (gezamenlijke) ambtelijke organisatie kan niet meer en hierover zullen dus vooraf heldere afspraken moeten worden gemaakt.
- Gemeentelijke kleur kan op beleidsrijke taken (gevoelsmatig) onder druk komen en er is sprake van verlengd lokaal bestuur op gemeentelijke taken (hoewel programmagelden achterblijven in de gemeenten).
- Met het oog op efficiency kan er vanuit de ambtelijke organisatie druk ontstaan op bestuurlijke beleidsafstemming.
- Complexiteit in termen van bestuurlijke aansturing en het ambtelijk bedienen van meerdere opdrachtgevers.

2.7 Ambtelijke fusies: de feiten op een rij

De eerste ambtelijke fusie in Nederland was op 1 januari 2007 een feit: toen bracht de gemeente Ten Boer zijn ambtelijke capaciteit onder bij de gemeente Groningen in een centrum-constructie. In 2008 vond de eerste 'klassieke' ambtelijke fusie plaats toen Blaricum, Eemnes en Laren hun ambtelijke organisaties samenbrachten in de ambtelijke fusieorganisatie BEL Combinatie. Sindsdien zijn er 27 ambtelijke fusieorganisaties ontstaan in verschillende verschijningsvormen, waarvan er op dit moment nog 25 bestaan. Bijlage 1 bevat een overzicht van de 27 ambtelijke fusieorganisaties, het aantal inwoners dat zij bedienen, de bestuurskundige en juridische vorm, de datum waarop de ambtelijke fusie in werking is getreden en eventuele bijzonderheden. We zetten hier de belangrijkste feiten op een rij:

1. Per 1 januari 2018 zijn er 25 ambtelijke fusies, waarbij 61 gemeenten betrokken zijn. Dit betekent dat 16% van de Nederlandse gemeenten haar ambtelijke capaciteit volledig gebundeld heeft met één of meer partnergemeenten.
2. Ambtelijke fusies tussen relatief gelijkwaardige partners, in termen van het aantal inwoners, krijgen veelal vorm volgens het 'klassieke' ambtelijke fusiemodel. Een ambtelijke fusie tussen één significant grotere gemeente en een of meer kleine gemeenten krijgt veelal vorm volgens het 'gastheer-model': de enkelvoudige centrumregeling.
3. De gemiddelde ambtelijke fusieorganisatie bedient ongeveer 78.000 inwoners. De werkorganisatie OVER-gemeenten van de gemeenten Oostzaan en Wormerland bedient het kleinste aantal inwoners: ongeveer 25.000. De enkelvoudige centrumregeling tussen Groningen en Ten Boer bedient het grootste aantal inwoners: bijna 210.000.
4. In enkele gevallen is een ambtelijke fusie uitgemond in een bestuurlijke fusie. Dit is voor het merendeel van de gemeenten niet het geval. Dit geldt voor: Groningen-Ten Boer, Millingen-Groesbeek en de fusieorganisatie De Waard (Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland).
5. Eind 2017 is in twee gevallen wegens ontevredenheid met de ambtelijke fusieorganisatie besloten om deze te ontbinden, zonder dat daar een bestuurlijke herindeling of anderszorgelijke samenwerking voor in de plaats komt. Dit geldt voor UW Samenwerking tussen IJsselstein en Montfoort en de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg. Deze ambtelijke fusies worden per 1 januari 2020 beëindigd.



Figuur 1 Overzichtskaart ambtelijke fusies in Nederland
(bron: <https://www.regioatlas.nl/doe-het-zelf-kaart/tplqp8>)

De context: gemeenten in een tijd van schaalverandering

Hoofdstuk 3

Maatschappelijke vraagstukken doen zich voor in verschillende schalen. Gemeenten moeten hun publieke waarde dan ook op verschillende schalen organiseren. Daarbij zijn processen van schaalvergroting en schaalverkleining zichtbaar. Ambtelijke fusies moeten worden gezien vanuit deze context van schaalverandering.



3.1 Inleiding

Het fenomeen ‘ambtelijke fusies’ kunnen we niet in isolement analyseren. Het is nodig dit te plaatsen in de bredere context waarbinnen gemeenten in Nederland in 2018 hun taken uitoefenen. We schetsen die context in dit hoofdstuk aan de hand van dominante trends in het openbaar bestuur en de samenleving. Hoe ziet het bestaan van een gemeente er anno 2018 uit? Daarbij is het begrip ‘publieke waarde’ leidend. Gemeenten streven de realisatie van publieke waarde na. We beschrijven de context dan ook vanuit het perspectief van publieke waarde.

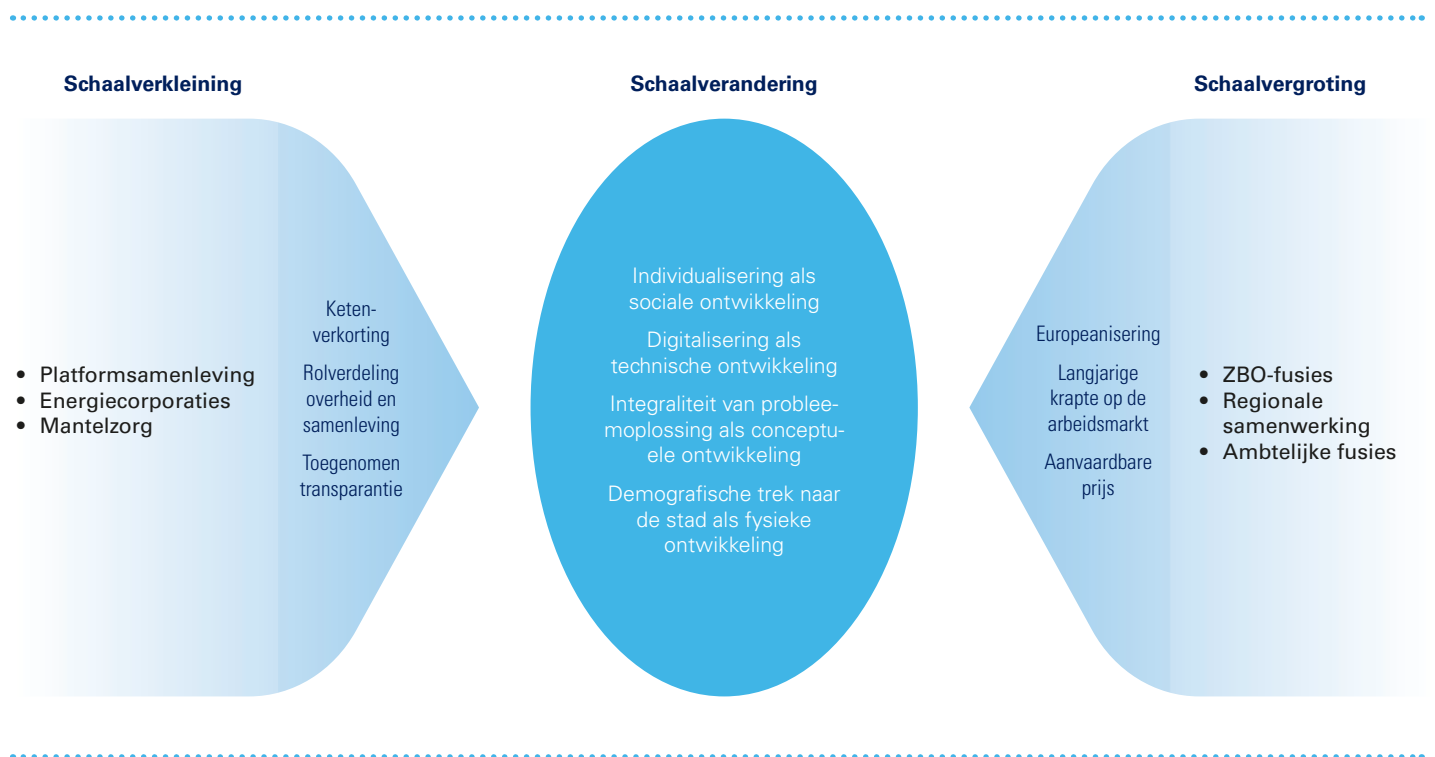
Het overall beeld is: gemeenten zijn in brede zin in beweging, zowel op het politieke, het bestuurlijke, als het organisatorische vlak. Er is een brede zoektocht/ontwikkeling gaande naar het optimaliseren van de productie van publieke waarde, waarbij gemeenten streven naar betere aansluiting op de samenleving waar zij in werken. Die zoektocht is een reactie op ontwikkelingen in de samenleving, die elkaar de afgelopen jaren in rap tempo opvolgen. We behandelen die trends hieronder, maar het effect is dat de combinatie van externe en interne factoren ertoe leidt dat gemeenten taken op een andere schaal aan willen pakken dan nu het geval is. Interessant is dat dit zowel kan leiden tot de wens iets op een grotere schaal dan die

van de gemeente te regelen, dan wel op een kleinere schaal. Oftewel, we constateren gelijktijdige *schaalverkleining* en *schaalvergroting*. Vaak worden deze termen als tegengestelden van elkaar gezien. Dit is deels ten onrechte, omdat schaalverkleining en schaalvergroting voor een groot deel dezelfde oorzaken kennen. We spreken in deze context daarom liever van *schaalverandering*.



3.2 Trends in schaalverandering en hun uitwerking

In onderstaand schema benoemen we vier hoofdtrends die impact hebben op de wijze waarop publieke waarde in het Nederlands openbaar bestuur tot stand komt. Het gevolg is een ietwat paradoxale ontwikkeling van gelijktijdige schaalvergroting en schaalverkleining, waar we op dit moment in Nederland vele verschijnselen van zien, die op de uiterste zijden van het schema zijn weergegeven. Specifiek worden schaalvergroting en schaalverkleining ook door kleinere trendmatige ontwikkelingen versterkt (al dan niet bewust vanuit beleidskeuzes). We werken hieronder de genoemde trends kort stuk voor stuk uit:



2. **Sociale trend: individualisering.** Mede als gevolg van de technologische trend, maar ook als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, zet individualisering in onze maatschappij door. Dit is te typeren in toenemende keuzemogelijkheden, toenemende ongestructureerdheid en onvoorspelbaarheid in de vorming van collectieven rondom belangen en in een voortdurende nadruk op het 'ik' (social media, commercie, beleid als 'een leven lang leren'). Gevolg is dat traditionele collectieven zoals vakbonden, verenigingen en partijen aan belang verliezen. En dat enerzijds het lokale belangrijker wordt: ieder individu kan in zijn of haar eigen context, maatwerkoplossingen leveren. Maar dat anderzijds individuen zich ook op steeds grotere schaal

1. **Technologische trend: informatisering en digitalisering.** De opkomst van informatisering en digitalisering als gevolg van groeiende technologische mogelijkheden zet onverkort door en is in alle aspecten van onze samenleving voelbaar. Gevolg is dat kosten van organiseren steeds lager worden (contact, interactie, informatie-uitwisseling), dat de informatiepositie van mensen en organisaties verbeterd is en dat transparantie van processen en beslissingen toeneemt. Dat alles heeft (verregaande) impact op de relatie tussen inwoner en overheid en raakt aan termen als zelfredzaamheid van inwoners, acceptatie van autoriteit en waarde van gezag, interactieve beleidsprocessen / participatie en vertrouwen/legitimiteit/transparantie.

mobiliseren (vaak via social media) én dat het leveren van maatwerk alleen betaalbaar is vanuit de efficiëntievoordelen die grootschalig organiseren met zich meebrengt.

3. **Conceptuele trend: integrale aanpak.** Onze maatschappij kijkt steeds integraler naar problematiek. Waar vroeger de aanpak van problematiek over het algemeen binnen de inhoudelijke inkadering van onderwerpen plaatsvond (kokerbenadering), wordt tegenwoordig veel meer gekeken naar een integrale aanpak (ketenbenadering). Dit leidt tot casusgericht werken, waarbij de verbinding wordt opgezocht tussen beleidsterreinen. Van de overheid wordt verwacht flexibeler en probleemgericht te gaan werken.

4. **Fysieke trend: demografie.** Urbanisatie en krimp. Mensen trekken richting de stad om te profiteren van de mogelijkheden van contacten, banen en uitwisseling van kennis en ideeën (De Groot et. al, 2010). Dit leidt tot uitdagingen voor gemeenten. Gemeenten in perifere gebieden krijgen te maken met bevolkingskrimp, terwijl steden in de Randstad te maken krijgen met een alsmaar groeiende bevolking. Dit leidt voor krimpgemeenten tot leegstand en een voorzieningenniveau dat onder druk komt te staan, terwijl in groeigemeenten de woningmarkt, arbeidsmarkt en voorzieningen ook onder druk staan, maar dan tegenovergesteld.

Versterkende factoren

Deze ontwikkelingen an sich leiden niet direct of automatisch tot vergaande schaalvergroting of schaalverkleining. Al deze ontwikkelingen kunnen namelijk zowel tot schaalvergroting als tot schaalverkleining leiden. Het effect wordt echter vergroot door een aantal versterkende factoren die ertoe leiden dat gemeenten de wens krijgen om zaken op een grotere dan wel kleinere schaal te organiseren. We onderscheiden drie factoren die zullen leiden tot schaalverkleining:

1. **Ketenverkorting:** Door de toenemende digitalisering van de samenleving worden alle ketens in deze samenleving korter. Niet alleen die tussen de burger en de overheid, maar ook die in de private sector. Door bijvoorbeeld Airbnb en Uber kunnen we tegenwoordig een eigen slaapplek huren zonder

tussenkost van een commerciële partij en een ritje maken zonder een taxi. Door ketenverkorting wordt de overheid beter benaderbaar. Mensen kunnen, thuis achter hun computer, in direct contact treden met hun wethouder of raadslid. Dit brengt enerzijds kansen met zich mee in termen van burgerparticipatie en draagvlak creëren. Anderzijds brengt het ook weer uitdagingen met zich mee, vanwege bedreiging, belediging en intimidatie.

2. **Rolverdeling samenleving en overheid:** Waar er vroeger altijd naar de overheid werd gekeken wanneer het ging om collectieve voorzieningen en sociale zekerheid, is dit de laatste jaren veranderd. Mensen pakken steeds meer dingen zelf op, of het nu gaat om mantelzorg of energiecorporaties. Dit betekent dat mensen andere behoeften krijgen wanneer het gaat om hun relatie met de overheid. Waar vroeger de burger als 'klant' kon worden bestempeld, is dat nu steeds meer een soort 'partner'-rol geworden. Om ervoor te zorgen dat de burger deze nieuwe rol goed in kan vullen, kijkt de overheid naar schaalverkleining en burgerparticipatie.
3. **Toegenomen transparantie:** De toegenomen transparantie in de samenleving komt voort uit de digitalisering van de samenleving en ligt in het verlengde van de ketenverkorting. Doordat digitalisering mensen in staat stelt veel meer informatie tot zich te nemen dan een aantal jaar geleden, leidt dit er tevens toe dat mensen ook steeds meer informatie tot



hun beschikking willen hebben. Daarnaast delen niet alleen maar conventionele media nieuws met de wereld, maar doen mensen dat zelf ook via social media of burgerjournalistiek. Op deze manier wordt het transparanter wat de overheid doet. De overheid maakt op haar beurt de beweging naar schaalverkleining om aan alle informatieaanvragen te kunnen voldoen en mensen beter te betrekken in datgene wat ze doet of waartoe ze beslist.

Naast deze drie factoren die leiden tot schaalverkleining, zijn er een drietal andere factoren die juist in tegengestelde richting werken. Zij zullen juist schaalvergroting in de hand werken:

A. **Europeanisering:** De Europese Unie heeft al een aantal jaren het 'Europa van de regio's' hoog in het vaandel staan. Dit betekent dat niet de soevereine staten binnen de Europese Unie, maar de regio's binnen deze staten een focuspunt zijn van Brussel. Programma's als Interreg zijn er zelfs op gestoeld om landsgrenzen tussen regio's te laten vervagen en er zijn legio subsidieregelingen beschikbaar om de regionale economie en arbeidsmarkt te stimuleren. Hierbij gelden echter vaak veeleisende voorwaarden waar overheden aan moeten kunnen voldoen. Voor gemeenten zijn deze gelden interessant, maar het huidige schaalniveau van gemeenten is niet groot genoeg om voor dergelijke regelingen in aanmerking te komen. Gemeenten zoeken daarom de samenwerking met anderen op om hier wel aan te kunnen voldoen, met schaalvergroting tot gevolg.

B. **Krapte op de arbeidsmarkt:** Doordat de economie, na jaren van crisis, weer aantrekt, vinden steeds meer mensen een baan. Gemeenten, met name in krimpregio's, merken dat het lastiger is om gekwalificeerd personeel te vinden om de taken, die bijvoorbeeld door decentralisaties vanuit het Rijk aan hen zijn toebedeeld, uit te voeren. Om een aantrekkelijkere werkgever te worden, zoeken gemeenten de samenwerking met anderen op. Op deze manier zijn doorgroeimogelijkheden en specialisaties van personeel beter mogelijk.

C. **Aanvaardbare prijs:** Met de hierboven genoemde toename van transparantie vanuit de overheid worden ook de overheidsfinanciën inzichtelijker. De laatste jaren hebben de overheidsuitgaven onder druk gestaan van de publieke opinie. Van de overheid wordt verwacht dat deze efficiënt en voor een aanvaardbare prijs haar taken uitvoert. Hoewel hier op zich niets aan is veranderd, is de hoogte van de prijs die mensen als aanvaardbaar zien naar beneden bijgesteld. Om efficiëntie van overheidshandelen te kunnen vergroten en daarmee kosten te kunnen besparen, zoeken gemeenten de samenwerking met anderen op.

Dit alles leidt ertoe dat gemeenten in een soort spagaat komen te zitten. Enerzijds wordt er van hen verwacht de relatie met de burger aan te halen en meer te gaan samenwerken met inwoners (of burgercollectieven). Anderzijds zien gemeenten zich genoodzaakt samen te werken met andere gemeenten om de uitdagingen van de eeuw aan te kunnen. Om zowel de wens van de burger als de noodzaak om samen te werken te kunnen combineren, zoeken gemeenten naar originele manieren van samenwerking met behoud van autonomie. Een van de mogelijkheden hierin is het aangaan van een ambtelijke fusie met een andere gemeente. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de effecten van zo'n fusieconstructie op de deelnemende gemeenten.



De aanpak van het onderzoek

Hoofdstuk 4

De methodologie van dit onderzoek gaat uit van een model waarin de te leveren publieke waarde samenhangt met de legitimiteit die wordt gegeven en de organisatie om het te realiseren. Deze factoren zijn vertaald naar een kader waar vanuit de ambtelijke fusies worden geanalyseerd. De ambtelijke fusie organisatie wordt tegen het licht gehouden in een gecombineerde methodologische aanpak. Tezamen mondt dit uit in een geobjectiveerd beeld én handelingsperspectief.



Inleiding

Context, onderzoeksdomein en aanpak

Bevindingen

Thematieken en wetenschappelijke duiding

Conclusies en handelingsperspectief

4.1 Publieke waarde als leidende gedachte

In dit onderzoek is het evaluatiekader gebaseerd op het Public Value-model van Mark Moore. De te realiseren *publieke waarde* staat daarbij centraal. Andere fundamentele elementen zijn legitimiteit en de capaciteit van bestuur en organisatie.

Overheidsorganisaties, zowel gemeenten, provincies als het Rijk, richten zich uiteindelijk op de realisatie van publieke waarde. Of het nu gaat om de ondersteuning van mensen waar dat nodig is, de aanleg van wegen, het handhaven van een

milieuverordening of het plannen van een nieuwe woonwijk. De publieke waarde kan worden uitgedrukt als optelsom van alle diensten (tegen aftrek van de kosten), maar is ook te schetsen in meer algemene termen (Wat wil je als gemeente bieden? Wat is belangrijk?).

De fundamentele onderliggende vraag in deze evaluatie is of en in hoeverre ambtelijke fusies tot méér publieke waarde kunnen leiden.

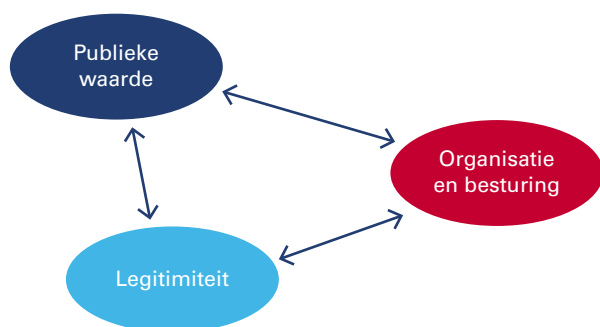
Tegelijkertijd is een fundamenteel kenmerk van overheidsorganisaties dat de waarde die zij leveren méér is dan een optelsom van producten verminderd met de prijs. Het gaat ook om het democratische gehalte ervan. Daarom kijken we niet alleen naar effectiviteit en efficiëntie (in Nederland vaak vertaald in kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, klantgerichtheid etc.), maar ook naar legitimiteit (vertaald in begrippen als waardering, democratisch gehalte).

Een derde element is de organisatie en besturing: de capaciteitskant van overheidsfunctioneren. Niet zelden beperkt een gebrekkige organisatie een overheid in het realiseren van publieke waarde; omgekeerd kan een sterke organisatie een grote(re) publieke waarde realiseren.

De realisatie van publieke waarde, de legitimiteit van de overheid en de capaciteitskant staan in het Public Value-model dat wij hanteren in verbinding. Immers, zij staan niet op zichzelf maar grijpen op elkaar in. Bij een goede balans tussen deze drie domeinen ontstaat publieke waarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze. Bij het ontwikkelen of onderzoeken van de strategie van overheidsorganisaties moeten de drie domeinen dus worden meegenomen.

In dit onderzoek zijn de volgende drie aspecten van de te ontwerpen gemeenten in samenhang onderzocht:

1. **Publieke waarde.** Dat wat je bereikt voor de samenleving.
2. **Organisatie en besturing.** De besturing, mensen en middelen die georganiseerd zijn om publieke waarde te kunnen realiseren.
3. **Legitimiteit.** De rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders.



De samenhang in dit model overtreft de gebruikelijke uitspraken over de "K's". Ten tweede geeft het model veel ruimte om met legitimiteit ook de democratische rol van de gemeenteraad en de aansluiting bij de bevolking te onderzoeken. Ten derde sluit het onderzoek aan bij de (inter)nationale theorievorming over het meten van publiek resultaat.

4.2 Gebundelde krachten van de onderzoekswereld en wetenschap

Als onderzoeksbureau heeft Berenschot jarenlange ervaring in onderzoek voor gemeenten of provincies naar bestuurskracht, bestuurlijke toekomst en samenwerkingsagenda's. Berenschot heeft daarnaast uitgebreide kennis en ervaring over de mogelijkheden en onmogelijkheden waarbinnen bestuurlijke en ambtelijke samenwerking vorm kunnen krijgen. Deze praktijkervaring is voor dit onderzoek gebundeld met de wetenschappelijke kennis en inzichten van hoogleraren van diverse universiteiten binnen Nederland.

Voor dit onderzoek is gezocht naar een gebalanceerde mix van partners die inzetten op behoud van een kleine schaal en die uitgaan van schaalvergroting. Daarnaast is er niet alleen ruimte voor de bestuurskundige blik op ambtelijke fusies, maar is ook expertise geworven op gedrag en rationaliteit van actoren. De combinatie van Berenschot als onderzoeksbureau en de wetenschappelijke expertise van deze professoren creëert een gezaghebbend geheel waarin ruimte is voor alle invalshoeken ten aanzien van gemeentelijke samenwerking.

4.3 Studie en cases

Onderzoeksvragen

Zoals in de inleiding al is aangegeven, zijn voor dit onderzoek vanuit de opdrachtgevers (de provincies Zuid-Holland en Gelderland) twee onderzoeksvragen meegegeven die leidend zullen zijn. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

Onderzoeksvraag 1: *In hoeverre levert een ambtelijke fusie een bijdrage aan het versterken van het lokale bestuur?*

Onderzoeksvraag 2: *Hoe kan de provinciale rol hierbij worden ingevuld, welke instrumenten kan de provincie benutten en welke indicatoren kunnen worden ingezet bij toetsing van een ambtelijke fusie?*

Ten aanzien van onderzoeksvraag 1 hebben de opdrachtgevers meegegeven in ieder geval in te gaan op een aantal thema's. Deze thema's zijn:

- De regionale context waarbinnen gemeenten zich bevinden.
- Het verschil tussen de fusie als eindoplossing of als tussenstap.
- De autonomie van de raad.
- De mogelijkheid van toetreding door extra partners.

Deze thema's hebben invloed op de causale relatie tussen ambtelijke fusies en de kracht van het lokale bestuur. De causale relatie tussen ambtelijke fusietrajecten en de kracht van het lokaal bestuur wordt gedefinieerd als een positieve relatie. We verwachten dat de aanwezigheid van een ambtelijke fusieorganisatie de kracht van het lokaal bestuur vergroot.

Het karakter van dit onderzoek naar ambtelijke fusies is kwalitatief. Dit betekent dat we geen gebruik zullen maken van statistische analyses met steekproeven om causale verbanden te verklaren, maar een aantal casussen intensief zullen bestuderen om generaliseerbare conclusies te kunnen trekken. Kwalitatief onderzoek naar casussen brengt altijd met zich mee dat het een beperkte generaliseerbaarheid kent. Omdat onderzoek wordt

gedaan naar een kleine 'n', is het lastig een geheel spectrum aan mogelijke uitkomsten van het fenomeen ambtelijke fusies te vangen. Dit betekent dat er aspecten onderbelicht kunnen worden, of volledig gemist. Aan de andere kant biedt dit wel de mogelijkheid een diepere analyse te maken van het fenomeen ambtelijke fusies, iets waar een kwantitatief/statistisch onderzoek minder ruimte toe laat.

Evaluatiekader als leidraad

De eerste hoofdvraag zoals die hierboven wordt gesteld, vraagt om een evaluatie van de organisatievorm 'ambtelijke fusie'. Een evaluatie is meer dan kortweg terugkijken. Terugkijken levert misschien interessante, maar ook vaak anekdotische beelden op. Het geeft pas houvast als een *evaluatiekader* voor de analyse wordt gehanteerd. Aan de ene kant omdat een evaluatiekader de verwachtingen gelijkstemt en aan de andere kant omdat het de kans op vruchtbare lessen en aanbevelingen substantieel vergroot. Een evaluatiekader geeft een analytisch framework voor zowel de operationalisering van de vraagstelling, de materiaalverzameling en -analyse, als de uiteindelijke beantwoording van de onderzoeksvragen. Het evaluatiekader zoals dat hieronder beschreven is, is gestoeld op het Public Value-model van Mark Moore.



PUBLIEKE WAARDE		
Resultaten <i>Met steeds onderscheid tussen korte, middellange en lange termijn</i>	Voor de eigen gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen van de fusieorganisatie passen bij de lokale opgaven • De dienstverlening aan burgers en bedrijven is verbeterd • De plannen van de gemeenten zijn inhoudelijk sterker geworden • De verhouding tussen resultaten en kosten is verbeterd • De adaptiviteit van de gemeentelijke organisatie om nieuwe taken op te pakken is vergroot • De organisatie kan effectief inspelen op opgaven • De organisatie kan waar gewenst differentiëren naar verschillende gemeenten • De visievorming, beleidsvorming en uitvoering is beter geworden door toename van kwaliteit van de medewerkers binnen de organisatie • De continuïteit is toegenomen door afname van kwetsbaarheid binnen de organisatie • De totale kosten van de organisatie zijn in verhouding tot het takenpakket afgenomen
	Voor de regio	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen van de fusieorganisatie passen bij de regionale opgaven • De slagkracht in de regio is verbeterd • De verhouding tussen inhoudelijke resultaten en kosten is verbeterd
LEGITIMITEIT		
Rechtmatigheid	Voor de gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • De collegeprogramma's worden nageleefd • Er wordt conform wet- en regelgeving gehandeld
	Voor de regio	<ul style="list-style-type: none"> • De afspraken in samenwerkingsverbanden worden nageleefd • Er wordt in samenwerkingsverbanden conform wet- en regelgeving gehandeld
Draagvlak	Voor de bevolking	<ul style="list-style-type: none"> • De burgers kunnen zich vinden in het bestaan van de fusieorganisatie • De ruimte voor maatschappelijk initiatief (participatie) is toegenomen.
	Voor de gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • De raden en colleges erkennen de wenselijkheid van het bestaan van de fusieorganisatie. • De gemeenteraden zijn tevreden over de resultaten en ondersteuning van de ambtelijke organisatie • De gemeenteraden zijn tevreden over de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de fusie-organisatie • De colleges zijn tevreden over de resultaten en ondersteuning van de ambtelijke organisatie • De colleges zijn tevreden over de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ambtelijke organisatie
	Voor de regio	<ul style="list-style-type: none"> • De partners van de gemeenten zijn tevreden over de resultaten en ondersteuning van de ambtelijke organisatie • De partners erkennen de wenselijkheid van het bestaan van de fusieorganisatie
BESTURING EN ORGANISATIE		
Besturingsgremia	Voor de gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • De raden zijn effectief gepositioneerd om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in te vullen • De colleges zijn effectief gepositioneerd om hun democratische verantwoordelijkheden in te vullen • Er is op bestuurlijk niveau een heldere verdeling van verantwoordelijkheden (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) • De besturingsgremia functioneren effectief (juiste personen en organisaties aan tafel, eerlijke afweging van belangen, slagvaardig en reductie van bestuurlijke drukte)
	Voor de regio	<ul style="list-style-type: none"> • De besturingsgremia van samenwerkingsverbanden functioneren effectief (juiste personen en organisaties aan tafel, eerlijke afweging van belangen, slagvaardig en reductie van bestuurlijke drukte) • De raden zijn effectief gepositioneerd om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in te vullen • De colleges zijn effectief gepositioneerd om hun verantwoordelijkheden in te vullen
Informatievoorziening	Voor de gemeenten en de regio	<ul style="list-style-type: none"> • De processen van informatievoorziening passen bij de cycli van besluitvorming, controle en verantwoording • De informatievoorziening is beknopt, to the point en gericht op het mogelijk maken van besluitvorming
Vormgeving ambtelijke organisatie	Voor de gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • De juridische vorm past bij de doelen van de fusiegemeenten • De juridische vorm maakt veranderingen in de toekomst (bv toetreding van een nieuwe gemeente) mogelijk • Er zijn duidelijke afspraken over besturing, doelen, kostenverdeling en evaluatie

Casusselectie

We hebben voor een kwalitatieve onderzoeksmethode gekozen, omdat er relatief weinig ambtelijke fusieconstructies in Nederland voorkomen. We achten het belangrijker een grondige analyse van een beperkte 'n' te kunnen maken, dan een soort foto van een grote 'n'. Dit heeft enerzijds te maken met de relatief kleine populatie van ambtelijke fusietrajecten. In statistisch onderzoek wordt vaak de vuistregel genomen dat de grootte van een onderzoeksgroep groter dan 30 dient te zijn (Hogg and Tanis, 2015). Wanneer we kijken naar de gehele populatie van ambtelijke fusietrajecten in Nederland, is die niet veel groter dan 30. Dat zou dus betekenen dat bijna de gehele populatie meegenomen zou moeten worden in een statistische analyse. Anderzijds zien we dat ambtelijke fusietrajecten enorm complexe trajecten zijn waar op veel verschillende momenten keuzes gemaakt dienen te worden, die tot een breed scala van mogelijke uitkomsten kunnen leiden. Dit betekent dat veel casussen niet goed vergelijkbaar zijn, waardoor het onderzoeksteam een statistische analyse op een versimpelde werkelijkheid niet als een gewenste onderzoeksopzet ziet.

De casussen die we hebben gekozen voor dit onderzoek zijn allemaal uniek op hun eigen manier. Voor de selectie van de casussen hebben we een aantal criteria gehanteerd:

- Geografische spreiding
- Regionale context
- Verschil in gemeentegrootte (zowel absoluut als relatief tot elkaar)
- Ingangsdatum
- Actualiteitswaarde

Hieruit zijn zes casussen van ambtelijke fusieorganisaties gekomen, die allemaal op een van deze aspecten een interessante toevoeging zijn aan het onderzoek. De selectie van de casussen is vervolgens getoetst bij de opdrachtgever en de hoogleraren die meewerken aan dit onderzoek. De zes casussen die op basis bovenstaande in dit onderzoek worden onderzocht, zijn:

- DDFK (Dantumadiel, Dongeradeel, Kollumerland & Ferweradiel)
- Werkorganisatie Duivenvoorde (Voorschoten & Wassenaar)
- CGM (Cuijk, Grave & Mill en St. Hubert)
- BAR (Barendrecht, Albrandswaard & Ridderkerk)
- De Kompanjie (Veendam & Pekela)
- Werkorganisatie De Wolden-Hoogeveen

Deze casussen zijn allemaal op hun eigen manier uniek en daarom een waardevolle toevoeging aan het onderzoek. Voor DDFK geldt dat ze vanaf 1 januari 2019 over zullen gaan tot een bestuurlijke herindeling met drie van de vier gemeenten.

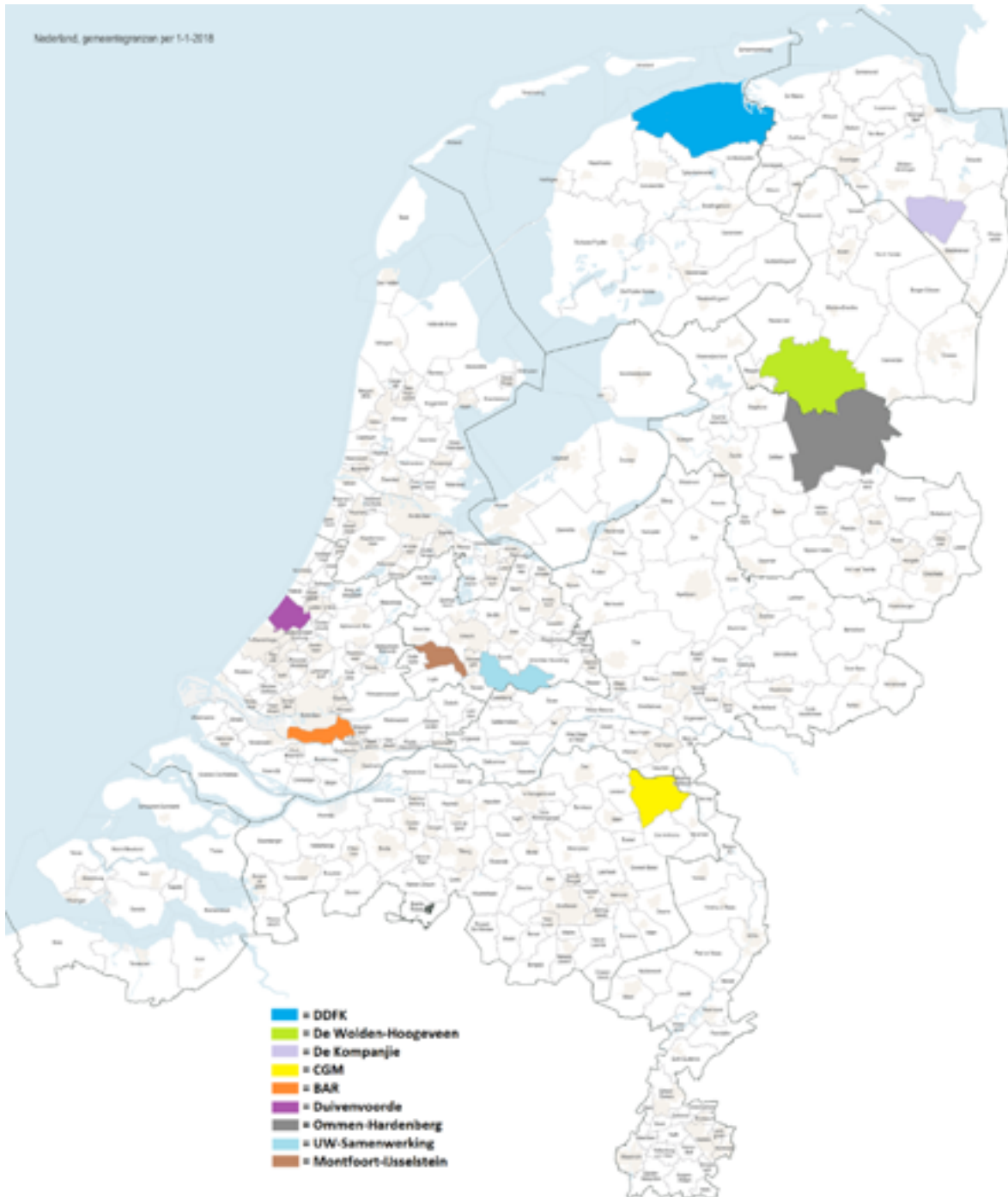
De ambtelijke fusie is hier dus nadrukkelijk neergezet als 'tussenstap' en niet als 'eindoplossing'. Het tegenovergestelde geldt voor De Wolden-Hoogeveen. Hier is expliciet gekozen voor een ambtelijke fusie als 'eindoplossing' en daarmee een ander-soortige juridische constructie (bedrijfsvoeringsorganisatie).

De werkorganisatie Duivenvoorde is bijzonder, omdat beide gemeenten van nature gericht zijn op verschillende stedelijke regio's; waar Wassenaar zich primair richt op de regio Haaglanden, richt Voorschoten zich meer op Leiden. Daarnaast zijn beide gemeenten van vergelijkbare grootte, wat in de meeste andere casussen niet het geval is. Voor CGM geldt namelijk dat de gemeente Cuijk net zo groot is als de gemeenten Grave en Mill & St. Hubert samen. Ook voor De Wolden-Hoogeveen en De Kompanjie geldt dat de ene gemeente dubbel zo groot is als de ander. Voor de BAR-organisatie geldt dat Albrandswaard half zo groot is als Ridderkerk en Barendrecht. Verder zien we in de casussen dat één ambtelijke fusie in 2011 tot stand is gekomen (De Kompanjie), één in 2013 (Duivenvoorde), twee in 2014 (BAR & CGM), één in 2015 (De Wolden-Hoogeveen) en tot slot één in 2017 (DDFK). Dit levert een evenredige spreiding in tijd op.

Naast deze zes casussen worden tevens drie casussen onderzocht, waar een ambtelijke fusie uiteindelijk geen doorgang heeft gevonden of waar de ambtelijke fusie is ontbonden. Voor de selectie van de casussen is gekeken naar voorbeelden die hiervoor in aanmerking zouden komen. Dit leverde slechts drie casussen op, die alle zijn meegenomen in het onderzoek. Het gaat hierbij om:

- UW Samenwerking (IJsselstein-Montfoort)
- Houten-Wijk bij Duurstede
- Ommen-Hardenberg

Van deze casussen is de ambtelijke fusie tussen Houten en Wijk bij Duurstede nooit tot stand gekomen. De fusies tussen Ommen en Hardenberg en tussen IJsselstein en Montfoort zijn beide in 2017 ontbonden.



4.4 Een aanpak die steunt op ervaringen en wetenschappelijke onderzoeken

Om te komen tot een goede beantwoording van de onderzoeksvragen wordt in dit onderzoek zowel gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, als unieke kennis en inzichten in de werking van ambtelijke fusieorganisaties die wordt vergaard door middel van (groeps)interviews met betrokkenen. Hoofdstuk 2 en 3 van dit onderzoeksrapport gaan dieper in op de wetenschappelijke context waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Dit gaat om zowel de brede context van maatschap-

pelijke ontwikkelingen waar de Nederlandse samenleving de komende jaren mee te maken krijgt, als een meer specifiek theoretisch kader omtrent het fenomeen ambtelijke fusies en gemeentelijke samenwerking.

Op basis van een eerste documentstudie is een evaluatiekader opgesteld, dat in het verdere onderzoek is gebruikt als leidraad bij de evaluatie van de verschillende casussen. Dit evaluatiekader volgt de theorie van Mark Moore over publieke waarde, zoals die in de paragraaf hierboven is toegelicht. De drie

hoofdcategorieën (publieke waarde, legitimiteit en bestuur & organisatie) zijn verder uitgewerkt naar concrete indicatoren aan de hand waarvan het succes van specifieke ambtelijke fusietrajecten gemeten kan worden. De doorvertaling van de drie hoofdthema's naar de concrete indicatoren heeft plaatsgevonden aan de hand van een wetenschappelijke documentstudie.

Uiteraard is een groot deel van de benodigde informatie voor een gedegen onderzoeksrapport niet voorhanden in wetenschappelijke literatuur. Om beter inzicht te krijgen in de beweegredenen voor het aangaan van een ambtelijk fusietraject en de ervaringen van belanghebbenden hierbij, maken we gebruik van interviews met drie groepen belanghebbenden van zes zorgvuldig geselecteerde casussen. Op deze manier verbinden we ervaringen uit de praktijk met de gedegenheid van wetenschappelijk onderzoek om tot een zo zorgvuldig mogelijke beantwoording van de onderzoeksvraag te kunnen komen.

Voor het onderzoek zullen de casussen niet afzonderlijk worden besproken. Het doel van dit onderzoek is namelijk te bekijken of ambtelijke fusie de kracht van het lokaal bestuur versterkt, niet een evaluatie van de individuele casussen. Wel worden de lessen die uit het onderzoek naar de casussen worden getrokken, geëxtrapoleerd naar een hoger abstractieniveau en daarin meegenomen. Op deze manier zijn we in staat om generaliseerbare conclusies te trekken uit specifieke voorbeelden en situaties.

Omdat het karakter van de fusietrajecten van de casussen voornamelijk 'mensenwerk' is en hierdoor niet alleen feitelijke informatie maar ook de beleving van groot belang is, zullen de interviews de primaire informatiebron zijn. Vervolgens wordt deze informatie getest tegen wetenschappelijke literatuur om tot generaliseerbare conclusies te kunnen komen. De interviews zullen plaatsvinden met zowel bestuurlijke vertegenwoordigers, politieke vertegenwoordigers als ambtelijke vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten. Ook wordt er een enquête uitgezet onder maatschappelijke stakeholders om hen te vragen naar hun ervaringen met de fusieorganisatie. Deze enquête is voor iedere fusieorganisatie gelijk, om de validiteit van de enquête te kunnen waarborgen.

4.5 Geobjectiveerd beeld én handelingsperspectief

Dit onderzoek heeft tot doel de provincies beter in positie te brengen om afwegingen te kunnen maken bij op handen zijnde ambtelijke fusies. Dat vereist een objectief beeld van de effecten van ambtelijke fusies en een gedragen en logisch afwegingskader.

Objectief beeld

Om tot dat objectieve beeld te komen, was het onderzoek objectief (dus niet vooringenomen), neutraal en wetenschappelijk van opzet. Het doel was een zorgvuldige, verifieerbare en systematische studie naar het effect van ambtelijke fusies. Een aantal methodologische aandachtspunten daarbij was:

- Het evaluatiekader geeft een analytisch framework voor zowel de operationalisering van de vraagstelling, de materiaalverzameling en -analyse, als de uiteindelijke beantwoording van de onderzoeksvragen.
- Een duidelijk onderscheid is geboden tussen feiten (objectief te staven) en meningen/opvattingen (subjectief). Daartoe is scherp onderscheid gemaakt tussen feiten (hoe zit het?) en opinies (hoe zien mensen het?). De nadruk van het onderzoek ligt bij de feitelijke kant. Toch gaat het in dit onderzoek ook over effecten die slechts gedeeltelijk met feiten kunnen worden onderbouwd. Opinions spelen wel degelijk een rol; zij hebben zelfstandige betekenis in hun doorwerking naar de werkelijkheid. Indien opinies belangrijk zijn, wordt dit expliciet aangegeven.
- Het maken van een vergelijking met vroeger levert complexiteit op in het licht van taakverzwaringen die tussen een eerder meetmoment en het heden zijn doorgevoerd. Een complexiteit waarin geobjectiveerde data uit de benchmark op verschillende meetmomenten een verhelderend element is.
- In de wetenschap kan vanuit diverse 'stromingen' de nadruk komen te liggen op verschillende aspecten. De methode en de (tussen)resultaten zijn daarom gewogen door drie hoogleraren van verschillende universiteiten.
- Bestuurders en (top-)ambtenaren hebben belangen bij de uitkomsten van dit onderzoek. Daarom is hier sprake van een helder, gedragen en navolgbaar wetenschappelijk onderzoeks- en evaluatiekader dat devaluatie van waarde voorkomt en beide groepen het comfort biedt van een logica die eenvoudig te volgen en te reproduceren is.
- Onderzoeken die op het vlak van ambtelijke fusies relevantie hebben voor provincies of gemeenten zijn niet ongemoeid gelaten. Zij hebben betekenis bij de beoordeling van de waarde van dit onderzoek. Daarmee zijn ze bron voor dit onderzoek, mits de kwaliteit van het onderzoek daarbij voldoende waarborgen geeft voor de uitspraken die hier worden gedaan.

Handelingsperspectief

Betekenisvolle noties, bevindingen en resultaten zijn interessant, en aandacht voor de praktische bruikbaarheid maakt de resultaten nog relevanter. Dit was nadrukkelijk onderdeel van de doelstelling van dit onderzoek. Dit rapport geeft daarom een opsomming van kritieke succesfactoren en randvoorwaarden bij (mogelijke) toepassing van een ambtelijke fusie.

Het geeft daarmee een handelingsperspectief voor gemeenten en – hetgeen nadrukkelijk een onderzoeksvraag is – voor provincies. Het handelingsperspectief voor de provincie is gedestilleerd uit de onderzoeksopbrengsten van het evaluatiekader en een apart onderzoeksspoor waarin specifiek is ingezoomd op dit aspect.



In gesprek over zes plus drie casussen

Hoofdstuk 5

Een weergave van de negen casussen maakt inzichtelijk hoe de feitelijke inrichting van een ambtelijke fusie organisatie kan verschillen. Dat geldt ook voor de publieke waarde die ze realiseren en het draagvlak. Verder biedt dit hoofdstuk overzicht van de meest opvallende effecten rond de organisatorische invulling van ambtelijke fusies. Dit deel sluit af met een aantal randvoorwaarden voor succes.



5.1 Inleiding

Sinds 2002 is de ambtelijke fusie een steeds vaker gekozen oplossing voor gemeenten. Het samengaan van ambtelijke organisaties heeft een behoorlijke vlucht genomen. Desalniettemin is er nog onvoldoende zicht op de effecten die ambtelijke fusies hebben op het versterken van het lokale bestuur. Om dit inzichtelijk te maken is voor dit onderzoek een zestal cases van de ‘klassieke’ ambtelijke fusie onderzocht die op dit moment nog steeds functioneren. Tevens zijn twee ‘klassieke’ ambtelijke fusie organisaties onderzocht welke eind 2017 hebben besloten de samenwerking te beëindigen. Daarnaast is de casus ‘Houten en Wijk bij Duurstede’ opgenomen; twee gemeenten die op het laatste moment hebben besloten toch niet over te gaan tot een ambtelijke fusie. In de cases zijn interviews afgenomen met burgemeesters, de ambtelijke top en afvaardigingen van raadsleden. In aanvulling op de interviews zijn de voornaamste beleidsdocumenten en evaluatierapporten bestudeerd.

Inleiding

Context, onderzoeksdomein en aanpak

Bevindingen

Thematieken en wetenschappelijke duiding

Conclusies en handelingsperspectief

In dit hoofdstuk worden de bevindingen voortkomend uit de casestudies gepresenteerd. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de diverse cases, waarbij kort wordt ingegaan op de motieven van de gemeenten om de ambtelijke fusie aan te gaan, de keuze voor de juridische vorm en het proces van de vormgeving tot de oprichting (paragraaf 5.2). Vervolgens wordt stilgestaan bij de waarnemingen van maatschappelijke organisaties en burgers richting ambtelijke (fusie) organisaties (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 worden de bevindingen uit de casestudies worden langs de drie hoofdelementen van het Public Value Model van Mark Moore: Publieke waarde, legitimiteit en

organisatie en besturing. In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de gevallen waarin de fusie niet tot stand kwam of de beslissing werd genomen om weer te ontvlechten: welke dominante redenen waren hiervoor, en wat bepaalde het momentum om die beslissing te nemen? Tot slot wordt een overzicht gegeven van de meest opvallende aspecten voortkomend uit de casestudies (paragraaf 5.6).

5.2 Negen casussen: vergelijkbaar én karakteristiek

Hieronder worden de belangrijkste kenmerken van de negen casussen geschetst. De casussen hebben gemeen dat het gaat om fusies naar een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Tegelijkertijd kennen ze elk hun eigen karakteristieke kenmerken.

5.2.1 Werkorganisatie CGM (gezamenlijk 47.873 inwoners)

De werkorganisatie CGM is een ambtelijke fusie tussen de gemeenten Cuijk (24.696 inwoners), Grave (12.370 inwoners) en Mill & Sint Hubert (10.807 inwoners), gelegen in de provincie Noord-Brabant. De ambtelijke fusie is per 1 januari 2014 tot stand gekomen en primair beleidsarm en uitvoerend gericht.



- Werkorganisatie CGM is in eerste instantie publiekrechtelijk vormgegeven volgens het juridisch WGR construct van een openbaar lichaam. Per 1 januari 2016 is dit veranderd naar een bedrijfsvoeringsorganisatie. Het bestuur van de werkorganisatie CGM bestaat uit de burgemeesters van de drie deelnemende gemeenten. Ambtelijk opdrachtnemer is de algemeen directeur van de werkorganisatie CGM. De gemeentesecretarissen van de gemeenten vallen formeel-juridisch binnen de werkorganisatie en daarmee onder de algemeen directeur. De gemeentesecretarissen adviseren de colleges van B&W en zijn tevens in dienst als beleidsregisseur bij gemeente-overstijgende vraagstukken.
- Oorspronkelijk was het de bedoeling om met vijf gemeenten te fuseren binnen het Land van Cuijk, eventueel als opmaat richting een bestuurlijke fusie. De andere twee gemeenten, Boxmeer en Sint Anthonis, hebben besloten niet mee te doen aan de ambtelijke fusie.
- De belangrijkste motieven om een ambtelijke fusie aan te gaan zijn gericht op de 3K's (kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid), het vergroten en versterken van de kracht in de regio, aantrekkelijk werkgeverschap en het anticiperen op externe ontwikkelingen en een complex takenpakket. Een deel van

de gemeenten zag de ambtelijke fusie als opmaat naar een bestuurlijke herindeling; het andere deel als middel tot behoud van bestuurlijke zelfstandigheid.

5.2.2 Werkorganisatie De Wolden-Hoogeveen (gezamenlijk 79.055 inwoners)

Drentse gemeenten
De Wolden (23.744



inwoners) en Hoogeveen

(55.311 inwoners) zijn per 1 januari 2015 definitief gefuseerd tot een gezamenlijke werkorganisatie.

- Werkorganisatie De Wolden-Hoogeveen is publiekrechtelijk vormgegeven als bedrijfsvoeringsorganisatie. Het bestuur van de werkorganisatie bestaat uit de voltallige colleges van B&W. Opdrachtnemer is de algemeen directeur van de fusieorganisatie. De algemeen directeur functioneert tevens als gemeentesecretaris van beide gemeenten.
- Gemeente De Wolden heeft zich op meerdere potentiële ambtelijke fusiepartners georiënteerd en is daarbij uitgekomen bij de gemeente Hoogeveen die evenzeer meerwaarde zag in een ambtelijke fusie met De Wolden.
- Beide gemeenten hebben besloten over te gaan tot een ambtelijke fusie om winst te behalen op kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid en te anticiperen op uitdagingen die (in de toekomst) aan de gemeenten worden gesteld. Er was geen directe financiële noodzaak tot fusie of een gebrek aan bestuurskracht.

5.2.3 De Kompanjie (gezamenlijk 40.004 inwoners)

De Kompanjie is een ambtelijke fusie tussen de gemeenten



Veendam (27.527 inwoners) en

Pekela (12.517 inwoners) gelegen in de provincie Groningen.

De ambtelijke fusie is per 1 januari 2011 tot stand gekomen en hoofdzakelijk gericht op bedrijfsvoering.

- De Kompanjie is publiekrechtelijk vormgegeven als openbaar lichaam. Het algemeen bestuur van de Kompanjie bestaat uit de beide voltallige colleges van B&W. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de burgemeester en een wethouder uit beide gemeenten. De gemeentesecretarissen vallen onder de afzonderlijke gemeenten en treden op als ambtelijk opdrachtgever. Opdrachtnemer is de algemeen directeur van de Kompanjie.

- Met vier gemeenten is een ambtelijk fusietraject gestart. Bellingwedde haakte in een vroegtijdig stadium af, Menterwolde besloot in het eindproces van de fusie af te zien. De voorbereidingen voor de fusie waren gericht op drie gemeenten. Veendam en Pekela hebben de fusie met zijn tweeën doorgezet.
- Voor Veendam en Pekela waren de belangrijkste motieven om te komen tot de Kompanjje: het versterken van de robuustheid van de ambtelijke organisatie; winst behalen op de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid; en als alternatief om bestuurlijke herindeling tegen te gaan en zelfstandig te kunnen blijven.

5.2.4 BAR-Organisatie (gezamenlijk 118.857 inwoners)

De BAR-organisatie is een ambtelijke fusie organisatie voor de gemeenten Barendrecht (48.344 inwoners), Albrandswaard (25.105 inwoners) en Ridderkerk (45.408 inwoners), gelegen in de provincie Zuid-Holland. De ambtelijke fusie-organisatie is per 1 januari 2014 werkzaam voor de drie gemeenten.



De insteek van de ambtelijke fusie is zowel gericht op bedrijfsvoering als bestuurlijk nauwere samenwerking.

- De BAR-organisatie is publiekrechtelijk vormgegeven als openbaar lichaam. Het algemeen bestuur bestaat uit de voltallige colleges van B&W van beide gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit de burgemeesters en een wethouder uit elke gemeente. De ambtelijk opdrachtnemer is de directieraad van de BAR-organisatie. De directie bestaat uit de drie gemeentesecretarissen van de afzonderlijke gemeenten.
- De BAR-gemeenten zijn op basis van een natuurlijk partnerschap en bestaande nauwe samenwerking op deelvlakken overgegaan tot een gezamenlijke ambtelijke fusieorganisatie.
- De motieven om te komen tot een BAR-organisatie betreffen het behoud van zelfstandigheid en lokale identiteit van de gemeenten, het vergroten van de (bestuurs)kracht, een sterkere positie in regionale samenwerking, winst op de 3K's, het strategischer omgaan met (regionale) ontwikkelingen en het worden van een aantrekkelijker werkgever.

5.2.5 Werkorganisatie Duivenvoorde (gezamenlijk 51.370 inwoners)

De gemeenten Voorschoten (25.315 inwoners) en Wassenaar (26.055 inwoners) zijn per 1 januari 2013 een



ambtelijke fusie aangegaan middels de werkorganisatie Duivenvoorde. De ambtelijke fusie van de Zuid-Hollandse gemeenten is hoofdzakelijk beleidsarm ingestoken.

- Werkorganisatie Duivenvoorde is publiekrechtelijk vormgegeven als openbaar lichaam. Het algemeen bestuur van de werkorganisatie bestaat uit de volledige colleges van B&W van Voorschoten en Wassenaar. Het dagelijks bestuur bestaat uit beide burgemeesters en twee wethouders uit elke gemeente. De opdrachtnemer is de concerndirectie van de ambtelijke fusie organisatie, welke bestaat uit de beide gemeentesecretarissen en de algemeen directeur.
- De ambtelijke fusie tussen Voorschoten en Wassenaar is enigszins uit (financiële) nood geboren, met het oog op behoud van zelfstandigheid van de beide gemeenten. De regionale oriëntatie van de gemeenten is (wettelijk) verschillend. Voorschoten behoort tot de Leidse regio, Wassenaar tot de Haagse regio.
- De belangrijkste motieven voor Voorschoten en Wassenaar om destijds te komen tot een ambtelijke fusie hadden te maken met de aanstaande decentralisaties in het sociaal domein, de nadrukkelijke wens voor bestuurlijke zelfstandigheid in plaats van een gemeentelijke herindeling, winst behalen op de 3K's en meer invloed in partnerships als serieuze gesprekspartner.

5.2.6 DDFK-gemeenten (gezamenlijk 64.450 inwoners)

DDFK is de ambtelijke fusie organisatie voor de Friese gemeenten Dantumadiel (18.942 inwoners),



Dongeradeel (23.901 inwoners), Ferwerderadiel (8.735 inwoners) en Kollumerland (12.872 inwoners). De ambtelijke fusie organisatie is per 1 januari 2017 van start gegaan.

- De DDFK is publiekrechtelijk vormgegeven als openbaar lichaam. Het algemeen bestuur staat uit de vier burgemeesters en per college van B&W een wethouder. Het dagelijks bestuur wordt gekozen uit het algemeen bestuur en bestaat uit een lid per college van B&W. Het dagelijks bestuur bestaat uit een lid per college van B&W, inclusief de voor-

zitter van het algemeen bestuur. De werkorganisatie staat onder leiding van een algemeen directeur, bijgestaan door een adjunct-directeur met daaronder een Centraal Management Team. De gemeentesecretarissen hebben een aparte aanstelling binnen de afzonderlijke gemeenten.

- De ambtelijke fusie tussen de DDFK-gemeenten komt voort uit een natuurlijk partnerschap tussen de gemeenten, waarbij nauwere samenwerking wenselijk was. Daarnaast gold de ambtelijke fusie als opmaat naar een bestuurlijke herindeling. Per 1 januari 2019 fuseren de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland tot de nieuwe gemeente Noardeast-Fryslân. De gemeente Dantumadiel, die ervoor gekozen heeft zelfstandig te blijven, zal middels een enkelvoudige centrumregeling haar ambtelijke diensten bij de nieuwe gemeente afnemen.
- De belangrijkste motieven om te komen tot de DDFK-organisatie was als opstap naar een bestuurlijke herindeling, om de bestuurlijke opgaven voldoende goed aan te kunnen, de robuustheid van de ambtelijke organisatie te versterken en de bestuurskracht te vergroten.

5.2.7 Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (gezamenlijk 77.742 inwoners)

De gemeenten Ommen (17.531 inwoners) en Hardenberg (60.211 inwoners), gelegen in de provincie Overijssel, zijn per 1 januari 2012 de gezamenlijke ambtelijke organisatie gestart. Het college van B&W van de gemeente Hardenberg heeft in december 2017 besloten te stoppen met de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg. De ambtelijke samenwerking wordt per 1 januari 2020 beëindigd.



- De Bestuursdienst Ommen-Hardenberg is vormgegeven als openbaar lichaam. Het algemeen bestuur bestaat uit de voltallige colleges van B&W van beide gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit beide burgemeesters en een afgevaardigde per college van B&W. De directie bestaat uit twee algemeen directeuren, tevens gemeentesecretarissen van de afzonderlijke gemeenten.
- Ommen en Hardenberg beoogden de kwaliteit van dienstverlening van de gemeenten te vergroten en de efficiency van de organisatie te verhogen, ingegeven door de landelijke bezuinigingen. Daarnaast diende de Bestuursdienst de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking met diverse partners te versterken. De samenwerking komt niet voort uit natuurlijk partnerschap, daar waar Ommen en Hardenberg

qua sociaaleconomisch en cultureel profiel verschillen. In de oorspronkelijke oriëntatie is ook nadrukkelijk naar omliggende gemeenten gekeken.

- Wegens het uitblijven van voldoende resultaten in de ogen van de gemeente Hardenberg, verschillen in omvang en daarmee opgaven en de complexiteit van de samenwerking heeft Hardenberg eenzijdig besloten de ambtelijke samenwerking te beëindigen.

5.2.8 UW-Samenwerking (gezamenlijk 48.074 inwoners)

UW-Samenwerking is de ambtelijke fusie organisatie van de gemeenten IJsselstein (34.208 inwoners) en Montfoort (13.866 inwoners). De ambtelijke fusie van de Utrechtse gemeenten is op 1 januari 2013 tot stand gekomen. De gemeenteraad van IJsselstein heeft op 20 december 2017 besloten tot het beëindigen van de ambtelijke samenwerking met Montfoort. UW-Samenwerking wordt formeel beëindigd per 1 januari 2020.



- UW-Samenwerking is een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam. Het algemeen bestuur van de fusie organisatie bestaat uit alle collegeleden van de beide gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit beide burgemeesters en per gemeente één afgevaardigde uit het college. De opdrachtnemer is de algemeen directeur, welke tevens secretaris is van het algemeen en dagelijks bestuur. De algemeen directeur is de gemeentesecretaris van IJsselstein; de gemeentesecretaris van Montfoort is directeur strategie.
- De oorspronkelijke motieven om te komen tot een ambtelijke fusie waren gericht op het behalen van financieel voordeel, verbeterde bestuurskracht en een grotere schaalgrootte om diensten kwalitatief goed te kunnen leveren.
- Een gebrek aan financieel voordeel en een lagere kwaliteit van dienstverlening hebben de gemeenteraad van IJsselstein doen besluiten de ambtelijke samenwerking te beëindigen, tot ongenoegen van de gemeente Montfoort.

5.2.9 Houten en Wijk bij Duurstede (gezamenlijk 73.024 inwoners)

De gemeente Houten (49.395 inwoners) en Wijk bij Duurstede (23.629 inwoners) hebben zich georiënteerd op het aangaan van een klassieke ambtelijke fusie. Na een oriëntatie- en onderzoeksperiode van tweeënehalf jaar bleek dat de beide



gemeenten niet konden voldoen aan de voorwaarden die door de gemeenteraden werd gesteld. In juli 2017 is het traject in samenspraak gestopt.

- Houten en Wijk bij Duurstede beoogden middels een ambtelijke fusie hoofdzakelijk de kwetsbaarheid te verminderen, de kwaliteit te verbeteren en efficiency te behalen in kosten, opdat dit in de organisatie kon worden geïnvesteerd.
- De belangrijkste overweging voor beide gemeenten om niet over te gaan tot een ambtelijke fusie zat in de beperkte beoogde financiële voordelen en de lange terugverdien effecten. De gemeenteraden van beide gemeenten hadden voorafgaand aan het traject financiële kaders meegegeven, die niet binnen afzienbare tijd behaald konden worden. De hoge frictiekosten vormden daarin een belemmering.

5.2.10 Wat valt er op?

De motieven van casusgemeenten om over te gaan tot een ambtelijke fusieorganisatie richten zich in alle gevallen op een verlaging van de kosten, de kwetsbaarheid en een versterking van de kwaliteit. Andere motieven komen wisselend terug per gemeente en per ambtelijke fusieorganisatie. Soms bestaan verschillende en zelfs tegenstrijdige motieven binnen de deelnemende gemeenten van één ambtelijke fusie.

- Gemeenten geven de ambtelijke fusieorganisatie verschillende vorm, zowel in gekozen juridisch construct als in de invulling van de topstructuur.
- In geen van de onderzochte casussen is er na oprichting van de ambtelijke fusie organisatie een gemeente in een later stadium aangesloten. Een aantal ambtelijke fusies hebben die optie nadrukkelijk open gehouden, maar omliggende gemeenten hebben tot op heden niet besloten aan te haken. Ook zijn een aantal fusietrajecten oorspronkelijk met meer gemeenten gestart in de (verregaande) oriëntatiefase, maar zijn een aantal gemeenten gedurende het fusieproces afgehaakt.

5.3 Perspectieven van burgers en maatschappelijke organisaties op ambtelijke organisaties

Gemeenten kiezen om diverse redenen voor een ambtelijke fusie²⁰⁾. Eén van de belangrijke overwegingen die in die keuze een rol speelt is het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening naar burgers en bedrijven. In dit rapport worden op basis

van interviews met gemeentebesturen, raadsleden, ambtenaren, documentstudies en benchmarks diverse waarnemingen gedaan ten aanzien van de effecten van ambtelijke fusie. Een belangrijk perspectief dat hierin dient te worden meegenomen is het perspectief van burgers, maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen, ondernemers en eventuele partners in de regio. Om meer inzicht te krijgen in hun perspectieven, is er een enquête uitgezet onder maatschappelijke partners van de casussen. Daarnaast worden relevante inzichten uit eerder (bestuurskracht) onderzoek van Berenschot in diverse gemeenten gepresenteerd. De beelden die voortkomen uit deze onderzoeken zijn indicatief. Het is géén representatieve peiling van de mening van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties over ambtelijke (fusie) organisaties in Nederland. Desalniettemin geeft het inzicht in perspectieven die burgers en maatschappelijke organisaties hebben aangaande ambtelijke (fusie)organisaties.

5.3.1 Inzichten maatschappelijke organisaties in casestudy

In afstemming met de casusgemeenten van dit onderzoek zijn de meest relevante maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen en ondernemers die op reguliere basis te maken hebben met de ambtelijke fusie organisaties geraadpleegd middels een enquête. In totaal hebben 52 respondenten binnen de BAR-organisatie, De Kompanjie, de DDFK-Gemeenten, Werkorganisatie CGM en Werkorganisatie De Wolden-Hoogveen het verzoek om de enquête in te vullen gehonoreerd.

- **Behoud van lokale identiteit en versterking regionale slagkracht:** Maatschappelijke organisaties geven aan dat de gemeente redelijk in staat blijft om voldoende lokaal profiel te behouden in de dienstverlening naar burgers en bedrijven toe. 50%-66% van de respondenten geeft aan het eens tot zeer eens te zijn met deze stelling. Een ambtelijke fusie heeft volgens maatschappelijke organisaties een positieve werking met betrekking tot slagkracht in regionaal verband (42%-50% is het hiermee eens tot zeer mee eens).
- **Geen duidelijke toename kwaliteit van dienstverlening:** Maatschappelijke organisaties geven in mindere mate aan dat de dienstverlening van de gemeente is verbeterd dan wel beter aansluit bij de wensen en verwachtingen. In beide gevallen ziet ongeveer een kwart een negatief effect, en respectievelijk 44% tot 46% neutraal. In beide gevallen ziet 19% van de respondenten wel een positief effect op de kwaliteit van dienstverlening. De plannen van de gemeente(n) zijn in de ogen van 35% van de respondenten niet inhoudelijk sterker geworden sinds de ambtelijke fusie. Een ambtelijke fusie heeft in hun ogen niet geleid tot de

20) In paragraaf 2.5. zijn de voornaamste motieven uiteengezet.

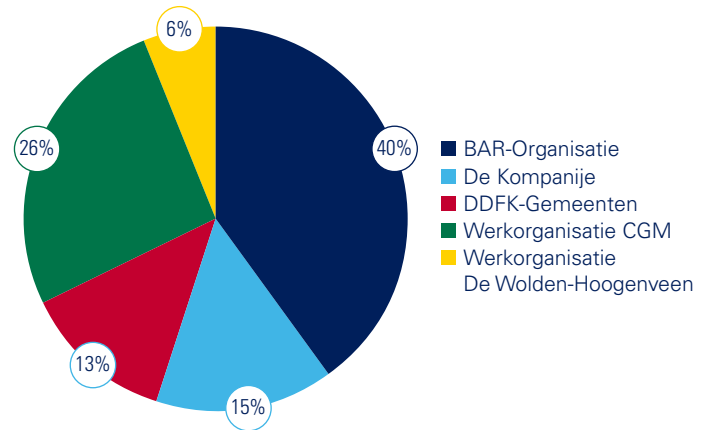
gewenste kwaliteitsverbetering van advisering. 37% van de respondenten is hierin neutraal en 19% geeft aan wel een verbetering van de kwaliteit te hebben waargenomen.

- **Wenselijkheid organisatie:** Een kleine meerderheid van de respondenten geeft aan tevreden te zijn met het bestaan van de fusieorganisatie. Slechts 29% van de respondenten heeft aangegeven ontevreden te zijn over het bestaan van de organisatie.
- **Beperkte tevredenheid resultaten en informatievoorziening:** De resultaten van de fusieorganisatie worden wisselend beoordeeld. 35% is tevreden en 27% ontevreden. Men is daarmee niet uitgesproken positief, maar ook niet uitgesproken negatief over de resultaten van de ambtelijke fusie organisatie. Maatschappelijke organisaties zijn minder tevreden over de informatievoorziening vanuit de ambtelijke fusieorganisatie. 37% geeft aan dat dit niet voldoet aan de wensen en verwachtingen.
- **Tevredenheid met rolinvulling college van B&W en gemeenteraad:** Het merendeel van de maatschappelijke organisaties geeft aan dat zowel de gemeenteraad (51%) als het college van B&W (59%) effectief gepositioneerd is om respectievelijk hun rol en democratische verantwoordelijkheid in te vullen.

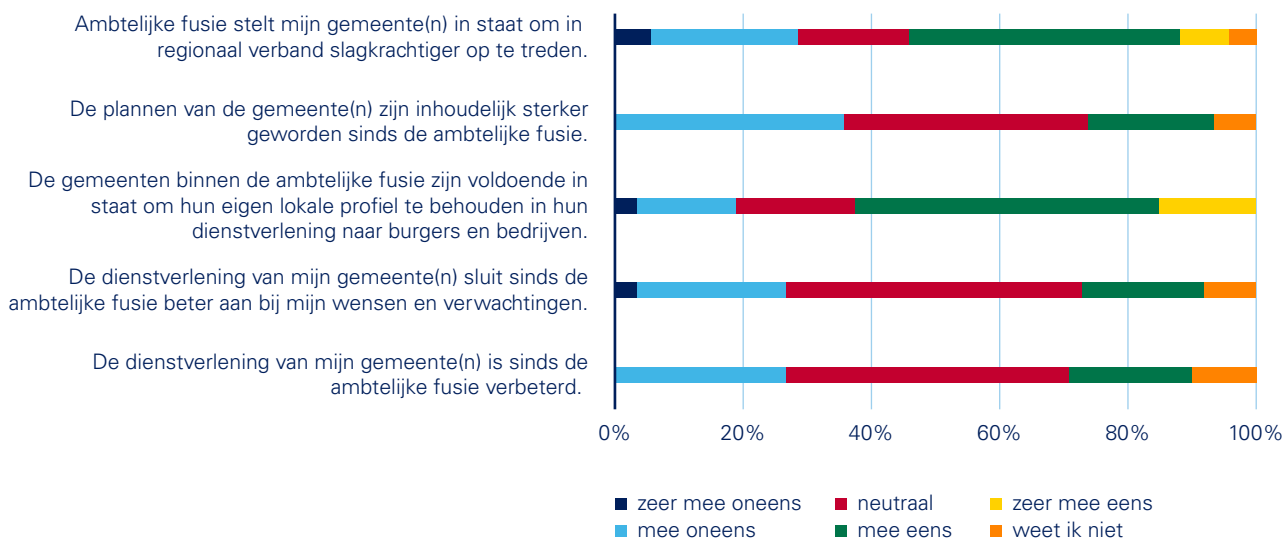
Hoewel de resultaten van de ambtelijke organisaties dus wisselend worden beoordeeld, zijn respondenten wel tevreden over het bestaan van de organisatie en de rolinvulling door het college van B&W en de gemeenteraad, ondanks het feit dat de dienstverlening en kwaliteit van beleid niet positiever worden beoordeeld ten opzichte van de periode voor de ambtelijke fusie. Dit gevoel lijkt samen te hangen met de versterkte regionale slagkracht en de mogelijkheid de lokale eigenheid te behouden.

Bijbehorende tabellen:

Respondenten maatschappelijke organisaties (n=52)



Effecten ambtelijke fusie



Beoordeling ambtelijke fusie



5.3.2 Inzichten burgers en maatschappelijke organisaties uit andere (bestuurskracht) onderzoeken

In recente bestuurskrachtonderzoeken die Berenschot heeft uitgevoerd in de gemeenten IJsselstein (2017), Meerssen (2017), Langedijk (2017), Pekela, Stads kanaal, Veendam (2017), Cuijk, Mill & Sint Hubert, Grave, Boxtel en Sint Anthonis (2017) zijn bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties middels vergelijkbare enquêtes bevraagd naar welke organisatorische aspecten zij van belang vinden bij de gemeente als organisatie. Deze onderzoeken samen genomen laten een vrij eenduidig beeld zien in waardering van de belangrijkste aspecten door burgers en maatschappelijke organisaties. De volgende

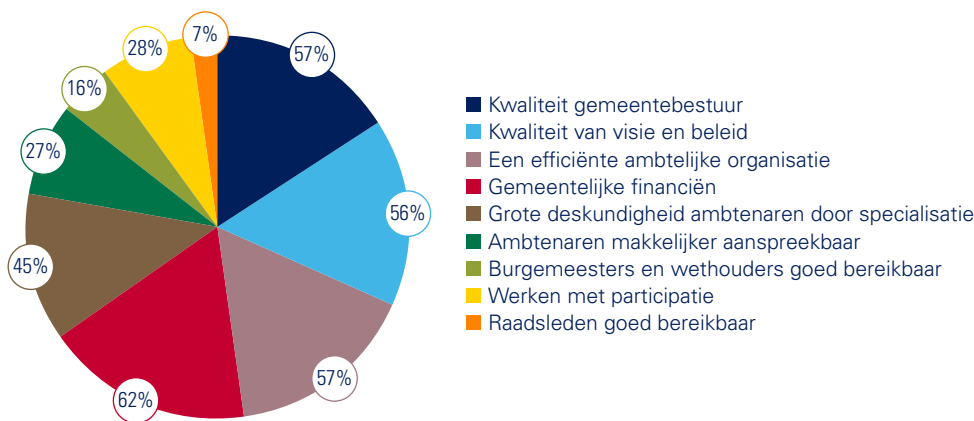
vijf aspecten kwamen in de gemeenten gemiddeld genomen als meest belangrijk naar voren (zie ook figuur 1):

5 belangrijkste organisatorische aspecten van de gemeente als organisatie

- Kwaliteit van visie, beleid en strategievorming
- Kwaliteit van het gemeentebestuur
- Een efficiënte ambtelijke organisatie
- Gemeentelijke financiën op orde
- Grote deskundigheid ambtelijke organisatie

De bereikbaarheid van raadsleden en collegeleden wordt relatief gezien minder belangrijk gevonden door de doelgroepen.

Prioritering organisatorische aspecten gemeente op basis van burgerenquêtes IJsselstein, Meerssen, Langedijk (n= 1813)



Figuur 1 Prioritering organisatorische aspecten gemeente op basis van burgerenquêtes IJsselstein, Meerssen, Langedijk (n= 1813)

5.3.3 Beoordeling kwaliteit van dienstverlening ambtelijke fusie organisaties

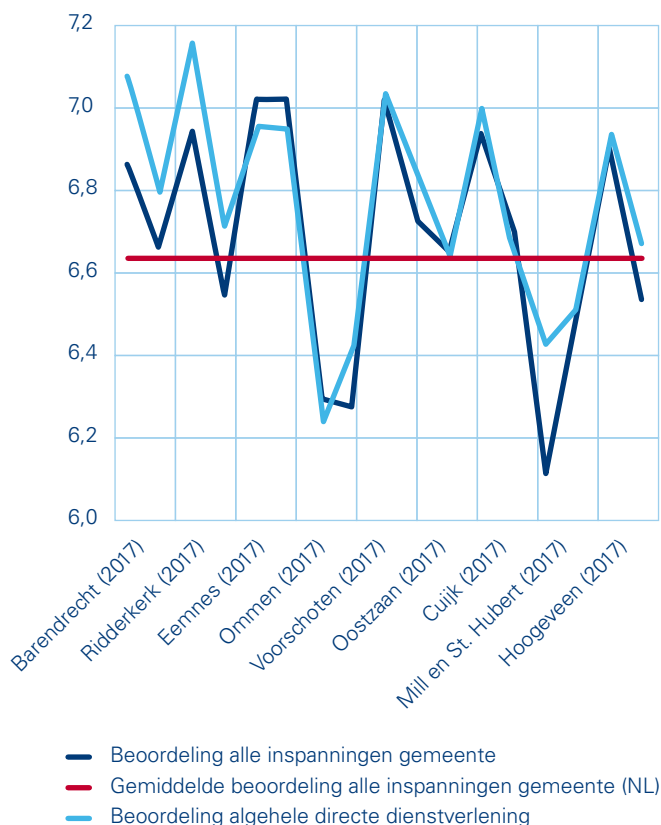
Op basis van de benchmarkgegevens van *waarstaatjegemeente.nl* wordt in onderstaande grafiek een weergave gegeven van de beoordeling van inwoners over a) de inspanningen van de gemeente²¹⁾ en b) de algehele directe dienstverlening afgezet tegen de gemiddelde gemeentelijke score²²⁾. Deze zijn afkomstig uit de Burgerpeiling die door VNG Realisatie bij gemeenten in Nederland wordt afgenomen. In de grafiek staan uitsluitend

de beoordeling voor gemeenten opgenomen die deelnemen aan een ambtelijke fusie. De cijfers uit de benchmark betreffen de meest recente gegevens. Per gemeente is aangegeven uit welk jaartal de cijfers dateren. Voor de andere gemeenten die deelnemen aan een ambtelijke fusie zijn geen recente cijfers beschikbaar die dateren van na de ambtelijke fusie. Deze zijn daarom niet opgenomen in de grafiek.

Er is geen eenduidig beeld te abstraheren uit de beoordeling van burgers met betrekking tot ambtelijke fusieorganisaties in vergelijking met de gemiddelde Nederlandse gemeente. Een aantal gemeenten scoort (ruim) bovengemiddeld, maar een aantal andere gemeenten scoort (ruim) beneden het landelijk gemiddelde. Binnen dezelfde ambtelijke fusieorganisatie treden tevens verschillen op in de waardering van de dienstverlening.

21) Dit betreft inspanningen op de volgende onderdelen: zorg voor de woon- en leefomgeving, samenwerking met inwoners, algehele dienstverlening, digitale dienstverlening, communicatie & voorlichting, en inspanning om inwoners volledig te laten deelnemen aan het maatschappelijk leven.

22) Over het algemeen zijn in de benchmark van *waarstaatjegemeente.nl* de volgende elementen van de (directe) dienstverlening van wezenlijke invloed op de waardering van de gemeentelijke dienstverlening: ontvankelijkheid (openstellen/luisteren), betrouwbaarheid, toegankelijkheid, flexibiliteit, verantwoordelijkheid, opzien baren (verrassingsmoment), en snelheid.



5.4 Bevindingen van zes plus drie casussen langs de lijnen van het onderzoekkader

In deze paragraaf worden de bevindingen gedeeld over de effecten die zich in meer of mindere mate hebben voorgedaan binnen de zes casussen. Deze bevindingen zijn geplaatst binnen het publieke waarde model van Mark Moore. Allereerst wordt ingegaan op de effecten die zich hebben voorgedaan met betrekking tot publieke waarde (dat wat je bereikt voor de samenleving). Vervolgens worden effecten benoemd gerelateerd aan legitimiteit (de rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders). Tot slot worden effecten benoemd die zich voordoen met betrekking tot besturing en organisatie (de besturing, mensen en middelen die georganiseerd zijn om publieke waarde te kunnen realiseren). In deze paragraaf worden algemene inzichten behandeld op basis van de gesprekken binnen de casussen en een documentstudie van de casussen. De casussen worden zodoende niet individueel besproken.

5.4.1 Effecten op publieke waarde

Met het aangaan van een ambtelijke fusie beogen gemeenten meer publieke waarde te leveren op verschillende terreinen. Bij publieke waarde gaat het om het maatschappelijk resultaat dat wordt geleverd, verminderd met de (financiële en personele) kosten. In de door ons onderzochte casussen hebben de volgende effecten zich voorgedaan wat betreft de realisatie van publieke waarden.

- **Lagere (uitvoerings)kosten:**
 - Ambtelijke fusieorganisaties krijgen veelal een bezuinigingsdoelstelling mee. In de door ons onderzochte casussen is de beoogde kostenbesparing door een deel van de casussen na verloop van een aantal jaar behaald. Waar dat nog niet het geval is, is het de overtuiging van de gesprekspartners dat de kostenbesparing op de langere termijn gerealiseerd gaat worden. Daar waar de financiële doelstelling niet (volgens de planning) werd gehaald, leverde dit politieke spanning op bij en tussen de deelnemende gemeenten.
 - Een efficiëntere inrichting van de bedrijfsprocessen maakt dat de kostenbesparing kan worden gerealiseerd. Dat kan worden bereikt met standaardisatie van processen en harmonisatie van beleid. Hoe meer er de gemeenten standaardiseren en harmoniseren, hoe meer efficiencywinst kan worden behaald. Een ambtelijke fusie lijkt daarmee in ieder geval geen negatief effect te hebben op het realiseren van een kostenbesparing en heeft de potentie om bij te dragen aan lagere (uitvoerings)kosten. Omdat in de afgelopen jaren het gemeentelijk takenpakket flink is uitgebreid, is het moeilijk om een zuivere vergelijking te maken met hoe de situatie zou zijn geweest zonder een ambtelijke fusie.
- **Verschuiving van kwetsbaarheid:** Door schaalvergroting kan meer capaciteit beschikbaar komen, waardoor kwetsbaarheid op generalistische functies binnen de ambtelijke organisatie kan afnemen. Binnen de onderzochte ambtelijke fusieorganisaties neemt de kwetsbaarheid echter niet zozeer af, maar verschuift deze vanwege doorspecialisatie en introductie van nieuwe (expert)functies naar meer specialistische functies.
- **Verhoging van de externe kwaliteit van dienstverlening:** Het beeld bij de geïnterviewden is dat de kwaliteit van dienstverlening van de ambtelijke organisatie richting burgers en maatschappelijke organisaties over het algemeen toe neemt. Deze verhoging van de kwaliteit van dienstverlening komt meestal niet meteen tot stand; de nieuwe ambtelijke organisaties kennen in eerste instantie een terugval in de kwaliteit van dienstverlening. Naarmate de organisatie zich ontwikkelt, neemt de kwaliteit zichtbaar toe.
- **(Gedeeltelijke) verhoging van de interne kwaliteit van dienstverlening:** Het beeld bij de geïnterviewden is dat de expertise van de ambtelijke organisatie toe neemt omdat

er, met name voor kleine gemeenten, meer ruimte is om specialistische kennis binnen de organisatie te borgen. Ook is er ruimte voor functies op een (hoger) strategisch niveau. De potentiële kwaliteit van de bestuurlijke advisering neemt daarmee toe. Een beperkende factor is dat dat beleidsadviseurs in sommige gevallen minder goed op de hoogte zijn van de lokale situatie per gemeente en hen daarmee niet altijd optimaal van dienst kunnen zijn. Ook is geconstateerd dat bestuurders niet (altijd) gebruik maken van advisering op een hoger strategisch niveau dan gericht op de eigen lokale beleidsterreinen.

- **Geen duidelijke toename van het strategisch- en innovatievermogen:** Eén van de gedachten achter schaalvergroting middels een ambtelijke fusie is dat deze kan leiden tot meer strategisch- en innovatievermogen. In de praktijk van de door ons onderzochte ambtelijke fusie organisaties blijkt dit effect zich niet noodzakelijkerwijs voor te doen. Een deel van de casussen gaf aan weinig winst te ervaren op dit gebied. Deels omdat meer strategische posities zijn wegbezuinigd, anderzijds omdat er niet op grotere schaal strategisch wordt nagedacht en ingezet. Er is in veel gevallen geen sprake van bestuurlijke afstemming en overeenstemming. De legitimering en focus ligt op de afzonderlijke gemeenten, daar waar het voor strategie en innovatie noodzakelijk is om soms vanuit een groter perspectief te denken. De gemeenten die een positief effect op dit vlak ervaren zetten nadrukkelijk in op strategische capaciteit.
 - **Geen duidelijke versterking van regionale slagkracht en profilering:** Een ambtelijke fusie leidt niet noodzakelijkerwijs tot een versterkte (bestuurlijke) slagkracht binnen de regio. Wisselende regionale oriëntaties, leidend tot andere belangen van gemeenten, en beperkte politiek-bestuurlijke afstemming maken dat ambtelijke fusie organisaties veelal niet weten te profiteren van een versterking van de regionale slagkracht. Deze factoren maken dat een ambtelijke fusie niet noodzakelijkerwijs tot een versterking van de regionale slagkracht leidt. Dit betekent echter niet dat een ambtelijke fusie per definitie niet tot een versterkte regionale slagkracht kan leiden. In een aantal casussen hebben de gemeenten zich wel regionaal slagkrachtiger kunnen profileren. In die gevallen was er sprake van gemeenschappelijke regionale oriëntatie en bereidheid tot bestuurlijk-strategische afstemming.
 - **Beperkte mate van beleidsharmonisatie:** De ambtelijke fusieorganisatie heeft vanuit efficiency- oogpunt baat bij zoveel mogelijk standaardisatie en harmonisatie van processen en beleid. Standaardisatie en beleidsharmonisatie zorgen in potentie voor efficiency en reduceren de complexiteit in de uitvoering van taken. De meeste gemeenten binnen onze casestudy geven aan dat er op dit terrein winst te behalen is. Standaardisatie en beleidsharmonisatie vindt tot op zekere hoogte plaats, maar met name beleidsharmonisatie wordt belemmerd door gewenste ruimte voor lokaal maatwerk en beleidsvrijheid.
- #### 5.4.2 Effecten met betrekking tot legitimiteit
- De waarde die een ambtelijke fusieorganisatie levert is meer dan een rekensom van de kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid. Een ambtelijke fusieorganisatie heeft ook effect op het draagvlak van de belangrijkste stakeholders en rechtmatigheid van de samenwerking. De volgende effecten met betrekking tot legitimiteit komen naar aanleiding van de casestudy naar voren.
- **Behoud van bestuurlijke zelfstandigheid, lokale identiteit en autonomie gemeenteraad:** De ambtelijke fusie organisatie geeft gemeenten de mogelijkheid een zelfstandige gemeente te blijven en een lokale invulling te waarborgen. De gemeenten ervaren in zekere mate de mogelijkheid tot differentiatie in voorzieningen. Dit is voor veel gemeenten een belangrijke doelstelling voor het aangaan van een ambtelijke fusie en wordt ook in voldoende mate gerealiseerd. De autonomie van de gemeenteraad blijft tevens gewaarborgd, daar waar zij ervaren nog voldoende invloed uit te kunnen oefenen. Een belangrijke factor is dat gemeenteraden veelal goed worden betrokken in het proces tot oprichting van de ambtelijke fusie en veel aandacht hebben voor de eigen sturingsmogelijkheden.
 - **Uiteenlopende ‘stippen op de horizon’:** Binnen de deelnemende gemeenten aan een ambtelijke fusie bestaat er niet in alle gevallen consensus over de stip op de horizon van de fusieorganisatie. Sommige gemeenten zien de ambtelijke fusie als een ‘minimumvariant’, als opmaat naar een latere bestuurlijke herindeling. Andere gemeenten zijn de ambtelijke fusie aangegaan als ‘maximumvariant’, met het oog op behoud van bestuurlijke zelfstandigheid of als versterking van de bestuurskracht. Daar waar binnen gemeenten van de ambtelijke fusieorganisatie verschillende perspectieven op het gemeenschappelijk eindbeeld zijn, versterkt dit in de praktijk bestuurlijke en politieke onenigheid en beperkt het de uitvoeringskracht van de fusieorganisatie.
 - **Verschillen in tevredenheid van gemeenten:** Vanuit de casestudy blijkt dat de legitimiteit van de ambtelijke fusieorganisatie over het algemeen bij de kleinste gemeenten binnen het fusieverband groter is dan bij de grotere gemeenten. Grotere



gemeenten hebben vaker het gevoel een stap terug te moeten doen en zich minder afhankelijk voelen van de ambtelijke fusieorganisatie. Kleinere gemeenten zijn vaak, voor het behoud van bestuurlijke zelfstandigheid, afhankelijk van het voortbestaan van de ambtelijke fusieorganisatie en zien ook direct profijt in termen van versterkte capaciteit en verminderde kwetsbaarheid. Dit verschil in legitimiteit leidt in een aantal gevallen tot bestuurlijke en/of politieke frictie tussen de gemeenten. Zowel bij de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg en UW-samenwerking hebben de grootste gemeenten besloten de ambtelijke fusie organisatie te beëindigen, vanwege een te beperkt ervaren voordeel van de fusieorganisatie.

- **Meer afstand tot de ambtelijke organisatie:** Een ambtelijke fusieorganisatie leidt er in veel gevallen toe dat de ambtelijke organisatie gevoelsmatig meer op afstand is komen te staan van de gemeenten. Voor de gemeenteraden vindt een verschuiving plaats van ‘onze ambtelijke organisatie’ naar een uitvoeringsorganisatie op afstand, die minder benaderbaar is voor de afzonderlijke gemeenteraadsleden.

De gemeenteraadsleden ervaren meer afstand en minder eigenaarschap tot de ambtelijke organisatie.

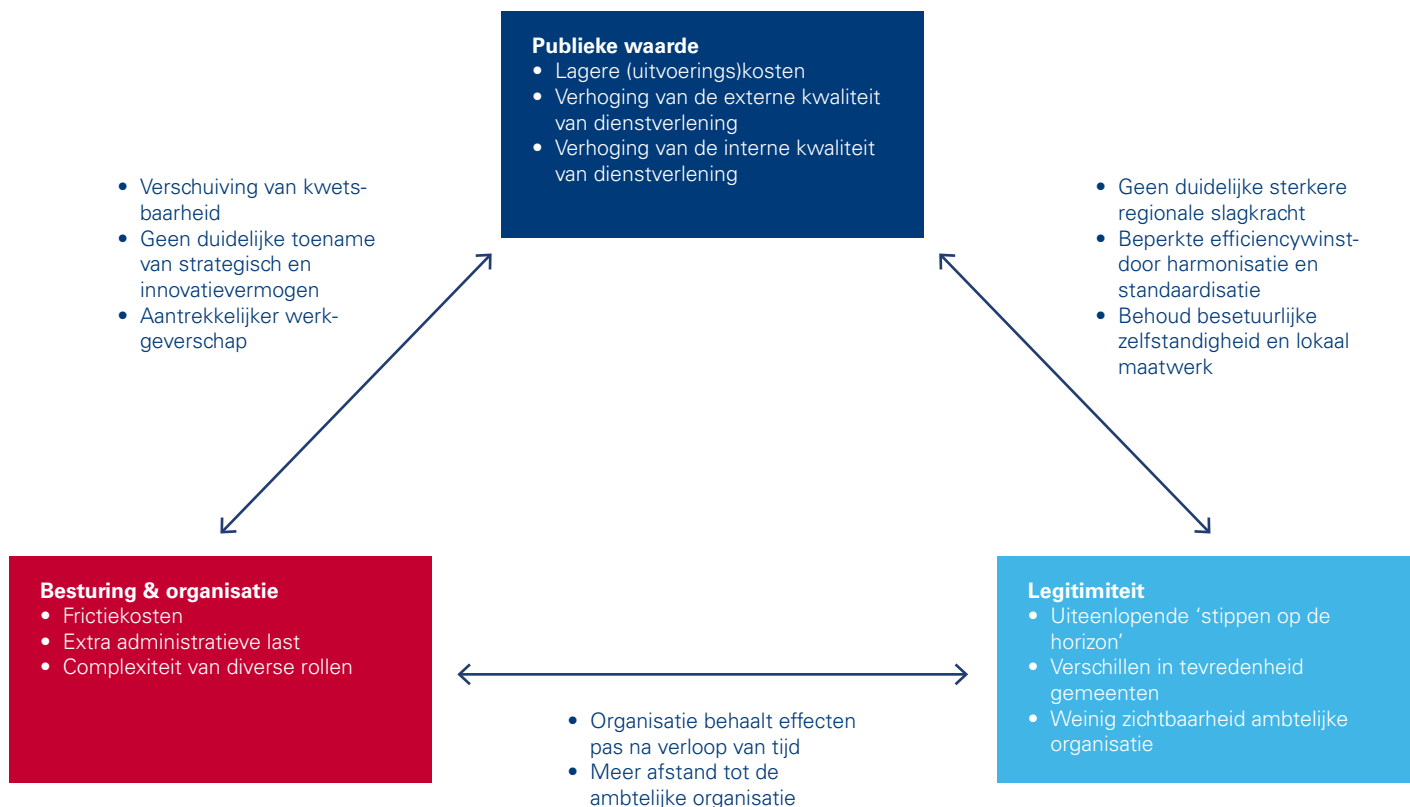
- **Weinig zichtbaarheid ambtelijke organisatie:** De gemeenten ervaren weinig zichtbaarheid van de ambtelijke organisatie richting burgers en bedrijven. Enerzijds ervaren zij dit als positief omdat ze zichzelf juist graag als autonome gemeente willen presenteren en niet willen dat de ambtelijke organisatie een te sterke identiteit krijgt. Aan de andere kant ervaren ze dat hun werknemers juist op zoek zijn naar een gemeenschappelijke identiteit en trots op de organisatie. Dit is een spanningsveld voor gemeenten.

Uit de enquêtes die zijn uitgezet onder betrokken burgers en maatschappelijke organisaties komt naar voren dat zij weinig verbinding ervaren met de ambtelijke fusie organisatie aan sich. De maatschappij lijkt zich niet heel erg bewust te zijn van het bestaan van de fusieorganisatie en hier ook weinig direct belang aan te hechten. De opstelling van burgers en maatschappelijke organisaties is veelal neutraal.

5.4.3 Effecten met betrekking tot besturing en organisatie

Een goed functionerende aansturing en organisatie van een overheid kan leiden tot meer succes in het realiseren van publieke waarde. De ambtelijke fusieorganisatie heeft ook effect op het element besturing en organisatie. De volgende effecten met betrekking tot de besturing, mensen en middelen komen naar aanleiding van de casestudy naar voren.

- **Aantrekkelijker werkgeverschap:** De ambtelijke fusieorganisaties versterken de positie en aantrekkelijkheid van de gemeenten op de arbeidsmarkt. Er wordt nadrukkelijker ingezet op het ontwikkelen van personeel en de organisatie.
- **Fricatiekosten:** Bij het aangaan van de ambtelijke fusie krijgen de gemeenten te maken met frictiekosten, door het uitplaatsen van taken en formatie/medewerkers naar de nieuwe organisatie. In veel gevallen zijn deze frictiekosten niet ingeboekt, wat tot problemen heeft geleid voor de nieuwe fusieorganisatie. De gemeenten geven aan dat het belangrijk is om bij het aangaan van een ambtelijke fusie rekening te houden met de frictiekosten en middelen te reserveren om deze kosten op te vangen.
- **Organisatie behaalt effecten veelal pas na verloop van tijd:** Ambtelijke fusieorganisaties functioneren in de eerste fase nog niet naar wens en potentie. Verloop van tijd, gepaard met een gerichte doorontwikkeling is veelal noodzakelijk om de fusieorganisatie beter te laten functioneren. Het verwachtingsmanagement naar politiek, bestuur en de ambtelijke organisatie is echter gericht op direct en zichtbaar voordeel. De praktijk leert echter dat dit zich niet altijd gelijk effectueert. Dit heeft volgens de gesprekspartners onder andere te maken met de volgende aspecten:
 - In de onderzochte casussen is gebleken dat een te grote stapeling van veranderingen in potentie een gevaar kan zijn voor succes. Het te snel en te gehaast samenvoegen van de ambtelijke organisaties, waarbij de consequenties van de veranderingen onvoldoende inzichtelijk zijn, leidt ertoe dat de nieuwe ambtelijke organisatie zeker in het begin onvoldoende goed functioneert.
 - Een ambtelijke fusie vraagt veelal meer investering in organisatieontwikkeling dan van meet af wordt gerealiseerd en gedaan, met name als de nieuwe organisatie gepaard gaat met een andere sturingsfilosofie. Hierdoor begint de organisatie onrustig en stapelen problemen zich in eerste instantie op.
- **Extra administratieve last voor de ambtelijke organisatie:** Een ambtelijke fusieorganisatie staat ten dienste van meerdere gemeentebesturen, elk met eigen specifieke wensen. Dit leidt ertoe dat er extra administratieve en coördinatielast is binnen een ambtelijke fusieorganisatie. Er wordt meer gevraagd van de ambtelijke organisatie in termen van afstemming, advisering en verantwoording richting de verschillende autonome gemeenten. Hoe groter de beleidsvrijheid is van de individuele gemeenten, en hoe minder er bestuurlijk wordt afgestemd, hoe groter deze administratieve last is.
- **Complexiteit van diverse rollen:** Zoals beschreven in paragraaf 2.5 hebben gemeenten te maken met de rol van opdrachtgever en die van opdrachtnemer. In de praktijk blijkt dat, afhankelijk van de gekozen vorm, ambtelijke fusies de rolinvulling van gemeenten complexer maakt. Op basis van de casestudy komen de volgende complexiteiten naar voren:
 - Op het moment dat er sprake is van een algemeen directeur als opdrachtnemer lijkt dit ervoor te zorgen dat de gemeentebesturen minder eigenaarschap ervaren richting de ambtelijke organisatie. De collegebesturen schieten sneller in de 'klanthouding'. Dit maakt dat de druk en vraag die op de ambtelijke organisatie wordt gelegd groter is en niet altijd haalbaar. Het belang van de ambtelijke organisatie wordt onvoldoende gewaarborgd binnen de gemeentebesturen.
 - Gemeentesecretarissen die geen deel uitmaken van de ambtelijke fusieorganisatie ervaren minder betrokkenheid met de ambtelijke organisatie en minder mogelijkheid om de lokale kleuring van beleid mee te geven. Een gebrek aan doorzettingsmacht is een veel gehoorde klacht.
 - Een dubbelrol van gemeentesecretarissen, die zowel ambtelijk opdrachtnemer zijn als gemandateerd opdrachtgever en eerste adviseur van het college, vereist een duidelijke en zuivere rolinvulling. Het collectieve belang van de ambtelijke fusieorganisatie is namelijk niet altijd in lijn met de individuele belangen van de gemeenten. Op het moment dat dit hier goede afspraken over zijn gemaakt en deze worden nageleefd lijkt dit meer eigenaarschap te stimuleren. Op het moment dat deze rollen onvoldoende worden gescheiden of te veel conflicteren, kan dit tot problemen leiden.



Figuur 2 Visualisatie van effecten ambtelijke fusies langs Public Value Model

5.4.4 De rol van de provincie

In de casestudy is tevens aandacht besteed aan de rol die de provincie heeft gespeeld voorafgaand, tijdens en na de totstandkoming van de ambtelijke fusie organisaties. De casussen zijn gesitueerd in verschillende provincies. De provincies zijn op verschillende wijze omgegaan met de ambtelijke fusieorganisaties, wat op meer en minder steun kan rekenen van de betrokken gemeenten.

- Gemeenten zien niet zozeer een formele rol voor de provincie bij totstandkoming van ambtelijke fusies op het moment dat de bestuurskracht van de autonome gemeenten niet in het geding is.
- Over het algemeen wordt het niet gewaardeerd als een provincie een hele duidelijke en dwingende stelling inneemt over de koers van een gemeente zonder daar met de gemeente constructief het gesprek over aan te gaan.
- De gemeenten geven aan een waardevolle rol te zien voor de provincie als meedenkende partner, die op basis van structureel en (in)formeel contact met de gemeenten ervoor kan zorgen dat de juiste keuzes en afwegingen worden

gemaakt. Het belang van informaliteit en regulier contact wordt benadrukt. Het wekt argwaan als de provincie alleen contact opneemt als het slecht gaat. Gemeenten ervaren dat provincies sneller formeel in contact treden met gemeenten dan via een informele route, wat niet altijd als constructief en behulpzaam wordt ervaren.

- In beide casussen waarin is besloten de ambtelijke fusie te beëindigen is een (pro)actieve rol van de provincie gemist. De geïnterviewden geven aan dat ze het hadden gewaardeerd als de provincie het gesprek tussen de gemeenten op de moeilijke momenten had gefaciliteerd. Het beëindigen van een ambtelijke fusie namelijk grote consequenties heeft voor de gemeenten individueel en, in potentie, ook voor de omliggende regio.

5.5 Waarom komen ambtelijke fusies niet tot stand?

De intentie van gemeenten om een ambtelijke fusie aan te gaan, leidt niet altijd tot succes. In sommige gevallen kiezen de gemeenten uiteindelijk er voor de ambtelijke fusie tóch niet door te zetten. In andere gevallen wordt een ambtelijke fusie tussen gemeenten op een later moment ontbonden. Dit doet de vraag

opkomen, wat maakt dat in deze individuele gevallen een ambtelijke fusie niet tot een succes is geworden. Om tot een antwoord op deze vraag te komen, zijn naast de zes casussen waar op dit moment sprake is van een ambtelijke fusieorganisatie, ook een drietal casussen onderzocht waar ofwel de ambtelijke fusie uiteindelijk is ontbonden, ofwel nooit tot stand is gekomen. De onderzochte casussen zijn; Wijk bij Duurstede-Houten (nooit tot stand gekomen), Ommen-Hardenberg (ontbonden) en Montfoort-IJsselstein (ontbonden).

5.5.1 Elementen en aandachtspunten die op gespannen voet staan met het functioneren van de organisatie

Wanneer deze casussen worden vergeleken met de zes casussen waar op dit moment sprake is van een ambtelijke fusie, zijn een aantal elementen te onderscheiden die op gespannen voet staan met het functioneren van de organisatie. Dit geldt zowel voor organisaties waar een ambtelijke fusie niet gelukt is, als voor organisaties waar op dit moment sprake is van een ambtelijke fusie.

1. Weinig oog voor frictiekosten

Wanneer gemeenten een ambtelijke fusie aan gaan, is dit vaak met de reden om de kosten en kwetsbaarheid te verminderen, en de kwaliteit van beleid en dienstverlening te vergroten (de 3 K's). Daarnaast staan de individuele gemeenten vaak onder druk, vanwege een tekort aan bestuurskracht en is de urgentie om samen te werken groot. Dit leidt er toe dat zodra de ambtelijke fusieorganisatie is opgezet, men verwacht dat er direct merites van de samenwerking ingeboekt kunnen worden. Omdat een ambtelijke fusie de efficiëntie beoogt te vergroten, verwachten de deelnemers dat dit dan ook vanaf dag 1 merkbaar is, zowel op de werkvloer als op de begroting.

In bovenstaande wordt echter geen rekening gehouden met frictiekosten. Hoewel deze eenmalig zijn, dienen zij wel ingeboekt te worden in de eerste periode dat een ambtelijke fusieorganisatie in werking treedt. De druk op de begroting die hier uit volgt, leidt tot een minder positief beeld over behaalde financiële winst dan aanvankelijk de verwachting kan zijn. Een versterkende factor hierin is het feit, dat de kosten van de ambtelijke organisatie door de fusie inzichtelijker zijn dan van een reguliere gemeentelijke begroting. Doordat een ambtelijke fusieorganisatie een publiekrechtelijke organisatie op afstand is, dient de jaarlijkse begrotingscyclus te worden geagendeerd in de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, inclusief bijvoorbeeld personeelskosten.

2. Vroege evaluatie

Vanwege de urgentie die vaak gepaard gaat met een ambtelijke fusie, kan de wil ontstaan om een vroegtijdig evaluatiemoment te organiseren. Dit betekent dat al vrij snel nadat de ambtelijke fusieorganisatie in werking is getreden, deze wordt geëvalueerd. Dit betekent dat er een hoge druk staat op de fusieorganisatie om vanaf dag 1 al optimaal te presteren en de vooraf gestelde doelen te behalen. Er wordt hiermee geen 'overgangstijd' ingebouwd, waardoor de ambtelijke organisatie de kans krijgt om bijvoorbeeld gemaakte frictiekosten te compenseren of te wennen aan een nieuwe werkwijze. Hierdoor kan een vroegtijdige evaluatie een negatief beeld geven van de ambtelijke fusieorganisatie, zonder dat er echt een noodzaak is tot zorgen.

3. Gelijkheid versus gelijkwaardigheid

Er bestaat een verschil tussen gelijkheid en gelijkwaardigheid wanneer het gaat om de deelnemende gemeenten in een ambtelijke fusieorganisatie. Beide zijn belangrijk, maar dienen wel goed te worden onderscheiden. Wanneer dit niet het geval is, kan dit een fusieorganisatie in de problemen brengen.

Gelijkheid betreft met name gelijkheid in doelen, toekomstvisie en gerichtheid. Het is belangrijk dat gemeenten dezelfde regionale oriëntatie hebben en een gemeenschappelijke toekomstvisie wanneer het gaat om de onderlinge samenwerking. Gelijkwaardigheid gaat met name over de manier van samenwerking. Deelnemende gemeenten zijn in de ambtelijke fusieorganisatie gelijkwaardig, maar niet gelijk. Dit komt bijvoorbeeld door een verschil in gemeentegrootte of politieke verschillen in college en raad.

Wanneer het onderscheid tussen situaties waarin gemeenten gelijk zijn en situaties waarin gemeenten gelijkwaardig zijn aan elkaar niet helder is voor alle deelnemende gemeenten, kan dit problemen opleveren. Wanneer er bijvoorbeeld volgens de ene gemeente in een specifieke situatie sprake zou moeten zijn van gelijkwaardigheid, terwijl de ander uit gaat van gelijkheid, kan dit tot conflicten leiden die de samenwerking onder druk zetten.

5.5.2 Waarom lukken sommige ambtelijke fusies wel en sommige niet?

Bovenstaande elementen kunnen een samenwerking tussen gemeenten in een ambtelijke fusie onder druk zetten. Echter, ze leiden niet onherroepelijk tot een ontbinding van een ambtelijke fusie of het falen van een voortraject om tot een ambtelijke fusie te komen. De vraag die hier vervolgens uit volgt, is waarom sommige ambtelijke fusietrajecten wél slagen en andere niet. Er zijn drie zaken die hier op van invloed zijn:



1. Ongelijkheid in verwachtingen

Wanneer gemeenten die gezamenlijk een ambtelijk fusietraject in gaan met ongelijke verwachtingen, zet dit de samenwerking vanaf het eerste moment onder druk. Hoewel een ongelijkheid in verwachtingen niet noodzakelijkerwijs tot het falen van een ambtelijk fusietraject leidt, verkleint het de kans van slagen significant. Belangrijk is, dat op voorhand de verwachtingen van een ambtelijk fusietraject expliciet worden uitgesproken.

2. Urgentie en druk om samen te werken

Vaak wordt een ambtelijk fusietraject ingezet vanwege een bepaalde urgentie om intergemeentelijke samenwerking op te zetten, vanwege de noodzaak de bestuurskracht te vergroten, het dienstverleningsniveau op peil te houden of een gemeente voor te bereiden op de toekomst. Het feit dat er een bepaalde urgentie is om samen te werken met anderen, is geen probleem an sich. Echter, wanneer deze druk te groot wordt, kan dit de zakelijkheid die gepaard dient te gaan met het maken van keuzes rondom samenwerking in het gedrang brengen. Uiteindelijk is de keuze of een samenwerking gunstig is namelijk voor een groot deel een zakelijke kosten/baten-afweging. Wanneer deze afweging negatief uit valt, maar een samenwerking alsnog doorgang vindt vanwege urgentie en druk, is de samenwerking gedoemd te mislukken.

3. Politieke realiteit en druk

In het verlengde van het vorige punt, kan ook de politieke realiteit en druk van doorslaggevend betekenis zijn waardoor een samenwerking uiteindelijk niet tot stand komt of slaagt. De politieke druk heeft over het algemeen betrekking op het behalen van de vooraf gestelde doelen en een relatie met de eerder genoemde frictiekosten. Wanneer de politieke druk om de voorafgestelde doelen te behalen te groot wordt, kan de organisatie voor een onmogelijke opgave komen te staan. Dit zal leiden tot ontevredenheid in de raad, die op haar beurt de samenwerking in z'n geheel ter discussie kan stellen.

5.6 De meest opvallende aspecten

In de studie van de bovenstaande ambtelijke fusieorganisaties springt een aantal waarnemingen in het oog.

Ideale fusieorganisaties zijn even zeldzaam als ideale gemeenten

Deze waarnemingen houden verband met de specifieke omstandigheid dat het gaat om de constructie van ambtelijke fusie. De beschreven aspecten houden daar specifiek mee verband. De ambtelijk gefuseerde gemeenten hebben met niet-gefuseerde gemeenten gemeen dat er tal van andere aspecten zijn die in (bijvoorbeeld bestuurskracht-) analyses kunnen worden genoemd. Ideaal en optimaal functionerende gemeenten

zijn zeldzaam; er zijn altijd aandachtspunten. De scope van dit onderzoek echter is de ambtelijke fusieorganisatie; de opvallende aspecten die hier worden beschreven zijn daaraan gerelateerd.

Randvoorwaarden voor succes

Langs de lijnen van het 'publieke waardemodel' zijn de volgende aspecten de belangrijkste:

Meer publieke waarde door standaardisatie en harmonisatie.

De publieke waarde, de daadwerkelijke bijdrage die de gemeenten met hun – nu gezamenlijke – organisatie leveren, moet centraal staan in het functioneren van alle actoren: ambtelijk en politiek-bestuurlijk. Die publieke waarde betreft de directe bijdragen aan de publieke zaak, de 'opbrengst', verminderd met kosten. Veel ambtelijke fusies zijn in eerste instantie tot stand gekomen om de kosten (nog verder) naar beneden te brengen. Standaardisatie, dat wil zeggen het gelijk trekken en daarmee optimaliseren van niet-beleidsinhoudelijke processen, is de meest voor de hand liggende en makkelijkste manier om dat te bereiken. Moeilijker wordt het als ook beleidsuitvoering en – nog complexer – beleidsontwikkeling gelijk worden georganiseerd. Deze harmonisatie leidt tot een spanningsveld tussen enerzijds de beoogde efficiency- en effectiviteitsvoordelen, en anderzijds het behoud van de eigen identiteit van de gemeente met een lokale invulling en beleidsvrijheid. Het gevolg is dat een ambtelijke fusie niet tot optimale efficiencywinst leidt door beperkte beleidsharmonisatie en standaardisatie, maar wel behoud van 'couleur locale' effectueert. Wanneer die harmonisatie – in een behoorlijke mate – wél tot stand komt, leidt dit tot een betere dienstverlening en kwalitatief sterker beleid binnen de eigen gemeenten en ook tot een sterkere positie in en bijdrage aan de regio.

De opgave is dus om publieke waarde te genereren met zoveel mogelijk standaardisatie en harmonisatie om zodoende de opbrengst te maximaliseren en kosten naar beneden te brengen, en daarbij zoveel variëteit toe te staan dat recht wordt gedaan aan lokale verschillen en daarop gebaseerde voorkeuren.

Bestuurlijke wil om samen te werken. Op het element van legitimiteit is met name een worsteling te zien van politiek en bestuur zelf. Daarbij gaat het niet om de legitimiteit van de publieke waarde die moet worden gegenereerd. Het zijn zelden of nooit discussies rond bepaalde beleidsonderwerpen die van diepgaande invloed zijn op het draagvlak van de fusie onder politici en bestuurders. Vrijwel altijd is het de manier van organiseren, in casu de fusieorganisatie en de governance daarvan, die onderwerp vormt van discussie. Dat heeft deels

te maken met de complexiteit van deze wijze van organiseren. Het bestuur verhoudt zich op verschillende manieren tot de organisatie: als eigenaar én als opdrachtgever. De zichtbaarheid van de aparte organisatie (soms gecombineerd met het gebrek aan herkenbaarheid van een 'eigen' organisatie) speelt daarbij een rol. Een aparte begroting, en ook zaken als een eigen naam met logo, versterkt het gevoel en het handelen van een opdrachtgever op afstand en vermindert het gevoel en handelen als eigenaar.

Bestuurders vervullen deze rollen niet alleen, maar ook nog eens in verhouding met de bestuurders van een of meerdere andere gemeenten. De verhoudingen tussen gemeenten is een extra complicerende factor. Hier spelen belangen vanzelfsprekend een grote rol; in de legitimatie van zowel de totstandkoming als het functioneren van de fusieorganisatie.

Bij de aansluiting tussen politiek-bestuur en organisatie is het dus de opgave om de verhoudingen tussen organisatie en gemeenten goed te bepalen en te houden. De rolinvulling van de bepalende actoren (bestuurders, secretarissen, eventuele algemeen directeur) is cruciaal.

Opvallend is dat dit alles met name een bestuurlijke worsteling is. Het publiek gaat af op de geleverde publieke waarde en niet op de wijze van organiseren.

Grotere potentie van de fusieorganisatie. De succesfactoren van de organisatie zelf hangen voor het overgrote deel af van bovenstaande factoren. Het blijkt geen goede keuze te zijn om de fusie te combineren met een verandering van sturingsfilosofie. Voor het overige hangen de succesfactoren samen met de (bestuurlijke) wil om te komen tot standaardisatie en harmonisatie om de gewenste voordelen te bereiken, en dat goed aan te sturen.

In potentie hebben ambtelijke fusieorganisaties de mogelijkheid om een sterkere ondersteuning te bieden aan de totstandkoming van publieke waarde: de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners én bestuurders kan op een hoger niveau komen. Of die kansen daadwerkelijk worden verzilverd, hangt in grote mate af van de bestuurders.

Een beperkte bestuurlijk-strategische samenwerking tussen gemeenten leidt tot onbenutte potentie; zowel in de beleidsontwikkeling en -uitvoering als in innovatievermogen.

Financiën en formatie afgezet tegen de benchmark

Hoofdstuk 6

Ambtelijke fusies worden vaak aangegaan vanuit kostenoverwegingen, kwaliteitsverhoging en verlaging van kwetsbaarheid. Een mogelijk nadeel vormt de bestuurlijk-ambtelijke complexiteit en de overhead die daaruit voortvloeit. De benchmark in dit hoofdstuk zet de ambtelijke fusieorganisatie af tegen gemeentelijke organisaties van één gemeente met een vergelijkbare grootte. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op andere mogelijke financiële effecten.



6.1 De opzet van onze analyse

Een van de specialiteiten van bureau Berenschot is de Benchmark Gemeenten, die ons in staat stelt kosten en formatie van een gemeente te vergelijken met een groot aantal overeenkomstige gemeenten. Een dergelijke vergelijking vormt vaak het startpunt voor een analyse hoe de ambtelijke organisatie functioneert en hoe deze zich verhoudt tot de prioriteiten die door raad en college zijn gesteld op basis van hun bestuurlijke ambities. Deze zijn op hun beurt een afgeleide van de keuze van het bestuur hoe invulling te geven aan de publieke waarden in hun gemeente.

Vanuit de Benchmark Gemeenten kunnen de gegevens van drie samenwerkingsverbanden van in totaal acht gemeenten worden meegenomen. Gezamenlijk tellen de ambtelijke fusiegemeenten respectievelijk rond de 40, 50 en 120 duizend inwoners. Afzonderlijk tellen de gemeenten tussen de 10 en 50 duizend inwoners. Deze benchmarkgegevens hebben zijn verkregen uit eerdere opdrachten van de betreffende (fusie)gemeenten en deze zijn daarom geanonimiseerd. In totaal zijn de gegevens van 77 gemeenten geanalyseerd, waarvan acht gemeenten een ambtelijke fusie zijn aangegaan in drie afzonderlijke organisaties. De overige 69 gemeenten zijn geen ambtelijke fusies aangegaan. Om te voorkomen dat stelselwijzigingen en andere ontwikkelin-

gen invloed zouden hebben op de vergelijkbaarheid van kosten, dateren de oudste gegevens uit 2015.

De benchmark is een intensief proces waarbij van elk organisatieonderdeel en elke medewerker samen met het managementteam wordt geanalyseerd hoe de werkzaamheden zijn opgebouwd, waaruit zij bestaan en hoe ze kunnen worden vergeleken met de benchmarkstandaard. Dit proces garandeert een veel hogere mate van vergelijkbaarheid dan het gebruik van conform de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) opgestelde jaarverslagen en Iv3-rapportages.

Inleiding

Context, onderzoeksdomein en aanpak

Bevindingen

Thematieken en wetenschappelijke duiding

Conclusies en handelingsperspectief

6.2 Overhead ten opzichte van de totale organisatie

De benchmarksystematiek maakt onderscheid tussen formatie en (gebudgetteerde) kosten van het primaire proces (verdeeld in 24 clusters) en van de overhead (verdeeld in 11 categorieën). De salariskosten van burgemeester en wethouders maken geen deel uit van de overheadkosten. De overhead bestaat uit de volgende categorieën:

- Directie en management primair proces
- Secretariaten primair proces
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning
- Personeel en Organisatie
- Financiën en Control
- Informatisering en Automatisering
- Juridische zaken
- Communicatie
- Kwaliteitszorg
- Facilitaire Dienst
- Inkoop

De kosten en formatie van de overhead zijn in de benchmark afgezet tegen het inwonertal van iedere gemeente. Omdat de overhead ten dienste staat van het primaire proces is ook naar formatie en kosten van de overhead gekeken ten opzichte van de totale ambtelijke organisatie. Bij deze vergelijking wordt gefocust op de overheadfuncties van de gemeenten, omdat deze een goede maat vormen voor synergie.

De grootste ambtelijke fusiegemeente uit de benchmark beschikt over een overheadformatie van 250 fte, de overige fusiegemeenten beschikken over een overheadformatie van rond de 100 fte. De overheadkosten variëren van 2 tot 60 miljoen euro per jaar.

6.3 De resultaten

Overheadkosten ten opzichte van de totale formatie

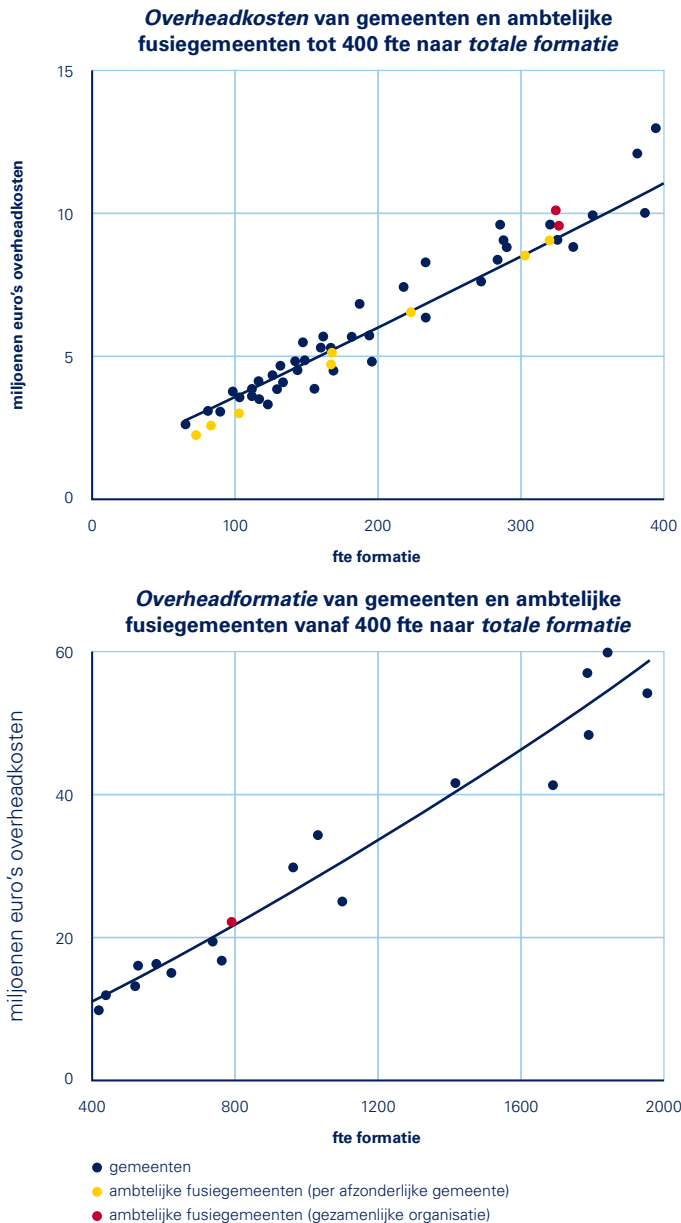
In de figuren 1a en 1b zetten zijn de overheadkosten van gemeenten afgezet tegen de formatie van de totale organisatie. Figuur 1a toont hierbij gemeenten met een totale ambtelijke organisatie tot 400 fte. Figuur 1b toont gemeenten met een totale ambtelijke organisatie vanaf 400 fte. Hierbij is het belangrijk op te merken dat de gemeenten een wisselend deel van hun taken hebben uitbesteed. Een groot deel van de overheadactiviteiten, zoals Informatisering en Automatisering, Personeel en Organisatie en de Facilitaire Dienst, zijn echter sterk afhankelijk van het aantal medewerkers. Dit wordt bevestigd in de grafiek door een sterke correlatie tussen overheadkosten en totale formatie.

De blauwe stippen vertegenwoordigen de 77 gemeenten uit onze benchmarkgroep. De oranje stippen vertegenwoordigen de acht afzonderlijke gemeenten die deelnemen aan een ambtelijke fusieorganisatie. De rode stippen vertegenwoordigen de drie ambtelijke fusieorganisaties als geheel.

De correlatie tussen overheadkosten en totale formatie kent voor deze gemeenten een lineaire correlatiecoëfficiënt van 0,99. Dit onderbouwt de veronderstelling dat de overhead vooral varieert met het totaal aantal medewerkers, ondanks dat gemeenten een wisselend aandeel van hun taken hebben uitbesteed. De verhouding tussen overheadkosten en totale formatie is echter niet lineair. Kleinere organisaties hebben een relatief grotere overhead, omdat veel ondersteunende teams een minimale omvang kennen om adequaat te kunnen functioneren. Als trendlijn voor de 77 gemeenten is daarom gekozen voor een derde-orde polynoom. De trendlijn betreft niet de drie ambtelijke fusiegemeenten (rode stippen) of de acht deelnemers aan de fusiegemeenten (oranje stippen).

Voor de afzonderlijke gemeenten die deelnemen aan een ambtelijke fusieorganisatie zijn de overheadkosten en totale formatie daarbij toegerekend aan de afzonderlijke gemeenten op basis van inwonertal. Dit is een fictieve toerekening, maar het vermoeden is dat die dicht in de buurt ligt van de werkelijke toerekening van kosten. Verderop in dit rapport gaan wij nader in op de kostenallocatie van fusieorganisaties.

In de grafiek is te zien dat de oranje stippen op of iets onder de trendlijn liggen. De conclusie zou hiermee kunnen zijn dat de overhead per afzonderlijke ambtelijke fusiegemeente voor de kleinere gemeenten iets goedkoper is dan bij gemeenten van vergelijkbare omvang, maar het verschil is niet significant. De rode stippen liggen op hun beurt op of iets boven de trendlijn, maar wederom lijkt de afwijking niet significant.



figuren 1a en 1b

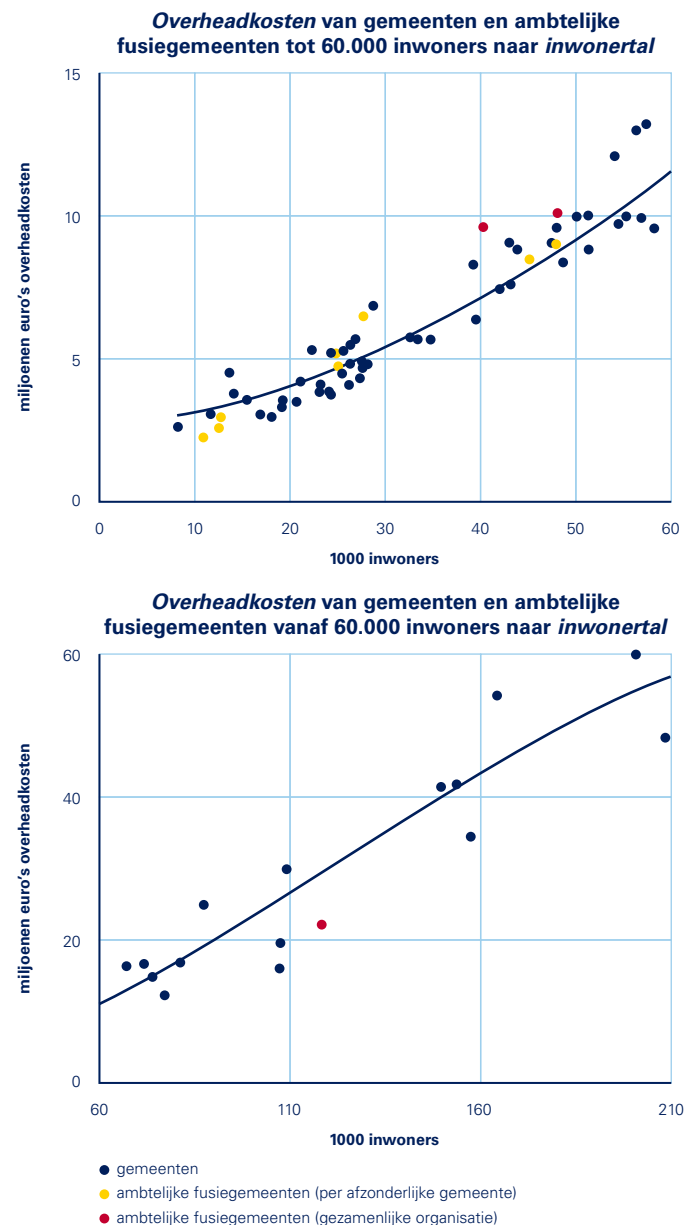
Overheadkosten ten opzichte van inwonertal

In de figuren 2a en 2b worden de overheadkosten afgezet tegen het inwonertal van de gemeente. Daarmee speelt de omvang van de ambtelijke organisatie dus geen rol. Sommige gemeenten zullen meer taken hebben uitbesteed dan andere en daarmee beschikken over een kleinere formatie. De overheadkosten vertonen ook met het inwonertal een sterke correlatie, met een lineaire correlatiecoëfficiënt van 0,98.

Aan de oranje stippen tonen dat de kleinere gemeenten die deelnemen aan ambtelijke fusies relatief iets minder uitgeven aan overhead dan op basis van deze trendanalyse verwacht zou worden. Echter, de uitgaven van iets grotere gemeenten die deelnemen aan ambtelijke fusies zijn ook groter. Aangezien de drie ambtelijke fusieorganisaties uit de benchmark combinaties

vormen van kleinere en grotere gemeenten is dit vooral het gevolg van de kostentoedeling op basis van inwonertal.

In onderstaande grafiek is te zien dat de rode stippen gezamenlijk in de buurt van de trendlijn liggen. Van twee organisaties lijkt de overhead iets duurder, van één lijkt deze iets goedkoper, maar het verschil is wederom niet significant.

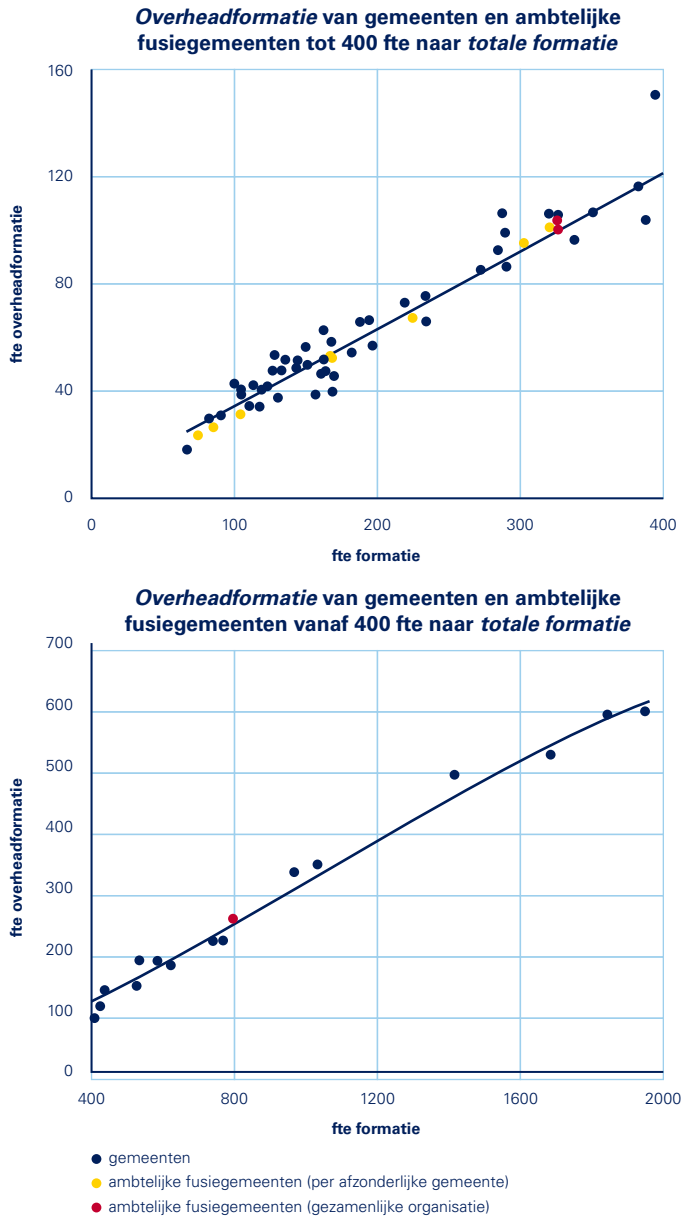


figuren 2a en 2b

Overheadformatie ten opzichte van totale formatie

De figuren 3a en 3b tonen de kosten van de overhead van alle gemeenten in de formatie. Buiten kosten aan formatie vallen ook veel externe kosten binnen de overhead, zoals kosten voor huisvesting en automatisering. Die blijven dus buiten beschouwing wanneer alleen gekeken wordt naar de overheadformatie.

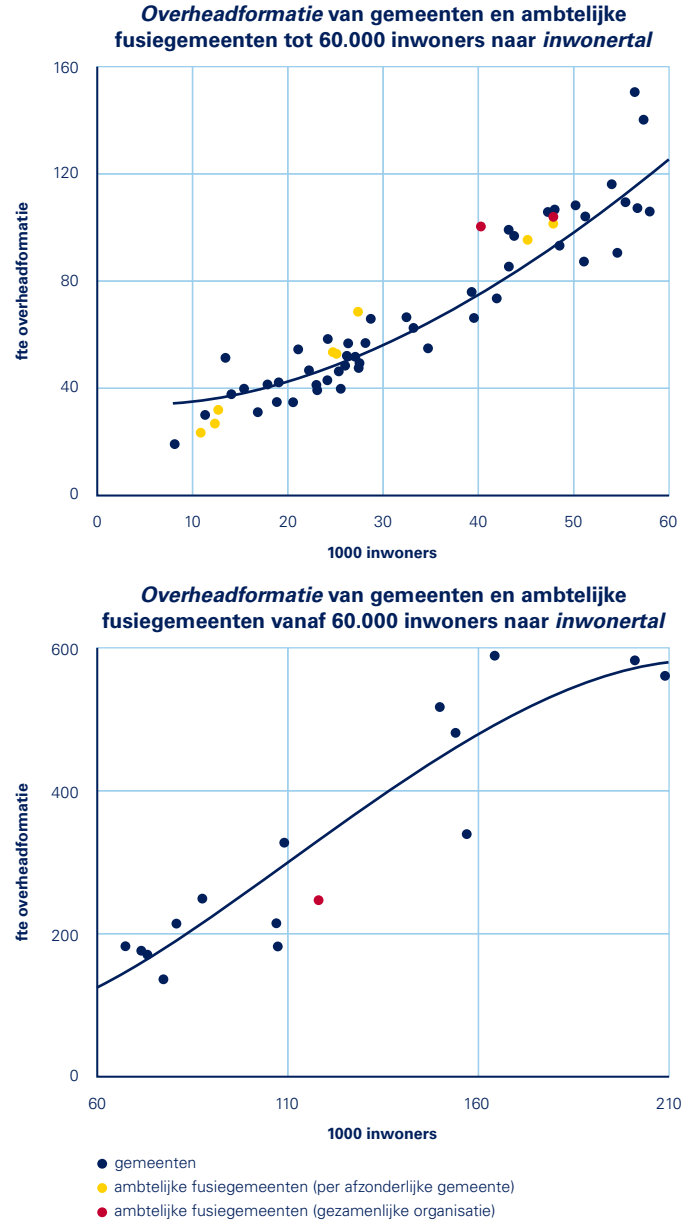
De trendlijn verloopt vrijwel recht lineair met een correlatiecoëfficiënt van 0,99. De overheadformatie is dus vrijwel direct gerelateerd aan de totale formatie. De ambtelijke fusiegemeenten bevinden zich vrijwel op deze lijn, zowel ieder afzonderlijk genomen (met overheadformatie gealloceerd op basis van inwonertal) als gezamenlijk.



figuren 3a en 3b

Overheadformatie ten opzichte inwonertal

Tot slot tonen de figuren 4a en 4b de overheadformatie ten opzichte van het inwonertal. Dit laat een vergelijkbaar beeld zien als bij de verhouding tussen overheadkosten ten opzichte van totale formatie, maar de trendlijn is iets duidelijker gekromd.



figuren 4a en 4b

Onze conclusies

De gemaakte analyse is gedaan op basis van gegevens die ons reeds ter beschikking stonden. Er kan de conclusie worden getrokken dat voor de onderzochte ambtelijke fusiegemeenten kosten en formatie van de overheadfuncties voor de deelnemende gemeenten niet hoger of lager zijn dan van vergelijkbare gemeenten die geen ambtelijke fusie zijn aangegaan. Ook bij de kosten en formatie van de overhead gerelateerd aan de algehele formatie en aan inwonertal zijn geen significante afwijkingen te zien.

Hierbij moet worden bedacht dat er slechts naar drie fusies van in totaal acht gemeenten is gekeken en bovendien niet de afzonderlijke gemeenten door de tijd zijn gevolgd. Tot slot hebben twee fusies in de afgelopen drie jaren hun beslag gekregen. Efficiëntieoordelen kunnen wellicht op langere termijn worden behaald.

Onderzoek COELO naar kosten en effectiviteit intergemeentelijke samenwerking

Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) stelt vraagtekens bij de realisatie van kostenbesparing door gemeentelijke samenwerking. In een recente publicatie van het COELO over kosten en effectiviteit van intergemeentelijke samenwerking in de periode 2005-2013 concluderen onderzoekers Allers en de Greef (2017) dat gemeentelijke samenwerking niet heeft geleid tot lagere gemeentelijke uitgaven. Bij kleinere en grotere gemeenten lijkt samenwerking de gemeentelijke uitgaven juist te hebben vergroot. Naast dat het onderzoek de totale gemeentelijke uitgaven bekijkt, richt het zich ook op samenwerkingsverbanden op drie beleidsvelden (sociale dienst, afvalinzameling en belastinginning). Alleen bij gemeentelijke samenwerking op het gebied van belastinginning kon een verlaging van de uitgaven worden geconstateerd, op de andere beleidsterreinen deed dit zich niet voor. Aangezien de uitgaven die samenhangen met belastinginning slechts 0,4% van de totale uitgaven van een gemeente uitmaken, is er overall effect zichtbaar van belastinginsamenwerking op de totale gemeentelijke uitgaven.

De uitkomsten van het onderzoek van Allers & de Greef (2017) sluiten aan bij eerder onderzoek van het COELO naar de financiële effecten van gemeentelijke herindeling. In dat onderzoek is geen meetbaar effect op gemeentelijke uitgaven of voorzieningenniveaus geconstateerd over gemeentelijke herindelingen in de periode 2002-2013. De uitkomsten van beide COELO-onderzoeken staan in scherp contrast tot het algemene beeld dat opschaling middels samenwerking en/of herindeling tot een kostenbesparing leidt.

Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in een reactie op het recente onderzoek van Allers en de Greef (2017) aangegeven nader onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit van intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk te vinden. De diversiteit tussen gemeenten en samenwerkingsvormen, en de complexiteit die dat met zich meeneemt in het doen van universele uitspraken is een belangrijk punt van aandacht voor de minister. Het onderzoek van het COELO maakt bijvoorbeeld geen specifieke uitsplitsing naar ambtelijke fusieorganisaties

Allers, M. & Greef, T. de (2017). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, p. 1-24

2 Allers, M. & Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *Openbare Financiën*, ESB. Jaargang 99 (4688), 27 juni 2014.

3 Kamerbrief TK 'Kosten en effectiviteit intergemeentelijke samenwerking', 2017-2018, dd. 22 december 2017

6.4 Meerkosten van een ambtelijke fusie

De benchmark laat zien dat de kosten van ambtelijke fusieorganisaties gemiddeld genomen niet hoger of lager zijn dan de kosten van vergelijkbare gemeenten die geen ambtelijke fusie zijn aangegaan. De resultaten van de benchmark sluiten daarmee aan bij recent onderzoek van het COELO waarin wordt

geconcludeerd dat gemeentelijke samenwerking in de periode 2005-2013 niet heeft geleid tot een verlaging van de totale gemeentelijke uitgaven.²³⁾

- Dat de in eerste instantie verwachte kostenbesparing uitblijft of zich minder manifesteert dan oorspronkelijk gedacht, kan onder andere te maken hebben met de 'wegle-effecten' ten aanzien van de potentiële besparing als gevolg van standaardisatie en harmonisatie. De volgende 'wegle-effecten' doen zich potentieel voor bij ambtelijke fusies:
- Maximaal maatwerk en 'couleur locale' staat op gespannen voet met de potentiële voordelen van een grotere schaal. Een gevaar is dat het werk van de organisatie teveel een 'optelsom' ten behoeve van de deelnemende gemeenten wordt, in plaats van dat werk ten behoeve van meerdere gemeenten in één keer kan worden gedaan.
- Daarnaast is er een extra administratieve last op diverse vlakken:
 - In de meeste gevallen wordt een vorm van (uren)registratie opgezet om te kunnen komen tot een verrekening van de bedrijfsvoeringslasten tussen beide gemeenten.
 - De btw-administratie en de Vpb-plicht zorgt voor een extra administratieve last voor de ambtelijke fusieorganisatie.
 - Verder kunnen zowel de ambtelijke fusieorganisatie als beide individuele gemeenten eigenstandig verplichtingen aangaan met derden, wat zorgt voor een druk op de financiële administratie van de ambtelijke fusieorganisatie.
- Met het afschaffen van de verruimde toepassing van de koepelvrijstelling per 1 januari 2018 zal de btw-druk voor gemeenten met een ambtelijke fusieorganisatie toenemen. Een ambtelijke fusie organisatie is hierdoor duurder uit dan voorheen²⁴⁾.
- Ook vraagt de aparte entiteit om een eigenstandige P&C-cyclus met eigen begroting, tussenrapportages en rekening (naast de begrotingen, tussenrapportages en jaarrekening van de deelnemende gemeenten). Er komt immers één organisatie bij als gevolg van de ambtelijke fusie.
- Indien de ambtelijke organisatie gehuisvest wordt in verschillende gemeentehuizen, leiden reisbewegingen tot meerkosten.

23) Zie het tekstkader over het onderzoek van het COELO voor meer informatie.

24) Zie voor een uitgebreide uitleg het kader over verhoging BTW-druk.

NAAM SAMENWERKING	GEMEENTEN	GESTART	SLEUTEL
Amstelveen, Aalsmeer	Amstelveen (centrum-gemeente), Aalsmeer	2013	<ul style="list-style-type: none"> Dienstverleningsbijdrage (bij de start vastgesteld) Wijzigingen: mix van het aantal inwoners/bijdrage uit het gemeentefonds (75% Amstelveen en 25% Aalsmeer) Sociaal domein: o.b.v. inwoners (77%-23%)
Werkorganisatie CGM	Cuijk, Grave, Mill & St. Hubert	2014	<ul style="list-style-type: none"> O.b.v. een gedifferentieerd uurtarief: functieschalen 1 t/m 6, 7 t/m 9; schaal 10 en hoger Overheadkosten omgeslagen naar het aantal netto direct productieve uren
BAR-gemeenten	Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk	2014	<ul style="list-style-type: none"> Standaardpakket: ingebracht organisatiebudget Uitzondering: sociaal domein (o.b.v. cliënten)
Woerden-Oudewater	Woerden (centrum-gemeente), Oudewater	2015	<ul style="list-style-type: none"> Basissleutel: (huidige) voormalige taken en kosten Oudewater Extra (onverwachte) kosten: o.b.v. gemaakte afspraken óf uiteindelijk de verdeling: 5/6 versus 1/6 Maatwerkafspraken voor grote(re) projecten, die niet binnen de 'going concern' vallen
GR Bevelanden (partiële samenwerking)	Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Bevelanden en Reimerswaal	2015	<ul style="list-style-type: none"> P&O/ICT: o.b.v. fte's in de ambtelijke organisatie WIZ: per deeltaak
ABG-gemeenten	Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen	2016	<ul style="list-style-type: none"> Huidige bedrijfsvoeringskosten afzonderlijke drie gemeenten

6.4.1 Kostenverdeling en beschikking ambtelijke capaciteit

In de vormgeving van een ambtelijke fusie worden keuzes gemaakt over zeggenschap, kostenverdeling, aanspraken op de ambtelijke capaciteit, mogelijkheden tot toe- en uittreding en over de vorm van de nieuwe organisatie. De keuze die over kostenverdeling en aanspraak op ambtelijke capaciteit gemaakt wordt kan van belang zijn voor de succeservaring van de gemeenten. Ten grondslag aan deze verdeelsleutels liggen principes over solidariteit en draagkracht.

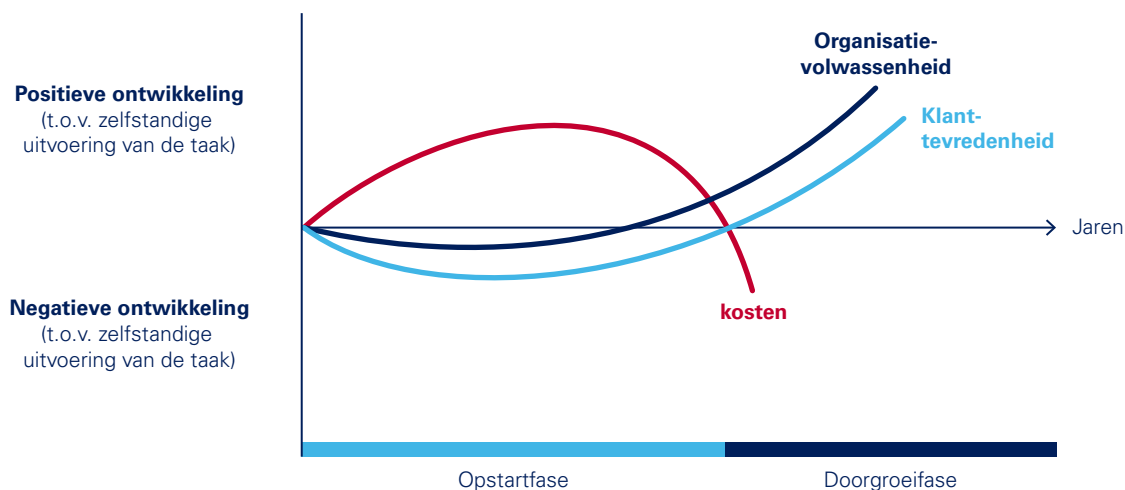
Ons onderzoek laat zien dat voor deze kostenverdeling een veelheid aan verdeelsleutels wordt gehanteerd. Voor een aantal fusieorganisaties hebben wij deze opgenomen in bovenstaande tabel.

- Sommige gemeenten kiezen ervoor de ambtelijke capaciteit en verdeelsleutel op basis van behoefte te verdelen. De behoefte aan beleids capaciteit kan van jaar tot jaar verschillen tussen de gemeente, waarmee de inzet van de ambtelijke capaciteit daar wordt ingezet waar die nodig is.
- Andere fusiecombinaties kiezen er voor om de capaciteit te verdelen op basis van de financiële bijdragen. Die financiële bijdrage wordt in sommige gevallen vastgesteld naar rato van de inwonertallen of naar de oorspronkelijke begroting ten tijde van het instellen van de fusieorganisatie.

6.4.2 Voordelen realiseren vergt tijd en geduld

Een belangrijk aspect in het realiseren van een eventuele kostenbesparing is de factor tijd. Niet alleen de inrichting van een ambtelijke fusie organisatie kost veel tijd en geduld, ook de potentiële voordelen die door een fusieorganisatie worden behaald kunnen even op zich laten wachten.

- In een aantal onderzochte casussen is de nieuwe fusie organisatie pas vormgegeven nadat een besluit tot fusie al was genomen. Op het moment dat wordt gekozen over te gaan tot een ambtelijke fusie organisatie is het van groot belang te starten met een grondige businesscase, waarmee realistisch de beoogde voor- en nadelen zowel op kostenvlak als kwalitatief vlak in kaart worden gebracht. Om de synergievoordelen goed in te schatten, is een opzet van de nieuwe organisatie nodig en zijn onder andere keuzes over zeggenschap, kostenverdeling, aanspraken op ambtelijke capaciteit noodzakelijk.
- De mogelijke voordelen die zich voordoen na een ambtelijke fusie zijn in veel gevallen niet meteen zichtbaar. Het opzetten van een nieuwe fusieorganisatie gaat vaak gepaard met meerdere veranderingen, waardoor de organisatie tijd nodig heeft zich aan te kunnen passen aan de nieuwe situatie. Het vroegtijdig meten van de veronderstelde en vaak ook geraamde voordelen kan een vertekend beeld geven van de resultaten die zijn behaald met de fusie. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



6.5 Wegen de kostenvoordelen van ambtelijke fusie op tegen de 'weglekeffecten'?

De verschillende elementen in dit hoofdstuk laten zien dat ambtelijke fusie dus niet *altijd en automatisch* tot kostenvoordelen leidt. Uit de Berenschot Benchmark, waar ambtelijke fusieorganisaties zijn afgezet tegen gemeenten van vergelijkbare grootte komt naar voren dat de kosten en formatie van overheadfuncties vergelijkbaar zijn. Ambtelijke fusies lijken daarmee niet te leiden tot een directe kostenbesparing. Deze bevinding sluit aan bij het onderzoek van het COELO (2017), waaruit blijkt dat intergemeentelijke samenwerking (tussen 2005 en 2013) ook niet heeft geleid tot een kostenbesparing van de gemeentelijke uitgaven. Weglekeffecten kunnen er zelfs voor zorgen dat de ambtelijke fusie duurder is dan een zelfstandige taakuitvoering. De veelheid en aard van de variabelen die bepalen wat het financiële effect (positief of negatief) van een ambtelijke fusie is, maakt het lastig op voorhand te bepalen wat de financiële impact van een ambtelijke fusie is.

Kostenbesparing is een veelvoorkomend motief van gemeenten om over te gaan tot een ambtelijke fusie. De resultaten uit dit hoofdstuk laten echter zien dat een kostenbesparing door ambtelijke fusie geen zekerheid is. Dit betekent niet dat er geen voordelen te behalen zijn ten aanzien van de kwaliteit en kwetsbaarheid van de organisatie. De financiële analyse in dit rapport noopt gemeenten voorzichtig te zijn met het (vroegtijdig) inboeken van kostenbesparingen en onderstreept het belang voorafgaand aan de fusie grondig in kaart te brengen of de potentiële kostenvoordelen van de ambtelijke fusie opwegen tegen de weglekeffecten.

Ambtelijke fusie voor gemeente duurder per 1 januari 2018 door verhoging btw-druk

Met het afschaffen van de verruimde toepassing van de koepelvrijstelling per 1 januari 2018 zal de btw-druk voor gemeenten met een ambtelijke fusieorganisatie toenemen, omdat zij – anders dan nu het geval is – btw moeten gaan betalen over de diensten die zij afnemen van het gezamenlijk ambtelijk apparaat. Ambtelijk gefuseerde gemeenten zijn daarmee duurder uit dan voorheen.

Voormalig staatssecretaris Wiebes verruimde naar aanleiding van een standpunt van het btw-comité van de Europese Commissie per 1 januari 2016 de koepelvrijstelling voor fusieorganisaties indien gemeenten die dienst voor 70 procent of meer gebruiken voor onbelaste overheidsactiviteiten of btw-vrijgestelde activiteiten. Door deze koepelvrijstelling hoeft een zelfstandig samenwerkingsorgaan nu geen btw te berekenen aan de deelnemende gemeenten.

In mei 2017 bepaalde het Europese Hof van Justitie echter dat een soortgelijke btw-vrijstelling voor koepelorganisaties in Luxemburg in strijd is met de Europese btw-richtlijn. In een reactie op deze uitspraak gaf de staatssecretaris aan geen andere mogelijkheid te zien dan de beleidsmatige ruimere werking van de koepelvrijstelling te beëindigen. Tot 1 januari 2018 wordt een overgangsregeling gehanteerd om gemeenten de gelegenheid te geven hun contracten en administratie op orde te brengen.

Onderzoeken en ervaringen uit andere sectoren

Hoofdstuk 7

De publieke sector vormt niet de enige sector waarbinnen fusies plaatsvinden. Ervaringen uit het bedrijfsleven geven aan dat er verschillende faalfactoren zijn waardoor fusies risicovol zijn. Psychologische factoren, de implementatietijd en cultuurverschillen beïnvloeden de slagingskans van een fusie sterk.



7.1 Publieke sector versus private sector

Hoewel ambtelijke fusies een relatief nieuw fenomeen vormen, zijn fusies en overnamen in het bedrijfsleven reeds lang gemeengoed. Wel verschillen de doelstellingen van fusies in de private sector, die immers uiteindelijk verhoging van de aandeelhouderswaarde beogen. Toegenomen aandeelhouderswaarde vormt in de private sector een uiteindelijke test voor het succes van fusies.

Overheden kennen geen aandeelhouders. Wel introduceerde Harvardhoogleraar Mark Moore voor de publieke sector in 1995 het begrip 'public value capital', oftewel de creatie van publieke waarde. Sec gezegd dienen commerciële bedrijven het financiële belang van hun eigenaars en dient de overheid het belang van de inwoners. De publieke waarden van Moore zijn eigenlijk niets anders dan de voorkeuren en belangen die de inwoners hebben. Zulke voorkeuren zijn uit hun aard heterogeen en bovendien veranderen zij door de tijd. Daarmee zijn de publieke waarden die overheden nastreven moeilijker meetbaar dan de aandeelhouderswaarde van commerciële bedrijven. Dat geldt dus ook voor het beoordelen van het succes van fusies in de publieke sector.

Inleiding

Context, onderzoeksdomein en aanpak

Bevindingen

Thematieken en wetenschappelijke duiding

Conclusies en handelingsperspectief

Hoewel publieke waarde en aandeelhouderswaarde andere grootheden zijn en met name publieke waarde homogener en moeilijker te meten is, zijn er zeker ook overeenkomsten tussen fusies in het bedrijfsleven en bij overheden. Voor het leveren van publieke diensten beschikt de overheid immers over een organisatie die op veel punten eenzelfde dynamiek kent als die van commerciële bedrijven. Bovendien bestaat een deel van de publieke waarden van inwoners ontegenzeggelijk uit een vraag naar efficiënte en doelmatige dienstverlening die tevens eigen is aan de private sector.

7.2 Fusies in de private sector

Er is veel onderzoek gedaan naar fusies in de private sector en naar de aandeelhouderswaarde die deze beogen te realiseren. Er bestaat in de literatuur brede consensus dat zulke fusies daarin doorgaans niet slagen. Een geaccepteerde vuistregel is dat 80% van de fusies en overnames in het bedrijfsleven de aandeelhouderswaarde van de fuserende ondernemingen niet vergroot. Deze negatieve ervaringen leiden er in de private sector echter niet toe dat bedrijven geen fusies aangaan. Volgens zakenbank J.P. Morgan was in 2016 de omvang van de wereldwijde fusiemarkt 3.900 miljard US dollar.

Niettemin is er veel onderzoek gedaan waarom fusies in de private sector zo vaak hun doelstellingen niet lijken te halen. Het is daarom interessant te bezien welke redenen hiervoor worden gevonden en of deze ook zouden gelden voor ambtelijke fusies tussen gemeenten. Een van deze onderzoeken naar het hoe en waarom van mislukte fusies werd in 2011 gedaan door AON Hewitt. Figuur 8 geeft de belangrijkste redenen die managers volgens dit onderzoek gaven.



figuur 8 (bron: AON Hewitt)

De belangrijkste conclusie uit de ruim beschikbare managementliteratuur is, kort samengevat: bezint eer ge begint. Fusies duren meestal (veel) langer dan verwacht. Wat op papier een goede match lijkt, blijkt in de praktijk vaak weerbarstig. Een factor die bij het samenvoegen van organisaties vaak wordt onderschat, is de weerstand in de organisaties, met name als ze in organisatielcultuur veel van elkaar verschillen. Voorbeelden zijn het samenvoegen van grote organisaties die duidelijke hiërarchie en formele werkprocessen kennen met kleinere, informeler georganiseerde organisaties.

Deze culturele verschillen zijn vaak moeilijker te overbruggen dan verschillen in werkprocessen en systemen. Toch moeten kosten en moeite van de integratie daarvan ook niet worden onderschat. Met name de doorlooptijd van de integratie is vaak (veel) langer dan bedacht en gedurende de integratie mag van de organisatie niet te veel worden verwacht. Met name in de fase dat alle medewerkers onzeker zijn over hun rol in de

nieuwe organisatie, en nog doende deze af te bakenen, gaat verminderde aandacht naar de dienstverlening, laat staan naar eventuele andere veranderingen of nieuwe opgaven.

De dynamiek die hierbij ontstaat, is sterk gebaat bij een duidelijk geformuleerde en gecommuniceerde fusiestrategie. Indien medewerkers weten waar ze aan toe zijn en de rollen & verantwoordelijkheden binnen de nieuwe organisatie snel worden vastgelegd, vergroot dit de kans van slagen van fusies. Het management van de nieuwe organisatie speelt hierbij een belangrijke rol. Als deze eensgezind naar buiten treedt met een consistente en consequente boodschap helpt dit de nieuwe organisatie vorm te geven. Het ontbreken van dergelijke overeenstemming of chemie geeft de fusie beduidend minder kans van slagen.



7.3 Psychologie versus ratio

Een interessante vraag is waarom fusies in het bedrijfsleven nog steeds plaatsvinden terwijl praktijk en theorie toch wijzen op een relatief kleine slagingskans. Het Engelse economische tijdschrift *The Economist* noemde de beslissing om een fusietraject te starten *The triumph of hope over experience* en vergeleek dit spottend met de rationale achter een tweede huwelijk. Maar ook de Utrechtse hoogleraar Hans Schenk, tevens kroonlid van de Sociaal Economische Raad, is van mening dat aan fusies in het bedrijfsleven vaak geen rationele beslissing ten grondslag ligt. Hij observeerde dat, naar zijn schatting, 65% tot 85% van de fusies in het bedrijfsleven mislukt (geen aandeelhouderswaarde creëert) en dat het merendeel van de fusiebedrijven tussen vijf en tien jaar weer wordt ontbonden.

Schenk vroeg zich af waarom in het licht van deze ervaringen fusies nog steeds in grote aantallen plaatsvinden. Ter verklaring daarvan ontwikkelde hij de *minimax-spijt-theorie*.²⁵⁾ Kort samengevat komt die erop neer dat bedrijven meer spijt voelen als zij in een fusie- of overnamegolf in hun marktsegment achterblijven, dan als zij meegaan met de trend, maar dat later blijkt dat die trend niet uitpakt zoals beoogd. In het eerste geval

staat het management er slecht op: zij kunnen en zullen er door hun aandeelhouders van worden beticht te hebben zitten slapen, terwijl de rest van de markt zich ontwikkelde. Als zij echter meegaan met de concurrentie hebben zij hun relatieve positie niet verslechterd en kunnen zij het mislukken van de ingezette fusie verklaren met algemene, externe omstandigheden. Schenk wijst erop dat een dergelijke fusiegolf binnen een marktsegment reeds kan beginnen met een enkel geval, bijvoorbeeld een runner-up in de markt die middels een fusie marktleider probeert te worden. De marktleider voelt dan de neiging zijn positie te verdedigen door zelf ook te groeien middels overname of fusie.

Een voorbeeld van zo'n fusiegolf die na afloop weinig succesvol bleek, vond eind van de jaren negentig plaats in de telecom-sector. In die tijd ontstonden grote, internationale telecom-aanbieders als Vodafone en Orange. Maar ook KPN deed gretig mee aan de acquisitierace. Geen van de telecombedrijven lijkt in die tijd aandeelhouderswaarde te hebben gecreëerd. Vele zijn zelfs failliet gegaan of overgenomen. Er leek destijds niet veel sprake te zijn van rationale bij deze overnamegolf. De belangrijkste drijfveer leek de angst bij het management om achter te blijven te zijn, maar wellicht toch ook wel de drang naar avontuur en de ambitie om de persoonlijke positie te verbeteren. Aandeelhouders leken bovendien de drang naar overnamen aan te wakkeren en te belonen met, aanvankelijk,

25) zie bijvoorbeeld het interview in FD van 14 maart 2014

grote koersstijgingen. Toen na een jaar of twee de golf voorbij was en de bubbel barstte, bleek de onderliggende rationale van fusies in de telecombranche uiterst dun. Het waren bedrijven als Belgacom, het voormalige staatsbedrijf, dat de fusiegolf (al dan niet opzettelijk) aan zich voorbij hadden laten trekken, die er aan het begin van deze eeuw het best voorstonden.

7.4 Organisatiecultuur

Ook Bain en Company, een consultancybureau, concludeert op basis van eigen onderzoek²⁶⁾, net als AON Hewitt, dat cultuurverschillen de belangrijkste oorzaak vormen voor het mislukken van fusies. Verschillen in organisatiecultuur leiden tot onbegrip en misverstanden die, met name in tijden van grote veranderingen, waarin de persoonlijke positie van de medewerkers nog ongewis is, makkelijk kunnen overgaan in wrijving of zelfs ruzie. Ten gevolge hiervan verlaten medewerkers het bedrijf. Doorgaans zijn dat de betere medewerkers, die immers makkelijker een nieuwe baan vinden buiten de organisatie. Zo kan een cultuurclash leiden tot een braindrain.

Een ander nadelig gevolg van cultuurverschillen dat Bain op basis van onderzoek noemt, is teruglopende productiviteit. Alle aandacht gaat naar de nieuwe organisatie, de nieuwe omgangsvormen en hoe deze tot stand dienen te worden gebracht. Het eigenlijke werk kan daar onder leiden, soms jaren lang.

Het helpt daarbij niet dat cultuurverschillen – en hun effect op de organisatie – moeilijk meetbaar zijn. Dat geldt wel voor ‘harde’ cijfers zoals omzet en kosten. Dat maakt het ook moeilijk iemand verantwoordelijk te maken en af te rekenen op het behalen van voortgang tijdens het fusietraject. Bain noemt drie elementen die tezamen een organisatiecultuur definiëren. Ten eerste zijn er de gedragsnormen die medewerkers van hoog tot laag hanteren. Een tweede element is de balans tussen coöperatie en competitie binnen de organisatie en hoe die is vervat in de bedrijfsstrategie. De derde is de verdeling van bevoegdheden en beslissingen binnen het bedrijf.

Op alle drie de punten kunnen fusiepartners een geheel afwijkende historie hebben. Om deze te integreren is allereerst van belang dat de top van de nieuwe organisatie hier consequent op stuurt en middels *tone from the top* zelf het voorbeeld geeft. Daarbij moet het management keuzes maken. Van elk van de drie elementen moet worden bepaald hoe de nieuwe organisatie vorm moet krijgen. Het helpt niet om hier zaken in het ongewisse te laten, aldus Bain.

Het zijn de organisaties die erin slagen de culturen van de fusiepartners succesvol te integreren die de meeste kans hebben voor langere tijd voort te bestaan. Helaas blijkt culturele integratie in de praktijk onderschat en vormt het de belangrijkste oorzaak voor het mislukken van fusies in het bedrijfsleven en de belangrijkste onderliggende reden om fusies naar verloop van tijd weer te ontbinden.

7.5 Conclusie

Wanneer de vergelijking met ambtelijke fusieorganisaties wordt getrokken, zijn er parallellen tussen beide te zien. In hoofdstuk 6 werd al gesignaleerd dat in sommige trajecten een ambtelijke fusie onder druk komt te staan vanwege culturele verschillen en dat emotie een belangrijke rol speelt in de totstandkoming van een fusieorganisatie. Daarnaast is het belang van een consequente sturing ook een kritieke succesfactor voor het welslagen van een fusieorganisatie. Deze elementen komen in het volgende hoofdstuk nog nader terug, waar dieper in wordt gegaan op de thematieken die voort komen uit dit onderzoek.

26) Bain Insights, 11 december 2013



Hoofdthematieken voortkomend uit het onderzoek

Hoofdstuk 8

Na de context en het overzicht uit de bevindingen, biedt dit hoofdstuk tezamen met het volgende hoofdstuk inzicht in de betekenis daarvan. Allereerst wordt hier ingegaan op de effecten van ambtelijke fusies in termen van publieke waarde, legitimiteit en organisatie. Het biedt inzicht in de diverse (succes)factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van ambtelijke fusies. Daarna wordt ingegaan op elementen die de werking van de fusieorganisatie beïnvloeden. Tot slot komt de rol van de provincie aan de orde.



8.1 Inleiding



Centraal in de ordening staat het model van Moore, waarbij we voor de Publieke Waarde en de Organisatie & Besturing kijken naar de effecten, de totstandkoming en de werking van de ambtelijke organisatie.

Hoofdthema's: werkt het, en hoe?

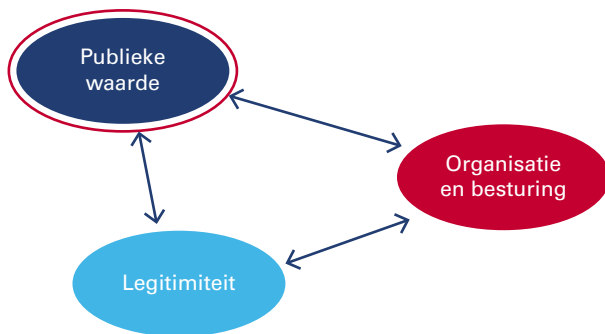
De thematieken worden beschreven in drie hoofdthema's. Allereerst kijken we naar de thematieken die betrekking hebben op de effecten van ambtelijke fusies in termen van publieke

waarde, legitimiteit en organisatie. Het biedt inzicht in de diverse (succes)factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van ambtelijke fusies. Daarna wordt ingegaan op elementen die de werking van de fusieorganisatie beïnvloeden.

	<p>Effecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wat voegt een fusie maatschappelijk toe? • Wat merkt de gemeenschap van een fusie?
	<p>Totstandkoming</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe komt een fusie effectief tot stand? • Wat zijn de kritieke succesfactoren?
	<p>Werking</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe bestuur je een fusie? • Hoe profiteer je van de grotere schaal?

8.2 Effecten: potentie, maar wisselend resultaat

Uiteindelijk staat het realiseren van publieke waarde, ofwel maatschappelijk resultaat, centraal bij alles dat de overheid doet. Die publieke waarde bestaat uit de opbrengsten van de wisselwerking tussen overheidsinzet en acties van de samenleving. Voor de overheidsinzet zijn middelen nodig, die in de beoordeling van de opbrengsten moeten worden meegenomen. De resultaten en de kosten zijn de bestanddelen van de effecten die hier aan de orde komen.



Bij de effecten van de ambtelijke fusies komen er drie hoofdthema's naar voren. Deze zijn:

- Maatschappelijke opbrengst optimaliseren door integraal gebruik van de schaal
- Verbetering kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid leidend motief
- Positieve effecten vragen om geduld

In de komende sub-paragrafen belichten we de hoofdthema's.

8.2.1 Maatschappelijke opbrengst optimaliseren door integraal gebruik van de schaal

Een ideale schaal waarop alle publieke waarde het beste kan worden gerealiseerd bestaat niet. Publieke vraagstukken doen zich (ook gelijktijdig) op diverse schaalniveaus voor, net zoals mogelijke oplossingen. Ook is er grote verwevenheid en dynamiek tussen de diverse vraagstukken en hun oplossingen.

Het bezien van de (ambtelijke) samenwerking vanuit de schaal die enerzijds nodig is om de gewenste effecten in publieke waarde te realiseren en anderzijds eisen vraagt aan de vorm van de samenwerking is het eerste hoofdthema.

Ambtelijke fusies het beste van twee werelden?

Pleitbezorgers stellen dat ambtelijke fusies twee richtingen verenigen: zij vormen zowel een antwoord op de druk om te komen tot schaalvergroting, als een manier om het lokale karakter van het gemeentebestuur te handhaven. Critici daarentegen wijzen op de tegenspraak tussen de beleidsharmonisatie als voorwaarde

om de voordelen van schaalvergroting te bereiken en de belofte van de 'couleur locale' die lokaal besturen inhoudt. Ook wijzen zij op de inefficiëntie die het dienen van meerdere besturen met zich meebrengt aan ambtelijk/bestuurlijke drukte.

Schaalvergroting is een maatschappelijke trend die zich ook in de gemeentelijke overheid voordoet. Zij is nodig om de kosten naar beneden te brengen en/of te kunnen voldoen aan (hogere) eisen die aan gemeenten worden gesteld. Bovendien neemt het schaalniveau van de belangrijkste partners van gemeenten (regio, organisaties en instellingen) ook toe.

Echter, er is ook een bredere ontwikkeling naar schaalverkleining. Gemeenten stellen zich het zelfstandige doel om autonoom en herkenbaar te blijven. De afstand tussen burger en bestuur mag niet te groot zijn; lokale gerichtheid is nu juist een van de kernkwaliteiten van de gemeente als 'eerste overheid' dichtbij de burger. Juist lokaal worden initiatieven genomen die responsiviteit van de (gemeentelijke) overheid vereisen.

Zoals in paragraaf 3.2 gesteld, leidt deze ietwat paradoxale ontwikkeling van gelijktijdige schaalvergroting en schaalverkleining tot een spagaat waarin gemeenten zich bevinden. Ambtelijke fusie met bestuurlijke zelfstandigheid zou hier een antwoord op zou kunnen vormen.

Wat is dan de ideale schaal? Zoals gezegd is deze voor de verschillende beleidsterreinen anders. Maar wat wél zichtbaar is, dat op een zekere schaal verschillende vraagstukken samenkomen en integraal kunnen worden opgelost. Zo hangt de arbeidsmarkt samen met de regionale schaal van de economie, zijn (sociale) huisvesting en zorg te koppelen als wordt gekeken naar bovenlokale voorzieningen, en hangt de ruimtelijke inrichting van een kern af van de regionale context. De ideale bovengemeentelijke schaal wordt zó gezocht dat daarmee integraliteit kan worden bereikt omdat de meeste vraagstukken op dat niveau samenkomen.

Centraal dilemma: harmonisatie versus maatwerk

In de effecten van ambtelijke fusie zien we het dilemma tussen het plukken van de vruchten van schaalvergroting, en het realiseren van 'couleur locale' in de deelnemende gemeenten. De organisatie kan de doelen van een grotere kwaliteit, lagere kosten en minder kwetsbaarheid bereiken met standaardisatie en harmonisatie. Aan de andere kant is de legitimatie van deze vorm van fusie vaak gelegen in het behoud van de gemeente(n) als eigen bestuurlijke entiteit. Daaruit vloeit de wens voort om juist herkenbare eigen lokale oplossingen te kiezen.

Kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en ondernemers

Een grote en ingrijpende wijziging in de organisatie en bestuuring moet volgens ons effect hebben op de perceptie van de gemeenschap van het gemeentelijk presteren. Het effect van een ambtelijke fusieorganisatie moet zichtbaar zijn. De kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en ondernemers kan immers worden geïnnoveerd en verbeterd.

We zien dat de gepercipieerde kwaliteit voor de gemeenschap vrijwel nooit een thema is in de afweging en meting van resultaten en effecten. Wel impliciet, zelden of nooit expliciet.

Het lijkt er op dat in beginsel de stakeholders (maatschappelijke organisaties, ondernemers) neutraal staan tegenover een ambtelijke fusieorganisatie en dat ze pas een uitgesproken mening over de organisatie krijgen op het moment dat er politiek-bestuurlijk gerommel optreedt.

Ambtelijke fusies hebben krachtiger potentie bij gerichtheid op zelfde regio

De schaal van de regio wordt steeds vaker genoemd en gekozen als het niveau waarop maatschappelijke opgaven worden gezien en oplossingen worden gerealiseerd. Op dit schaalniveau wordt niet alleen gezamenlijke uitvoering en beleid op afzonderlijke beleidsterreinen gerealiseerd, maar steeds meer ook integraal samengewerkt door overheden en maatschappelijke partners. Gemeenten nemen deel aan diverse regionale samenwerkingen; om daar individueel via schaalvoordelen profijt van te hebben en/of om gezamenlijk te werken aan een sterke regio op een of meerdere terreinen. Een belangrijk thema bij de ambtelijke samenwerking is het benutten van de samengebalde ambtelijke kracht door niet alleen bedrijfsmatig maar ook beleidsmatig gelijkgerichtheid te organiseren. Een ambtelijke fusie wint aan potentie indien de deelnemende gemeenten zich richten op dezelfde regio:

- In de eerste plaats kunnen dan meer efficiencyvoordelen worden gehaald in de interne organisatie. De medewerkers die zich richten op een bepaald terrein, kunnen daarmee meerdere gemeenten bedienen in hun regionale opereren (bijvoorbeeld richting gemeenschappelijke regelingen, verbonden partijen, overleggen met stakeholders zoals ondernemerskringen), kunnen zélf in ambtelijke overleggen spreken namens meerdere gemeenten en bestuurders van 'hun' gemeenten adviseren en ondersteunen.
- Ten tweede zien we dat de samenwerkende gemeenten, gesteund door hun gefuseerde organisatie, een sterke positie krijgen in de regio doordat ze een grotere bijdrage kunnen

leveren aan de ambities en uitdagingen die spelen op regionaal niveau.

8.2.2 Verbetering kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid leidend motief

Publieke waarde bestaat uit het maatschappelijk resultaat, verminderd met de kosten die er tegenover staan. De meeste ambtelijke fusies worden aangegaan vanuit een perspectief op lagere kosten, een grotere kwaliteit van beleidsontwikkeling, -uitvoering en dienstverlening, en een lagere kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat. In lang niet alle gevallen lukt het om deze voordelen te realiseren. Een belangrijk thema is dat de breed gedeelde 'smalle' bedrijfsvoeringsdoelstellingen op het gebied van de 3 k's niet zo vanzelfsprekend zijn als een ieder op voorhand aan neemt.

Standaardisatie, harmonisatie en synchronisatie randvoorwaardelijk voor kostenvoordelen

Kunnen er structurele kostenvoordelen worden behaald met ambtelijke fusie? Het onderzoek wijst uit dat dit mogelijk is. Randvoorwaarden om kostenvoordelen te realiseren zijn:

- **Standaardisatie**, waarbij niet-beleidsinhoudelijke zaken 'aan de achterkant' zoals bedrijfsvoering, P&O, begrotingsprocessen, ICT identiek worden voor de gemeenten.
- **Harmonisatie** van de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Hierbij worden beleidsmatige keuzes (zoals in het sociaal domein) gelijkgeschakeld.
- **Synchronisatie** van met name de planning en controlcyclus helpt de gefuseerde ambtelijke organisatie de totstandkomingsprocessen efficiënter in te richten.

De ambtelijke fusie wordt vaak aangegaan vanuit de optiek van een grotere en daarmee efficiëntere 'backoffice'. De beleidskant kan echter niet buiten beschouwing worden gelaten om de kostenbesparingen daadwerkelijk te realiseren. Dat betekent onafwendbaar dat moet worden gedefinieerd waar de inhoudelijke gemeenschappelijkheid zit en hoe groot deze is om hier hetzelfde beleid te voeren. Naar 'binnen' toe (naar de eigen inwoners en het eigen grondgebied van de respectievelijke gemeenten), en naar 'buiten' in regionale oriëntatie. Randvoorwaardelijk voor beleidsharmonisatie ten aanzien van regionale oriëntatie is –zoals hiervoor al opgemerkt– een gelijke gerichtheid van de samenwerkende gemeenten ten aanzien van de regio.

Operationele meerkosten van een ambtelijke fusie ('weglekeffecten')

Een thema bij iedere fusie is dat de te behalen synergie van een fusie niet vanzelf ontstaan. Er is gerichte inspanning nodig om de potentiële voordelen te behalen. Dit is een belangrijk thema bij ambtelijke fusies.

Ook bij ambtelijke samenwerking is altijd sprake van 'weglekeffecten' ten aanzien van de potentiële besparing. De mate waarin dit gebeurt maakt dat de kostenbesparing van een ambtelijke fusie in mindere mate tot stand komt, kostenneutraal is of zelfs duurder dan een zelfstandige taakuitvoering. Gezien de veelheid en de aard van de variabelen die bepalen wat het financiële effect (positief of negatief) van een ambtelijke fusie is, zijn er geen algemene regels of kengetallen dat bij ambtelijke fusie per definitie een bepaald percentage bespaard zou kunnen worden.

Maximaal maatwerk en 'couleur locale' doen de potentiële voordelen van de grotere schaal geweld aan. Het werk van de organisatie is dan teveel een 'optelsom' ten behoeve van de deelnemende gemeenten in plaats van dat werk ten behoeve van meerdere gemeenten in één keer kan worden gedaan.

Kwaliteitslag belangrijke "driver" voor ambtelijke fusie

Een belangrijk thema bij fusies is het verhogen van de kwaliteit. In dienstverlening, in beleid en ook op het gebied van strategie.

Eerder onderzoek wijst uit dat de kwaliteit van de dienstverlening en beleidsontwikkeling kan stijgen door de schaalvoordelen van een gefuseerde organisatie. De grotere organisatie staat meer specialisatie toe, hetgeen positief doorwerkt in de oplossing van – met name – complexe vragen van inwoners. Te denken valt bijvoorbeeld aan complexe vergunningaanvragen van grotere bedrijven. Daarbij blijft de 'standaard' dienstverlening (loketfunctie, kleine vergunningen) minimaal gelijk. De kwaliteit van digitale dienstverlening (gemeten naar digitale volwassenheid) van kleinere gemeenten is lager dan grotere gemeenten.

Dat de kwaliteit van (met name complexere) dienstverlening hoger is na fusie, gaat er wel uit dat (te) grote taakstellingen de voordelen van het grotere volume teniet hebben gedaan.

Het strategisch vermogen daarentegen dat met deze schaalgrootte en daaruit voortvloeiende specialisatiemogelijkheden kan worden ontwikkeld, wordt niet altijd aangesproken door het bestuur, zo blijkt uit de casuïstiek. Zeker wanneer het beleid sterk lokaal georiënteerd blijft, wordt minder gebruik gemaakt van strategische noties die worden aangeleverd door het amb-

telijk apparaat. De inhoud blijft meer gericht op vraagstukken van een minder grote (abstracte) omvang en complexiteit.

Kwetsbaarheid bepaalt urgentie

Kleinere ambtelijke organisaties zijn kwetsbaar voor uitval van individuele functionarissen; met name als deze zich toeleggen op één onderwerp of taak die door geen andere functionaris wordt behartigd. Het samenvoegen van organisaties betekent een vergroting van het volume aan ambtenaren, waardoor theoretisch de kwetsbaarheid afneemt. Deze belofte bepaalt veelal de urgentie voor ambtelijke fusies. Zeker bij de kleinste deelnemers. Het is daarmee een belangrijk thema bij ambtelijk fuseren.

Vermindering van kwetsbaarheid kan pas worden waargemaakt als aan twee voorwaarden wordt voldaan:

- In de eerste plaats zien we dat de kwetsbaarheid terugkeert in die gevallen dat het gefuseerde ambtelijke apparaat (aanmerkelijk) is verkleind door taakstellingen vóór c.q. als gevolg van de ambtelijke fusie. Taakstellingen leiden namelijk zowel tot een reductie van capaciteit en van beschikbare (breedte van) kennis in de organisatie, wat leidt tot een hogere kwetsbaarheid.
- In de tweede plaats is onderlinge vervanging alleen mogelijk als de betreffende functionarissen uitwisselbaar zijn. Het grotere volume aan ambtenaren leidt vaak tot een 'doorspecialisatie', waardoor alsnog kwetsbaarheid optreedt (maar dan op een hoger niveau). Deze kwetsbaarheid kan dan in de praktijk vaak opgelost worden door –indien nodig– het benodigde specialisme in te huren.

8.2.3 Positieve effecten laten op zich wachten

De mogelijke voordelen die zich voordoen na een ambtelijke fusie komen niet meteen tot stand. We zien dit als een belangrijk en centraal thema. De verwachtingen – zeker vanuit de politiek – zijn sterk gebaseerd op deze positieve effecten. We constateren dat het (te voortijdig) meten van deze veronderstelde en vaak ook geraamde voordelen een zelfstandig effect krijgen op de samenwerking. Geduld en begrip zijn hier geboden.

Kosten gaan voor de baat uit

De transitie gaat gepaard met verwachte en onverwachte uitdagingen; kosten gaan voor de baten uit. Vanzelfsprekend verdient het aanbeveling om de ambtelijke fusie regelmatig te evalueren. Het leren van successen en falen en het op basis daarvan bijstellen is een belangrijk kenmerk van succesvolle organisaties.

Regelmatig echter worden ambtelijke fusieorganisaties te vroeg geëvalueerd. Een te vroege evaluatie (bijvoorbeeld na één jaar) leidt vaak tot een articulatie van teleurstellingen. Daaruit volgt dan druk om te veranderen die de verdere ontwikkeling niet altijd ten goede komt.

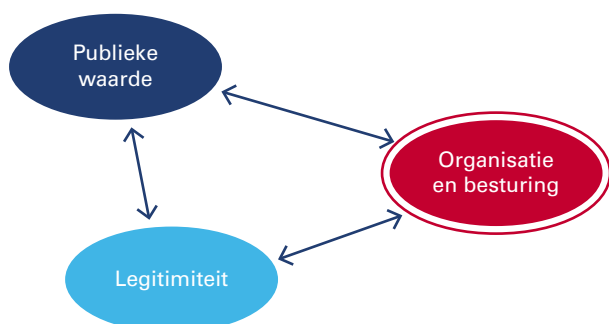
Ook komt het voor dat de directie in haar opdrachtnemersrol de schijn ophoudt dat de opgelegde taakstellingen met tegelijkertijd het leveren van maatwerk (meteen) gaan lukken. De tegenvallers worden dan veel sterker beleefd als deze aan het licht komen.

Waar waren we zonder fusie?

Naast een te vroege evaluatie kan ook sprake zijn van een *verkeerde* evaluatie. Daarbij worden de prestaties van de ontstane fusieorganisatie vergeleken met de situatie van vóór de fusie. In de casuïstiek zagen we dat de gemeenten bij de ambtelijke fusie afspraken om het succes (behalen van taakstellingen, vergroten kwaliteit) na een aantal jaren te evalueren met als referentie de situatie vóór de fusie. Dit onder het motto ‘zijn we er sindsdien beter van geworden?’. Dan wordt uit het oog verloren dat omstandigheden zijn gewijzigd. Veel ambtelijke fusies zijn tot stand gekomen in een tijd waarin het gemeentelijk takenpakket aanzienlijk toenam. Ook andere factoren, zoals economisch-budgettaire ontwikkelingen, politiek-bestuurlijke ambities en maatschappelijke opgaven zijn gewijzigd. Beter is het om het presteren van de nieuwe organisatie te vergelijken met een (fictieve) situatie waarin de deelnemende gemeenten een zelfstandig ambtelijk apparaat hadden behouden in deze nieuwe tijd van gedecentraliseerde taken, verminderde budgetten en hogere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke eisen.

8.3 Totstandkoming: van improvisatie naar een weloverwogen keuze

Bij veel van de gemeenten bestaan er veel vragen over de totstandkoming. Bij gemeenten die overwegen over te gaan tot een ambtelijke fusie, maar ook bij gemeenten die al langer onderweg zijn en terugkijken en de vraag stellen: hadden we het wellicht anders moeten aanpakken?



Bij de totstandkoming van de ambtelijke fusies komen er drie hoofdthema's naar voren. Deze zijn:

- Tussen momentum en haast
- Perspectieven en emoties zijn bepalend
- “Deal-making”, transitie en transformatie

In de komende sub-paragrafen belichten we de hoofdthema's.

Ambtelijke fusieorganisaties kennen diverse ontstaansgeschiedenissen. Het zijn factoren die een versterkend, maar ook een complicerend effect kunnen hebben. Bij een succesvolle fusie is sprake van voldoende snelheid om door te pakken, maar worden tegelijkertijd weloverwogen en fundamentele keuzes gemaakt vanuit de kracht van de deelnemende gemeenten en de gezamenlijke ambitie voor de eigen inwoners en de regio.

8.3.1 Tussen momentum en haast

Verschillende factoren kunnen gemeenten bij elkaar brengen om een ambtelijke fusie aan te gaan: negatieve zoals een dreigende herindeling, fusies in de omgeving en té grote opgaven, maar ook andere factoren als gezamenlijke regionale ambities of het voornemen om de ambtelijke fusie op termijn om te zetten in een bestuurlijke fusie. Het kan snel gaan en het momentum kan worden benut om lange procedures te vermijden. Daarentegen kan een overhaaste beslissing en onvolledigheid en onzorgvuldigheid later opbreken. Dit is in een politiek-bestuurlijke context een belangrijk thema bij de totstandkoming van ambtelijke fusies

Urgentie voorkomt uitval

De tijdsdruk waaronder fusies tot stand komen, kan de besluitvorming positief beïnvloeden. De urgentie van factoren zoals de naderende komst van een groter gemeentelijk takenpakket of het afwenden van een opgelegde herindeling zet druk op het proces. Dit voorkomt lange onderhandelings- en ontwikkeltrajecten. Er zijn verschillende voorbeelden van afgeketste fusies of fusies met minder partners dan aanvankelijk beoogd, waardoor een idealer(e) schaal van (regionale) integraliteit niet werd gehaald. Het momentum wanneer gemeenten (in principe) besluiten tot fusie heeft potentie. Snelheid om vanuit dat momentum snel resultaten te boeken geeft positieve energie, schept duidelijkheid en houdt mensen betrokken.

Reflectie, maar niet tot in detail

Daarentegen kan een ingelaste periode van inhoudelijke bezinning en/of een doorrekening van de beoogde fusie wel teleurstelling in een latere fase voorkomen. Dat voorkomt groepsdenkfouten, voorkomt teleurstellingen in de toekomst en houdt iedereen bewust. Gemeenten moeten bepalen en



berekenen waar zij aan beginnen. Immers, de keuze voor een ambtelijke fusie is vergaand en beperkt ook de mogelijkheden om 'een andere kant uit te gaan' in een (ambtelijke of bestuurlijke) fusie met gemeenten die niet deelnemen aan de ambtelijke fusie-organisatie. Immers, een eventuele ontvlechting kost (naar binnen gerichte) energie, tijd en geld. Een voortvarende aanpak mét ruimte voor inhoudelijke en financiële reflectie is geboden. Zo kan een 'second opinion' aantonen dat de bedachte business case niet sluitend is.

Centraal dilemma: snelheid versus langetermijndenken

In de totstandkoming van ambtelijke fusies zien we het dilemma tussen het benutten van het urgentiebesef en het enthousiasme, en aan de andere kant het maken van weloverwogen en gelijklopende keuzes voor de lange termijn die ook worden geborgd met aandacht na de fusie zelf. Het maken van de 'deal' lukt met veel urgentie wel, maar anderzijds is het belangrijk om het gedeelde langetermijnperspectief scherp te maken en te houden.

Procesafspraken in plaats van blauwdrukken

Daarbij moet er besef zijn dat niet alles van tevoren kan worden doordacht. Blauwdrukken beantwoorden niet aan de onontkoombare dynamiek tijdens en na de fusie. Daarom zijn tijdens het fusieproces (en overigens ook daarna) goede procesafspraken essentieel.

8.3.2 Perspectieven en emoties zijn even bepalend als cijfers

Het in 4.1 geschetste 'publieke waardenmodel' geeft aan dat de te realiseren publieke waarde een sterke relatie heeft met de daarvoor benodigde legitimiteit en organisatie. De legitimiteit van de publieke waarde staat niet vaak ter discussie. Ook is er vaak een logisch en onomstreden verband tussen publieke waarde en de wijze waarop die te organiseren is. De meeste discussies worden vaak gevoerd vanuit de vraag of deze manier van organiseren wel goed is gelegitimeerd. Op de as tussen 'legitimiteit' en 'organisatie' spelen de meeste emoties. De menselijke factor is doorslaggevend in fusieprocessen. Wordingsprocessen van fusies zijn inherent onlogische en emotionele processen. Zowel emotie (gevoelens bij verandering en standpunten over voor- en nadelen) als onzekerheid (verandering is per definitie onzeker) maken dat de menselijke factor cruciaal is. De belangrijkste twist/strijdpunten tijdens fusie-

processen volgens ervaringsdeskundigen zijn: twistpunten over winst/verlies-effecten, schijncoalities die later in het proces uit elkaar drijven, en een defensieve of offensieve motivatie.

Een belangrijk thema bij de totstandkoming van ambtelijke fusies is daarmee dat er een duidelijke afweging bij de totstandkoming plaats vindt van feiten en opinies enerzijds en de varianten (ambtelijke fusie ten opzichte van andere samenwerkingsvormen) anderzijds.

Winst of verlies?

De motieven om te komen tot een ambtelijke fusie kunnen sterk uiteenlopen onder actoren tussen en binnen gemeenten. De hierboven aangehaalde urgentie en/of mogelijke voordelen kunnen partners weliswaar in gesprek brengen over een fusie; de perspectieven kunnen aanmerkelijk verschillen en emoties kunnen deze versterken. Zo zijn er voorbeelden waarbij actoren in deze fase juist de nadelen van de fusie als zeer sterk ervaren en uitdragen. Immers, de situatie die men nu kent is duidelijker dan een beoogde maar onzekere toekomst waarin zich mogelijke voordelen kunnen voordoen. De angst voor een mogelijk verlies is sterker dan het verlangen naar een eventuele winst. Dat verlies kan zitten in minder beleidsvrijheid of zeggenschap, maar ook hier worden 'zachtere' factoren genoemd zoals de (letterlijke en figuurlijke) afstand van de gemeente tot inwoners of een mogelijke opheffing van de gemeente op termijn. De emoties rond het 'h-woord', zijnde herindeling, kunnen ook en vooral politiek-bestuurlijk sterk opleven.

Minimale of maximale variant?

Onder voorstanders van de ambtelijke fusie kan het achterliggende motief verschillen, hetgeen in latere fases kan opspelen. De uitersten daarbij zijn aanhangers van de 'minimale' variant voor wie de ambtelijke fusieorganisatie de voorloper is van een sterkere integratie tot een bestuurlijke fusie aan toe, en degenen die de fusie zien als 'maximale' variant voor wie het bij een organisatorische fusie blijft en de gemeenten zoveel mogelijk zelfstandig blijven. Deze laatste groep beschouwt de fusie als een meer defensieve actie om gemeentelijke zelfstandigheid te behouden en te kunnen voldoen aan lokale ambities en opgaven; de eerste heeft een offensief perspectief op de samenwerking om van daaruit ambities en opgaven op een groter en geïntegreerd schaalniveau aan te gaan. Een fusie tussen gemeenten met een 'minimum' en een 'maximum' variant in het achterhoofd, is een schijncoalitie: men is het eens over de vorm, maar niet over het waarom. Dat kan later opbreken; we zagen in de casuïstiek dat alle initiatieven om te standaardiseren en te harmoniseren al snel door de 'maximum'-aanhanger worden gezien als een opmaat naar herindeling; de gemeente

die handelt vanuit het 'minimum'-perspectief ziet juist dat alle initiatieven die voordeel kunnen opleveren, in haar ogen worden gedwarsboomd.

Van defensief naar offensief

Actoren in één samenwerking vanuit kunnen verschillende motieven hun stempel willen drukken, zowel in de totstandkoming als na de fusie. Dit onderzoek wijst uit dat een gedeeld perspectief op doelen essentieel is; zowel van de organisatie zelf als inhoudelijk (de te realiseren publieke waarde). Wanneer 'onder de oppervlakte' verschillende perspectieven leven, legt dat een beslag op de samenwerking. Mogelijke verbeteringen in efficiency en effectiviteit worden tegengewerkt en daarmee niet gehaald. Het is beter om van een defensief perspectief naar een offensief, of in ieder geval proactieve opstelling te komen. Een legitimiteit van samenwerking die is ontleend aan zelfstandigheid is bijna een contradictio in terminis. De gemeenschap blijft; de opgave van het bestuur (op welke schaal ook) om daarbij aansluiting te vinden is universeel van Amsterdam tot Schiermonnikoog. Er is bestuurlijke wil nodig om in de samenwerking naast de lokale ook vraagstukken op een hoger schaalniveau geïntegreerd te benaderen. De publieke waarde die moet worden gerealiseerd, zowel lokaal als op een grotere schaal, staat voorop.

8.3.3 "Deal-making"; transitie en transformatie

De eerste jaren na de fusie zijn van grote invloed op het welslagen ervan. Hier is het zaak om gericht en planmatig te werken aan de totstandkoming van de nieuwe organisatie. Dit is de fase van transitie, om de organisaties succesvol in elkaar te laten overgaan. De 'deal' van de fusie is het startpunt. Maar ook daarna moeten gemeenten oog hebben voor de continuïteit en ontwikkeling van de organisaties. Deze transformatie tot een organisatie die meer is dan de som der delen vergt evenveel bestuurlijk commitment.

Een belangrijk thema voor de gemeenten is het creëren van scherpte en aandacht voor de "deal" én de totstandkoming (transitie en transformatie) van de fusie.

Geen optelsom, maar meer dan de som der delen

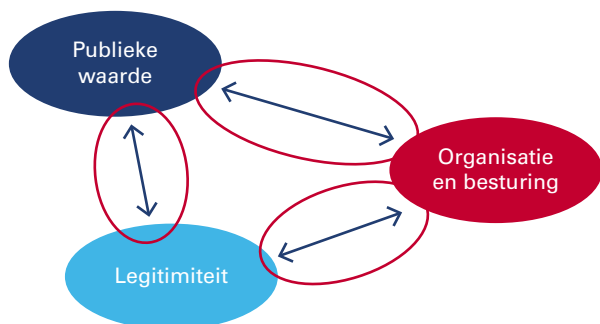
Met de fusie moet meerwaarde worden gecreëerd: het resultaat mag niet beperkt blijven tot een 'optelsom' van de oorspronkelijke organisaties. In hoofdstuk 7 wordt internationaal onderzoek in het bedrijfsleven belicht, waaruit blijkt dat de grootste faalfactor van fusies is gelegen in een te lange integratie- en implementatietijd. In de casussen zien we dat terugkomen. De nieuwe organisatie is twee á drie jaar meer 'naar binnen gericht' in het vinden van nieuwe verhoudingen en processen en minder 'naar buiten gericht' in het realiseren van maximaal maatschappelijk resultaat.

Combinatie met reorganisatie is kwetsbaar

In dit onderzoek hebben we meerdere voorbeelden gezien waarbij een transitie tot één organisatie gecombineerd met een ingrijpende wijziging van de sturingsfilosofie een te grote belasting voor de mensen in de organisatie werd. De druk op de nieuwe organisatie is al groot door de fusie en het onvermijdelijke zoeken naar nieuwe structuren, processen en verhoudingen. Tegelijkertijd blijft 'de winkel open' en moet de dienstverlening aan inwoners minimaal op peil blijven. De wal kan het schip keren als té voortvarend wordt gekoerst op geheel nieuwe processen en structuren. De transitie naar de nieuwe constellatie heeft tijd nodig; een gelijktijdige transformatie naar een nieuwe manier van organiseren kan teveel vergen van mensen in de organisatie. De onafwendbare frictiekosten zitten niet alleen in geld, maar ook in tijd.

8.4 Werking: behapbare complexiteit

Daar waar de totstandkoming van ambtelijke fusies relatief gemakkelijk geschiedt zijn er na operationalisatie veel blijvende vragen over de werking. Bij gemeenten die overwegen over te gaan tot een ambtelijke fusie, maar ook bij gemeenten die al langer onderweg zijn en bij willen stellen of willen optimaliseren.



In Nederland zijn 25 ambtelijke fusieorganisaties, waarvan sommige reeds een aantal jaren functioneren. Dat deze organisaties niet alle perfect functioneren is geen reden om dit model af te wijzen als kansrijke optie. Ook 'reguliere' gemeentelijke organisaties kunnen gebreken vertonen in het functioneren. Hieronder wordt ingegaan op specifieke thema's die samenhangen met het succesvol functioneren van een ambtelijke fusie.

Bij de totstandkoming van de ambtelijke fusies komen er vier hoofdthema's naar voren. Deze zijn:

- Omgaan met schaalverschillen
- Verhoudingen tussen gemeenten en de organisatie
- Posities, functies en rollen
- Langjarig perspectief

Kritieke succesfactoren bij de totstandkoming van ambtelijke fusies

Welke factoren zijn bepalend voor een goed fusieproces, ook voor de periode erna?

We zien de volgende factoren; voorzien van een advies:

Omgaan met urgentie.

- Benut het moment. Maak snelheid met onderhandelingen zodat uitval wordt voorkomen.
- Reflecteer op het (voorlopig) resultaat. Klopt dit bestuurlijk, inhoudelijk en financieel?
- Goede procesafspraken zijn beter dan gedetailleerde blauwdrukken.

Perspectieven en emoties

- Onderken de emoties van een ambtelijke fusie
- Wees helder over een mogelijk achterliggend motief van herindeling (op termijn)
- Kies een proactieve ambitie op lokale en regionale maatschappelijke vraagstukken

Transitie en transformatie

- Realiseer voortvarend meerwaarde boven de optelsom van de organisaties
- Integreer, maar wacht met een diepgaande reorganisatie Boek frictietijd en –kosten in
- Evalueer niet te vroeg; vergelijk daarbij met de (fictieve) situatie van niet-fuseren en niet met 'toen'

In de komende sub-paragrafen belichten we de hoofdthema's.

8.4.1 Omgaan met schaalverschillen

Bij ambtelijke fusieorganisaties loopt de schaal van publieke waarde, draagvlak en (bestuurlijke) organisatie uiteen. De publieke waarde wordt gerealiseerd op de diverse schalen binnen gemeenten, en zeker na harmonisatie van beleid is ook gerichtheid mogelijk op het bovengemeentelijke niveau van de samenwerkende gemeenten. De legitimiteit, voor zover de formele democratische controle, is met de gemeenteraden georganiseerd langs de lijnen van de schaal van de deelnemende gemeenten. De ambtelijke organisatie is per definitie grootschaliger. Wat dit betekent voor het functioneren van de fusieorganisatie is een belangrijk thema. Hier ligt ook een rol voor de provincie, die zich zowel bezig houdt met de kwaliteit van het lokale bestuur als overzicht heeft op het hogere schaalniveau van de regio's.

Schurende schalen

Ambtelijke fusieorganisatie kennen per definitie verschillende schaalgroottes: de organisatie werkt voor meerdere gemeenten, en andersom zijn de besturen en de lokale vraagstukken

'kleinschaliger' dan het ambtelijk apparaat. Die verschillende schaalniveaus kunnen in de praktijk gaan 'schuren': er is geen als logisch ervaren aansluiting tussen de te realiseren publieke waarde, de wijze van organiseren en de legitimiteit daarvan. In succesvolle fusieorganisaties wordt dit onderkend. Voorbeelden zijn gemeenteraden die zich richten op lokale casuïstiek terwijl de beleidsontwikkeling en -uitvoering merendeels bovenlokaal gericht zijn, of andersom ambtelijk adviseurs die de context van afzonderlijke kernen niet kennen.

De schaal van het realiseren van publieke waarde moet worden gezocht op een zo 'hoog' mogelijk niveau: er wordt zoveel mogelijk geharmoniseerd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat ook kleinschaliger werken noodzakelijk is om aansluiting te blijven vinden; meer nog om tegemoet te komen aan wensen bij de gemeenschap dan bij de lokale besturen. De besturen geven legitimiteit aan de publieke waarde (gerealiseerd op lokaal niveau én geharmoniseerd bovenlokaal) en de organisatie (als opdrachtgever én mede-eigenaar).

Aanpassingsvermogen en bereidheid om te kijken naar integrale belangen

Het werken op verschillende schaalniveaus en de verhoudingen daartussen brengt een complexiteit met zich mee die aanpassingsvermogen vergt van de organisatie en de (bestuurlijke en ambtelijke) betrokkenen.

Dit aanpassingsvermogen zit niet alleen in de inhoudelijke opgave om op verschillende schaalniveaus tot (beleids)oplossingen te komen, maar ook in de perspectieven van deelnemers. Er moet tegelijkertijd openheid zijn voor lokaal initiatief en lokale vraag, én de bereidheid om te komen tot voor gemeenten eensluidende, integrale oplossingen voor ambities en opgaven die zich identiek op een grotere schaal voordoen.

Een signaal dat in meerdere casussen zichtbaar was, is dat de ambtelijke fusie juist een politiek-bestuurlijke behoefte aan maatwerk losmaakt. Hoe meer wordt aangestuurd op standaardisatie en harmonisatie, hoe sterker een tegenreactie optreedt op de lokale autonomie van de eigen gemeente te beklemtonen. Dit lijkt een reactie op de fusie, ingegeven vanuit het defensieve motief van de fusie als 'maximumvariant'.

Publieke waarde zou echter centraal moeten staan, op welk niveau dan ook. Het vermogen om een breder perspectief te hanteren en te denken in integrale belangen is een voorwaarde om de vereiste wendbaarheid en daarmee de voordelen te realiseren. De provincies vormen de bestuurslaag die vanuit een hoger schaalniveau overzicht hebben op de regionale vraagstukken en regionale samenhang. Verder hebben provincies een

systeemverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Daarmee hebben zij een positie om gemeenten te helpen om dat bredere perspectief te gaan hanteren. De vraag welke publieke waarde kan worden gerealiseerd op welke schaal (gemeentelijke en regionale ambities) wordt daarbij gekoppeld aan de vraag hoe dat het beste kan worden gerealiseerd (eigen bestuurskracht, samenwerking).

Centraal dilemma: eigenaar versus opdrachtgever

In het functioneren van ambtelijke fusies zien we het dilemma tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol van de deelnemende gemeenten. Als eigenaar zijn gemeenten verantwoordelijk voor de continuïteit en ontwikkeling van de organisatie en de gezamenlijke realisatie van publieke waarde; als opdrachtgever gaan zij uit van de publieke waarde voor de eigen inwoners en het eigen gebied.

8.4.2 Verhoudingen tussen gemeenten en de organisatie

Met een ambtelijke fusie gaan gemeenten en de organisatie zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden. Die verhoudingen zijn in de eerste plaats institutioneel: er komt een juridisch construct en bestuurders en anderen krijgen daarin een rol. Daarnaast is er de meer onderliggende werkelijkheid van de perspectieven van deze deelnemers. De verschillende perspectieven en emoties van de betrokkenen kennen op hun beurt wel een doorwerking als het gaat om de onderlinge verhoudingen tussen de (actoren in) gemeenten en fusieorganisaties.

De verhoudingen tussen de gemeenten is een belangrijk thema in zakelijk en in relationeel opzicht.

Gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever

Na de totstandkoming van de fusieorganisatie ontstaan meerdere posities van de deelnemers. Paragraaf 2.5 gaat in op de diverse rollen die in de sturingsrelaties binnen de fusieorganisatie moeten worden vervuld.

Ten eerste vereist de nieuwe organisatie eigenaarschap. Formeel berust dit eigenaarschap bij het bestuur (mogelijk verdeeld in algemeen en dagelijks bestuur). Het eigenaarschap, meestal in het bestuur uitgeoefend door burgemeesters en/of wethouders, wordt gelegitimeerd en gecontroleerd door de individuele gemeenteraden. Essentieel is dat actoren hier redeneren vanuit de positie van eigenaar en dus als integraal verantwoordelijke voor de organisatie. 'De fusieorganisatie, dat zijn wij' is een adagium dat in de casuïstiek regelmatig werd aangehaald als onvoldoende op het netvlies bij bestuurders; zowel collegeleden

als de gemeenteraad. De positie van (mede-)eigenaar wordt zowel door gemeenteraden als bestuurders nogal eens verward met de positie van opdrachtgever. Deelnemende gemeenten proberen dan een sterk resultaat voor zichzelf bereiken. Het bestuur wordt dan een onderhandelingsarena voor deelnemende gemeenten; de gemeenteraad een inspectie.

De ingewikkelde positie van de opdrachtnemer

Het opdrachtgeverschap gaat in tegenstelling tot het eigenaarschap wel uit van het perspectief op de waarde die wordt geleverd ten behoeve van de 'eigen' gemeente (hetgeen wel degelijk iets van hogere schaal kan zijn dan het eigen grondgebied en

de eigen gemeenschap). Die positie wordt ingenomen door het college, daartoe gelegitimeerd door de eigen raad.

Het opdrachtnemerschap wordt ingevuld door de directie van het samenwerkingsverband. Deze staat in de beginjaren voor een ingewikkelde spagaat: implementatie van nieuwe werkprocessen en informatiesystemen in de opstartjaren, in combinatie met het overbruggen van cultuurverschillen (waarvoor tijd en geld nodig is). Regelmatig komen daar taakstellingen bij (waarvoor harmonisatie en standaardisatie nodig is) met tegelijkertijd de eis van maatwerk in de dienstverlening (wat haaks staat op standaardisatie).



Gelijkheid en gelijkwaardigheid

De vraag hoeveel partners betrokken zijn en verschillen in grootte werken door naar het juridisch construct, de verreken-systeematiek en de inrichting van de governance. Juridisch kan dat sluitend zijn; toch treden regelmatig spanningen op tussen de beoogde gelijkwaardigheid in de samenwerking, en het nuchtere feit dat de fusiepartners nu eenmaal niet gelijk zijn. We zien daarbij bijvoorbeeld emoties bij grotere partners als “we trekken de kar en betalen ook nog meer” maar ook “wij hebben als grootste nu eenmaal de verantwoordelijkheid en nemen die ook”; bij de kleinere horen we zowel “we hebben niets in te brengen” als “deze fusie is onze ticket naar zelfstandigheid, we investeren dus veel in de relatie en zijn bereid veel te slikken”.

Een faire verdeelsleutel

De gelijkwaardigheid als partner en de ongelijkheid in grootte en profiel krijgen ook hun weerslag in de governance en de

verdeelsleutel voor de apparaatskosten. Het blijkt een belangrijk thema bij het gericht creëren van meerwaarde. Voorwaarde is dat verdeelsleutel en governance niet alleen tegemoet komen aan de uitgangspunten rond gelijkwaardigheid en ongelijkheid in grootte en profiel, maar ook –wat minder goed grijpbaar- als fair door alle partijen wordt ervaren. Allen op basis van deze zakelijke én meer gevoelsmatige balans kan samenwerking bloeien.

Zichtbaarheid van de ‘aparte’ organisatie

De relatie van de deelnemende gemeenten met de fusieorganisatie wordt ook beïnvloed door de zichtbaarheid van het ambtelijke apparaat zelf.

In de eerste plaats in letterlijke zin. Ambtenaren zijn vaak ‘uit huis geplaatst’ in een centrale locatie of anders verdeeld over de voormalige gemeentehuizen. Hoe dan ook kunnen per definitie niet alle ambtenaren in alle gemeenten tegelijk zijn. Sommigen loven de professionele(re) relatie die door deze afstand

ontstaat; anderen zijn kritisch. Dat geldt ook voor de vraag of de organisatie een aparte naam met logo moet dragen. Het gemeentewapen, een 'eigen' gemeentehuis en zelfs de gemeentewerf hebben symbolische uitstraling. Ligt de identiteit van de organisatie in de deelnemende gemeenten, of is er een aparte entiteit ontstaan? Dit wordt niet alleen bij bestuurders verschillend gevoeld, maar ook bij de ambtenaren zelf.

In de tweede plaats zien we dat de zichtbaarheid van de organisatie toeneemt doordat zij een aparte begroting kent die ook apart aan de gemeenteraden wordt gepresenteerd. De kosten van de organisatie zijn daarmee transparanter dan dat zij zijn verwerkt in de traditionele programmabegroting van één gemeente. De kosten mogen dan transparant zijn, de begroting is onderwerp van gesprek en besluitvorming in meerdere colleges en gemeenteraden. Daardoor wordt door individuele bestuurders en politici minder grip ervaren. Tegen deze achtergrond kunnen emoties hoog oplopen.

8.4.3 Posities, functies en rollen

Een geïnstitutionaliseerde samenwerking als een ambtelijke fusie kent een grotere complexiteit dan een 'gewone' gemeentelijke organisatie. Er zijn verschillende posities, functies en rollen van de diverse actoren te onderkennen. Een thema is om daar bewust en zuiver mee om te gaan.

Nieuwe rollen, nieuwe functies, nieuwe aansturing

Ten opzichte van de 'traditionele' gemeentelijke organisatie kent de ambtelijke fusieorganisatie een aantal mogelijke nieuwe of anders ingevulde functies.

Verskillende organisaties kennen functionarissen die primair ten behoeve van één deelnemende gemeente opereren. Om de opdrachtgeversrol te faciliteren, vragen te articuleren en/of toe te lichten, en de integraliteit van beleid en uitvoering ten behoeve van de gemeente te bevorderen zijn regisseurs of liaisons aangesteld. Soms staan deze op de loonlijst van de deelnemende gemeente zelf; vaak zijn zij in dienst van de fusieorganisatie. In een enkel geval zien we de gemeentesecretarissen in deze rol.

Een groot thema is de invulling van de rollen van gemeentesecretarissen en directie van de gefuseerde ambtelijke organisatie. Bij de rol van secretaris gaat het richting het college om meedenken, adviseren, maar ook 'terugdrukken' (aangeven van grenzen aan capaciteit en middelen). In de directierol gaat het richting de ambtelijke organisatie om de vertaling van politiek-bestuurlijke wensen, en ophalen van ideeën daaromtrent om weer terug te geven in college, en het geven van integrale leiding. Helderheid in sturingsfilosofie en rolvastheid zijn de crux; welke constellatie van functies ook wordt gehanteerd om



deze rollen te vervullen. Bovendien is de verbinding belangrijk; afstand creëert in welke samenstelling dan ook ruis.

Persoonlijke verhoudingen: kwetsbare succesfactor

De 'persoonlijke factor' wordt vaak aangehaald als cruciaal bij het welslagen van ambtelijke fusies. In de samenwerking is behoefte aan gedeeld en verbindend leiderschap, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Inzet, flexibiliteit en betrokkenheid van medewerkers kunnen bovendien veel betekenen. 'Een slechte organisatie met goede mensen en verhoudingen werkt beter dan een goede organisatie met slechte mensen en verhoudingen', aldus een respondent.

Een belangrijk thema in de samenwerking is om zakelijk de relatie goed en duidelijk in te richten en op het niveau van politiek, bestuur en ambtelijke organisatie gestructureerd te werken aan goede persoonlijke verhoudingen.

8.4.4 Langjarig perspectief

Zowel voor *individuele* ambtelijke fusieorganisaties als het *fenomeen* ambtelijke fusieorganisaties is een thema wat de permanente waarde is. Daarbij valt op dat in bestuurlijk Nederland steeds meer de opvatting leeft dat alles voortdurend in verandering is. Constellaties als deze behoeven van tijd tot tijd heroverweging en herijking. Dat geldt echter net zo goed voor andere organisatievormen.

Door tot in de eeuwigheid?

Bij ambtelijke fusies speelt altijd het perspectief op de verdere ontwikkeling in de tijd: leidt deze samenwerking tot een verdere integratie met een bestuurlijke herindeling? Bij dit thema spelen twee aspecten. Een duidelijk perspectief (de volgende stap is herindelen of de ambtelijke fusie is eindstation) versimpelt het verandertraject. Immers, het perspectief en doel is duidelijk. Anderzijds kan een hoge mate van (externe) druk ook een negatief effect hebben. Zeker bij besluitvorming en totstandkoming. Het vergroot weerstand tegen keuzes (een centrale locatie, een gezamenlijke rekenkamer etc.) die een uiteindelijk (niet gekozen) perspectief sneller in beeld brengen. Rekken we de tijdsas op dan blijkt dat geen enkele gemeente uit sluit dat de samenwerking (al is het in een zeer verre toekomst) zich zal ontwikkelen naar een andere vorm dan zoals deze nu is. 'Laat het gebeuren en forceer niets' lijkt een terecht adagium.

Kritieke succesfactoren bij het functioneren van ambtelijke fusies

Welke factoren zijn bepalend voor een goed functionerende fusieorganisatie?

We zien de volgende factoren; voorzien van een advies:

Omgaan met schaalverschillen

- Kies een zo 'hoog' mogelijk niveau van publieke waarde; standaardiseer en harmoniseer zo veel mogelijk
- Richt het handelen op de gemeenschap; regionaal, lokaal en sublokaal
- Heb de bereidheid en wil om te denken in het bredere perspectief van het samenwerkingsverband

Verhoudingen tussen gemeenten en organisatie

- Toon vanuit eigenaarschap verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de organisatie
- Maak vanuit opdrachtgeverschap de wensen duidelijk en realiseerbaar
- Werk samen vanuit gelijkwaardigheid, maar onderken ongelijkheid
- Huldig het adagium 'het ambtelijk apparaat is van ons'

Posities, functies en rollen

- Kies te allen tijde voor een heldere rolinvulling
- Er is niet één recept voor de positie van secretaris en/of algemeenst directeur.
- Onderken en benoem wel de rollen die in deze functies zitten en organiseer verbinding.
- Persoonlijke verhoudingen moeten goed zijn
- Verzakelijking kan de kwetsbaarheid daarvan tot op zekere hoogte ondervangen

Langjarig perspectief

- Hoe meer druk er is op een bepaald eindperspectief, hoe groter de weerstand wordt
- Laat het gebeuren en forceer niets

8.5 Rol van de provincie

Dit onderzoek richt zich niet alleen op de ambtelijke fusieorganisaties, maar ook op de rol van de provincie.

Formele relatie

De provincie heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Deze verantwoordelijkheid houdt verband met zowel publieke waarde (maken gemeenten hun taken waar), de legitimiteit (is de democratische rechtstaat geborgd) als besturing en organisatie (kunnen gemeenten het aan, onder financiële randvoorwaarden). Verder heeft de provincie een formele rol als (onder meer financieel) toezichthouder. Bovendien hebben zij een bepaalde mate van doorzettingsmacht als het gaat om herindelingen. Die doorzet-

tingsmacht wordt extra kracht bijgezet door de notie in regeerakkoord dat de provincies het initiatief kunnen nemen tot een ARHI procedure als gemeenten te afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen om hun taken te vervullen. Ook via de rol van de Commissaris van de Koning richting (waarnemend) burgemeester ligt hier een formele sturingsrelatie.

Relatie in de praktijk

De rol van de provincie blijft niet beperkt tot deze formele bevoegdheden. Immers, zowel de lokale overheid als het 'middenbestuur' van de provincie hebben de ambitie en opgave om publieke waarde voor inwoners en het gebied te genereren. De maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven zijn leidend. Daarbij zijn nieuwe verhoudingen ontstaan, gekenmerkt door een netwerkoriëntatie van (met anderen) samen werkende overheden. In de ambitie 'Kompas 2020' zijn de rollen van de provincie omschreven als 'regisseur', 'investeerder' of 'belangenassembleur'. Deze rol kan per regio en per opgave verschillen. Als belangenassembleur brengt de provincie lokale belangen bij elkaar op regionaal niveau, zodat deze meer opleveren dan de som der delen.

De provincie kan een actieve, inspirerende en verbindende rol nemen om die lokale belangen op regionaal niveau te koppelen. Dat kan met kennisontwikkeling (onderzoeken, symposia), interventies op de perspectieven die gemeenten hebben (samen ontwikkelen van een regionale agenda) of procesvoering (gesprekken entameren, partijen bij elkaar brengen).

In een meerderheid van de gevallen zien de gemeenten dat de provincie haar rol terughoudend en formeel invult. De gemeenten vormen een autonome bestuurslaag; de provincie is behoedzaam om daarin te treden en doet dat slechts waar nodig en indien dat het geval is zorgvuldig. Bovendien is zichtbaar dat de provincies vaak terugvallen in een formele rol, waar informeel nog veel mogelijkheden liggen. Zo kennen bezoeken vaak een officieel karakter (of worden gemeenten ontboden op het provinciehuis) en worden uitgebreide brieven met een formele status verzonden. Er zijn echter veel informele handelingsperspectieven die effectiever kunnen zijn en waarin makkelijker kan worden geschakeld in rollen. Naast de invulling van de formele rol liggen er voor de provincie diverse mogelijkheden meer de informele rol te benutten. De interbestuurlijke verhoudingen staan niet in de weg dat op ambtelijk en bestuurlijk niveau kan worden geïnformeerd, meegepraat, geïnspireerd en verbonden. In dit onderzoek spraken veel gemeentelijke bestuurders de (stille) wens uit dat de provincie die informele rol meer pakt, ook om doorbraken te bewerkstelligen in gestolde verhoudingen.

Invalshoeken voor de provincie

In dit onderzoek zagen we verschillende invalshoeken voor provincies om hun rol in te vullen.

- In de eerste plaats staan de maatschappelijke vraagstukken centraal. Gemeenten én provincies staan voor de opgave om publieke waarde te leveren. In het spanningsveld van de 'schurende schalen' hebben provincies een overzicht op (boven)regionaal niveau.
- Inhoudsontwikkeling en het gezamenlijk richten van perspectieven kan helpen om die (boven)regionale opgaven en de samenhang helder te maken en om te zetten naar gedeelde ambities. Dat kunnen provincies ondersteunen met bijvoorbeeld onderzoeken, symposia et cetera, leidend tot regionale agenda's. Deze regionale agenda's geven een beeld van de maatschappelijke opgaven van een gebied en zijn uitgangspunt voor de vraag hoe deze maatschappelijke opgaven bestuurlijk en organisatorisch aan te gaan.
- Provincies staan in een formele en informele relatie tot gemeenten. Zij kunnen schakelen in hun handelen tussen diverse mogelijkheden. Informele middelen worden vooralsnog niet ten volle benut. Provincies zijn weliswaar niet gelijkwaardig aan gemeenten, maar in netwerkrelaties doet dat er minder toe. Er is er een spel tussen het innemen van een formele positie en het benutten van informele mogelijkheden.
- Er zijn situaties dat de provincie de formele rol wel degelijk moet nemen als toezichthouder en/of systeemverantwoordelijke voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Dan helpt een zakelijk afwegingskader om het handelen in die rol te legitimeren.

De wetenschappelijke duiding in relatie tot de thema's

Hoofdstuk 9

Een drietal hoogleraren heeft bijgedragen aan en gereflecteerd op de opbrengsten van dit onderzoek. Dit hoofdstuk biedt een wetenschappelijke duiding van de inzichten die daaruit voortkomen. Dat betreft zowel psychologische als bestuurlijke inzichten.

9.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de hoofdthematieken die uit het kwalitatief onderzoek zijn voortgekomen in kaart gebracht. In dit hoofdstuk worden deze thematieken langs een wetenschappelijke lat gelegd en nader ingekleurd. Een team van professoren dat zich heeft verbonden aan het onderzoek, is in the lead geweest voor de wetenschappelijke duiding van de hoofdthematieken. Het team bestaat uit de volgende professoren:



Prof. Dr. Bas Denters



Prof. dr. Esther-Mirjam Sent



Prof. Dr. Henri de Groot

Inleiding

Context, onderzoeksdomein en aanpak

Bevindingen

Thematieken en wetenschappelijke duiding

Conclusies en handelingsperspectief

De reflecties zijn geordend langs de lijn van het model van Moore. Dit betekent dat er wordt uitgegaan van een interdependent onderscheid tussen publieke waarde, legitimiteit en bestuur & organisatie. Deze thema's zullen in de wetenschappelijke reflectie nader naar voren komen. Hierbij geldt altijd dat inzichten kunnen schuren, zowel vanuit de wetenschap als vanuit de praktijk.

9.2 Inhoudelijke duiding

Publieke waarde én organisatie & besturing: de economische principes achter de schaal

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is het principe “alles onder één dak” als gevolg van privatisering, verzelfstandiging en vermaatschappelijking van bestuurstaken al lang en breed verlaten. De laatste jaren zijn van een beleid dat zich in sterke mate kenmerkte door verdelende rechtvaardigheid, nieuwe veelgebruikte begrippen onder beleidsmakers als ‘Maak het verschil’, ‘Voortbouwen op het eigen Regionale DNA’, en ‘Smart Specialization Strategies’. Het aanpassingsvermogen van arbeidsorganisaties, samenwerkingsorganisaties en mensen wordt op de proef gesteld. Te midden van deze ontwikkelingen is het belang van de stedelijke regio's en hun slagkracht groter dan ooit. Stedelijke regio's bieden volop kansen om de Nederlandse economie naar een hoger plan te tillen, concurrerend te blijven en perspectief te bieden aan mensen. David Ricardo en Henry George (1879) benadrukten reeds het fundamentele inzicht dat lokaal beleid kapitaliseert in grondwaarden.

In de hieruit voortkomende visie ‘Mayors Rule the World’ (Barber, 2013) kunnen gemeenten dus daadwerkelijk het verschil maken in het bevorderen van sociaal-economische ontwikkeling. Decentralisaties van beleidsopgaven en verruiming van het lokale belastinggebied vormen de logische uitwerking van deze filosofie. Het leidt tot een wereld waarin ruimtelijke verschillen worden geaccepteerd. Dergelijke verschillen zijn een logisch gevolg van ruimtelijke verschillen in preferenties waar gedifferentieerd beleid een antwoord op formuleert (cf. Oates, 1999; Fischel, 2001). Een wereld waarin one size fits all-oplossingen een illusie zijn en waarin een go with the flow een wenkend perspectief vormt. De praktijk van alledag blijkt echter op verschillende punten weerbarstig.

Het historisch gegroeide stedelijk landschap dat we kennen, zit vol met gevestigde belangen die gewenste schaalvergroting bemoeilijken. Dat leidt tot een praktijk met juist veel vrijwillige samenwerkingsverbanden, relatief beperkte slagkracht en zorgen omtrent democratische legitimatie. Ambtelijke fusies zijn een stap in de goede richting van een grotere schaal die



internalisatie van externe effecten stimuleert. In vergelijking met vrijwillige samenwerkingen bieden ze bovendien het voordeel dat gemeenten ook daadwerkelijk hun handen binden. Een ambtelijke fusie geeft een concrete invulling aan wat de WRR heeft geduid als het streven naar een lerende economie (WRR, 2013). Een zoektocht naar voldoende vrijheid, maar ook altijd in gebondenheid.

Publieke waarde én organisatie & besturing: waarborgen van lokaal bestuur

Om in een context van regionalisering de gemeente als bestuursorgaan goed te kunnen laten functioneren, is het belangrijk dat er voldoende waarborgen zijn dat:

- het bestuur van de lokale gemeenschap beslist (richtinggevend lokaal opdrachtgeverschap).
- er voldoende mechanismen zijn voor sturing, controle en verantwoording zodat het gemeenschappelijke ambtelijk apparaat responsief is ten aanzien van de verschillende politieke gemeenschappen (met oog op adequate contract-compliance).

Dat stelt eisen aan bestuur en raad van de gemeenten en de ondersteuning van deze gemeentelijke organen.

- Lokaal is – vanuit het beginsel van zelfbestuur – essentieel dat men met het oog op goed opdrachtgeverschap en contract-compliance ook na de fusie kan beschikken over een (kleine) hoogwaardige ambtelijke ondersteuning.
- Regionaal is van belang dat het gemeenschappelijk apparaat bereid en in staat is om meerdere heren te dienen. De functie van het fusie-apparaat is adequate uitvoering van *lokale* beslissingen.

Publieke waarde én organisatie & besturing: ambtelijke fusie als breuk met het model van lokaal zelfbestuur

Het lokaal bestuur in veel Noordwest-Europese verzorgingsstaten – ook in Nederland – is gebaseerd op het model van integraal lokaal zelfbestuur. In dat model impliceert zelfbestuur dat de lokale gemeenschap – in de regel indirect via rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers en/of bestuurders – zelf beslist over de aanpak van belangrijke lokale politiek-bestuurlijke vraagstukken en over de plaatselijke voorzieningen en diensten.

Integraliteit verwijst naar het bereik van het zelfbestuur: de verantwoordelijkheid van dat lokale bestuur omvat in beginsel alle beslissingen die van belang zijn voor een lokale gemeenschap. In het traditionele Noordwest-Europese gemeentelijke bestuursmodel is die integraliteit tweevoudig:

- de verantwoordelijkheid voor zoveel mogelijk lokale aangelegenheden dient bij het lokaal bestuur te berusten, en
- deze lokale bestuurlijke verantwoordelijkheid omvat zowel de besluitvorming over lokale aangelegenheden als de implementatie van die besluiten. Beleid en uitvoering vinden plaats binnen “het stadhuis” (“alles onder één dak”).

Ambtelijke fusies betekenen een breuk met dit model. Maar die breuk is niet radicaal. Bij een ambtelijke fusie blijft de beslissingsbevoegdheid over lokale aangelegenheden berusten bij de lokale gemeenschap en zijn vertegenwoordigers. Zij beslissen over de vraag of en hoe een lokaal belang moet worden behartigd (de “verschaffing”). Voor de uitvoering van deze beslissing (de “productie”) doet men echter niet langer een beroep op een “eigen” ambtelijk apparaat. In plaats daarvan schakelt men een met andere lokale gemeenschappen ingerichte ambtelijke voorziening in.

Het loslaten van het “alles onder één dak-principe” biedt een aantal voordelen. Zo kan men een kleinschalig bestuur in stand houden dat in nauw contact met de inwoners beslist over wat men lokaal nuttig en nodig acht. Tegelijkertijd kunnen door samenwerking bij de uitvoering voordelen van schaalvergroting worden benut.

Legitimititeit: de factor emotie bij samenwerking

Dat samenwerking meer is dan een kosten-batenanalyse en ook te maken heeft met emotie hebben we in hoofdstuk 8 al geconcludeerd. Waar vroeger in de wetenschappelijke literatuur voornamelijk werd uitgegaan van calculerende homo economicus die rationele afwegingen maakt, is er een beweging gaande richting de homo psychologicus en sociologicus (Kahneman, 2011; Sunstein & Thaler, 2008). Deze laat zich leiden door emoties en angsten. Dit betekent bijvoorbeeld dat winsten en verliezen niet tegen elkaar kunnen worden weggestreept, omdat verliezen ons twee keer zo hard raken als winsten worden gewaardeerd (Tversky & Kahneman, 1991).

Daarnaast blijkt vertrouwen een belangrijk ingrediënt te zijn (Williamson, 1979). Op lange termijn vermindert vertrouwen transactiekosten en bevordert het de optimale allocatie van schaarse middelen. Deze laatste zijn de kosten die moeten

worden gemaakt om tot een transactie te komen (Coase, 1937). Juist doordat niet elke partij over volledige informatie beschikt, treden deze kosten op en ontstaat er een rol voor organisaties, in aanvulling op de markt. Deze kosten kunnen ook voortvloeien uit onzekerheid en opportunisme waarbij ook beperkte rationaliteit een rol speelt. In veel transacties heeft een van de partijen daardoor een informatievoorsprong.

De homo psychologicus en sociologicus gaat echter niet alleen uit van vertrouwen en emoties. Het belang van strategisch handelen moet niet worden onderschat. Zo leert speltheorie dat bluffen vruchten kan afwerpen (Von Neumann & Morgenstern, 1945). Zowel voor- als tegenstanders van de ambtelijke fusie kunnen hier hun voordeel mee proberen te doen. Echter, dat voordeel is wel afhankelijk van hun geloofwaardigheid. Om tot een optimale uitkomst bij samenwerking van partijen te komen, zijn vertrouwen en geloofwaardigheid uitermate belangrijk om er zeker van te zijn dat de ander zich houdt aan de afspraken.

Uiteindelijk dient een goede balans te bestaan tussen ‘compliance’ en ‘integrity’ (Paine, 1994). Waar ‘compliance’ uitgaat van opportunistisch gedrag (waaronder dus strategisch handelen), richt het zich op de aanscherping van regels. Het probleem hierbij is gebrekkige informatie. En een spiraal van steeds meer regels is uiteindelijk niet te handhaven. Zoals de filosoof Derrida al heeft beargumenteerd, betekent iedere toepassing van een regel meteen de vernietiging van de regel. Een complementaire aanpak benadrukt ‘integrity’, waarin vertrouwen een belangrijke factor is. Hierbij wordt gezocht naar het optimaliseren van gedrag door autonome zingeverers. Dit gaat dieper dan de regelcyclus. In de ‘integrity’-benadering is de focus op de verantwoordelijkheid van de mensen. Deze zijn medeschepper van waarden die in de organisatie actueel zijn.

9.3 Betekenis van de wetenschappelijke duiding

Wanneer we kijken naar de wetenschappelijke duiding als geheel, vallen een aantal zaken op. Op de eerste plaats komt het dilemma van schurende schalen naar boven. Enerzijds wordt in de literatuur beargumenteerd dat regionalisering leidt tot onder meer een vergroting van de slagkracht van het openbaar bestuur. Anderzijds wordt ook benadrukt dat er aan bepaalde randvoorwaarden dient te worden voldaan om de gemeentelijke overheid goed te laten functioneren. Dit stelt tevens eisen aan gemeentebestuurders en ambtenaren.

Daarnaast zien we parallellen tussen de wetenschappelijke duiding en observaties in de praktijk wanneer het gaat om de rol



van emotie in samenwerking. Vertrouwen speelt een belangrijke rol in samenwerking, iets wat niet alleen uit de wetenschappelijke literatuur blijkt maar ook uit de praktijk. Er kan niet altijd een simpele kosten-batenanalyse worden gemaakt om de beslissing te nemen of een ambtelijke fusie een juiste stap zou zijn, hier spelen (te) vaak andere zaken een grote rol. De vraag of het vervolgens wenselijk is dat emoties een rol spelen in samenwerkingsvraagstukken, is legitiem maar ook politiek. Hier is geen eenduidig antwoord op te geven. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op deze (en andere) conclusies die we op basis van dit onderzoek kunnen trekken.

Conclusies en adviezen

Hoofdstuk 10

Na de context, het overzicht van de resultaten en inzicht in de betekenis daarvan worden in dit hoofdstuk conclusies getrokken. Voorts biedt dit hoofdstuk uitzicht op mogelijkheden voor de betrokken gemeenten en hun organisaties. Ook hier wordt uitgegaan van de effecten, de totstandkoming en de werking. Ambtelijke fusies zijn kwetsbaar, maar met de juiste interventies bieden zij wel degelijk perspectief.



10.1 Inleiding

Op basis van de bevindingen uit casussen, wetenschap, bedrijfsleven en benchmarking (hoofdstukken 5, 6 en 7) hebben we hoofdthematieken opgesteld in hoofdstuk 8. Deze hoofdthematieken zijn verrijkt met een wetenschappelijke duiding door de bij dit onderzoek betrokken professoren. In voorliggend hoofdstuk trekken we conclusies langs de lijnen: effecten, totstandkoming en werking van ambtelijke fusies. Het hoofdstuk wordt afgesloten met zeven hoofdconclusies aangaande ambtelijke fusies

Inleiding

Context, onderzoeksdomein en aanpak

Bevindingen

Thematieken en wetenschappelijke duiding

Conclusies en handelingsperspectief

10.2 Ambtelijke fusie in perspectief

Daar waar de “Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)” in 1950 in werking is gesteld en de basis voor de huidige wet in 1984 tot stand gekomen is - met meer aandacht voor schaalvraagstukken - is ambtelijke samenwerking relatief nieuw. Rond 2000 had beleid betrekking op de eigen gemeenschap en speelde dit zich af binnen de eigen gemeentegrenzen. Ook de dienstverlening en de uitvoering van taken waren gericht op de eigen gemeente. Er werd weinig over de gemeentegrenzen samengewerkt. Anno 2018 werken alle gemeenten actief samen en kent iedere gemeente enkele tientallen samenwerkingsverbanden met andere medeoverheden (zie ook Regio-atlas).

Deze samenwerkingsverbanden verschillen in aard. Grofweg zijn de samenwerkingsverbanden in drie delen op te splitsen, te weten:

1. **Bedrijfsvoeringstaken:** De zogenoemde PIOFACH-taken, die zich richten op personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. Het betreffen bedrijfsprocessen die de gemeente heeft, simpelweg vanwege het feit dat ze ook een organisatie is.

2. **Uitvoeringstaken:** Dit type taken zijn publiekrechtelijk toebedeeld aan de gemeente, bijvoorbeeld het ophalen van afval, inning van onroerendzaakbelasting (ozb) en de uitgifte van beschikkingen zoals vergunningen of besluiten tot handhaving.
3. **Beleidsbepalende taken:** Deze taken zijn veelal beleidsrijk en gericht op het opstellen van beleidsregels, (regionale) strategie- en planvorming.

Als alle gemeentelijke taken binnen een aparte ambtelijke organisatie worden ondergebracht, spreekt men van een ambtelijke fusie.

10.3 Overwegingen

A. Publieke waarde is het verbindend vertrekpunt in het denken

Natuurlijk dient iedere vorm van samenwerking van meerwaarde te zijn voor de gemeenschap en het gebied van de gemeente. In de negen casussen stond dit meer of minder expliciet centraal. Tegelijkertijd is ook evident dat het politiek-bestuurlijke gesprek vaak wordt gedomineerd door opvattingen over de vorm van samenwerking en de besturing of governance die daarbij hoort. Opvallend is dat het creëren van legitimiteit/draagvlak over de vorm van samenwerking veel complexer en weerbarstiger is dan het creëren van legitimiteit rond de te bereiken Publieke Waarde. Deze Publieke Waarde werkt - mits geëxpliciteerd - als een krachtige verbinding tussen partijen. Het verschil van inzicht bij raadsleden rond te bereiken maatschappelijke doelen is gering. Bovendien kunnen de doelen, verbonden aan de te bereiken Publieke Waarde, later steeds werken als toetssteen voor het meten van de effecten van intergemeentelijke samenwerking en daarmee dus ook van ambtelijke fusies.

B. Ambtelijke fusies pas korte tijd operationeel

In 2007 startte de eerste ambtelijke fusie volgens de centrumgemeente-regeling (Ten Boer - Groningen), gevolgd in 2008 met de start van de samenwerking van Blaricum, Eemnes en Laren in de BEL-combinatie (aparte ambtelijke organisatie).

De ervaringen met ambtelijke organisaties zijn daarmee gebaseerd op een periode van enkele jaren tot maximaal tien jaar. De ervaringen zijn opgedaan in een periode dat ook op andere vlakken meer werd samengewerkt, de taken van de gemeenten aanzienlijk zijn verzwaaard en de financiën van gemeenten sterk onder druk kwamen te staan.

Het feit dat het fenomeen van ambtelijke fusies nog niet zo oud is en dat de meeste fusies slechts een aantal jaren operationeel zijn maakt dat het resultaat van dit onderzoek natuurlijk relevantie heeft, maar tevens uitnodigt tot een herijking over drie tot vijf jaar.

Er zijn momenteel 19 ambtelijke fusies operationeel. Twee daarvan zullen in 2019/2020 worden ontvlecht (Ommen-Hardenberg en IJsselstein-Montfoort) en één zal per 1 januari 2019 van start gaan (Werkorganisatie Voorne). Daarnaast zullen ook herindelingen effect hebben op het aantal ambtelijke fusies (afname door bijvoorbeeld de vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden) en zijn er tegelijkertijd nieuwe oriëntaties op de vorming van ambtelijke fusies in de toekomst).

C. Ambtelijke fusie als één van de samenwerkingsvormen

Het geïsoleerd beschouwen van de effecten van een ambtelijke fusie is onverstandig en plaatst de overweging om over te gaan tot een ambtelijke fusie en ook het beoordelen van de effecten van een ambtelijke fusie in een te beperkt kader. Immers, zowel bij de vorming als bij de beoordeling van de werking zal dit altijd plaatsvinden in de context van andere vormen van samenwerking. Bewust of onbewust wordt de ambtelijke fusie geplaatst ten opzichte van de situatie voorafgaande aan de fusie en ten opzichte van minder vergaande vormen van samenwerking (bijvoorbeeld het zijn van een regie-organisatie waarbij op taakniveau en beleidsterreinen steeds weer andere samenwerkingsverbanden worden aangegaan) én verdergaande vormen van samenwerking (lees: herindeling).

Nog preciezer kan gesteld worden dat de ambtelijke fusie bijna altijd, zo blijkt uit de negen casussen, wordt beschouwd als de meest vergaande vorm van ambtelijke samenwerking. De samenwerking is primair het domein van de gemeentesecretarissen, de effecten worden in bedrijfsmatig perspectief geplaatst. De bestuurlijke en strategische component in de samenwerking wordt nauwelijks beschouwd en de bestuurlijke randvoorwaarden (zoals harmonisatie) worden onvoldoende ingevuld.

De vorm van verregaande samenwerking in de vorm van een bestuurlijke fusie wordt echter primair strategisch en bestuurlijk aangevlogen. Hier zijn het juist de maatschappelijke vraagstukken en de bestuurskracht die leidend zijn in het denken, als ook elementen als de nabijheid van de samenleving. Op zich logisch en verklaarbaar.

Niet logisch is de krachtige en strenge censuur tussen een ambtelijke samenwerking en een herindeling. Alle vormen van samenwerking hebben een strategische en bestuurlijke com-

ponent, net zoals iedere samenwerking bedrijfsmatige effecten (bijvoorbeeld op het vlak van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid) heeft. En vanzelfsprekend is de bestuurlijke impact van samenwerking bij samenwerking op taakniveau kleiner dan bij een herindeling. De overgang van ambtelijke fusie naar een herindeling is echter veel meer geleidelijk dan in praktijk vooraf wordt verondersteld.

D. Toenemende focus bij gemeenschap op oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken

Kijken we naar de periode na 2002, dan is er een steeds toenemende aandacht voor intergemeentelijke samenwerking. En niet alleen op vlakken als bedrijfsvoering en dienstverlening, maar ook - zeker sinds de decentralisaties in het sociale domein - op de terreinen van beleid en uitvoering. Ook meer strategische samenwerking met regio-agenda's op domeinen als economie, infrastructuur, wonen en thematische onderwerpen als duurzaamheid komen veel voor. De (metropool-)regio's van Amsterdam, Utrecht, Eindhoven, Stedendriehoek en Zwolle zijn daar krachtige voorbeelden van.

Tegelijkertijd en parallel hieraan lijkt ook de aandacht van de gemeenschap te verschuiven van aandacht voor organisatie en besturing (gehechtheid aan de gemeentegrenzen, nabijheid van bestuurders en een eigen loket) naar aandacht voor meer inhoudelijke vraagstukken en eisen die dat stelt aan "het apparaat". Of anders gezegd - denkend vanuit het "Public Value-model" van Moore - verschuivend van organisatie & besturing naar publieke waarde. Het belang van een kwalitatief hoogwaardig bestuur, dat aandacht heeft voor visie en beleid en eveneens een kwalitatief krachtige ambtelijke organisatie, zijn belangrijk in de ogen van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

E. Spanning tussen regionaal karakter vraagstukken en lokaal karakter van gemeenteraden

Daar waar tot begin van deze eeuw de vraagstukken voor de gemeente werden beschouwd als primair lokaal, is er nu een steeds duidelijker onderscheid tussen lokale vraagstukken, die vaak verbonden zijn aan de leefbaarheid van woonkernen, en aan meer regionale vraagstukken, zoals economie, mobiliteit en infrastructurele vraagstukken. Binnen deze twee categorieën is er tevens een verschuiving waarneembaar van lokaal naar regionaal. Een goed voorbeeld wordt gevormd door voorzieningen; onderwerpen als sportvoorzieningen (waaronder zwembaden), bibliotheken, basisonderwijs en theaters waren enkele jaren geleden primair onderdeel van lokale overwegingen. Nu vinden deze afwegingen plaats op basis van regionale optimalisatie en kosteneffectief opereren, steeds vaker in regionaal verband.

De tientallen samenwerkingsverbanden die een gemeente heeft met collega-overheden, op het vlak van Bedrijfsvoeringstaken, Uitvoeringstaken, Beleidsbepalende taken, krijgen een steeds sterker regionaal karakter. De beoordeling van deze regionaal georganiseerde taken vindt echter plaats in een lokale context. Immers, de gemeenteraden van iedere gemeente bestaan uit lokale vertegenwoordigers; uit gemeenteraadsleden die, zoals in de wet is vastgelegd, bestaan uit louter ingezetenen van de gemeente. Daar waar de samenwerkingen per definitie meer regionaal georiënteerd zijn, de ambtenaren van de gemeente (of ze samenwerken of niet) niet exclusief woonachtig zijn in de gemeente, maar vaak wonen in de regio (of zelfs daarbuiten).

Hiermee ontstaat een spanning tussen de lokale volksvertegenwoordiging als hoogste orgaan met een primair lokale oriëntatie en samenwerkingsorganisaties die qua bemensing en qua inhoudelijke focus meer gericht zijn op de regio. De neiging en wens om wel samen te werken, maar de sturing lokaal te verankeren, is daarmee begrijpelijk en verklaarbaar.

F. Grootschaligheid en kleinschaligheid gaan hand in hand

Gemeenten zijn op vele vlakken in beweging. Zowel op het politieke, het bestuurlijke als het organisatorische vlak. Het creëren van meer Publieke Waarde is hierbij het bewuste of onbewuste "leitmotiv". Deze creatie is veelal een zoektocht. Het effect is dat de combinatie van externe en interne factoren ertoe leidt dat gemeenten taken op een andere schaal aan willen pakken, dan nu het geval is. Interessant is dat dit zowel kan leiden tot de wens iets op een grotere schaal dan die van de gemeente te regelen. Het gaat hierbij veelal om de regionale vraagstukken als ruimte, economie, mobiliteit, wonen. Tegelijkertijd is er een behoefte om lokale vraagstukken op een kleinere schaal te organiseren. Vraagstukken die direct te maken hebben met de directe leefomgeving van bewoners. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om veiligheid, zorgtaken in het sociale en fysieke domein, groenvoorziening, culturele uitingen tot zelfs buurtwinkels. Een terrein waar ook de gemeenschap (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven) samen een verantwoordelijkheid voelen voor de leefomgeving en waar vormen van participatie en burgerinitiatieven veelvuldig voorkomen.

Oftewel, we constateren gelijktijdige schaalverkleining en schaalvergroting. Vaak worden deze termen als tegengestelden van elkaar gezien. Dit is deels ten onrechte, omdat schaalverkleining en schaalvergroting voor een groot deel dezelfde oorzaken kennen. We spreken in deze context daarom liever van schaalverandering. Wij zien ambtelijke fusies als één van de middelen waarmee gemeenten proberen zich succesvol te verhouden tot de benodigde schaalverandering.

10.4 Conclusies

In deze paragraaf zullen we de hoofdconclusies weergeven. Deze hoofdconclusies rangschikken we langs drie lijnen, te weten:

- Conclusies met betrekking tot het effect van ambtelijke fusies;
- Conclusies met betrekking tot de totstandkoming van de ambtelijke fusies;
- Conclusies met betrekking tot de werking van de ambtelijke fusies.

10.4.1 Conclusies met betrekking tot het effect van ambtelijke fusies

Met het effect van een ambtelijke fusie wordt bedoeld op wat buiten de organisatie de merkbare verandering is. Het gaat daarbij om het (maatschappelijk) effect dat waargenomen kan worden en waarbij de ambtelijke fusieorganisatie als “black box” wordt beschouwd.

Wij zien vier hoofdconclusies als het gaat om de effecten van de ambtelijke fusies. Deze zijn:

- 1 Kostenneutraal**
- 2 Geen kwaliteitssprong**
- 3 Afnemende operationele kwetsbaarheid**
- 4 Nabijheid blijft op peil**



1 Kostenneutraal

De perceptie van ambtelijke fusies is dat er besparingen zijn gerealiseerd die voor een deel zijn toe te schrijven aan efficiency-voordelen, verbonden aan de ambtelijke fusie. Tegelijkertijd komt uit de onderzoeken (benchmark, Coelo, RUG) dat het kostenniveau van ambtelijke fusieorganisaties niet of nauwelijks afwijkt van vergelijkbare organisaties waar geen ambtelijke fusie is toegepast.

Uit het onderzoek komen zowel vanuit wetenschappelijk inzicht en vooral vanuit de praktijk (de negen casussen) een viertal redenen naar voren:

- Ook bij niet gefuseerde ambtelijke organisaties zijn de afgelopen jaren bezuinigingen toegepast.
- De potentiële efficiency-voordelen zijn niet optimaal benut door het uitblijven van standaardisatie, uniformering en synchronisatie.
- Het bedienen van meerdere colleges brengt extra regeldruk met zich mee.
- Een deel van de besparingsruimte wordt ingezet om kwetsbaarheid tegen te gaan en kwaliteit te verhogen.



2 Geen kwaliteitsprong

Als redengeving voor de totstandkoming van de ambtelijke fusies wordt vooral het bereiken van kostenvoordeel, het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en het verminderen van kwetsbaarheid genoemd. Sterk bedrijfsmatige aspecten derhalve.

In het onderzoek hebben we gekeken naar metingen van de kwaliteit van dienstverlening. Daaruit blijkt dat er geen significante verschillen zijn ten opzichte van andere gemeenten. In de perceptie van de samenwerkingsverbanden zijn er wel gemeenten die kwaliteitsverbetering zien. Bij de samenwerkingsverbanden zijn de kleinere of kleinste deelnemers gemiddeld positiever over de effecten op het gebied van kwaliteit en zijn de grotere of grootste partners kritisch. Het ligt in de rede en het wordt in de praktijk - kijkend naar de negen casussen - zo ervaren dat kleinere gemeenten meer profiteren van een ambtelijke fusie dan grotere gemeenten.

Veel gemeenten zijn positief over het vermogen van de ambtelijke fusieorganisatie om meer kwaliteit te ontwikkelen als het gaat om strategische kennis en ervaring. De meeste onderzochte gemeenten zien deze ontwikkeling in het verschiet, maar ervaren de toename van de strategische kwaliteit nog niet of nauwelijks. De relatief korte periode waarin de ambtelijke fusies operationeel zijn, wordt hier als reden meegegeven. Onderzoeksmatig kan echter gesteld worden dat een kwaliteitsprong binnen een periode van vier jaar alleen voor de kleinere of kleinste deelnemer realistisch lijkt.

3 Afnemende operationele kwetsbaarheid

Zowel uit de benchmarkgegevens bij fusies en herindelingen als in de praktijk bij de casussen blijkt dat de operationele kwetsbaarheid afneemt. Het gaat hierbij om over het algemeen uitvoerende taken waar door een grote omvang van de formatie het aantal eenpitters afneemt.

Bij niet operationele taken, zoals bij de beleidsambtenaren, mag dit effect ook worden verwacht. Dit effect wordt grotendeels of geheel teniet gedaan door een ander effect; dat van doorspecialisatie. Daar waar er op een beleidsterrein één ambtenaar was en er sprake was van kwetsbaarheid, ontstaat na de fusie niet een formatie van drie (meer generieke) beleidsambtenaren, maar van drie specialisten op deelterreinen binnen het beleidsdomein.

4 Nabijheid blijft op peil

Daar waar een negatief effect wordt verwacht van een fusie door een grotere afstand tot de samenleving, blijft dit in praktijk veelal uit. De angst voor verlies op het vlak van nabijheid blijft uit. De nabijheid en bereikbaarheid blijven op peil.

De onderzochte gemeenten geven aan dat de ambtenaren voor en na de fusie woonachtig zijn in de regio. Bovendien worden - zeker in de dienstverlening - aanspreekpunten, loketten en contactpersonen aangewezen. En tot slot is een groot deel van de dienstverlening gedigitaliseerd en verdere geprofessionaliseerd (op afspraak) op een wijze die als gangbaar (net als bij bijvoorbeeld banken) wordt ervaren door de gemeenschap.

10.4.2 Conclusies met betrekking tot de totstandkoming van ambtelijke fusies

Deze sub-paragraaf richt zich op de wijze lessen die getrokken kunnen worden uit onderzoek in allerlei sectoren, wetenschappelijk onderzoek en de casussen op het gebied van de totstandkoming van ambtelijke fusies.

Wij zien vier hoofdconclusies als het gaat om de totstandkoming van de ambtelijke fusies. Deze zijn:

- 1 **Aandacht vooral gericht op dealmaking**
- 2 **Stapelning van verander-opgaves**
- 3 **Onvoldoende rekening met frictiekosten**
- 4 **Veranderaanpak te positief van toon**

1 **Aandacht vooral gericht op deal-making**

De aandacht van politiek en bestuur is sterk gericht op de totstandkoming van de samenwerking. Na besluitvorming verflauwt de aandacht en is het primair aan de gemeentesecretarissen/ algemeen directeur en het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling om sturing te geven aan de verdere totstandkoming van de fusie en de operationalisatie en de veranderaanpak. In de politiek-bestuurlijke setting verschuift het snel naar de achtergrond. Ten onrechte, omdat het kunnen profiteren van een ambtelijke fusie juist in de meegegeven kaders en doelen ligt en in het inregelen van een setting waarin de ambtelijke fusie goed kan gedijen. Het gaat hierbij om financiële kaders, standaardisatie, harmonisatie en synchronisatie, om het effectief inrichten van de sturing (governance) en om de totstandkoming van een effectieve informatievoorziening aan colleges en raden. Het gaat ook om reële verwachtingen wekken omtrent de extra kosten voor de eerste jaren en de mogelijk tegenvallende prestaties in de eerste periode.



2 Stapeling van verander-opgaves

Een tweede belangrijke conclusie is dat bij de totstandkoming teveel hooi op de vork wordt genomen. Er is sprake van een stapeling van verander-opgaves. Naast het reeds complexe traject van integratie van twee of meer organisaties en het inregelen van de governance en informatievoorziening worden - zo zien we in de casussen - ook trajecten ingezet die te maken hebben met nieuwe vormen van werken (bijvoorbeeld Het Nieuwe Werken), nieuwe vormen van organiseren en besturen (bijvoorbeeld opgavegericht werken of introductie van de regie-organisatie), cultuurtrajecten (adaptief of klantgericht werken) en vernieuwingen in de ICT. Veel van de geïnterviewden geven aan dat de stapeling van verandertrajecten de focus onscherp maakt en de transitie minder effectief.

3 Onvoldoende rekening houden met frictiekosten

Integratie van organisaties gaat gepaard met frictie- en veranderkosten. Immers, organisaties, processen en systemen moeten worden geïntegreerd en ook op het vlak van huisvesting, ICT en facilitaire zaken moeten de twee organisaties in elkaar worden geschoven. De frictiekosten die hiermee gepaard gaan, komen bovenop de reguliere apparaatskosten en zullen tenminste de eerste periode van 1 tot 3 jaar leiden tot hogere kosten, voordat mogelijkheden tot het creëren van efficiencywinst en/of hogere kwaliteit tot stand gebracht kunnen worden.

Het rekening houden met deze frictiekosten heeft slechts bij uitzondering plaatsgevonden. Soms zijn deze frictiekosten wel opgenomen, maar tegelijkertijd vergezeld gegaan van bezuinigingen en taakstellingen. In een aantal gevallen is zelfs de bezuiniging of taakstelling groter dan de gebudgetteerde frictiekosten of ontbreekt het opnemen van frictiekosten in het geheel.

In de gevallen dat er onvoldoende ruimte was om te kunnen investeren in de totstandkoming van de fusie-organisatie, heeft dit geleid tot vermindering van kwaliteit en vertraging in het benutten van de potentiële meerwaarde van een fusie. Het heeft daarmee ook het vertrouwen van de politiek en de eigen ambtenaren in de fusie onder druk gezet. Leidend tot politiek-bestuurlijke onrust en zelfs op termijn tot het uitreden uit de fusie.

4 Veranderopgave te positief van toon

De kleuring van de veranderopgave, die hand in hand gaat met de totstandkoming van de nieuwe organisatie en de integratie van twee of meer bestaande organisaties, is vaak opvallend positief. Om de medewerkers te motiveren, wordt de periode van de verandering vooraf aangeduid als “leuk” en “uitdagend”, gekoppeld aan een optimistische duiding van het te bereiken resultaat. Deze te positieve inkleuring neemt de ruimte weg om kritisch te kijken naar de vele ingewikkeldheden die aan de verandering vastzitten. Bovendien creëert het een setting waar de tegenvallers, die inherent zijn aan een dergelijk complex verandertraject, tot teleurstelling leiden. Bij de ambtelijke organisatie, maar ook politiek-bestuurlijk.

10.4.3 Conclusies met betrekking tot de werking van ambtelijke fusies

Deze sub-paragraaf richt zich op de wijze lessen die getrokken kunnen worden uit onderzoek in allerlei sectoren, wetenschappelijk onderzoek en de casussen op het gebied van de werking van ambtelijke fusies.

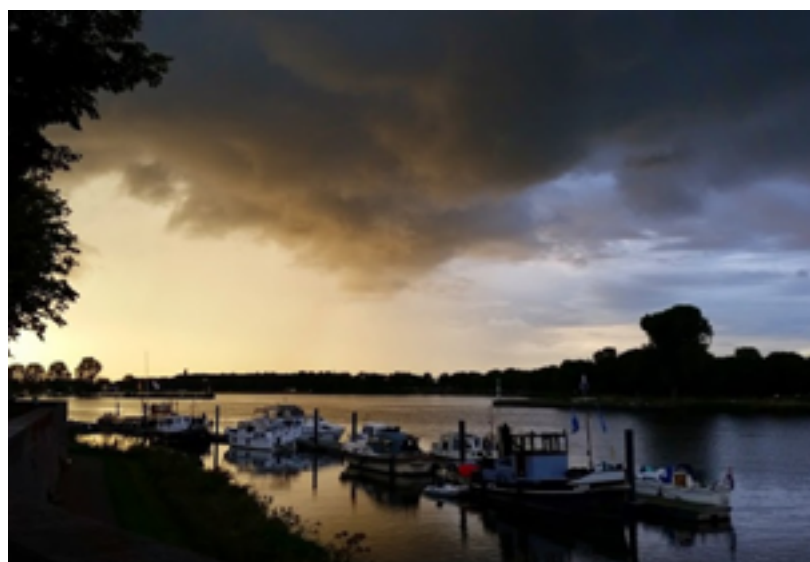
Wij zijn vier hoofdconclusies als het gaat om de totstandkoming van de ambtelijke fusies. Deze zijn:

- 1 **Politiek teveel op afstand**
- 2 **Harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie teveel afwezig**
- 3 **Toekomstperspectief en eigen identiteit onduidelijk**
- 4 **Geen aantoonbare voorkeursvariant ambtelijke sturing**

1 **Politiek teveel op afstand**

Indien gekeken wordt naar de documenten die aan de totstandkoming van ambtelijke fusies ten grondslag liggen, dan valt op dat de ambtelijke fusies vooral gericht zijn op het behalen van bedrijfsmatige voordelen. De kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid staan voorop, de gemeentesecretarissen hebben het voortouw en de colleges zijn nauw betrokken. Strategische oriëntaties komen zelden of niet voor en de verbinding van de ambtelijke fusie met maatschappelijke vraagstukken of het gemeenschappelijk gebied van de fuserende gemeenten wordt weinig of niet gemaakt. De politieke afweging in de gemeenteraden is sterk gebaseerd op de “business-case” en het geloof in het construct van een ambtelijke fusie op zich. De meest strategische afweging die hierbij een rol speelt, is of de samenwerkingspartners als aantrekkelijk kunnen worden beschouwd en de vraag of de ambtelijke fusie een opmaat is voor verdere bestuurlijke fusie. Dit laatste element soms in offensieve zin (stip op de horizon), echter vaker in defensieve zin (kan de ambtelijke fusie bestuurlijke zelfstandigheid garanderen?). De dominantie van de afweging ligt daarmee sterk in de afstemming tussen college en ambtelijke top.

De politiek staat op afstand bij de totstandkoming. De politiek staat ook op afstand bij de werking van de ambtelijke fusie. Hoewel er bij sommige gemeenten één of meerdere keren op informele wijze de verbinding wordt verstevigd -wat bijzonder te waarderen is- is de sturing sterk op afstand. In de governance ligt de nadruk bij de colleges die gezamenlijk het bestuur van de Gemeenschappelijk Regeling vormen. Politieke betrokkenheid, zo blijkt uit de onderzochte casussen, vindt primair plaats op basis van periodieke rapportages die onderdeel



2 Harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie teveel afwezig

zijn van de Planning en Control-cyclus en veelal nog worden aangevuld met meer inhoudelijke rapportages. Wat ooit de “eigen” organisatie was en waarvan kosten en formatie (apparaatskosten) onderdeel waren van het gehele kostenpatroon, worden plotseling bijzonder inzichtelijk gepresenteerd aan de raad. Ook hier ontstaat afstand van politiek en ambtelijke (fusie)organisatie.

Tot slot werkt een ambtelijke fusie het meest ideaal indien op het politieke niveau en op het bestuurlijke niveau de synergie tussen de samenwerkende gemeenten wordt gezocht. Natuurlijk om beleidsharmonisatie mogelijk te maken en daarmee de effectiviteit van de fusieorganisatie te vergroten. Maar ook om vanuit gelijksoortige maatschappelijke vraagstukken politiek, colleges en ambtelijke (fusie)organisatie gelijkgericht te krijgen en daarmee synergie te bereiken die een hoogwaardigere invulling geeft van de drie k's.

Deze meer krachtige verbinding van raden en colleges met de ambtelijke fusieorganisatie organiseert verbondenheid, betrokkenheid en gerichtheid. Het vraagt echter ook om het organiseren van een meer strategisch, politiek-bestuurlijk debat over het benutten van de gebundelde ambtelijke kracht. Het vraagt ook dat niet alleen deze verbinding krachtiger wordt, maar dat ook de verbinding tussen de gemeenteraden - die nu veelal volledig ontbreekt - wordt vormgegeven in bijvoorbeeld de vorm van een regiocommissie, waarin raadsleden van de deelnemende gemeenten zitting hebben.

De sturing van ambtelijke fusies wordt sterk gedomineerd door het adagium “Wij vragen en u draait”. Daarmee lijkt de sturing veel overeenkomsten te hebben met een uitbestede dienst waar puur op de uitvoering wordt gestuurd. Dit wordt versterkt door een soms te sterke hang naar een eigenstandige politiek-bestuurlijke bepaling wat er wordt geleverd, wanneer en hoe de dienstverlening eruit moet zien.

Het optimaal kunnen profiteren van een ambtelijke fusie vraagt om beleidsvrijheid van iedere deelnemende gemeente hand in hand te laten gaan met een sterke gezamenlijke inspanning om - daar waar mogelijk - harmonisatie van beleid, standaardisatie van systemen en processen en synchronisatie in planning toe te passen. Bij een aantal gemeenten gaat dit nu van start. Bij de meeste gemeenten is dit te lang op de achtergrond gebleven.

3 Toekomstperspectief en eigen identiteit onduidelijk

Binnen de deelnemende gemeenten aan een ambtelijke fusie bestaat er niet in alle gevallen consensus over het toekomstperspectief (de stip op de horizon) van de fusieorganisatie. Daar waar binnen gemeenten van de ambtelijke fusieorganisatie verschillende perspectieven op het gemeenschappelijk eindbeeld zijn, geeft dit onvoldoende richting aan de ontwikkeling van de samenwerking en kan het de uitvoeringskracht van de fusieorganisatie beperken. Het perspectief beschrijft de ambtelijke fusie als een ‘minimumvariant’, als opmaat naar een latere bestuurlijke herindeling of als ‘maximumvariant’, met het oog op behoud van bestuurlijke zelfstandigheid of als versterking van de bestuurskracht.

Het perspectief geeft houvast en richting aan het handelen van de ambtenaren. Ook de identiteit van de ambtelijke organisatie geeft een houvast en oriëntatie. Bij de start van een ambtelijke organisatie gaan de ambtenaren van een verbondenheid (inhoudelijk en qua identiteit) met een gemeente naar een inhoudelijke professionele verbondenheid met meerdere gemeenten. De identiteit wordt ambigu, want is enerzijds verbonden aan de nieuwe ambtelijke organisatie (die niet een te sterk profiel mag hebben) en tegelijkertijd meerdere gemeenten. Hoewel ongewenst, zien we in praktijk dat het sommige ambtenaren toegestaan wordt om zich toch sterker dan professioneel wenselijk is, te verbinden aan één van de deelnemende gemeenten.

4 Geen aantoonbare voorkeurs-variant ambtelijke sturing

Bij de inrichting van de besturing van de ambtelijke organisatie speelt de ambtelijke topstructuur een belangrijke rol. Het is een veelbesproken element dat de relatie tussen de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten en de directie van de fusie-organisatie beschrijft. De invulling van deze relatie bepaalt het functioneren van de directie en de verbinding tussen directie en de colleges.

Dit onderzoek wijst uit dat de verschillende invullingen allemaal kunnen werken, zoals ze allemaal kunnen disfunctioneren. Helderheid in rolvervulling en rolinvulling en rolvastheid zijn bepalend en niet de topstructuur op zichzelf. Een kritieke succesfactor is bovendien de verbinding tussen ambtelijke top en de colleges van de deelnemende gemeenten; afstand creëert in elke samenstelling ruis en minder goed afgestemde dienstverlening.

10.5 Slotconclusies

De provincies Zuid-Holland en Gelderland hebben in dit onderzoek twee hoofdvragen meegegeven. Deze zijn:

1. In hoeverre levert een ambtelijke fusie een bijdrage aan het versterken van het lokale bestuur?
2. Wat zou een afwegingskader kunnen zijn bij toetsing van ambtelijke fusies?

In hoofdstuk 10 gaan we in op de eerste hoofdvraag. Dit zijn daarmee ook de slotconclusies van het rapport. De tweede hoofdvraag over "het afwegingskader" wordt behandeld in hoofdstuk 11.

In hoeverre levert een ambtelijke fusie een bijdrage aan het versterken van het lokale bestuur?

- A. **Doelstellingen veelal bedrijfsmatig;** kijken we naar de resultaten van de eerste vraag, dan moet gesteld worden dat de aandacht bij de onderzochte ambtelijke fusies primair ligt bij het realiseren van bedrijfsmatige voordelen. De drie k's zijn daarbij meestal het ijkpunt. Het realiseren van kostenvoordelen, vergroten van de kwaliteit en het verminderen van kwetsbaarheid zijn zonder uitzondering onderdeel van de doelstellingen.
- B. **Voordelen in praktijk beperkt;** de bedrijfsmatige voordelen die voorafgaande aan de fusie verwacht werden, worden in praktijk beperkt of niet gerealiseerd. Hoewel de perceptie bij een aantal gemeenten positief was, blijkt uit de onderzoeken en cijfers dat de dienstverlening aan de samenleving niet aantoonbaar verbetert. Ook zijn kostenbesparingen niet onderscheidend ten opzichte van niet-gefuseerde ambtelijke organisaties, blijft de kwaliteitsimpuls (ook voor strategische functies) uit en vermindert alleen de operationele kwetsbaarheid.
- C. **Optimalisatie mogelijk;** de werking van een ambtelijke fusie kan verbeterd worden door naast de bedrijfsmatige sturing aandacht te geven aan de politiek-bestuurlijke en strategische sturing en verbinding krachtiger in te zetten op harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie. In praktijk is er te weinig aandacht voor de strategische waarde van een ambtelijke fusie; het benutten van de beleidskracht voor het gehele gebied van de samenwerkende gemeenten.
- D. **Potentie aanwezig;** ambtelijke fusie heeft met de optimalisatiemogelijkheden de potentie om meerwaarde te creëren voor de deelnemende gemeenten. Zowel op het gebied van beleidsterreinen binnen de grenzen van het totaal van de samenwerkende gemeenten, als op het terrein van vermindering van operationele kwetsbaarheid, als het versterken van de regionale positie is winst te boeken. Ook biedt de fusieorganisatie in praktijk voordelen op de arbeidsmarkt door het zijn van een aantrekkelijker werkgever.

- E. **Een goede gezamenlijke ambtelijke organisatie vraagt tijd en geld;** het integreren van meerdere ambtelijke organisaties kost tijd en geld. Het is essentieel dat in de politiek-bestuurlijke besluitvorming dit explicieter wordt meegenomen. Als randvoorwaarden (geld en verwachtingen) om in de eerste jaren financiële tegenvallers en teleurstellende performance te voorkomen én om de startende nieuwe organisatie een faire kans te geven een professionele organisatie op te bouwen.
- F. **Complexe besturing en organisatie;** het optimaal gebruik maken van een ambtelijke fusie stelt hoge eisen aan de governance van de gemeenschappelijke organisatie. Dit is een aanvulling op de in zichzelf al complexe vorm, waarbij de gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven met een eigen gemeenteraad, eigen college, eigen griffier en eigen gemeentesecretaris. Daarenboven beschikken de gemeenten over een gemeenschappelijke regeling met veelal een Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur en een directie van de ambtelijke fusieorganisatie die een verbinding en relatie heeft met of opgebouwd is uit de gemeentesecretarissen. Binnen deze governance dient een goede relatie opgebouwd te worden op politiek en bestuurlijk niveau en de zakelijke sturing adequaat te zijn ingeregeld. De besturing en organisatie is complex, tijdrovend en brengt hogere administratieve lasten met zich mee.
- G. **Totstandkoming politiek overzienbaar, praktijk leidt tot veel gedoe;** de totstandkoming (dealmaking) van ambtelijke fusies heeft veel aandacht van colleges en ambtelijke top. De gemeenteraden voelen zich veelal goed meegenomen in het proces van totstandkoming. Politiek-bestuurlijk wordt de samenwerking veelal bedrijfsmatig en als business-case aangevlogen. Het proces van totstandkoming is zakelijk en niet bijzonder politiek-bestuurlijk gevoelig. Wij constateren in praktijk na operationalisatie dat de politiek nagenoeg altijd op afstand staat, de ambtelijke organisatie teveel als leverancier wordt gezien (en dus niet als de eigen organisatie) en dat resultaten (zeker in de eerste jaren) vaak tegenvallen. De strategische en beleidsmatige dimensie blijkt toch groter dan vooraf ingeschat. Ambtelijke fusies leiden daarmee – zo blijkt – geregeld tot politiek-bestuurlijk “gedoe” bij gemeenten en tussen de samenwerkende gemeenten. Dit gedoe kan bovendien leiden tot interne gerichtheid en zelfs verzwakking van de regionale positie.
- H. **Nieuwe deelnemers worden niet uitgesloten, maar zijn ook niet welkom;** samenwerkende gemeenten sluiten deelname van nieuwe gemeenten niet uit. Ook bestuurs-juridisch is daar ruimte voor gemaakt in de regelingen. De praktijk leidt er echter vaak toe dat de samenwerking al complex genoeg is en veel energie vraagt om met elkaar van de samenwerking een succes te maken. Het enthousiasme en de geneigdheid tot uitbreiding is in de praktijk gering of afwezig.
- I. **Tussenstap of definitieve oplossing;** zelden is de ambtelijke fusie gedefinieerd als een tussenoplossing of tussenstap. Voornamelijk in situaties waar besloten is tot een herindeling wordt de ambtelijke fusie als tussenstap gedefinieerd, zoals bijvoorbeeld bij de gemeenten Vianen, Zederik en Leerdam waar de ambtelijke fusie een tussenstap is op weg naar de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden. Vanzelfsprekend kan in ieder van de casussen de fusie een tussenstap zijn, echter zo is de business-case niet opgesteld en de politiek-besluitvorming niet ingericht. De weging of een fusie een tussenstap is, is meer impliciet dan expliciet onderdeel van besluitvorming.
- J. **Inleveren van autonomie eerder te gering dan teveel;** natuurlijk heeft iedere vorm van samenwerking invloed op de autonomie van een gemeente en dus ook van de gemeenteraad. Macht wordt verruild voor invloed. Bij een goede ambtelijke samenwerking is harmonisatie van beleid wenselijk. Dit beperkt de autonomie sterk. Echter, in praktijk is juist deze harmonisatie gering. Het zou voor het hebben van een positief effect van de ambtelijke fusie wenselijk zijn dat de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten bereid zouden zijn meer autonomie af te staan.
- K. **Afwegen ambtelijke fusie ten opzichte van andere samenwerkingsvormen op zijn plaats;** de potentie en meerwaarde van een ambtelijke fusie komen in een complexe setting tot stand. Een gerichte afweging van te realiseren voordelen door een ambtelijke fusie ten opzichte van andere meer simpele vormen, zoals de lichtere centrumgemeente-constructie of de zwaardere herindeling, is wenselijk.
- L. **Legitimiteit verkleurt gedurende de tijd;** de legitimiteit van de keuze voor een ambtelijke fusie is bij de besluitvorming gemiddeld relatief groot. De samenwerking wordt (ten onrechte) vooral bedrijfsmatig gepercipieerd, de ambtelijke fusie schuift zeker voor de kleinste deelnemers herindelingsvraagstukken naar de achtergrond en de verwachtingen van bedrijfsmatige voordelen zijn prominent in zicht. De eerste twee of drie jaar komt dezelfde legitimiteit sterk onder druk te staan. Er ontstaan frictiekosten, een deel van de energie van de ambtenaren is nodig voor de integratie en de bedrijfsmatige voordelen vallen tegen. Na deze periode kan de legitimiteit toenemen, op voorwaarde dat de randvoorwaarden voor optimalisatie goed zijn ingevuld. De tevredenheid van de geïnterviewde gemeenten met betrekking tot de werking van de ambtelijke fusies verschilde sterk.

Een handelings- perspectief voor provincies en gemeenten

Hoofdstuk 11

Naast de vraag welke effecten ambtelijke fusieorganisaties hebben, was de tweede onderzoeksvraag om een verstandige en betekenisvolle rol voor de provincie te schetsen. Dit hoofdstuk biedt een handelingskader voor de gedeputeerde en provinciale staten om deze rol in te vullen. Daartoe is een checklist ontwikkeld die gemeenten en provincie helpt de kritieke succesfactoren naar waarde te wegen.



11.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gekeken naar de bevindingen vanuit het onderzoek. Bevindingen voortkomend uit casuïstiek, theorievorming, benchmarking en onderzoeken. Deze bevindingen hebben ons in hoofdstuk 8 geleid naar thematieken die relevant zijn bij ambtelijke fusies. Deze thematieken zijn wetenschappelijk becommentarieerd door drie professoren van drie verschillende universiteiten en scholen. In het vorige hoofdstuk zijn we gekomen tot een zevental slotconclusies. In dit hoofdstuk werken we toe naar een afwegingskader dat gemeenten en provincies kunnen gebruiken bij de afweging of een nieuwe ambtelijke fusie verstandig is en of verregaande samenwerking wel of niet het best gediend is met een ambtelijke fusie.



We bieden een handelingsperspectief aan dat uit twee delen bestaat: een checklist voor het optimaliseren van een te starten ambtelijke fusie en een afwegingskader dat de gemeenteraden en provinciale staten helpt om te toetsen of een voorgenomen besluit tot ambtelijk fuseren verstandig, effectief en duurzaam is.

11.2 De checklist

De checklist is een vertaling van de zeven slotconclusies naar zeven kritieke succesfactoren.



Richt je bij ambtelijke fusies op het versterken van:

- de strategische/beleidsmatige functie
- verminderen van operationele kwetsbaarheid



Reken je niet rijk:

- kostenvoordelen zijn niet aannemelijk
- dienstverlening verbetert niet aantoonbaar



Kwaliteitsimpuls strategie/beleid vraagt politiek-bestuurlijke samenwerking:

- noodzakelijke inzet op harmonisatie en synchronisatie
- politiek-bestuurlijk verbinden deelnemende gemeenten



Niets komt zo maar tot stand:

- de eerste één tot twee jaar zijn er additionele frictiekosten
- houd rekening met een mindere performance in eerste periode



De besturing van een ambtelijke organisatie is complex:

- breng de meerwaarde van een ambtelijke fusie t.o.v. meer simpele modellen in kaart
- bepaal of de meerwaarde overtuigend genoeg is t.o.v. de extra complexiteit



Wees je bewust dat draagvlak bij de start later onder druk komt te staan:

- frictiekosten en teruglopende performance zet draagvlak in eerste twee jaar onder druk
- wees vooraf duidelijk over dit patroon richting organisatie, colleges en raden

11.3 Het afwegingskader

De provincies Zuid-Holland en Gelderland hebben in dit onderzoek twee hoofdvragen meegegeven. Dit zijn:

1. In hoeverre levert een ambtelijke fusie een bijdrage aan het versterken van het lokale bestuur?
2. Wat zou een afwegingskader kunnen zijn bij toetsing van ambtelijke fusies?

We gaan hier in hoofdstuk 11 in op de tweede hoofdvraag: Wat zou een afwegingskader kunnen zijn voor ambtelijke fusies?

Gemeenten zoeken naar passende wegen om hun bestuurskracht te versterken en/of hun publieke waarde te vergroten. Er zijn veel wegen die hiertoe leiden. Van het optimaliseren van het functioneren van de eigen gemeente tot in de meest

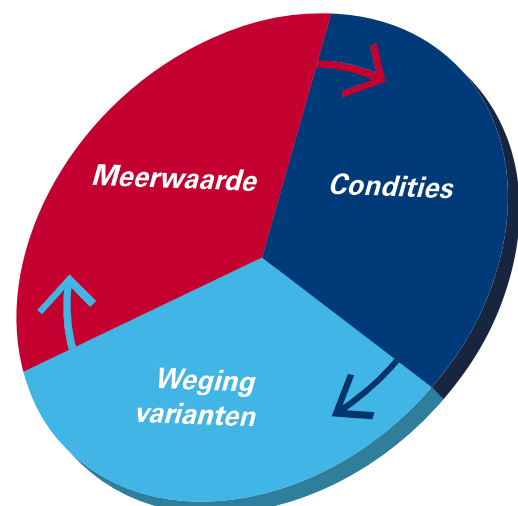
vergaande vorm het creëren van een nieuwe gemeente (herindeling). De ambtelijke fusie is een variant die tussen de twee genoemde uitersten zit. Dicht tegen de meest vergaande vorm van samenwerking aan, overigens.

Het afwegingskader volgt logisch uit de lessen die de casussen en de onderzoeken ons meegeven. Deze afweging start bij de meerwaarde die de gemeenten willen bereiken. In publieke waarde, in bestuurskracht en in de kracht van de ambtelijke organisatie.

Het tweede element gaat over de condities. Wat maakt een samenwerking effectief? En de derde gaat over de vorm van samenwerking. Een ambtelijke fusie kan de goede oplossing zijn, maar is complex in de sturing en organisatie. Een goede en zuivere afweging tegen minder complexe lichtere of zwaardere varianten is zeker op zijn plaats.

Het afwegingskader is erop gericht dat gemeenteraden een goede en evenwichtige afweging kunnen maken omtrent een voorgenomen ambtelijke fusie. Naast dit primaire doel is er nog een tweede secundair doel, namelijk het voorzien van alle gemeenten en de provincies van een vast kader met één interpretatie, hetgeen de communicatie en afstemming sterk vereenvoudigd.

Het afwegingskader kent een drietal hoofdvlakken. Dit zijn:



Het vertrekpunt in de afweging is vanzelfsprekend de meerwaarde van de voorgenomen ambtelijke fusie.

Meerwaarde

Het element bestaat uit drie sub-afwegingen:

- Wat is de bijdrage van de ambtelijke fusie aan de bedrijfsvoering (kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid)?
- Welke bijdrage levert de ambtelijke fusie aan de eigenstandige bestuurskracht (de bestuurskracht om in voldoende mate de maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden)?
- Welke bijdrage levert de ambtelijke fusie aan de regionale bestuurskracht (de best passende samenwerkingsvorm om de maatschappelijke vraagstukken in de regio op te pakken)?

Conditie

Het element condities bestaat uit drie sub-afwegingen:

- Is er op voorhand voldoende invulling gegeven aan de kritieke succesfactoren voor ambtelijke fusies?
- Is er voldoende politiek draagvlak voor de ambtelijke fusie en het voldoen aan de kritieke succesfactoren?
- Is de oplossing voldoende duurzaam? Kan de ambtelijke fusie de komende tien jaar voldoende meerwaarde bieden voor de gemeente?

Weging varianten

Het element bestaat uit twee sub-afwegingen:

- Welke variant van ambtelijke fusie leidt tot een betere meerwaarde en meer gunstige condities: het onderbrengen van de ambtelijke fusieorganisatie in een separaat bestuursorgaan of de toepassing van een centrum-gemeenteconstructie?
- Leidt de ambtelijke fusie tot een betere meerwaarde en meer gunstige condities dan een herindeling?

Literatuur

- Allers, M. & Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. Openbare Financiën, ESB. Jaargang 99 (4688), 27 juni 2014.
- Allers, M. & Greef, T. de (2017). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, p. 1-24
- Bain Insights (2009). *The 10 steps to successful M&A integration*. 4 november 2009.
- Barber, B. (2013). *If Mayors Rule the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale: University Press
- Boogers, M., Denters, S. A. H., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur: quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Universiteit Twente.
- Boogers, M., Slooijer, H., Ruizendaal, S. (2015). *Met VONSS vooruit. Perspectieven op versterkte samenwerking tussen Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Schinnen en Simpelveld*. BMC advies.
- CBS (2018) *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2018*. URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2018>
- Coase R.E. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4: 386-405.
- De Groot, H., Maulet, G., Teulings, C., Vermeulen, W. (2010). *Stad en Land*. Den Haag: De Swart.
- Dool, L. van den & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde* 2014 (23) 1
- Fischel, W. A. (2001), *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling*. Bestuurswetenschappen, no 3, p.58-76.
- George, H. (1879), *Progress and Poverty*, New York: Appleton and Company.
- Hogg and Tanis (2015, 9ed). *Probability and Statistical Inference*. New York: Pearson
- JP Morgan (2017). *M&A Global Outlook 'Finding opportunities in a dynamic market'*
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. London: Macmillan.
- Kamerbrief TK 'Kosten en effectiviteit intergemeentelijke samenwerking', 2017-2018, dd. 22 december 2017
- Korsten, A. (2002). *Samen en toch apart (SETA); naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Open Universiteit, Heerlen. .
- Korsten, A.F.A. en J.M. van de Laar,(2007). 'Samen sterk' is beter dan 'zwak en alleen', in: *Overheidsmanagement*, Special Gemeente 2010, pp. 7-17.
- Korsten (2017). *Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept*. URL: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Ambtelijke%20fusies.pdf>
- Laar, S. van de, Spannenburg, D., Bicer, Y. & Diemen, J. van (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Seinstra van de Laar, Culemborg.
- Laar, S. van, Westers, A., Vogel, P. & Bakker, D. (2014). *Ambtelijk fuseren? GROEI!* URL: http://www.gemeentesecretaris.nl/files/gemeentesecretaris_nl/AmbtelijkfuserenGROEI.pdf
- Kompas 2020 (2014). *Samen werken aan een sterke regio*. Den Haag: IPO
- Kotigala, Manoj. (2017). *Corporate Finance*. . 10.13140/RG.2.2.30880.79362.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*, Harvard: University Press,
- Oates, W. E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, pp. 1120-1149.
- Paine, L. S. (1994). Managing for organizational integrity. *Harvard business review*, 72(2), 106-117.
- Schaap en Van den Dool (2015): Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking. Vereniging van Brabantse Gemeenten.
- Schaap, L., De Vries, J., Karsten, N (2017). *Verbetering Regionale Samenwerking. leren van buitenlandse ervaringen. Provincie Noord-Brabant*.
- Schenk, H. (2014). *65% tot 85% van de overnames mislukt*. Financieel Dagblad. <https://fd.nl/frontpage/events/the-financial-agenda/969/hans-schenk-65-tot-85-van-de-overnames-mislukt>
- Stolk, R. & Greef, R. de (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: SDU.
- Sunstein, C., & Thaler, R. (2008). *Nudge. The politics of libertarian paternalism*. New Haven: Yale University Press.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1991). Loss aversion in riskless choice: A reference-dependent model. *The quarterly journal of economics*, 106(4), 1039-1061.

Twynstra Gudde (2015). *Leren van samenwerkende gemeenten. Verhalen over intergemeentelijke samenwerking*. <https://www.twynstragudde.nl/blog/publicatie-leren-van-samenwerkende-gemeenten>

Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet (2017). *Pionieren in participatieland*. Utrecht: Berenschot.

Van Genugten, De Kruijff, Zwaan en Van Thiel (2017): *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Radboud University.

Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (2007). *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Princeton university press.

VNG (2015). Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen. URL: https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf

Wesseling, Van Dalftsen, Dreef, Stolk en Van der Beek (2017): *Verstandig omgaan met gemeentelijke schaalverandering*. Utrecht: Berenschot.

Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *The journal of law and economics*, 22(2), 233-261.

WRR (2013), *Naar een Lerende Economie*, Den Haag: WRR.

Bijlage

Nr.	Ambtelijke fusie organisatie*	Gezamenlijk aantal inwoners	Bestuurskundige vorm	Juridische vorm	Datum ambtelijke fusie	Bijzonderheden
1	Groningen-Ten Boer	± 210.000 inwoners	Enkelvoudige centrumregeling	Privaatrechtelijk	1-1-2007 t/m 1-1-2019	Per 1-1-2019 bestuurlijke fusie tussen Groningen en Ten Boer
2	<u>BEL Combinatie</u> (Blaricum, Eemnes en Laren)	± 30.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - openbaar lichaam</u>	2008	
	Millingen a.d. Rijn en Groesbeek		Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk - openbaar lichaam	2009 t/m 31-12-2014	Opgegaan samen met Ubbergen in bestuurlijke fusie tot gemeente Berg en Dal
	<u>De Waard</u> (Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland)		Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk - openbaar lichaam	2009 t/m/ 1-1-2013	Opgegaan in bestuurlijke fusie tot gemeente Molenwaard
3	Losser-Enschede	± 180.000 inwoners	Enkelvoudige centrumregeling	<u>Publiekrechtelijk</u>	1-1-2011	
4	<u>De Kompanjie</u> (Veendam en Pekela)	± 40.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - openbaar lichaam</u>	1-1-2011	
5	Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (BOH)	± 75.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - openbaar lichaam</u>	1-1-2012	Raadsbesluit Hardenberg om de ambtelijke fusie per 1-1-2020 te beëindigen.
6	<u>Werkorganisatie Duivenvoorde</u> (Voorschoten en Wassenaar)	± 50.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - openbaar lichaam</u>	1-1-2013	
7	Amstelveen-Aalsmeer	± 120.000 inwoners	Enkelvoudige centrumregeling	<u>Publiekrechtelijk</u>	1-1-2013	
8	<u>UW Samenwerking</u> (IJsselstein en Montfoort)	± 47.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - openbaar lichaam</u>	1-1-2013	Raadsbesluit IJsselstein om de ambtelijke fusie per 1-1-2020 te beëindigen
9	<u>Werkorganisatie Noaberkracht</u> (Dinkelland en Tubbergen)	± 47.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - openbaar lichaam</u>	1-1-2013	
10	Purmerend-Beemster	± 88.000 inwoners	Enkelvoudige centrumregeling	<u>Privaatrechtelijk</u>	2014	
11	<u>OVER-gemeenten</u> (Oostzaan en Wormerland)	± 25.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - openbaar lichaam</u>	1-1-2014	
12	<u>Werkorganisatie CGM</u> (Cuijk, Grave, Mill & St. Hubert)	± 48.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - Bedrijfsvoeringsorganisatie**</u>	1-1-2014	
13	<u>BAR-organisatie</u> (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk)	± 118.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	<u>Publiekrechtelijk - openbaar lichaam</u>	1-1-2014	
14	Woerden-Oudewater	± 60.000 inwoners	Enkelvoudige centrumregeling	Privaatrechtelijk	1-1-2015	

Nr.	Ambtelijke fusie organisatie*	Gezamenlijk aantal inwoners	Bestuurskundige vorm	Juridische vorm	Datum ambtelijke fusie	Bijzonderheden
15	Werkorganisatie De Wolden-Hoogeveen	± 79.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-bedrijfsvoeringsorganisatie	1-1-2015	
16	SED-gemeenten (Stedebroec, Enkhuzen en Drechterland)	± 60.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-Openbaar lichaam	1-1-2015	
17	Werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij (Boxtel en Sint Michelsgestel)	± 59.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-Openbaar lichaam	1-1-2016	
18	ABG-Gemeenten (Alphen-Chaam, Baarle Nassau en Gilze-Rijen)	± 42.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-bedrijfsvoeringsorganisatie	1-1-2016	
19	DDFK-Gemeenten (Dongeradeel, Dantumadiel, Kollumerland en Ferweradiel)	± 64.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-Openbaar lichaam	1-1-2017 t/m 1-1-2019	Bestuurlijke fusie per 1-1-2019 zonder Dantumadeel. Blijft verbonden via gastheer-constructie.
20	Werkorganisatie BUCH (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo)	± 100.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-bedrijfsvoeringsorganisatie	1-1-2017	
21	HTL-Samen (Hillegom, Lisse, Teylingen)	± 80.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-bedrijfsvoeringsorganisatie	1-1-2017	
22	Zandvoort-Haarlem	± 175.000 inwoners	Enkelvoudige centrumregeling	Publiekrechtelijk	Per 1-1-2018	
23	1Stroom (Duiven en Westervoort)	± 40.000 inwoners	Klassieke ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-Openbaar lichaam	Per 1-1-2018	
24	Werkorganisatie Druten-Wijchen	± 60.000 inwoners	Klassiek ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-bedrijfsvoeringsorganisatie	Per 1-1-2018	
25	Vijfheerenlanden (Leerdam, Vianen en Zederik)	± 54.000 inwoners	Klassiek ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-bedrijfsvoeringsorganisatie	1-1-2018 t/m 1-1-2019	Bestuurlijke fusie per 1-1-2019
	Werkorganisatie Voorne (Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne)		Klassiek ambtelijke fusie	Publiekrechtelijk-bedrijfsvoeringsorganisatie	Per 1-1-2019	

* Deze tabel is tot stand gekomen op basis van beschikbare online gegevens. Voor zover vindbaar is de gemeenschappelijke regeling in een link toegevoegd. Overige gegevens zijn deels afkomstig van de website ambtelijkefusies.nl, het rapport van Seinstra en van de Laar (2015) en Korsten (2017) en het CBS.

** De werkorganisatie CGM was oorspronkelijk vormgegeven als openbaar lichaam, maar heeft per 1 januari 2016 de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 325 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[@berenschot_nl](https://www.instagram.com/berenschot_nl)