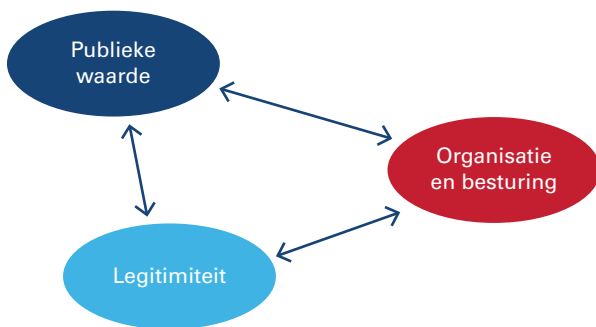


Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?

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

De provincies Zuid-Holland en Gelderland hebben een onderzoek geïnitieerd om ambtelijke fusies van een betekenisvol handelingsperspectief te voorzien. 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.

De evaluatie van ambtelijke fusies is in dit onderzoek gebaseerd op het Public Value-model van Mark Moore. De te realiseren *publieke waarde* staat daarbij centraal. Immers, al het overheidshandelen moet waarde toevoegen aan de gemeenschap. De publieke waarde kan worden uitgedrukt als het bereikte maatschappelijk resultaat (tegen aftrek van de kosten), maar is ook te schetsen in meer algemene termen: Wat wil je als gemeente bieden? Wat is belangrijk?.



Berenschot in samenwerking met drie universiteiten

Dit rapport dient zeggingskracht te hebben voor de provincies en de gemeenten. Vanuit dit uitgangspunt is het van groot belang gevonden om de kennis van drie hoogleraren in te brengen in aanvulling op de ruime ervaring van Berenschot 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

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

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

- Doelstellingen veelal bedrijfsmatig;** de aandacht bij de onderzochte ambtelijke fusies ligt primair bij het realiseren van bedrijfsmatige voordelen. De drie k's (kostenbesparing, verbetering kwaliteit en vermindering kwetsbaarheid) zijn daarbij meestal doelstelling én ijkpunt.
- Voordelen in praktijk beperkt;** hoewel de perceptie bij een aantal gemeenten positief is, 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.
- Optimalisatie mogelijk;** de werking van een ambtelijke fusie kan verbeteren door krachtiger in te zetten op harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie en het benutten van de beleidskracht voor het gehele gebied van de samenwerkende gemeenten.
- Potentie aanwezig;** ambtelijke fusie heeft met de optimalisatiemogelijkheden de potentie om meerwaarde te creëren op beleids-terreinen, vermindering van operationele kwetsbaarheid en het versterken van de regionale positie. Ook zijn er voordelen op de arbeidsmarkt door het zijn van een aantrekkelijker werkgever.
- Een goede gezamenlijke ambtelijke organisatie vraagt tijd en geld;** het integreren van meerdere ambtelijke organisaties kost tijd en geld. In de politiek-bestuurlijke besluitvorming moet dit expliciet worden meegenomen 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.
- Complexe besturing en organisatie;** optimaal gebruik maken van ambtelijke fusies stelt hoge eisen aan de governance. 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 komt de politiek en bestuurlijke verbinding en de inrichting van de besturing van de Gemeenschappelijke Regeling. De besturing en organisatie is complex, tijdrovend en brengt hogere administratieve lasten met zich mee.
- 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. Politiek-bestuurlijk wordt de samenwerking veelal bedrijfsmatig en als business-case aangevlogen. Ambtelijke fusies leiden na de totstandkoming – zo blijkt – geregeld tot politiek-bestuurlijk “gedoe” (afstand tot de fusie-organisatie, tegenvallende resultaten, een in praktijk toch veel meer strategische waarde).

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 met uitzondering van die situaties waar de ambtelijke fusie een eerste stap is in een reeds overeengekomen herindelingsproces. 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;** bij iedere vorm van samenwerking wordt macht ingeruild 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. Ambtelijke fusies worden effectiever indien 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 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 weer toenemen, op voorwaarde dat de randvoorwaarden voor optimalisatie goed zijn ingevuld.

Onderzochte ambtelijke fusies:

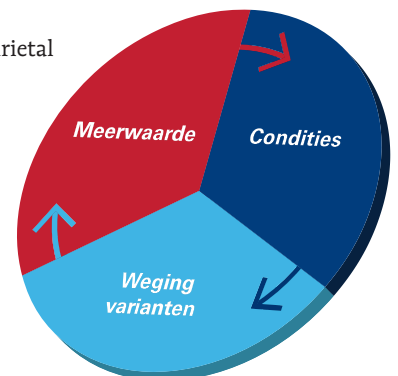
- Cuijk, Grave & Mill en St. Hubert
- De Wolden - Hoogeveen
- De Kompanjie (Veendam - Pekela)
- BAR (Barendrecht - Albrandswaard - Ridderkerk)
- Duivenvoorde (Voorschoten - Wassenaar)
- DDFK (Dantumadiel - Dongeradeel - Ferwerderadiel - Kollumerland)
- Ommen - Hardenberg
- Utrechtse Waarden (IJsselstein - Montfoort)
- Houten - Wijk bij Duurstede

HOOFDVRAAG 2: Wat zou een afwegingskader kunnen zijn voor ambtelijke fusies?

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 vereenvoudigt.

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

Het afwegingskader kent een drietal hoofdvlakken. Dit zijn:



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?