

WAT ER TE LEREN VALT VAN AMBTELIJKE FUSIES

ARTIKEL

PAUL HOFSTRA

Directeur Rekenkamer Rotterdam, Barendrecht,
Lansingerland en Capelle aan den IJssel

Inleiding

De hoeveelheid en diversiteit aan verschillende samenwerkingsverbanden tussen gemeenten is buitengewoon groot. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de website van 'Shared services bij de overheid' dat een gemeente van een beetje omvang al snel deelneemt aan zo'n 15 tot 20 verbonden partijen, waaronder een fors aantal samenwerkingsverbanden. Behalve via losse samenwerkingsovereenkomsten in de vorm van convenanten, zijn gemeenten vooral met elkaar verbonden via stichtingen, coöperatieve verenigingen en gemeenschappelijke regelingen.

Met name de gemeenschappelijke regeling kan zich verheugen in een grote mate van populariteit. Dat is op zich geen nieuw gegeven – al in de jaren '70 telde Nederland zo'n 1.500 gemeenschappelijke regelingen – maar de vorm waarin dit gebeurt, is dat wel.³ Waar tot recent gemeenschappelijke regelingen vooral werden ingesteld om gezamenlijk uitvoering te geven aan een bepaalde *afzonderlijke* taak, zien we steeds

3 Zie dr. R. Willemse – 'Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente' (2001).

vaker dat gemeenten kiezen voor een ambtelijke fusie. Dit is de meest ver- gaande samenwerkingsvorm tussen gemeenten waarbij de (nagenoeg) volledige ambtelijke capaciteit wordt samengevoegd in één uitvoerings- organisatie, die vervolgens haar diensten verleent aan de aangesloten gemeenten. Daarmee wordt de *gehele* uitvoering in een gemeenschap- pelijke regeling ondergebracht.

Een dergelijke ambtelijke fusie heeft vaak een zekere verzakelijking en risicodeling in de gemeentelijke bedrijfsvoering als achtergrond. Het kan ook een (al dan niet bewust opgeworpen) blokkade zijn voor een even- tuele bestuurlijke fusie- lees: opheffing en herindeling. Immers, met een ambtelijke fusie zijn reeds schaal- en efficiencyvoordelen gerealiseerd, zo is dan de gedachte. Maar, terwijl een bestuurlijke fusie altijd gepaard gaat met een ambtelijke fusie, rijst de vraag of het omgekeerde eigen- lijk wel mogelijk is. Als er louter ambtelijk wordt gefuseerd, is er dan niet toch een zekere bestuurlijke betrokkenheid en mate van bestuurlijke synergie nodig?

Daarbij komt dat succes in termen van kwaliteit van dienstverlening, kwaliteit van het personeel, bestuurlijke kracht en efficiency niet bij voor- baat verzekerd zijn bij een ambtelijke (en ook bestuurlijke) fusie. Mede aan de hand van ervaringen met de zogenoemde BAR-samenwerking, een ambtelijke fusie tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, worden de issues en de leerpunten voor een ambtelijke fusie hier nader beschreven.⁴

BAR-samenwerking

Al sinds 2009 is sprake van een min of meer intergemeentelijke samen- werking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridder- kerker (BAR). Een samenwerking die in eerste instantie werd opgezet in de vorm van een vrij losse netwerkorganisatie op basis van een conve- nant, waarbij de samenwerking zich primair richtte op de thema's fysiek, sociaal, economie, veiligheid en bedrijfsvoering. Binnen deze thema's werden in totaal 21 projecten benoemd, die snel tot resultaat moesten leiden. Nader gezamenlijk onderzoek door de rekenkamers en -com-

4 Rekenkamer Barendrecht – 'Samen en nog steeds apart: realisatie doelstellingen BAR-sa- menwerking' (2015).

missies van de betreffende gemeenten liet zien dat slechts zeer beperkt resultaat werd geboekt en dat er voornamelijk kosten werden gemaakt zonder dat er zicht was op mogelijke (toekomstige) baten. Mede op basis van deze uitkomsten werd de BAR- samenwerking met ingang van 2014 verder geïntensiveerd tot een ambtelijke fusie op basis van een gemeenschappelijke regeling. Hierdoor kon de (beperkte) projectmatige aanpak en topzware deels bestuurlijke aansturing worden omgezet in een meer reguliere wijze van werken en (ambtelijke) aansturing.

Het (eventuele) succes van deze vorm van samenwerking, diende uiteindelijk te worden afgemeten naar de mate waarin de doelstellingen, zoals die expliciet sinds 2009 waren geformuleerd, werden gerealiseerd. De doelstellingen hadden betrekking op:

- het vergroten van de (bestuurs)kracht van de drie gemeenten;
- het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening;
- het beperken van de kwetsbaarheid;
- het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid;
- het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen;
- het vergroten van de efficiency;
- het beter kunnen inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

In een recent onderzoek heeft de Rekenkamer Barendrecht in kaart gebracht in hoeverre de resultaten van deze doelstellingen op koers lagen en of het BAR-bestuur hier adequaat op heeft gestuurd.

Uitkomsten van het onderzoek

Hoewel de uitkomsten van het onderzoek primair op Barendrecht betrekking hadden, kon een aantal conclusies over de resultaten voortgetrokken worden naar de overige gemeenten. Met inachtneming van deze opmerking, liet het onderzoek zien dat de beleidsinhoudelijke samenwerking binnen het BAR-verband erg beperkt bleef. Daardoor werd de (bestuurs)kracht van de drie gemeenten niet werkelijk vergroot en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen niet wezenlijk versterkt. De beleidsinhoudelijke samenwerking bleef slechts beperkt tot periodieke overleggen tussen de portefeuillehouders van de drie gemeenten en het ambtelijk delen van kennis en ideeën.

Bij aanvang van de samenwerking werden verschillende beleidsinhoudelijke thema's benoemd (zoals duurzaamheid, veiligheid, economie, samenleving, ruimte en mobiliteit), maar op geen enkele daarvan is een volledige aanpak of strategie uitgewerkt. Dat verminderde in hoge mate de bestuurskracht van het geheel. Het kwam zelfs meerdere keren voor dat de belangen van de drie gemeenten voor economie, ruimte en mobiliteit volledig tegengesteld lagen en ook als zodanig werden uitgedragen, zoals bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard is gebleken.

Wat betreft de meer op uitvoering en bedrijfsvoering gerichte doelstellingen van de fusie, is het beeld evenmin zeer positief. In Barendrecht ging de kwaliteit van de dienstverlening behoorlijk onderuit. Zo steeg de wachttijd voor een telefoongesprek van 25 seconden in 2012 tot 84 seconden in december 2014. Het percentage bezoekers aan de publieksbalie dat met afspraak binnen 5 minuten werd geholpen, daalde van 95% tot 91%. Ook het percentage bezoekers zonder afspraak dat binnen 10 minuten werd geholpen, daalde van 90% naar 78%. Over de gehele linie daalde de kwaliteit van de dienstverlening, onder meer tot uiting komend in het oordeel van de burgers over de dienstverlening, dat in de periode van 2013 tot 2015 daalde van 7,7 tot 7,1.

Wel was ten aanzien van de kwaliteit en deskundigheid van het personeelsbestand en de kwetsbaarheid van de organisatie voor uitval van medewerkers, een verbetering zichtbaar ten opzichte van de situatie vóór de fusie. Helaas staat deze verbetering weer onder druk van de uitstroom van personeel door de taakstelling op de personeelskosten. Een efficiëncytaakstelling van € 6,2 miljoen die overigens niet volledig kon worden gerealiseerd, zo bleek ten slotte uit het onderzoek.

Oorzaken achterblijven samenwerkingsdoelstellingen

Het achterblijven van de realisatie van de doelstellingen is op basis van de cijfers redelijk objectief vast te stellen. De oorzaken van dit achterblijven liggen toch wat complexer, omdat de opbrengsten van een ambtelijke fusie niet geheel lineair in de tijd (kunnen) worden gerealiseerd. Anderzijds hebben wij ook moeten constateren dat een aantal indicatoren in absolute en relatieve zin achteruit is gegaan in de periode van de fusie. Dat kan duiden op meer structurele tekortkomingen gedurende het samenwerkingsproces.

Eén van de structurele tekortkomingen heeft te maken met het gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid bij de beleidsinhoudelijke samenwerking. Dit is vanaf 2009 een voortdurend terugkerend punt en heeft wellicht te maken met de expliciet uitgesproken wens van alle drie de gemeenten om autonoom te blijven en niet het pad op te gaan richting een bestuurlijke fusie. Een streven dat zich onder meer uit in het blokkeren van elke vorm van beleidsinhoudelijke samenwerking, uit angst een onomkeerbare stap te zetten richting een bestuurlijk samengaan. Uiteraard is dat het goed recht van de drie gemeenteraden, maar het heeft wel consequenties voor de doelmatigheid van de ambtelijke samenwerking. Er treedt immers altijd een zekere spanning op tussen de doelstelling om de efficiency van de bedrijfsvoering te verbeteren en de wens van de drie gemeenten om zelfstandig te blijven. Dit uit zich onder meer in een aantal inefficiënties ten aanzien van de beleidsuitvoering en de facilitaire ondersteuning. Zo worden vanwege de verschillende beleidsinhoudelijke wensen van de colleges en raden bijvoorbeeld geen identieke beleidsnota's of verordeningen opgesteld.

Het achterblijven van de financiële taakstelling heeft een andere oorzaak. Hier speelde het probleem dat bij het inboeken van de taakstelling bepaalde vooronderstellingen moesten worden gedaan die bijna per definitie te optimistisch van aard waren. Zo is er een spanning tussen de efficiencydoelstelling en de doelstellingen op het terrein van personeel. Om de taakstelling te kunnen realiseren, zou ongeveer 52 fte moeten uitstromen. Dit kan negatieve effecten hebben op onder meer de kwaliteit van het personeelsbestand, een beter loopbaanperspectief voor interne medewerkers en de mogelijkheden om schaars talent aan te trekken. Wanneer de voorkeur wordt gegeven aan interne kandidaten bij vacatures, verminderen immers de mogelijkheden om talent van buiten aan te trekken. Wanneer interne kandidaten de gelegenheid wordt gegeven 'te groeien in hun rol', kan dit tijdelijk een negatief effect hebben op de kwaliteit en deskundigheid van het personeel.

De wens van de gemeenten om in bestuurlijk opzicht autonoom te blijven, is evenmin bevorderlijk voor de taakstelling die door de ambtelijke fusie moet worden gerealiseerd. De colleges en raden hebben verschillende wensen met betrekking tot het format en de lay-out van rapportages en begrotingen. Ook wordt voor de facilitaire ondersteuning van de colleges en de raden van de BAR-gemeenten gebruikgemaakt van verschillende leveranciers. Door dit soort keuzen verschillen werkwijzen per gemeente, met alle inefficiënties ten gevolge.

Leerpunten voor gemeenten die ambtelijke fusie overwegen

Met de uitkomsten van het onderzoek naar de BAR-samenwerking is het mogelijk om in algemene zin een aantal leerpunten te destilleren die van belang kunnen zijn voor gemeenten die deze vorm van samenwerking ambiëren. Deze leerpunten kunnen op een drietal niveaus worden onderscheiden, te weten op strategisch niveau (de raad), op tactisch niveau (college van B en W) en op operationeel niveau (ambtelijke organisatie).

Strategisch niveau (raad)

Het is in algemene zin niet verstandig om beleid en uitvoering strikt te scheiden. Een ambtelijke fusie kan daarom eigenlijk alleen maar slagen, indien sprake is van een gezamenlijke bestuurlijke visie op de samenwerking. Een ambtelijke, primair op de uitvoering gerichte fusie, waarbij elke stap richting beleidsmatige samenwerking wordt geblokkeerd, zal in strategisch opzicht geen enkele meerwaarde hebben. Dit is terug te zien in de 'governance' van het samenwerkingsvehikel. De bestuurlijke aansturing verschuift stap voor stap naar het ambtelijke domein en raakt steeds verder uit het zicht van de raad.

In het geval van de BAR-samenwerking blijkt deze eerst en vooral ambtelijk te zijn ingestoken, ingegeven vanuit de politieke wens van de drie gemeenten bestuurlijk autonoom te blijven. Geen misverstand hierover: zo'n wens is politiek volstrekt legitiem. Maar dat heeft, zoals eerder betoogd, wel consequenties voor de wijze van samenwerking. Men loopt het risico dat de bestuurlijk en politiek geformuleerde doelstellingen ondergeschikt worden gemaakt aan de organisatievorm en daarmee uit het zicht raken en vervangen worden door ambtelijk geformuleerde procesdoelen, zoals bij de BAR-samenwerking ook daadwerkelijk is gebeurd.

In een samenwerkingsverband dienen de politiek-bestuurlijke doelen van die samenwerking altijd leidend te zijn en te blijven. Om dit te waarborgen is het van belang dat de raad, in casu de raden, gedurende het gehele proces in charge is (zijn) en in charge blijft (blijven). Niet alleen formeel door (achteraf) bestuurlijke beslissingen te legitimeren, maar vooral aan de voorkant van het samenwerkingsproces de (gezamenlijke) doelen en (gezamenlijke) visie te formuleren en vast te stellen. Daarnaast dienen de raden de voortgang van het proces expliciet te monitoren, mede op basis van onafhankelijke rapportages. Afwijkingen van de

resultaten kunnen vervolgens besproken worden met de respectievelijke colleges.

Tactisch niveau (college van B en W)

Waar in de BAR-samenwerking de betrokkenheid van de bestuurders door de uitvoeringsgerichte insteek nogal dun is (geweest), zou deze meer zichtbaar en zeker meer intensief mogen zijn. In het bijzonder op de voor de aangesloten gemeenten verbindende beleidsthema's, zoals duurzaamheid, economie, veiligheid en ruimte en mobiliteit, en bij voorkeur op basis van een concreet geformuleerd gezamenlijk belang. Het probleem is evenwel dat het toch al complexe en langdurige samenwerkingsproces aan de voorkant vaak is belast met een financiële taakstelling. Deze combinatie – fuseren met gelijktijdige inboeking van een taakstelling – heeft het grote risico dat de financiële taakstelling de dominante ratio van de samenwerking wordt en niet de beleidsinhoud. Dit versterkt vervolgens weer het ambtelijke en 'technische' karakter van de samenwerking, waardoor de rol van de colleges ten aanzien van bestuurlijke en inhoudelijke aspecten van de samenwerking verder onder druk komt te staan. Daarbij komt dat de met een taakstelling ingeboekte voordelen veelal zwaar worden overschat, waardoor in de loop van het samenwerkingsproces een toenemende ombuigingsdruk ontstaat op het ambtelijk apparaat, dat vervolgens niet bevorderlijk is voor de realisatie van de politiek-bestuurlijke doelen (zoals het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening). Hoewel er op termijn zeker efficiencyvoordelen denkbaar zijn, dient dus zeker bij een op uitvoering gerichte ambtelijke fusie grote terughoudendheid ten aanzien van taakstellingen te worden betracht.

Operationeel niveau (ambtelijke organisatie)

Op ambtelijk niveau is het verstandig om de richtinggevende, maar daardoor soms nog behoorlijk abstracte, politiek-bestuurlijke doelen uit te werken in concrete afspraken. Deze prestatieafspraken zorgen er niet alleen voor dat de gefuseerde ambtelijke organisatie op een adequate wijze wordt aangestuurd, maar zorgen er tevens voor dat de voor de lange termijn geformuleerde politiek-bestuurlijke doelen gehaald kunnen worden. Daarvoor is het wel nodig dat de managementrapportages, tussenrapportages en de jaarstukken hier naadloos op aansluiten. Verder is het van belang om ambtelijke initiatieven binnen de gestelde kaders zoveel mogelijk ruimte te geven, om de meest optimale vorm(en) van samenwerking een kans te geven. Ook daarvoor is het belangrijk dat er geen ex ante financiële taakstellingen worden ingeboekt. Een ambtelijke

fusie biedt ambtenaren bovendien de mogelijkheid om nieuwe ervaringen op te doen en zijn of haar werkterrein uit te breiden en daarmee de kwaliteit van het werk te verhogen en de kwetsbaarheid te verkleinen.

Ten slotte

Zoals gezegd past een ambtelijke fusie prima in een samenwerkings-traject voor de lange termijn, waarbij het eindpunt overigens niet per se een bestuurlijke fusie hoeft te zijn, maar waar het, zoals bij de BAR-samenwerking, ook niet moet worden uitgesloten. De angst om via steeds zwaardere samenwerkingsvormen uiteindelijk uit te komen bij het opgeven van autonomie is vanuit politiek oogpunt begrijpelijk, maar zou niet leidend moeten zijn in het proces. Wat leidend moet zijn is de set aan politiek-bestuurlijke doelstellingen, zoals is vastgesteld door de raad in casu de raden. De realisatie daarvan dient het tempo uiteindelijk te bepalen. Indien na een gegeven periode alle doelstellingen zijn bereikt in termen van kwaliteit dienstverlening, bestuurlijke slagkracht en efficiency, dan maakt de vorm uiteindelijk niet heel veel meer uit. Wel dient de organisatorische vorm uiteraard in het verlengde te liggen met de scope van de (gerealiseerde) doelen. Zo kunnen doelstellingen die slechts een zeer beperkte (bedrijfsmatige) scope kennen niet uitmonden in een zware bestuurlijke fusie. Of omgekeerd een brede set van bestuurlijke doelstellingen kunnen niet blijven hangen in een ambtelijke fusie. Hoewel de formulering en monitoring van de samenwerkingsdoelstellingen in essentie een primaire taak is van de raad, in casu de raden, en niet het college of de ambtelijke top. De geformuleerde doelstellingen kunnen daardoor wel wijzigen, waardoor de lange termijn koers soms onder druk komt te staan. Dit is inherent aan het politieke proces. Standpunten kunnen nu eenmaal wijzigen. Een reden te meer om de resultaten goed te blijven monitoren en de uitkomsten leidend te laten zijn voor de verdere samenwerking en de uiteindelijke vorm waarin die samenwerking zijn beslag krijgt.