

## 10 jaar later... Samen Sterker: samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd

*Het succes en falen van samenwerkende gemeenten... vele zaterdagen, talloze avonden, soms een nacht en als avondmens slechts een enkele vroege ochtend gingen op aan deze kwestie. In de periode 2007 tot en met 2010 deed ik namelijk, als buiten-promovendus, onderzoek naar dit nog altijd even actuele en prachtige vraagstuk. In die periode schreef ik vele artikelen waarin aspecten als de doelen en voor- en nadelen, de gehanteerde veranderaanpak, de governancestructuur, de financiering en de onderlinge (persoonlijke) verhoudingen rondom samenwerking werden belicht. Tot slot liet ik alle bevindingen landen in een boek: Samen Sterker. Nu, 10 jaar later, blikken we met team & Van de Laar terug op de bevindingen van destijds. Wij nemen u in een blogreeks mee in de ontwikkeling van de wondere wereld van samenwerkende gemeenten gedurende het afgelopen decennium.*

*Stan van de Laar*

### **#2 De ambtelijke fusie: eindmodel of einde model?**

*Na de proloog (#1), waarin we een overzicht schetsten van 10 jaar samenwerkende gemeenten in Nederland, lichten we in deze tweede blog van onze reeks het fenomeen van de ambtelijke fusie uit. Een samenwerkingsvorm waarin twee of meer autonome gemeentebesturen (nagenoeg) al hun ambtelijke capaciteit bundelen. Het model komt voor tussen min of meer in omvang gelijkwaardige partnergemeenten én het model bestaat tussen 'de grote en kleine broer'. We nemen u mee in de ontwikkeling die dit model sinds 2007 heeft doorgemaakt: blijkt het een eindmodel voor vruchtbare samenwerking, of wordt het de komende bestuursperiode 'einde model'?*

**Tijden veranderen. Ook als het gaat om samenwerking tussen lokale overheden. In 2014 lanceerden wij het kennisplatform [AmbtelijkeFusie.nl](http://AmbtelijkeFusie.nl). Het platform deed recht aan de 'golf' aan initiatieven tot ambtelijke fusieorganisaties in Nederland. We schreven destijds een openingsblog voor dat platform onder de naam 'Blijvertje!'. Het concept van de ambtelijke fusieorganisatie bleek anno 2014 immers namelijk al op meer dan 10 plaatsen (met 25 deelnemende gemeenten) in het land operationeel te zijn. Daar waar het concept bij zijn introductie in het openbaar bestuur – in 2007 (Groningen-Ten Boer) en 2009 (BEL Combinatie) – nog volop kritieken kreeg. Het model zou van een tijdelijke aard zijn, de herindeling moest wel snel daarop volgen. Niets bleek minder waar. Een terechte titel dus destijds. De vraag is, gaat die titel nog steeds op voor dit concept?**

### *De feiten tellen*

Ook vandaag de dag zou de titel 'Blijvertje!' boven deze blog niet misstaan. De ambtelijke fusie bestaat in de praktijk van ons openbaar bestuur namelijk al bijna 15 jaar. En hoe! We noem wat feiten: op dit moment zijn er 17 ambtelijke fusieorganisaties in werking, waarin tezamen circa 48 gemeenten participeren. Dat is bijna 14% van het totaal aantal Nederlandse gemeenten. Sterker nog, circa 20% van het aantal gemeenten met 30.000 inwoners of minder neemt deel in een ambtelijke fusie.

### *De ambtelijke fusie als eindmodel!*

Indrukwekkende aantallen. Het concept van de ambtelijke fusie zorgde in zijn beginjaren ook voor aansprekende resultaten. Zo bleek uit een door ons in 2016 uitgevoerde evaluatie onder 10 ambtelijke fusieorganisaties, in opdracht van het Ministerie van BZK. Hosanna, leek het. De ambtelijke fusie als panacee voor al uw vraagstukken. Het concept van de ambtelijke fusie nam dan ook een enorme vlucht in 10 jaar tijd, vanaf 2007. Het concept bracht veel gemeenten kwaliteitsverbetering, kwetsbaarheidsvermindering, kostenbeheersing, de sterkere positie op de arbeidsmarkt en/ of zelfs een sterkere positie in de regio. Bovenal betekende het voor veel gemeenten het kunnen behouden van de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Het herindelingspook werd afgewend. De ambtelijke fusie leek een goed eindmodel in het brede pallet van ambtelijke samenwerkingsvarianten.

Hoe staat het dan met de drie ambtelijke fusieorganisaties van het eerste uur, die als casuïstiek dienden in het boek Samen Sterker (2010)? De BEL Combinatie is nog altijd springlevend. Vele discussies over de toekomst van 'de BEL' zijn gevoerd: moet de samenwerking met Huizen worden geïntensiveerd? Toch een (door de provincie opgelegde) herindeling binnen de regio Gooi en Vechtstreek? Maar het model staat, bijgeschaafd naar actuele ontwikkelingen en behoeften, nog als een huis. Ook de OVER-gemeenten – de ambtelijke fusieorganisatie van Wormerland en Oostzaan – bestaat nog altijd. Zij het dat deze organisatie zware perioden heeft gekend, in termen van kwaliteit en financiering van de ambtelijke organisatie en bestuurlijke binding tussen betrokken gemeentebesturen. Ook hier zijn vele varianten verkend tot opschaling van de ambtelijke fusie met bijvoorbeeld Landsmeer en/ of Waterland en speelde geregeld de vraag rondom bestuurlijke opschaling in de regio Zaanstreek-Waterland. Maar de actualiteit lijkt er toch weer een te zijn van het op eigen kracht versterken van de GR OVER-gemeenten. De derde ambtelijke fusie-casus uit het boek Samen Sterker betrof De Waard, de ambtelijke fusieorganisatie van de toenmalige gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland. Deze gezamenlijke ambtelijke organisatie is inmiddels, via eerst een herindeling tot de gemeente Molenwaard, opgegaan in de gemeente Molenlanden: de herindelingsgemeente voortkomend uit een fusie tussen de gemeenten Molenwaard en Giessenlanden.

### *De ambtelijke fusie: einde model?*

Maar ondanks het feit dat er nog immer vele ambtelijke fusieorganisaties bestaan: de laatste jaren raakt het model van de ambtelijke fusie op meerdere plaatsen in Nederland in het slob. Deze vorm van samenwerking staat relatief vaak onder kwalitatieve en/ of financiële hoogspanning, de ambtelijke fusie is soms geliquideerd of is (alsnog) opgegaan in een herindeling. Zo vielen de ambtelijke fusies van Ommen-Hardenberg, IJsselstein-Montfoort (UW Samenwerking) en Wassenaar-Voorschoten (Werkorganisatie Duivenvoorde) uiteen. En gaan bijvoorbeeld de ambtelijke fusieorganisaties van Langedijk en Heerhugowaard, van Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert, van Beemster en Purmerend en van Weesp en Amsterdam per 2022 op in een herindelingsgemeente. De hiervoor gepresenteerde feiten zullen er over een jaar dus heel anders uit zien en van nieuwe initiatieven tot een volledige ambtelijke fusie zijn nog geen tekenen aan de wand.

Waarom staan meerdere ambtelijke fusieorganisaties onder druk? De redenen lopen per regio uiteen. Maar rode draden zijn wel te duiden. Allereerst is de context gewijzigd: er zijn nieuwe sleutelspelers op het veld gekomen. Nieuwe raadsleden, colleges zijn 'van kleur gewijzigd', een nieuwe burgemeester en/ of een andere gemeentesecretaris. En nieuwe mensen stellen oude vragen, met nieuwe antwoorden over hoe de samenwerking het beste vorm te geven. Ook zien we dat de 'couleur locale' van de deelnemers in het gedrang kan komen, omdat de ambtelijke krachtenbundeling leidt tot een roep om standaardisatie van processen en systemen en ook harmonisatie van beleidskeuzen. Er spelen op veel plaatsen – mede als gevolg van druk op de lokale gemeentelijke begroting – financiële discussies rondom de ambtelijke fusie: 'is het niet goedkoper als we het toch zelf doen?' en 'betaal ik niet voor de ambities van mijn samenwerkingspartner', zijn daarbij veel gehoorde geluiden. We constateren ook dat de betrokken gemeentebesturen elkaar niet altijd inhoudelijk weten te vinden. Samen optrekken op (sub)regionale vraagstukken, een gezamenlijke strategische agenda. Het blijkt geen vanzelfsprekendheid. Dat vergroot de complexiteit in de uitvoering en roept de vraag op of de ambtelijke fusie vooral een oplossing was voor een politiek-bestuurlijk probleem. Ook blijkt de rolverdeling tussen meerdere raden, colleges en één ambtelijke organisatie een lastig samenspel te zijn. Waarbij de ambtenaren in die gezamenlijke organisatie soms meer dan moeten wennen aan het bedienen van meerdere dames en heren: twee, drie en op een enkele plek zelfs vier colleges, raden en hun inwoners en ondernemers.

### *De ambtelijke fusie: net een gewoon samenwerkingsverband*

Ingewikkeld dus zo'n ambtelijke fusie. Maar laten we niet overdrijven. De ambtelijke fusie is op vele plaatsen in Nederland nog springlevend, getuige de aantallen die we u voorhielden. En nee, het is zeker niet overall hosanna.

Maar de betrokken gemeentebesturen zijn op enig moment niet zomaar in het model gestapt. In de periode 2010 – 2015 stonden vele gemeenten onder zware financiële druk. Minister Plasterk kwam in 2013 met het idee van 100.000+-gemeenten. De decentralisaties in het sociaal domein waren aanstaande (2015). En sommige provincies werkten aan programma's om de bestuurskracht en daarmee de toekomst van de inliggende gemeenten kritisch te bezien. Het vormden stuk voor stuk en vooral ook in samenhang met elkaar aanleiding voor vele gemeenten (veelal tot circa 30.000 inwoners) om voor het model van de ambtelijke fusie te kiezen. Soms als laatste strohalm om de bestuurlijke zelfstandigheid te redden, soms met als strategie de weg naar een herindeling te plaveien. Soms om de kosten te kunnen beheersen en soms om de kwaliteit een impuls te geven. En juist in deze tegengestelde en niet altijd geëxpliciteerde doelstellingen met de samenwerking tussen de partnergemeenten, is een basis gelegd voor vele actuele discussies in regio's waar een ambtelijke fusie is gesmeed. De perspectieven van de partnergemeenten op de toekomst en de belangen en verlangens van de betrokken (veelal nieuwe) sleutelfiguren lopen na een aantal jaren toch te ver uiteen. Ook het feit dat de (collectieve) urgentie en/ of externe druk tot intensieve samenwerking op veel plaatsen is weggefallen, helpt niet in de verbinding tussen partnergemeenten. Veel van deze elementen lijken niet uniek voor het fenomeen van de ambtelijke fusie, maar van toepassing op een breed palet aan samenwerkingsvarianten tussen gemeenten.

Wat ons betreft is belangrijk te blijven realiseren dat de samenwerkingsvorm én -afspraken altijd moeten blijven passen op de context. Zo heeft de ambtelijke fusie op vele plaatsen zijn doel gediend en dient het zijn doel nog steeds op meerdere plekken in Nederland. En net zoals bij iedere samenwerkingsvorm en organisatiestructuur is het soms tijd om te herijken. De samenwerking moet worden aangepast op de dan geldende lokale wensen, ambities en verlangens. Waar omgevingen veranderen, veranderen structuren. Dus schroom niet om voorzichtig óf rigoures te sleutelen aan de ambtelijke fusieorganisatie. Daar is niets mis mee. Sterker nog, het is verplicht om mee te kunnen in de snel veranderende wereld om ons heen. Het coalitieakkoord van het nieuw te vormen Kabinet, de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen van 2022, de roep om democratische legitimatie, de aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, het advies van de Raad van State inzake de bestuurlijke (her)inrichting van de lokale overheid én de ontwikkelingen in de financiële situatie van gemeenten... ze zullen samen weer aanleiding genoeg geven tot herbezinning op samenwerkende gemeenten in het algemeen en de ambtelijke fusie in het bijzonder.

& Van de Laar,

Stan van de Laar/ Jasmijn Hondebrink