

Voor- en nadelen van ambtelijke fusie

Prof.dr. A.(Arno) F.A. Korsten

(25 juli 2012, update 18 februari 2016)

Wat SETA is

In 2002 werd het SETA-concept door Korsten c.s. gelanceerd. SETA staat voor 'Samen en Toch Apart'. Volgens dit *shared services*-concept blijven gemeenten bestaan, worden ambtelijke apparaten samengevoegd in een 'pool' (facilitair bedrijf) en verstrekken gemeentebesturen *bestuursopdrachten* aan *het gefuseerde ambtelijk apparaat*. Colleges en gemeenteraden van partnergemeenten blijven bestaan; zij geven opdrachten en doen aan planning & control. Ze blijven dicht staan bij de burgers van hun gemeenten. Het dualisme blijft in tact en de lokale politieke democratie blijft volledig overeind. Een gemeenteraad kan het college kaders mee geven en behoud budgetrecht. Het concept, dat past binnen de Gemeentewet, is een *groeimodel*; je kunt voorzichtig beginnen. Als het concept volledig is uitgewerkt, spreken we van een ambtelijke fusie. Colleges laten zich bijstaan door *beleidsregisseurs*, die meehelpen opdrachten te formuleren en daarover te overleggen met de pool.

Opdrachten kunnen *maatwerk* zijn (als een maatpak specifiek voor een gemeentebestuur) of confectie (gelijk 'kostuum' voor een of meer partnergemeenten)

SETA bestaat in *geconcentreerde vorm* en in *gedeconcentreerde vorm*. De gedeconcentreerde vorm impliceert dat bij voorbeeld drie partnergemeenten elk een unit huisvesten voor drie taakgebieden, die voor alle gemeenten (in opdracht) werkt. In de Kempengemeenten is die vorm toegepast.

De BEL-gemeenten (Blaricum, Laren en Eemnes) en recenter de CMG-gemeenten (Cuyk, Mill & St. Hubert en Grave) hebben SETA als een ambtelijke fusie gerealiseerd. Een variant is uitgewerkt voor de gemeente Ten Boer. Deze gemeente heeft alle ambtenaren overgeheveld naar de gemeente Groningen en krijgt dan enkele beleidsregisseurs gedetacheerd terug die meewerken aan de opdrachtverlening (breder: planning & control). Groningen maakt(e) beleid, voert het uit en evalueert in opdracht van en gespecificeerd door het bestuur van Ten Boer.

Wil het concept gedijen dan is *alliantie management* nodig. Dat betekent dat aandacht nodig is vanuit bestuur en ambtelijk verantwoordelijken om de samenwerking patroonmatig te laten functioneren. Andere condities bevorderen SETA:

- a) de aanwezigheid van voldoende vertrouwen tussen partners;
- b) geloof in de voordelen van samenwerking en de wil het concept tot een succes te maken;
- c) met niet teveel partnergemeenten van nagenoeg dezelfde grootte samenwerken.

De SETA-toepassing in de BEL-gemeenten en in Ten Boer komt positief uit een evaluatie.

Verwachte en toegekende voordelen van ambtelijke fusie

1. Gemeenten blijven in geval van een ambtelijke fusie (van zeg twee organisaties van ongeveer gelijke grootte) bestaan en dus ook het college van B&W en de raad. Bestuurders blijven dicht bij de burgers en zijn dus benaderbaar voor wensen of melding van knelpunten. Dat noemen we de *aaibaarheidsfactor*.
2. Bepaalde samenwerkingen kunnen verdwijnen ten faveure van een ambtelijke fusierelatie met een of twee vaste partners. Er ontstaat door de keuze voor één 'partnergemeente' een overzichtelijker geheel van samenwerkingen. Minder een lappendeken.

3. De zwakke gemeente kan zich optrekken aan de sterkere of innovatievere gemeente (op een bepaald gebied) of gemeente die eerder of sneller inspeelde op rijksbeleid (medebewind).
4. De kwaliteit van dienstverlening neemt toe en daar zijn burgers mee gediend. Loketdiensten worden verstrekt in eigen gemeenten (dat blijft).
5. Het aantal fouten daalt. Als bij voorbeeld meer juristen bij elkaar zitten, kunnen ze zich samen op de kwaliteit van het werk bezinnen en elkaar corrigeren.
6. Wat eerst niet mogelijk was in de eigen gemeente omdat men er door een te klein apparaat of budget niet aan toekwam, kan nu wellicht wel.
7. Het ambtelijk werk wordt naar een hoger niveau getild. De kans op bij voorbeeld (meer) planmatig werken neemt toe.
8. Schaalvoordelen: kosten van leveren diensten worden gespreid over meer burgers. Denk aan gezamenlijke inkoop van materialen.
9. Herhalingsvoordeel. Een ambtelijke (fusie)groep kan het tweede toeristisch plan (voor gemeente y) sneller maken dan het eerste (voor gemeente x) omdat je 'op dreef komt'. Zelfde geldt voor begrotingen maken.
10. Minder inhuur van externe adviseurs.
11. Een grotere pool geeft meer robuustheid en minder kwetsbaarheid. Het aantal eenmansposten daalt.
12. Een grotere pool maakt na zekere tijd arbeidsverdeling mogelijk en dus ook specialisatie van ambtenaren. Niet langer wordt van ambtenaren verwacht dat ze 'allround' zijn en daardoor misschien tekort schieten op bepaalde gebieden.
13. De arbeidstevredenheid van ambtenaren neemt toe als je werk met vakgenoten kunt bespreken. De hrm-factor (van human resources management).
14. Als je elkaar kunt vervangen, kan ook eens iemand op cursus gestuurd worden. Eindelijk kan werk gemaakt worden van opleidingsbeleid.
15. Het vertrouwen van burgers in bestuur blijft op peil, bij herindeling kan dat iets afnemen.
16. De politieke participatie en de betrokkenheid van burgers bij bestuur blijven op peil in vergelijking met forse herindeling van gemeenten. Bij gemeenten van meer dan 30.000 inw. is de kans groot dat die daalt. De afstand bestuur-burgers wordt dan groter (tenzij daar bewust werk van gemaakt).
17. Er ontstaat doorgaans meer bovenlokaal denken/regionaal denken bij ambtenaren en bestuurders na ambtelijke poolvorming. Als de gemeenten qua fysieke en culturele of andere gesteldheid nagenoeg gelijk zijn kun je voor sommige zaken volstaan met een plan in plaats van twee.
18. Ambtelijke poolvorming impliceert bij goede sturing dat de kosten van producten en diensten kunnen dalen.

19. Je hebt de voordelen van een bestuurlijke fusie maar de nadelen niet.
20. Vanuit succesvolle poolvorming kun je altijd nog later overgaan op een fusie van gemeenten (zoals in Liesveld e.o. geschiedde). Poolvorming kan opgevat worden als een cultuurtraject aan de voorkant van herindeling.

Toegekende nadelen

1. Als vanuit drie gemeenten een ambtelijke pool gevormd wordt, kan zich een cultuurbotsing voordoen. 'Wij waren het zo gewend'. Als hiermee rekening gehouden wordt, valt er ook te werken aan de 'nieuwe cultuur'.
2. Afstemming is noodzakelijk om de volgorde van werkzaamheden voor elke gemeente te bepalen. Wie wordt het eerst geholpen van de twee of drie partnergemeenten?
3. Wordt de poolbaas machtig? Speelt die bestuurders weg? Niet als het politiek primaat invulling krijgt.
4. Er is het gevaar van te snel een bezuiniging inboeken. Kosten gaan niet heel snel omlaag. Bij fusie zullen bepaalde banen verdwijnen, maar ook nieuwe ontstaan en zal (duurder?) personeel met andere capaciteiten geworven worden.
5. De wethouder kan minder makkelijk bij een ambtelijke dienst binnen lopen. Kan het nog als de ambtelijke fusie gerealiseerd is?
6. Willen ambtenaren een hogere salarisschaal waardoor de ambtelijke kosten stijgen en doelmatigheidsvoordeel verdwijnt? Er kan door ambtelijke fusie meer differentiatie in expertise en in salariëring ontstaan.
7. Wantrouwend beeld: Als na herindeling gaan ambtenaren nu voor meer zaken een nota of plan maken?

Kunnen nadelen van poolvorming verdwijnen of voorkomen worden?

1. Als het politieke primaat 'goed georganiseerd wordt', hoeft er geen verlies aan democratie op te treden en gaat de poolbaas weer 'het hok in'. De raad kan kaders stellen aan plannen. Dualisering blijft.
2. Als vertrouwen tussen bestuurders onderling en tussen ambtenaren onderling groot is, zijn de afstemmingskosten laag.
3. Een wethouder blijft opereren vanuit het eigen gemeentehuis maar kan ambtenaren opzoeken. Via e-mail of feitelijk overleg ben je toch nabij.
4. Als de sturing duidelijk is, kan voorkomen worden dat voor elke kwestie een nota of plan gemaakt wordt.
5. Dat de salarissen gaan stijgen en doelmatigheidsvoordeel verdwijnt: je kunt er als bestuurders op toezien dat dit nauwelijks zo is. Dat deze of gene ambtenaar 'meer kansen geboden wordt' om als leidinggevende op te treden is ook als een voordeel te zien.

Conclusie: De aangeduide voordelen zijn veel groter dan de eventuele nadelen. Maar als het vertrouwen tussen partnergemeenten te gering is, kan SETA matig van de grond komen. Samenwerking en levering in opdracht blijft mensenwerk.