Uitwerking herindelingsvarianten de Liemers

Rapport

Januari 2014
Lianne van Ampting
Theo Bach
Hans Bosch
Sjoerd Dijk
Alesig Greving
Patrick de Weijer

Rob van Woerkum
Jan Herman de Baas

BMC | advies management

deBaasManagement.nl

Correspondentienummer: AD-1501-67039

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting bevindingen 2
Hoofdstuk 1 Inleiding 6
Hoofdstuk 2 Samenhang tussen de gemeenten 8
Hoofdstuk 3 Bestuur 12
Hoofdstuk 4 Bestuurskracht 16
Hoofdstuk 5 Organisatie 25
Hoofdstuk 6 Financiën 33
Hoofdstuk 7 Herindelingsproces 37

Samenvatting bevindingen

De keuze tussen de beide onderzochte herindelingsvarianten (2/2 of 4/1) blijkt geen optelsom met een eenduidige uitkomst. Het blijft een afweging van ongelijksoortige aspecten. Een afweging waarbij uiteindelijk een politiek waardeoordeel beslissend is.

Onze uitwerking geeft geen aanleiding om een van beide varianten te laten afvallen. Beide varianten vallen binnen de optimale schaalgrootte voor gemeenten (20.000-80.000 inwoners). Beide varianten zijn in de huidige tijd als levensvatbaar te beschouwen. Dit geldt zowel financieel als bestuurlijk en organisatorisch.

Karakter van de gemeente(n)

In de paragraaf *'Samenhang'* is een korte sterkte-zwakteanalyse opgenomen voor de verschillende herindelingsvarianten.

- De combinaties Duiven/Westervoort en Zevenaar/Rijnwaarden bieden ieder een eenduidig profiel en dus een eenduidige bestuurlijke opgave. De combinatie Duiven/Westervoort biedt geen nieuwe ontwikkelkansen, maar er ontstaat wel verbreding van het organisatorisch draagvlak, vooral voor Westervoort.
De combinatie Zevenaar/Rijnwaarden biedt ook verbreding van draagvlak, met name voor Rijnwaarden. Deze combinatie creëert daarnaast extra kansen in het recreatieve profiel langs Rijn en IJssel.
- Een combinatie van de vier Liemerse gemeenten zou een stevige positie opleveren in relatie tot de stadsregio en de provincie. Er zou een complete en veelzijdige gemeente ontstaan met een oriëntatie op enerzijds de Rijn en de IJssel (recreatief) en anderzijds de A12 en de A15 (bedrijventerreinen). Daarvoor is wel nodig dat de onderlinge concurrentie wordt omgezet in samenwerking.

Het aanzien van de regio is de laatste decennia ingrijpend veranderd. De verhoudingen tussen gemeenten zijn gaan schuiven, onder meer door de snelle opkomst van Duiven als economische motor. Het lijkt erop dat de situatie nog niet is gesetteld en men elkaars positie nog onvoldoende erkent. Waardering voor elkaars sterke punten is misschien wel de belangrijkste slaagfactor voor herindeling.

Dit laatste geldt ook in de 2/2-variant. Daarbij zou de opgave zijn om te voorkomen dat de concurrentie tussen twee Liemerse gemeenten alleen maar zou toenemen. Dat geldt in de eerste plaats bedrijventerreinen, maar in breder perspectief ook woningbouw, voorzieningen en de algemene centrumfunctie. Voortgaande concurrentie komt de ontwikkeling van het gebied niet ten goede. Mogelijk zou het er zelfs toe kunnen leiden dat de ene gemeente zich uiteindelijk op de Achterhoek zou gaan richten en de andere op de regio Arnhem.

Kwetsbaarheid en dienstverlening

Uitkomst van ons onderzoek is dat herindeling in beide varianten in ieder geval winst oplevert in bestuurskracht en dienstverlening voor burgers en bedrijven. De inzet van ambtelijke capaciteit op prioritaire ontwikkelingen is op dit moment onvoldoende robuust. Dit leidt tot kwetsbaarheid bij vervanging en tot kennistekorten, vertragingen en het missen van strategische kansen. Daardoor worden gewenste resultaten minder of later gehaald.

Bij een 2/2-herindeling ontstaat hierin enige verbetering, doordat capaciteit van twee organisaties bijeenkomt. Pas bij een 4/1-herindeling ontstaan op alle beleidsterreinen robuuste specialisaties, zonder dat daarvoor extra kosten gemaakt hoeven te worden. Ook zonder groei van het personeelsbudget leidt herindeling tot een bredere spreiding in het loongebouw, inclusief zwaardere functieniveaus voor inhoudelijk werk. Na herindeling ontstaat ruimte voor inhoudelijk medewerkers op de schaalniveaus 11 en 12. Juist die functies bieden de strategisch-tactische competenties en interactievaardigheid waar blijkens ons onderzoek behoefte aan is.
Het verruimt ook de loopbaanmogelijkheden voor medewerkers. Op de niveaus t/m schaal 10 volstaan in grote lijnen dezelfde competenties als nu, zodat medewerkers in principe goed inpasbaar zijn. Het takenpakket zal in veel gevallen wel minder breed worden.
Ook op bestuurlijk niveau mag op den duur kwaliteitswinst worden verwacht.

Organisatie
Er is na herindeling geen krimp in de omvang van de organisatie te verwachten. Volgens onderzoek[1] ligt de optimale balans tussen schaalvoordelen en schaalnadelen in een brede range tussen 135 en 700 fte (20.000-80.000 inwoners). Beide herindelingsvarianten vallen dus in de zogenoemde 'sweet spot' van optimale schaalgrootte. De schaalnadelen van grote organisaties, zoals lange lijnen, onoverzichtelijkheid en verkokering, domineren op deze schaal nog niet. Dat gebeurt bij 900 fte/100.000 inwoners.

Uitkomst van dit onderzoek is dat herindeling in ieder geval leidt tot bepaalde efficiencyvoordelen, met name voor alle soorten ontwikkelwerk, dat op minder plaatsen tegelijk gedaan hoeft te worden. Het besparingspotentieel ligt op dit punt in de ordegrootte van enkele tientallen fte. In de 2/2-variant ordegrootte 20 fte. In de 4/1-variant ordegrootte 40 fte. Daarbij moet echter opgemerkt worden dat de huidige organisaties in vergelijking tot de benchmark al krap in hun vel zitten. Om die reden moet verwacht worden dat een nieuw gemeentebestuur er behoefte aan zal hebben het besparingspotentieel te herinvesteren ten behoeve van kwaliteitswinst in de organisatie.

Bestuurskracht
Het belangrijkste motief voor herindeling is immers versterking van bestuurskracht en kwaliteitsverbetering en niet verhoging van de efficiency. Herindeling maakt het mogelijk dat de gemeente actiever stuurt op maatschappelijke problemen en ontwikkelingen in de omgeving. Een grotere gemeente legt extern meer gewicht in de schaal. Bovendien leidt het bundelen van de bestaande specialistische formatie tot verhoging van kwaliteit en bestuurskracht, zonder dat de organisatie duurder wordt.
Grotere gemeenten blijken daarbovenop nog aanmerkelijk meer capaciteit in te zetten. Ze leveren meer kwaliteit en laten minder werk door anderen doen. Daarvoor besteden zij wel meer geld aan hun organisatie. Een nieuw gemeentebestuur is overigens vrij om zelf de keuze te maken in hoeverre dit gewenst is en hoeveel middelen men daarvoor overheeft.

Herindeling biedt kansen om minder gebruik te maken van WGR-verbanden (denk aan SdL, decentralisaties, VTH-taken et cetera). Uitbesteding aan de markt zal minder vaak noodzakelijk zijn vanwege kwetsbaarheid.

Financiën
Financieel zijn beide varianten in de provinciale Herindelingsscan aangemerkt als levensvatbaar, waarbij het meeste besparingspotentieel ontstaat in de 4/1-variant.
Er zijn stevige bezuinigingen nodig en alle onderzochte herindelingsvarianten zijn stevig belast met risico's in de grondexploitatie. Of die risico's zich gaan voordoen is niet te voorspellen. De risico's zijn niet onoverkomelijk als er een samenhangende strategische aanpak wordt gekozen. Daarvoor is het wezenlijk dat Duiven en Zevenaar samenwerken, ook als ze niet zouden fuseren.

Er hoeft geen groot effect verwacht te worden op de lastendruk. De grootste verschillen zitten in de aanpak van de afvalinzameling. Over de afvalinzameling zal een keuze gemaakt moet worden in een afweging tussen beleidsdoelen, dienstverlening en lastendruk.
Er zijn geen aanwijzingen dat thans bestaande voorzieningen elkaar zouden verdringen na een herindeling. Voorbeelden van maatschappelijke coproductie (Rijnwaarden/Westervoort) kunnen inspirerend werken. Daarnaast ontstaan er verbeterkansen voor grotere voorzieningen die thans kwetsbaar zijn, zoals de zwembaden, theater en het streekmuseum.

Raadswerk en interactie
De klassieke 'ombudsrol' zal voor raadsleden steeds moeilijker zijn vol te houden naarmate de schaalgrootte stijgt. Er zal een omslag nodig zijn in de interactie tussen gemeente en inwoners. Dit kan overigens wisselend gewaardeerd worden. Er is namelijk al een beweging gaande naar een nieuwe rolinvulling voor gemeenteraden. Individueel maatwerk is tegenwoordig voor het dagelijks bestuur al normaal. Bemoeienis van raadsleden met

[1] Vindplaatsen zijn niet opgenomen in de samenvatting maar in de betreffende hoofdstukken.

individuele kwesties is daardoor in principe niet meer nodig. Raadsleden kunnen hun sturing richten op patronen in de uitvoeringspraktijk.

De feitelijke betrokkenheid van burgers en organisaties zal na een herindeling waarschijnlijk zelfs toenemen. Op dit punt is in de Liemers nog veel winst te behalen en de praktijk laat zien dat heringedeelde gemeenten daar met succes een prioriteit van maken. Bij de meest recente verkiezingen bleek dat de gemeente Zevenaar, als grootste en recent heringedeelde gemeente, de hoogste opkomst kende. Niettemin zal een grotere gemeente voor de burgers gevoelsmatig meer op afstand staan, in de 4/1-variant nog meer dan in de 2/2-variant.

Herindeling kan ook prettig zijn voor maatschappelijke partners en andere overheden, zoals de stadsregio, rijk en provincie. Hun omgeving wordt er immers eenvoudiger op en grotere gemeenten kunnen steviger partners zijn. Zo is het streven om de rijksdienst af te slanken en meer ruimte te geven voor lokaal maatwerk het belangrijkste motief in de nieuwe golf van herindelingen in heel Nederland.

Herindeling

Alle genoemde voordelen ontstaan in beide varianten, maar relatief minder in de 2/2-variant en relatief meer in de 4/1-variant.

De meeste voordelen zijn in principe ook te bereiken als een kleinere gemeente bereid is om zelf extra middelen in te zetten. De huidige praktijk laat echter zien dat dit doorgaans niet gebeurt. Het zou ook te kostbaar worden om dit over de gehele linie te doen.
Daarnaast kunnen schaalvoordelen gerealiseerd worden via samenwerking, maar in de huidige werkwijze doet de afstemmingslast veel van die voordelen weer teniet. In een 2/2-variant zal de samenwerking voortgezet moeten worden en mogelijk zelfs belangrijk worden uitgebreid, al dan niet via de SdL. Een helderder sturing is dan onmisbaar om de voordelen niet in het vele overleg te laten weglekken.

Bovenstaande effecten zullen dus juist bij een herindeling verwacht mogen worden. Het betekent niet dat deze effecten per definitie zullen optreden. Het gaat om een gemiddelde tendens, die in de praktijk moet worden waargemaakt. Of dat lukt is afhankelijk van andere factoren, zoals de historie en strategie van de gemeenten, de bestuurlijke verhoudingen en de werkstijlen in het proces.
Een belangrijk onderdeel van dat proces is om komende maanden tot een besluit te komen, zodat de onzekerheid bij medewerkers en organisaties kan worden opgelost en nieuwe dossiers voortvarend kunnen worden opgepakt.

Afweging

De keuze tussen beide herindelingsvarianten blijft hoe dan ook een politiek-bestuurlijke afweging. Achter deze samenvatting is een schema toegevoegd, als overzicht van de aspecten die een rol spelen. De afweging zal afhankelijk zijn van welke aspecten iemand het zwaarst laat wegen.
- Hoe ver gaan je doelstellingen en ambities en wat wil je daarvoor investeren?
- Hoe is je inschatting van de kansen op een vruchtbare samenwerking?
- Wat is je langetermijnstrategie voor het karakter en de oriëntatie van je gemeente?
- Hoe zwaar til je aan de inspanning van een herindelingsproces? Wat vind je daarvoor een gunstige timing, ook in relatie tot bezuinigingen en decentralisaties?
- Zie je de 2/2-variant als een tussenstap? Is dat dan een extra ballast of een welkome vereenvoudiging van het proces (als het uiteindelijk toch 4/1 zou worden)?

Uit deze vragen kan een voorkeur voor een van beide varianten ontstaan. Zo'n voorkeur staat in een bestuurlijke afweging dan naast of tegenover de op zichzelf onmiskenbare voordelen voor organisatie en bestuurskracht. Het is een politieke vraag welk gewicht aan de verschillende aspecten wordt toegekend.
Bij dit alles geldt dat het onderlinge bestuurlijke proces bepalend is voor de succeskansen, welke keuze je samen ook maakt.

Uitwerking herindelingsvarianten de Liemers – Samenvatting bevindingen in tabelvorm

	Herindelingsvariant 2/2 (afgezien van samenwerking)	Herindelingsvariant 4/1
Samenhang		
Interne samenhang (BZK) Karakter gemeenten	Twee stevige gemeenten met ieder een eenduidige opgave, met uitdaging onderlinge concurrentie te vermijden	Krachtige, veelzijdige gemeente, met uitdaging om samenhangende strategie te vormen
Regionale verhoudingen (BZK)	Twee gemeenten met een regionaal gebruikelijke maat	Sterke positie op flank Stadsregio
Duurzaamheid (BZK)	Actueel een comfortabele en gebruikelijke maat (zowel regionaal als landelijk)	Comfortabele en ook op langere termijn houdbare maat. Geschikt voor verdere decentralisaties.
Bestuur		
Raadswerk: volks-vertegenwoordigende rol	'Ombudsrol' wordt moeilijker	'Ombudsrol' nauwelijks vol te houden en niet meer passend
Raadswerk: kaderstelling, controle, vertegenwoordiging	Meer tijd en kwaliteit voor nieuwe stijl raadswerk	Meer tijd en kwaliteit voor nieuwe stijl raadswerk
Zeggenschap raden "op grote thema's"	Uitbesteding naar WGR's of markt zal niet wezenlijk afnemen	Steviger positie in regio. Meer taken in eigen huis.
Dorps- en kernenbeleid (BZK) Interactief werken	Aanleiding en ruimte voor versterking interactief werken	Aanleiding en ruimte voor versterking interactief werken
Bestuurskracht		
Bestuurskracht om opgaven te realiseren (binnen eigen gemeente en regionaal)	Ontwikkelcapaciteit neemt toe. Vaker robuuste specialismen. SdL (toenemend) onmisbaar.	Ontwikkelcapaciteit neemt sterk toe. Vlakdekkend robuust. SdL opgeheven/ geïntegreerd. Meebepalende rol in regio.
Goed niveau dienstverlening tegen aanvaardbare kosten	Visie dienstverlening pas op lange termijn realiseerbaar	Goed toegerust voor visie dienst-verlening. Vlotte realisatie.
Aanvaardbaar niveau dienst-verlening tegen lagere kosten	Ontwikkeling dienstverlening zou op achterstand komen	Ontwikkeling dienstverlening kan slechts geleidelijk gerealiseerd
Bovenlokale voorzieningen	Geen verdringing.	Geen verdringing. Kansen voor kwaliteit.
Organisatie		
Omvang organisatie (op grond van benchmark)	Wv-Dvn: 281 (thans 269) Zev-Rijnw: 299 (thans 345)	Liemers 740 (thans 614)
Efficiencywinst samenvoeging	± 20 fte (10 fte per gemeente)	± 40 fte
Goed werkgeverschap	Meer specialisatie. Loopbaankansen. Aantrekkelijk als middelgrote gemeente.	Meer specialisatie. Loopbaankansen. Aantrekkelijk als grotere gemeente.
Kwetsbaarheid, strategisch en operationeel	Versteviging specialismen. Vermindering kwetsbaarheid.	Robuuste specialismen. Geen kwetsbaarheidsprobleem meer. Aandachtspunt interne coördinatie.
Robuustheid organisatie, strategisch en operationeel	Toename kwaliteit organisatie (vooral Rijnwaarden en Westervoort)	Sterke toename kwaliteit organisatie.
Financiën		
Financiële risico's	Levensvatbaar. Stevige bezuinigingsopgave (meest D/W). Stevig risico exploitaties (meest Z/R).	Levensvatbaar. Stevige bezuinigingsopgave. Stevige risico's grondexploitaties. Breedste draagvlak.
Lastendruk	Geen grote effecten. Keuze nodig over afvalinzameling.	Geen grote effecten. Keuze nodig over afvalinzameling.
Proces		
Verantwoorde invoeringsdatum	2016 alleen theoretisch haalbaar. Latere jaren naar eigen keuze.	2016 alleen theoretisch haalbaar. Latere jaren naar eigen keuze.
Herindelingsproces	Klassiek proces mogelijk verlammend. Modulaire aanpak? Doorontwikkeling samenwerking.	Klassiek proces mogelijk verlammend. Modulaire aanpak?

Hoofdstuk 1 Inleiding

De raden van de vier Liemerse gemeenten Westervoort, Duiven, Zevenaar en Rijnwaarden overwegen een herindeling van hun gemeenten. Ter ondersteuning van de besluitvorming hebben we, in opdracht van de stuurgroep Samenwerking de Liemers, in deze rapportage twee varianten voor herindeling onderzocht:

- de 4/1-variant: een herindeling van de vier gemeenten tot één nieuwe gemeente met een schaalgrootte van ongeveer 80.000 inwoners;
- de 2/2-variant: een herindeling naar twee gemeenten, Duiven & Westervoort en Zevenaar & Rijnwaarden, met een schaalgrootte van ieder ongeveer 40.000 inwoners.

Parallel aan dit onderzoek is door de provincie Gelderland een zogenoemde financiële Herindelingsscan uitgevoerd. Beide onderzoeken zijn inhoudelijk met elkaar afgestemd en worden gelijktijdig bekendgemaakt.

Daarnaast heeft de provincie een commissie ingesteld die provinciebreed zal kijken naar passende mogelijkheden voor schaalvergroting voor alle Gelderse gemeenten. Daarbij zal gekeken worden naar het karakter en de inhoudelijke opgaven van gemeenten (zogenoemde SWOT-analyse) en naar het risico dat bepaalde gemeenten nergens zouden kunnen aansluiten.

In dat onderzoek wordt de Liemers als eerste regio nader bezien, mede in relatie tot Doesburg en Montferland. Een eerste rapportage van bevindingen verwachten we in maart of april 2014. Vooruitlopend daarop hebben we in dit rapport al een karakterschets opgenomen en een korte SWOT-analyse van de hier onderzochte herindelingsvarianten.

In dit rapport belichten we verder de effecten die van herindeling verwacht mogen worden en waar relevant de verschillen tussen beide varianten. De stuurgroep biedt dit rapport aan als onderlegger voor het verdere besluitvormingsproces. In dit rapport wordt zo veel mogelijk antwoord gegeven op de gestelde vragen, zodat de gemeenteraden een geïnformeerde keuze kunnen maken.

> Landelijk onderzoek naar de effecten van herindeling[2] laat zien dat in het algemeen de bestuurskracht van heringedeelde gemeenten merkbaar toeneemt: Meer professionaliteit, kennis en vaardigheden en minder kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Meer denkkracht en besluitvaardigheid. Effectiever in beleid en grootschalige opgaven. De kwaliteit van bestuurders neemt volgens respondenten toe. Raden zijn beter in staat om het college te controleren. Er is een duidelijke versterking van de invloed in de regio en ten opzichte van hogere overheden en samenwerkingsverbanden.
>
> Voor de burgers ontstaat een flinke kwaliteitsslag in de dienstverlening en de klantgerichtheid. De fysieke afstand naar het gemeenteloket neemt toe, maar hetzelfde geldt voor de openstelling van balies en de bereikbaarheid via telefoon en internet. Decentrale servicepunten worden doorgaans weinig gebruikt. Het paradoxale effect is dus: grotere afstand in kilometers, maar toch betere benaderbaarheid.

[2] - Herweijer/Fraanje, RUG/ Berenschot – *Effecten van herindeling*, 12 herindelingen in Zuid-Holland (1991-2007), 2008;
- Van Twist e.a., NSOB – *Lichte evaluatie gemeentelijke herindelingen*, 39 herindelingen in Gelderland, Limburg, Overijssel (1999-2010), 2013.
- Allers, *Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op*, in Economisch-Statistische Berichten, 28 mei 2010.
- Hiemstra e.a., Leeuwendaal – *Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden: Wat levert het eigenlijk op?*, 13 herindelingen in Noord- en Zuid Holland, Friesland, Groningen en Limburg (na 2000), 2013.
- SCP, *Maten voor gemeenten 2012, prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag, 2012, blz. 204-205.

Het algemene beeld is dat er niet of nauwelijks veranderingen optreden in het voorzieningenniveau of de lastendruk en ook niet in de omvang van de ambtelijke organisatie.

Een keerzijde betreft nogal eens de gevoelsmatige betrokkenheid van burgers. Uit enquêtes blijkt dat het 'algemene vertrouwen' van burgers afneemt. Bij verkiezingen ligt de opkomst in heringedeelde gemeenten enkele procenten lager. Daar staat tegenover dat de feitelijke participatie van burgers juist toeneemt, mede door een actieve stimulering en een meer interactieve werkstijl van heringedeelde gemeenten.

Al deze effecten zijn gemiddeld genomen overigens mild. Er zijn ook behoorlijke verschillen tussen de gemeenten. De concrete omstandigheden, de onderlinge verhoudingen en het verloop van het proces zijn net zo goed van belang voor het effect van herindeling als de getalsmatig theoretische voordelen van schaalvergroting.

Precies om die reden wordt er ook vaak gepleit om de feitelijke effecten van schaalvergroting niet te overschatten. Schaalgrootte is maar één van de bepalende factoren. De bestuurlijke stijl, visie en verhoudingen en de financiële omstandigheden zijn minstens zo belangrijk.[3] Er kan dus niet gezegd worden dat een heringedeelde gemeente *altijd* beter zal functioneren of dat grotere gemeenten *altijd* meer bestuurskracht hebben dan kleinere gemeenten.

Om die reden is er veel kritiek op de modelmatige benadering die minister Plasterk aanvankelijk leek te hebben.[4] Onzes inziens is dat terechte kritiek. Schaaleffecten zijn geen dwingende wetmatigheid en modelmatige ingrepen zijn niet per definitie de oplossing.[5]

Dit kan echter niet wegnemen dat er wel bepaalde schaaleffecten zijn, die gemiddeld en op den duur zullen optreden. De onderzoeksopdracht was om die effecten voor de Liemerse varianten in beeld te brengen. De onderzoeksresultaten zijn in die zin relevant en betekenisvol, zolang maar in het oog gehouden wordt dat er ook andere factoren spelen. In ons rapport besteden we daarom zowel aandacht aan schaaleffecten als aan de overige factoren. De afweging tussen die factoren is niet door ons te maken.

De onderzoeksresultaten die hierboven zijn beschreven stammen uit andere regio's en voorgaande jaren. Het schaalniveau van de onderzochte herindelingen was in de meeste gevallen tot zo'n 40.000 inwoners. De actuele beweging van decentralisaties geeft gemeenten een veel omvangrijker takenpakket. Die context werkt nog niet door in bovenstaande resultaten. In onze uitwerking was het daarom de vraag in hoeverre de hierboven beschreven effecten ook zijn te verwachten bij een herindeling in de Liemers en in deze tijd.

Uit de hiernavolgende beschrijving zal blijken dat onze onderzoeksresultaten in grote lijnen bovenstaande patronen bevestigen. Nieuw is de vergelijking tussen de twee schaalniveaus 40.000 en 80.000 inwoners. Ons onderzoek toont dat beide herindelingsvarianten in de Liemers voordelen bieden, maar dat bij een schaal van 80.000 een werkelijk robuuste organisatie ontstaat, die ook toekomstbestendig is in het licht van komende decentralisaties. Nieuw is ook de ontwikkeling in de aard van het raadswerk, als gevolg van toenemende maatschappelijke interactie en maatwerk in de uitvoering.

In het vervolg van deze rapportage worden de bevindingen per spoor toegelicht. Nadere uitwerkingen zijn opgenomen in de aparte bundel Onderbouwing. Naast landelijk onderzoek en benchmarks zijn lokale gegevens verzameld en interne en externe professionele kennis. In de bundel Onderbouwing is een nadere beschrijving opgenomen van de aanpak die we in ons onderzoek hebben gehanteerd.

---

[3] Zie BMC- *100 Bestuurskrachtonderzoeken*, 2009; M. Herweijer, R. Fraanje, *Samenwerken aan bestuurskracht*, 2011, K. Abma, *Beoordelen van gemeenten*, 2012.

[4] Bijvoorbeeld P. Nieuwenhuijsen, *Opschaling vraagt om de juiste gebaren*, in Binnenlands Bestuur, 7-12-2012; BMC-symposium *'Om welke totempaal dansen we nu?'*, 28-11-2013.

[5] M. Boogers, *Raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*, 2013. M. Herweijer, R. Fraanje, *Samenwerken aan bestuurskracht*, 2011.

Hoofdstuk 2 Samenhang tussen de gemeenten

Het succes van een herindeling wordt niet alleen bepaald door technische of bestuurlijk-organisatorische overwegingen. Een belangrijke slaag- en faalfactor is de interne samenhang in een nieuwe gemeente. In welke mate ontstaat gelijkheid en/of complementariteit? Hoe verhouden de verschillende kernen en bevolkingsgroepen zich ten opzichte van elkaar? Hoe zijn de onderlinge bestuurlijke verhoudingen? Welke inhoudelijke kansen en/of bedreigingen dragen bij aan de binding in de nieuwe gemeente?

Om die reden is de 'interne samenhang' een van de toetsingscriteria in het Herindelingskader van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In ons onderzoek hebben we hiervoor tal van gegevens verzameld. U vindt dit terug in de zogenoemde 'feitenboeken' per gemeente in de bundel Onderbouwing.

Daarnaast hebben we in meer kwalitatieve zin een beschrijving ontwikkeld van het karakter van het gebied en de verschillende herindelingsvarianten daarbinnen.

2.1 Karakter van de Liemers: langs de rivieren en langs de weg

Het gebied de Liemers vormt een van oudsher bekende streek. In de roerige periode rond 1800 zijn de huidige vier gemeenten een aantal jaren één Pruisisch kanton geweest, maar later weer opgedeeld in een Frans, Duits en/of Hollands deel. Westervoort was geen onderdeel van de 'Pruisische enclaves', maar vormde in de Franse periode wel één gemeente met Duiven, Groessen en Loo.[6] In het recente verleden werden doorgaans ook Didam en Doesburg tot de Liemers gerekend. Door een aantal maatschappelijke en bestuurlijke factoren is die verbinding inmiddels minder vanzelfsprekend geworden.

Als we kijken naar de vier in dit onderzoek betrokken Liemerse gemeenten, dan valt op dat het karakter wordt bepaald door twee ontwikkelingsfasen.

De eerste fase dateert al van voor 1800. De Liemers werd gevormd door een reeks kernen langs de Rijn en de IJssel. De Rijn meanderde lange tijd, maar kent sinds de kanalisatie in 1707 een vast verloop. De rivieren waren bepalend voor de ontwikkeling: door de vruchtbare grond langs de rivieren, de mogelijkheid van kleiwinning en de functie van de rivieren als transportas. Het bijbehorende nederzettingspatroon is nog steeds te herkennen in een lange reeks kernen: Van Tolkamer, Lobith, Herwen, Aerdt en Pannerden, via Oud-Zevenaar, Groessen, Loo en Westervoort tot Giesbeek en Lathum. Wat betreft ontwikkeling en signatuur zijn er veel overeenkomsten tussen deze dorpen. Zij bepalen grotendeels het karakter van de oude Liemers.

De laatste decennia is daar echter een tweede ontwikkelingsgolf bij gekomen. De eerste aanzet daartoe was de aanleg van de rijksweg A12, tussen 1961 en 1964. Door de opkomst van de automobiliteit is de samenleving sterk veranderd. De schaal van maatschappelijke activiteiten is toegenomen en vaak georganiseerd in een (boven)regionaal 'daily urban system' met dagelijkse verplaatsingen voor wonen, werken en recreëren over afstanden van tientallen kilometers. Het vestigingspatroon van bewoners en bedrijvigheid oriënteert zich nauwelijks meer op de rivieren, maar des te meer op autosnelwegen.

Naast Rijn en IJssel ontstond er zo een tweede ontwikkelingsas, die bepalend is geworden voor de Liemers: de A12. De ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Liemers is sindsdien niet zozeer bepaald door de rivieren, maar door de autosnelweg.

Het begon met de uitbreidingen in Zevenaar, die midden jaren zestig direct na de aanleg van de A12 op gang kwamen. In de jaren '80 en '90 volgde de aanwijzing van Westervoort en Duiven als officiële 'groeikernen': Deze kernen lagen op de flank van de regio Arnhem. Ze

[6] H. Lamers, *in* Duiven Post, 23 december 2013. B. Gerritsen e.a., *Duiven, Groessen, Loo, uit de historie van drie Liemerse dorpen*, 2013.

werden in hun ontwikkeling niet gehinderd door de natuurwaarden van de Veluwe en ze zijn goed bereikbaar langs de A12.

De groei in deze tweede ontwikkelingsgolf heeft het karakter van de Liemers in één generatie ingrijpend veranderd. Het onderscheid tussen de twee onderscheiden ontwikkelingssporen is nog steeds goed zichtbaar, in zowel ruimtelijk als economisch als sociaal opzicht.

De A12 is ook de motor geworden van de grootschalige ontwikkeling van bedrijventerreinen. De vestiging van nieuwe bedrijvigheid is in belangrijke mate bepaald door de ligging in de regio Arnhem, tussen de randstad en het Ruhrgebied en goed bereikbaar aan de A12.

Het Duivense grondgebied aan weerszijden van de A12 heeft in deze periode het gunstigste vestigingsklimaat. Tot nu toe heeft het leeuwendeel van de ontwikkeling daar plaatsgevonden. De gemeente Duiven heeft daar alert op ingespeeld. Een treffend voorbeeld is de ontwikkeling van de grootschalige detailhandel, die inging tegen het provinciale ruimtelijk beleid, maar die sinds de vestiging van de Makro en Ikea onstuitbaar is gebleken en dit voorjaar ook beleidsmatig erkenning heeft gekregen.

Tijdens de laatste twee decennia heeft Duiven zich ontwikkeld tot de belangrijkste trekker in de economische ontwikkeling van de Liemers. Duiven is de gemeente Zevenaar inmiddels voorbijgestreefd in het aantal banen: beide ruim 20.000. Voor Duiven is dat in verhouding tot het aantal inwoners aanmerkelijk meer dan voor Zevenaar: 803 versus 631 banen per 1.000 inwoners. Vergelijkenderwijs is de werkgelegenheid in Rijnwaarden en Westervoort heel beperkt, respectievelijk 3.500 (321 per 1.000 inwoners) en 2.700 (184 per 1.000 inwoners).

2.2 Rivaliteit

Duiven is in economisch opzicht ten minste de evenknie geworden van Zevenaar. Relatief is de werkgelegenheid zelfs 27% hoger. In de beleving van de onderlinge verhoudingen is het nog belangrijker dat de werkgelegenheid in Duiven zo snel is gegroeid. Figuurlijk gesproken is de verhouding gaan lijken op die tussen ‘oud geld’ en ‘nieuw geld’: Zevenaar is het oude gevestigde centrum en Duiven is de jonge succesvolle runner-up.

Iets van deze verhouding is terug te vinden in de kwaliteit van het centrum en het voorzieningenniveau, aspecten waarop Zevenaar nog steeds de meeste meerwaarde biedt.

Het beeld past ook bij de onderscheiden organisatieculturen. Beide gemeenten zijn zich aan het ontwikkelen in de richting van een moderne organisatie met veel verantwoordelijkheid in de uitvoering. Maar tot voor enkele jaren kenmerkte Zevenaar zich door een gevestigde, soms wat formeel-juridische cultuur. De Duivense organisatie werd juist bepaald door een pragmatisch ‘doenerige’ stijl, stammend uit de projectorganisatie van de groeikern.

Nog kenmerkender is misschien wel de onderlinge rivaliteit tussen beide gemeenten. Hoewel de historie en het huidige karakter van beide gemeenten zeer vergelijkbaar is, zien we steeds een bepaalde animositeit terugkeren. Het lijkt erop dat Duiven zich in haar succes miskend voelt. Zevenaar is de van oudsher gevestigde regionale trekker, maar lijkt niet te erkennen dat Duiven inmiddels een evenwaardige en in economisch opzicht zelfs leidende positie heeft bereikt.

Beide gemeenten zouden tezamen een stevige kern voor de Liemers kunnen vormen. De samenhang tussen beide is goed qua historie, qua streekgevoel en qua ruimtelijk-economische en sociale structuur. Ook de strategische opgaven sluiten goed bij elkaar aan.

Er lijkt echter geen openlijke erkenning van elkaars prestaties en kwaliteiten. Problemen of tegenvallers worden toegeschreven aan andermans falen, in plaats van dat daarvoor begrip wordt getoond. Met name op het gebied van bedrijventerreinen lijkt men elkaar te willen aftroeven. Als er één belemmering is voor het bestuurlijk functioneren van de Liemers, dan is het wel dat de twee leidende kernen eerder vanuit concurrentie dan vanuit samenwerking met elkaar omgaan.

Door de onderlinge samenwerking bestaat er niettemin een gevoel van collegialiteit tussen veel ambtenaren en bestuurders. Dit uitte zich ook in de open samenwerking tijdens dit

onderzoek. Toch lijken de gemeentebesturen in meerdere dossiers als kemphanen tegenover elkaar te staan.

Bekende voorbeelden zijn de discussie over de windmolens en het tracé van de A15. In beide dossiers wisselde in de loop van de tijd de partijpolitieke insteek binnen een van de gemeenten, waardoor de onderlinge aansluiting (tijdelijk) verloren ging. Daarnaast werd er niet actief genoeg gecoördineerd in de uitwisseling van informatie. Verschillen in belangen werden daardoor soms te weinig of te laat onderkend. In plaats van daarover afspraken te maken ontstonden er misverstanden. Soms werd dit door partijen zelf ook gecultiveerd. Uit de analyse achteraf blijkt dat de verschillen best te overbruggen waren of ten minste te verklaren. Maar in de media werd het beeld van verdeeldheid gretig uitvergroot.

Zo'n beeld lijkt zich ook te hebben vastgezet in de herindelingsdiscussie. Er wordt dan verondersteld dat Zevenaar een herindeling zou willen om haar leidende positie veilig te stellen of dat Zevenaar haar financiële problemen op Duiven zou willen afwentelen. Omgekeerd wordt verondersteld dat Duiven geen herindeling zou willen omdat men denkt de concurrentieslag op eigen kracht te kunnen winnen.

Dit soort beeldvorming is funest voor een zakelijke afweging in het belang van de inwoners en de ontwikkeling van het gebied. Op de langere termijn is het publieke belang meer gediend met een gezamenlijke strategie dan met het cultiveren van concurrentie en animositeit.

In ons onderzoek wordt genoemde beeldvorming op een aantal punten ontkracht. Zo is het verschil in financiële risico's gerelativeerd doordat daar risicoreserveringen tegenover staan. Er zijn voor beide herindelingsvarianten tal van argumenten aangedragen, die losstaan van het eigenbelang van deze of gene gemeente. Het typische van herindeling is nu juist dat er nieuwe gemeenten ontstaan, waardoor het goed beschouwd onzinnig wordt om te spreken over het belang van de oude gemeente A of de oude gemeente B. Zo hoor je nog wel spreken over de positie van inwoners en kernen van de voormalige gemeente Angerlo, maar niet meer over 'het belang van de gemeente Angerlo' …

2.3 SWOT in een notendop

Inhoudelijk ligt de belangrijkste toetssteen in het karakter van het gebied en de strategische opgaven voor de toekomst. De beschrijving in dit hoofdstuk biedt de basis voor een sterkte-zwakteanalyse in een notendop.

In de 2/2-variant ontstaat er een *gemeente Westervoort-Duiven*. Een combinatie die qua samenstelling, structuur en cultuur goed past. Functioneel ontstaat er een versterking van het draagvlak voor bestuur, organisatie en voorzieningen, zeker ten opzichte van de bestaande kleine gemeente Westervoort. De bevolkingssamenstelling wordt per saldo evenwichtiger, wat gunstig is in het licht van de komende decentralisaties. Qua ruimtelijk-economisch profiel leidt de combinatie niet of nauwelijks tot nieuwe kansen.

Daarnaast ontstaat er een *gemeente Zevenaar-Rijnwaarden*. Ook deze combinatie levert per saldo een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling op en een versterkt draagvlak voor bestuur, organisatie en voorzieningen, zeker voor de huidige gemeente Rijnwaarden, die op dit punt een kritische grens lijkt te hebben overschreden. Ruimtelijk-economisch ontstaat er een interessant profiel, doordat er een verbinding gelegd kan worden tussen de sterke recreatieve functies rond Rhederlaag en rond Tolkamer/De Bijland. Deze gemeente zou een soort vlinderstructuur krijgen, met Zevenaar als stedelijke kern, aan beide zijden geflankeerd door agrarisch of landschappelijk groen, uitlopend in waterrecreatieve functies langs de Rijn en de IJssel.

In het geval van één *gemeente de Liemers* komen bovenstaande opties bij elkaar. Het functionele draagvlak neemt toe tot een robuust en toekomstbestendig niveau. De kans dat in de komende decennia alsnog verdere opschaling aan de orde zou komen is in deze variant minimaal.

Er is een goede sociaaleconomische samenhang rond de beschreven twee ontwikkelingsgolven. In plaats van met elkaar te concurreren kan één samenhangende ontwikkelstrategie worden gevormd.

Pijlers daarvan zouden kunnen zijn:
- economisch primaat voorlopig in het Duivense deel, op termijn uitwaaierend in oostelijke richting;
- gezamenlijke inzet om een optimale spin-off te realiseren uit de aanleg van de A15;
- kwaliteitsbehoud in de reeks kernen, met qua voorzieningen een accent op de kern Zevenaar die daarvoor de beste uitgangspositie heeft;
- een versterkt en samenhangend profiel wat betreft recreatie en vrijetijdseconomie, rond de speerpunten waterrecreatie en winkelen (Er liggen belangrijke kansen als een percentage van de 4,5 miljoen jaarlijkse bezoekers van de Nieuwgraaf combinaties gaat maken met waterrecreatieve en/of de stedelijke voorzieningen in de Liemers.). Daarnaast ligt het in deze variant voor de hand om kansen te zoeken in de binding met de rivier, niet alleen in het noorden en zuiden, maar langs de gehele oever.

Bovenstaande opbrengst van ons onderzoek kan gezien worden als een *sterkte-zwakteanalyse* in een notendop.
Wat betreft de *kansen* en *bedreigingen* kan ook gekeken worden naar de sporen Financiën en Bestuurskracht. De belangrijkste kansen voor de Liemers zijn:
- de economische ontwikkeling rond de A12 en A15;
- de vrijetijdseconomie langs de rivieren en rond het grootwinkelgebied.

De belangrijkste bedreigingen zijn:
- de mogelijke verliezen in de grondexploitaties als de economie voorlopig niet zou aantrekken;
- de bestuurskracht die nodig is om de nieuwe gemeentelijke taken uit te voeren.

In dit strategisch perspectief past de variant van één Liemerse gemeente zonder meer. Voorwaarde is wel dat de bestaande gemeenten bereid moeten zijn elkaar te helpen in het opvangen van bestuurlijke risico's (met name Westervoort en Rijnwaarden) respectievelijk financiële risico's (met name Duiven en Zevenaar).

De variant 2/2 biedt in de combinatie Westervoort-Duiven verbreding van het bestuurlijk-organisatorische draagvlak, maar geen specifieke inhoudelijk strategische meerwaarde. Draagvlak-verbreding ontstaat ook voor de combinatie Zevenaar-Rijnwaarden, al is de financiële uitgangspositie het minst gunstig. Hier ontstaan bovendien nieuwe kansen bij het verbinden van waterrecreatie langs de Rijn en de IJssel.

De variant 2/2 kent ook strategische risico's. Er is bijvoorbeeld minder aanleiding om stevig in te zetten op het uitnutten van de bezoekersstromen van de Nieuwgraaf. Daarnaast bestaat het risico dat in de economische ontwikkeling rond de A12 en A15 de concurrentie zal worden voortgezet, mogelijk zelfs verhevigd. Deze nadelen kunnen alleen door een ferme inhoudelijke alliantie worden voorkomen.

Een strategisch risico van geheel andere orde ligt in de bestuurlijke ontwikkeling op lange termijn. Het ziet ernaar uit dat een schaalgrootte van 40.000 inwoners niet het eindpunt van de bestuurlijke ontwikkeling zal zijn. In een 2/2-variant blijft de mogelijkheid open dat beide delen op langere termijn uit elkaar zouden groeien, met een oriëntatie van Westervoort-Duiven richting Arnhem en Zevenaar-Rijnwaarden richting de Achterhoek (eventueel samen met Doesburg). De recente herindeling van Didam richting de Achterhoek illustreert hoe snel en krachtig dit soort ruimtelijke oriëntaties beïnvloed kunnen worden door de bestuurlijke indeling. Hier ligt dus een strategische bestuurlijke keuze.

Hoofdstuk 3 Bestuur

Een enquête onder de huidige Liemerse raadsleden heeft uitgewezen dat 68% van hen tevreden is over de volksvertegenwoordigende rol, dat 57% tevreden is over de controlerende rol en dat slechts minder dan 48% tevreden is over de kaderstellende rol.

Van herindeling verwachten de huidige raadsleden een versterking van de kaderstellende en de controlerende rol, maar een verzwakking van hun volksvertegenwoordigende rol. In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen in de rol van het bestuur en de relatie tussen bestuur en inwoners, bedrijven en instellingen.

3.1 Verschuivingen in het functioneren van gemeenteraden

Uit landelijk onderzoek[7] blijkt dat er een verschuiving gaande is in de aard van het raadswerk. Dit is slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan de voortschrijdende schaalvergroting van gemeenten (minder raadsleden per inwoner).

Belangrijker is de ontwikkeling van een moderne, flexibelere werkstijl van de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur. In een klassiek Weberiaanse bureaucratie zijn de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur niet goed in staat om maatwerk te bieden en billijke oplossingen te zoeken, omdat hun werk in gedetailleerde regels is vastgelegd. In zo'n situatie is directe politieke bemoeienis nodig om een uitweg te bieden als regels knellen of tot onbedoelde uitkomsten zouden leiden.

De laatste decennia is dat beeld echter steeds meer achterhaald. Regels laten steeds meer beleidsvrijheid over en in de dagelijks praktijk wordt door ambtenaren en collegeleden zelf al naar passend maatwerk gezocht.

Als dat zo is, kan een raadslid individuele gevallen met een gerust hart doorverwijzen. Dit deel van hun directe invloed verschuift dan naar het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie.[8] Raadsleden gaan zich richten op de patronen in het handelen van de gemeente. Raadsleden kunnen het college ter verantwoording roepen als er stelselmatig onvoldoende op signalen van burgers zou worden ingespeeld. Dit valt dan niet meer onder de volksvertegenwoordigende, maar onder de kaderstellende en controlerende rol.

Directe betrokkenheid in individuele aangelegenheden past in de nieuwe tijd ook minder, omdat hierin altijd het risico schuilt dat de meest mondige burgers voorrang krijgen of althans bij raadsleden aandringen om voorrang te krijgen. Er zijn in ons onderzoek geen aanwijzingen gebleken voor cliëntelisme, maar er zijn wel raadsleden die het niet prettig vinden om al te nadrukkelijk op individuele kwesties te worden aangesproken.

Inmiddels dient zich nog een volgende verschuiving aan, namelijk dat de overheid steeds minder eenzijdig het beleid bepaalt. De overheid zoekt steeds meer interactie met betrokkenen. Gemeenten vertrouwen steeds meer op de eigen kracht van de samenleving en leggen daar ook verantwoordelijkheid neer. Van maatschappelijke ondersteuning tot dienstverlening, van beheer van de openbare ruimte tot interactieve projecten: de feitelijke gang van zaken wordt steeds meer bepaald door concrete samenwerking en steeds minder door eenzijdig door de raad vastgelegde criteria.

Dit maakt dat gedetailleerde regels contraproductief werken en dat directe bemoeienis van raadsleden moeilijker is in te passen. Ook deze beweging vraagt erom dat raadsleden zich meer richten op het algemene patroon in het handelen van de gemeenten. Om die patronen te signaleren moeten zij nog steeds contact onderhouden met burgers, instellingen en bedrijven. Als ze reden zien tot bijsturing, zouden ze zich echter niet op die individuele casussen dienen te richten, maar op een aanscherping van de geldende kaders.

[7] Zie J. van Urk, 'Loslaten in gemeentepolitiek', in *Raadsledennieuws*, oktober 2013; R.J. in 't Veld, *Gemeenteraad van de toekomst, een tedere balans*, 2012.

[8] Kjaer e.a., *Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the case of the Danish 2007 structural reform,* 2010.

Deskundigen als Fraanje[9] en Van Urk[10] stellen dat de raad van de toekomst globale in plaats van precieze regels moeten stellen. Dat geldt zeker bij de decentralisaties waar per cliënt of per gezin maatwerk wordt geboden en de raad dus niet meer voor de hele gemeente dezelfde criteria kan vastleggen (zie paragraaf 4.1). In plaats daarvan zou de raad aan de uitvoerende professionals doelstellingen, principes en uitgangspunten moeten meegeven. Daarnaast is er kaderstelling nodig op de processen in de uitvoering: Welke partijen moeten bij de afweging betrokken worden? Welke processtappen moeten worden doorlopen?

Een boeiende suggestie van Fraanje is dat raden in hun controlerende taak niet alleen met hun eigen college in debat zouden moeten gaan. Ze zouden daarbij ook de maatschappelijke partijen moeten betrekken die de publieke taken in de praktijk mede uitvoeren. Niet om hen alsnog hiërarchisch aan te sturen, maar wel om hen te betrekken bij een publiek debat over wat de gewenste effecten zijn en wat 'juist handelen' is. Heel concreet betekent dit dat raden verantwoordingsdebatten organiseren met meerdere maatschappelijke partijen en/of collega-overheden.

De overheid laat weliswaar meer over aan maatschappelijke interactie, maar de overheid blijft verantwoordelijk voor het publieke belang. De volksvertegenwoordiging blijft verantwoordelijk voor de vraag welke partijen bij het beleid worden betrokken en welke vrijheid zij daarbij krijgen. In deze benadering wordt de beleidsvraag voor raden steeds meer: *Welke rolkeuze past in deze situatie?* De raadsbevoegdheid wordt minder het concreet aansturen van uitvoeringskwesties en meer het bepalen van de rolverdeling tussen maatschappelijke actoren.

Bovenstaande verschuivingen zijn nog in ontwikkeling. De mate en het tempo waarin deze verschuivingen wenselijk zijn is voorwerp van politiek debat.

Deze verschuivingen zijn echter niet direct gekoppeld aan het al of niet herindelen van gemeenten. Als in dezelfde periode een herindeling plaatsvindt, kan het lijken alsof de beschreven veranderingen het gevolg zijn van zo'n herindeling. Onderzoek toont echter aan dat ze net zo goed optreden in grote als in kleine gemeenten en net zo goed in heringedeelde als in niet-heringedeelde gemeenten.

3.2 Het werk van raadsleden

Meer dan de helft van de Liemerse raadsleden ervaart de werkdruk op dit moment al als te hoog. Volgens het Nationaal Raadsledenonderzoek[11] loopt de tijdsbesteding van raadsleden uiteen van 12 uur per week in gemeenten van de grootte van Rijnwaarden, tot 17 uur in gemeenten van de grootte van Zevenaar. Dit laatste getal zou blijven gelden na een herindeling tot twee Liemerse gemeenten. Bij herindeling tot één Liemerse gemeente zou de tijdsbesteding gemiddeld nog iets verder toenemen tot bijna 19 uur per week.

De vergoeding voor het raadswerk zou toenemen van gemiddeld ongeveer € 9,- per uur voor een gemeente als Rijnwaarden of € 16,- voor gemeenten van de grootte van Duiven, naar ongeveer € 20,- per uur in de 2/2-variant of € 21,50 in één gemeente van 80.000 inwoners. Het raadswerk is echter meer een roeping dan een baan. Daarom is de totale omvang van de vergoeding belangrijker dan de vergoeding per uur. Een brutovergoeding van € 1.157,- in de 2/2-variant of € 1.354,- in de 4/1-variant maakt het voor raadsleden mogelijk om desgewenst korter te gaan werken in hun reguliere baan. Dat geeft ruimte om de benodigde tijd ook daadwerkelijk te kunnen besteden. Dit komt uiteraard ten goede aan de kwaliteit van het debat in de raad en de kwaliteit van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

In grotere gemeenten daalt het aantal raadsleden per inwoner. Op dit moment loopt dat van 730 inwoners per raadslid in Rijnwaarden tot 1.390 in Zevenaar. Na een herindeling zou dat uitkomen op 1.600/1.700 inwoners per raadslid in een 2/2-variant en 2.240 in de 4/1-variant.

[9] R. Fraanje, *Gemeenteraad en sturen in een netwerk*, 2013
[10] J. van Urk, *Gemeenteraad van de toekomst,* 2013.
[11] Nationaal raadsledenonderzoek 2012.

Het effect hiervan op de tijd voor de volksvertegenwoordigende rol blijkt echter mee te vallen. Uit het Nationaal Raadsledenonderzoek blijkt dat raadsleden zowel in kleine als in grote gemeenten zo'n 30% van hun tijd besteden aan die rol. In grote gemeenten zijn er dus meer inwoners per raadslid, maar heeft ieder raadslid ook meer tijd te besteden. Om eenzelfde aantal uren per inwoner te besteden als nu in Zevenaar of Rijnwaarden, zou een raadslid in een gemeente van 80.000 inwoners één tot drie uur per week meer tijd dan het gemiddelde moeten investeren.

Eén tot drie uur lijkt te overzien, zeker tegen de achtergrond van een gestegen vergoeding. Maar daarbij moet wel bedacht worden dat meer dan de helft van de raadsleden de werkdruk al te hoog vindt. Nog meer uren tellen dan zwaar.

Schaalvergroting betekent dus dat het meer moeite zal kosten om op de klassieke wijze directe contacten met de bevolking te onderhouden. Dit effect wordt nog versterkt doordat de samenleving in grotere gemeenten veel minder overzichtelijk is en veel minder mensen 'van nature' al bekend zijn bij individuele raadsleden.

Uit landelijk onderzoek[12] blijkt dat het gevoel van betrokkenheid van burgers bij de gemeente na herindeling licht afneemt. De opkomst bij verkiezingen daalt vaak met enkele procenten.

In de Liemers is de laatste tijd echter een omgekeerde tendens zichtbaar. Traditioneel was de opkomst in de gemeente Rijnwaarden het hoogst. In 2010 daalde de opkomst in Rijnwaarden en Westervoort echter tot onder de 48%. De opkomst in het grotere Duiven was 50,7% en de opkomst was met 52,3% het hoogst in de grootste en recent heringedeelde gemeente Zevenaar.

Conclusie

De ontwikkelingen in het raadswerk gaan snel. Veel raadsleden worstelen met het vinden van hun nieuwe rol.[13] Herindeling is daarin een relatief bijkomend aspect. Niettemin kan gesteld worden dat herindeling het intensiever en dus moeilijker maakt om het raadswerk op de klassieke manier te blijven doen. Er zijn echter ook raadsleden die mee willen gaan in de tendens naar kaderstelling op patronen en processen. In dat geval is schaalvergroting geen bedreiging, maar een ondersteuning voor het raadswerk. Er komt immers zowel voor de raadsleden als voor de griffie meer tijd beschikbaar.

De keuze tussen beide opvattingen is een politieke afweging en wellicht ook een persoonlijke afweging voor kandidaat-raadsleden.

3.3 Interactie

Naast het gevoel van betrokkenheid van burgers gaat het natuurlijk ook om de feitelijke interactie tussen bestuur en inwoners, verenigingen, instellingen en bedrijven. Landelijk onderzoek laat zien dat die interactie juist toeneemt na herindeling.[12]

Ten eerste omdat grotere gemeenten op dit vlak meer kennis en capaciteit beschikbaar hebben. Ten tweede omdat heringedeelde gemeentebesturen heel bewust inzetten op het voorkomen van toenemende afstand naar het bestuur. Heringedeelde gemeenten hebben doorgaans een veel actiever kernenbeleid en werken bewust interactief. Ze zijn ook bereid om meer capaciteit in te zetten om de betrokkenheid vanuit de samenleving actief te bevorderen. Raadsleden uit recent heringedeelde gemeenten hebben hiervan meerdere voorbeelden gegeven.

De huidige Liemerse gemeenten hebben alle vier een kernenbeleid ontwikkeld. Alle gemeenten kennen een vorm van wijkgericht werken en hebben meerdere wijk- en/of dorpsraden. Alle gemeenten stellen daarvoor ook een beperkte vergoeding beschikbaar voor organisatiekosten. In Westervoort en Duiven beschikken de wijk- en dorpsraden over een budget voor kleine maatregelen binnen het gebied.

[12] Herweijer en Fraanje, 2008.
[13] B&A groep, Vier jaar later, Impact van Drentse herindelingen in beeld, 2002.

Behalve in het kernenbeleid komt de interactie met burgers ook tot uitdrukking in de manier waarop de gemeenten belanghebbenden betrekt bij beleidsontwikkeling en de uitvoering van projecten. Voor dit reguliere 'interactief werken' heeft Duiven een specifieke beleidsnotitie *'Besturen met burgers'*. De overige Liemerse gemeenten hebben op dit punt geen expliciet vastgestelde werkstijl.

In de praktijk hebben alle vier de gemeenten de laatste jaren experimenten gedaan met interactief werken. Uit ons onderzoek blijkt echter dat dit afhankelijk is van de inzet van individuele ambtenaren en bestuurders. Ondanks beleid, inspraakverordeningen en/of uitspraken in college-akkoorden kan in geen van de Liemerse gemeenten gesproken worden van een vaste handelwijze.

Er is dus nog aanmerkelijke winst te behalen in het betrekken van belanghebbenden bij het werk van de gemeenten. Interactief werken is op zichzelf bekend terrein in gemeenteland. Tegenwoordig wordt vaak zelfs gesproken van 'overheidsparticipatie' in plaats van 'burgerparticipatie'. Het gaat er niet alleen om dat burgers participeren in processen van de overheid, maar juist dat de overheid vaak participeert in maatschappelijke processen. Voor de praktische vormgeving van participatie wordt gebruikgemaakt van 'participatieladders', zoals de Participatiewijzer van de Nationale Ombudsman. In de huidige Liemerse gemeenten wordt hier echter nog beperkt aandacht aan geschonken. Geen van de gemeenten voldoet aan de Participatiewijzer.

Het is aannemelijk dat hiervoor na een herindeling meer tijd en kennis beschikbaar zal worden gesteld, omdat het dan een belangrijke prioriteit wordt. Hierdoor gaat de feitelijke betrokkenheid van burgers, verenigingen, instellingen en bedrijven er doorgaans op vooruit, in plaats van achteruit. Illustraties daarvan zijn tijdens het tweede werkatelier gegeven door raadsleden uit Súdwest -Fryslân, Oude IJsselstreek en Lingewaard. In Súdwest -Fryslân (82.000 inwoners, 69 kernen) is voor het kernenbeleid 6 fte vrijgemaakt en stellen dorpsraden eigen visies op, waarvoor ook geld beschikbaar is.

3.4 Draagvlak

In dit onderzoek is geen nadere studie gedaan naar het draagvlak voor de herindelingsvarianten. In de vorige fase is in het *'Onderzoek Ambitiespoor'* verslag gedaan van een reeks gesprekken met verschillende stakeholders.[14]

[14] Onderzoek *Ambitiespoor Toekomst Liemerse samenwerking*, 19 maart 2013, hoofdstuk 4 plus bijlagen.

Hoofdstuk 4 Bestuurskracht

4.1 Bestuurskracht in de praktijk

Bestuurskracht is de mate waarin een gemeente in staat is om haar taken uit te voeren en haar doelen te bereiken, al dan niet in samenwerking met anderen. De bestuurskracht wordt bepaald door de kracht van de bestuurders en bestuursorganen, de kracht van de organisatie en de kracht van het maatschappelijke netwerk rond bepaalde opgaven.

Wij hebben dit uitgewerkt voor een viertal beleidsterreinen. Deze terreinen zijn bewust gekozen, omdat ze in de vorige procesfase zijn genoemd als gezamenlijke opgaven. Ze worden ook landelijk in discussies over bestuurskracht vaak genoemd. De effecten van herindeling op bestuurskracht zouden dus zeker op deze terreinen zichtbaar moeten worden. Het gaat om: de taken rond vergunningverlening en handhaving, de decentralisaties sociaal domein, het ruimtelijk-economisch beleid en de klantdienstverlening.

Uit de casusbeschrijvingen blijkt dat al deze terreinen in de Liemerse context inderdaad een bovenlokale aanpak vragen, deels om inhoudelijke en deels om organisatorische redenen.

- Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

Begin 2013 zijn in heel Gelderland (en de andere provincies) regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) opgericht, waarin de ambtelijke capaciteit voor complexe taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de gemeenten en de provincies bijeengebracht is. Aanleiding hiervoor was het standpunt van de rijksoverheid dat de individuele gemeenten onvoldoende deskundigheid en onvoldoende distantie konden opbrengen voor een adequate handhaving (Commissie-Mans).

In het kader van dit proces zijn kwaliteitseisen ontwikkeld voor de minimale omvang van een 'robuuste' specialisatie. Deze kwaliteitscriteria zijn op 28 juni 2012 bestuurlijk vastgesteld door de VNG, IPO en het kabinet. Zoals het er nu naar uitziet worden deze kwaliteitscriteria per 1 januari 2015 wettelijk vastgesteld.

Uitgangspunt is daarbij dat een eenmanspost geen robuuste specialisatie vormt, hoe goed betrokkene zijn/haar vak misschien ook verstaat. Er is geen vervangbaarheid, waardoor het werk bij afwezigheid direct stil komt te liggen. Bovendien is er geen professionele uitwisseling, terwijl dat nodig is om verarming van kennis te voorkomen. De werkdruk van alledag maakt het voor 'eenpitters' doorgaans onmogelijk om tijd vrij te maken voor het bijhouden van kennis en nieuwe ontwikkelingen in beleid en regelgeving.

Een 'robuust specialisme' vereist daarom een 'kritische massa' van twee specialisten, liefst aangevuld met een derde persoon die het vak aan het leren is en voor doorstroming kan zorgen.[15] Deze specialisten hoeven niet per se fulltime te werken, zodat een minimale formatieomvang geldt van 2,5 fte. In onderhandeling met de VNG is de minimumeis later in het proces verlaagd naar 2 fte.

Binnen het veld van VTH zijn vervolgens op grond van praktijkervaring 26 specialismen gedefinieerd, variërend van veeteelt tot afval en van geurhinder tot asbest.

De Liemerse gemeenten hebben de bijbehorende robuustheidsanalyse uitgevoerd. Daaruit is gebleken dat de gemeenten individueel op vrijwel geen van de 26 deskundigheidsgebieden robuust zijn. Met name wordt niet voldaan aan de frequentie-eis (voldoende 'workload' om de ervaring op peil te houden). Ook is duidelijk dat een 2/2-herindeling hier onvoldoende verbetering in brengt. Geconcludeerd is dat na een 4/1-herindeling voor reguliere taken wel aan de kwaliteitscriteria kan worden voldaan. (Op enkele specialistische taken blijft ook de Liemers onvoldoende robuust. Op die onderdelen zal een bredere samenwerking moeten worden aangegaan.)

[15] Programma Uitvoering met Ambitie, Kwaliteitscriteria Vergunningverlening, toezicht en handhaving, 2.0 / 2.1, 28 oktober 2010/ 7 oktober 2012

Voor de Liemers zal nog definitieve besluitvorming volgen of de reguliere VTH-taken op Liemers' niveau kunnen worden georganiseerd, als alternatief voor onderbrenging bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem.

- Ruimtelijk economisch beleid

De ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Liemers is nauwelijks lokaal te beschouwen. Ze wordt grotendeels bepaald door de dynamiek rondom Arnhem, de stadsregio, of nog grotere verbanden. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de economische relatie tussen de Randstad en het Ruhrgebied, die van grote invloed is op de dynamiek in de A12-zone. Ook de recreatie en de vrijetijdseconomie rond de grootschalige detailhandel op Nieuwgraaf hebben een boven-Liemers karakter.

De afgelopen decennia heeft dit geleid tot onderlinge concurrentie binnen de Liemers, met name tussen Zevenaar en Duiven. Er is een gezamenlijke profilering onder de noemer *'Liemers, helemaal goed'*. Dit wordt gefaciliteerd door RBT-KAN (regionaal bureau van toerisme). Achter deze campagne zit nog geen gezamenlijke inhoudelijke strategie of ambtelijke samenwerking.

In de markteconomie werkt concurrentie stimulerend voor kwaliteit en innovatie, maar het leidt ook tot winnaars en verliezers. Tussen overheden leidt concurrentie vaak tot een overaanbod, hetgeen ook in de Liemers aanwijsbaar is in de ontwikkeling van grootwinkellocaties, bedrijventerreinen en woningbouwlocaties.

De individuele gemeenten proberen aan de betere kant van zo'n concurrentieslag te blijven. De laatste jaren lijkt Duiven hierbij in het voordeel, zowel in de markt als in het provinciale/ stadsregionale beleid. Sprekend voorbeeld daarvan is de recente erkenning van Nieuwgraaf als (boven)regionale grootwinkelconcentratie. Op langere termijn is te voorzien dat de economische ontwikkeling zich uiteindelijk ook verder oostwaarts langs de A12 zal gaan ontwikkelen, zeker na de doortrekking van de A15. Het is daarom heel wel denkbaar dat in volgende decennia juist op Zevenaars grondgebied de beste ontwikkelkansen gaan ontstaan.

Intussen leidt een overaanbod per saldo tot verliezen, die hoe dan ook op de belastingbetaler verhaald moeten worden. Een gecoördineerde, niet-concurrerende programmering biedt strategische voordelen voor de gezamenlijkheid, zowel in perioden van economische voorspoed als wanneer (zoals nu) neerwaartse bijstellingen nodig zijn.

Verder blijkt uit de casusbeschrijving dat er op dit moment geen gecoördineerde ontwikkelstrategie wordt gehanteerd. Niet tegenover marktpartijen (hoewel er onderling geen prijzenslag plaatsvindt) en niet in het optreden naar provincie en/of stadsregio. De Liemerse bestuurders stemmen hun inbreng normaal gesproken niet van tevoren af.

Daarnaast is gebleken dat alle vier de bestaande gemeenten slechts zeer beperkt capaciteit beschikbaar hebben voor economisch ontwikkelingsbeleid; bij elkaar opgeteld nog geen 3,5 fte. Het merendeel van die capaciteit gaat bovendien op aan de rol van bedrijfscontactfunctionaris. Dat is een waardevolle rol in de gemeentelijke dienstverlening, getuige ook de goede score qua ondernemingsvriendelijkheid (zie verderop). Maar het is geen rechtstreekse bijdrage aan de economische ontwikkelingsstrategie.

Een gezamenlijke aanpak zou een stevige impuls kunnen betekenen, met name rond de recreatieve en vrijetijdseconomie, waarvoor in de Liemers met jaarlijks meer dan vier miljoen dagbezoekers grote kansen liggen.

We hebben geïnventariseerd welke ambities voor bedrijventerreinen, woningbouw, infrastructuur en vrijetijdseconomie aan de orde zijn in beide herindelingsvarianten en hoe die ondersteund zouden kunnen worden. Geconstateerd is dat in een 4/1-herindeling een voldoende robuuste bemensing zou ontstaan door het bijeenbrengen van de thans beschikbare formatie. Bij een 2/2-herindeling is dat niet het geval.

Decentralisaties sociaal domein

Bij de decentralisaties in het sociaal domein is een bovenlokale aanpak nodig voor specialistische zorg en voor regie en beleid op de ontwikkeling van een ‘gekantelde’ aanpak. Die kanteling betreft niet alleen gemeenten zelf, maar ook zorgaanbieders, cliënten en hun omgeving. Die ‘transformatie’ is eigenlijk de grootste uitdaging voor de komende jaren.

Het directe klantcontact zal waarschijnlijk georganiseerd gaan worden in integrale sociale teams, die in de meeste regio’s georganiseerd zullen worden in verzorgingsgebieden van 11.000-22.000 inwoners. Die schaal is in elk van de bestaande gemeenten bereikbaar.

Dit betekent echter niet dat maatwerk niet meer via lokale beleidsvorming zal verlopen. Het concept van ‘één integraal plan per huishouden’ vraagt maatwerk op een veel kleinere schaal. Per casus zal het zorgaanbod sterk uiteen kunnen lopen, ook binnen één gemeente. Beleidsmatige sturing zal primair plaatsvinden door het formuleren van uitgangspunten, procesvereisten en toezicht op patronen in de uitvoeringspraktijk.

Een goede professionele praktijk kan alleen ontstaan door intensieve uitwisseling tussen meerdere sociale teams. Uit onze uitwerking blijkt dat dit minimaal de schaal vereist van de Liemers, met vier tot zes sociale teams. In principe biedt de Liemers voldoende professionele massa: een goede aansluiting bij het in de Liemers georganiseerde bedrijfsleven (voor re-integratietaken) en voldoende positie in het contact met bovenregionale zorgaanbieders. Potentieel zou er daarom een goede beleidsmatige beïnvloedingspositie kunnen worden georganiseerd.

In december is een voorstel voor een Liemerse samenwerking aan de vier colleges voorgelegd. Dat is een belangrijke stap vooruit, al worden er in het voorstel toch weer slagen om de arm gehouden. Het staat overigens nog te bezien of dit voorstel in het grotere verband van de regio Arnhem-Noord overeind zal blijven. Vanuit Arnhemse organisaties wordt gepleit voor een aanpak op grotere schaal dan de Liemers, in ieder geval voor re-integratie/participatie.

Een belangrijke onderzoeksbevinding is dat de betrokken medewerkers in de afgelopen periode onvoldoende slagkracht hebben ervaren om de ontwikkelingen in het sociale domein te kunnen bijhouden en te kunnen beïnvloeden. De decentralisaties zullen bepalend worden voor misschien wel 50% van de gemeentelijke begrotingen. Maar tot op dit moment is het nog niet gelukt de onderlinge discussie af te ronden over het vrijmaken van capaciteit voor een procesmanager. Voor de ontwikkeltaak rond de decentralisaties was in de bestaande gemeenten slechts beperkt capaciteit beschikbaar: zo’n 1,5 fte per gemeente.

Dit staat in scherp contrast met de kwaliteit en capaciteit die wordt ingezet door een gemeente als Arnhem, door het werkvoorzieningsschap Presikhaaf en door de zorgaanbieders. Als gevolg daarvan was de inbreng van de Liemerse gemeenten in de regionale ontwikkeling tot nu toe eerder volgend dan sturend, zowel in tijd als wat betreft de inhoud van de ideeënontwikkeling.

Al met al hebben de betrokken ambtenaren het gevoel gehad dat ze achter de feiten aan liepen. Daarbij speelt ook dat de Liemerse gemeenten op bestuurlijk niveau niet tot een eenduidige strategie waren gekomen en ook niet één bestuurlijk boegbeeld naar voren hebben geschoven. Een groot deel van de beschikbare tijd gaat verloren aan onderlinge afstemming. Het bestuurlijke afstemmingsproces wordt als stroperig ervaren, waardoor de handelingssnelheid in vergelijking tot andere spelers laag is.

Deze casus vormt een duidelijke illustratie van het type bestuurskracht dat kleinere gemeenten vaak ontberen. Op ambtelijk niveau mist men vaak de tijd om strategische ontwikkelingen bij te houden. De bestuurlijke aandacht leek tot nu toe meer gericht op de onderlinge variatie dan op strategisch opereren op de (boven)regionale schaakborden. In vergelijking met grote spelers in de omgeving kan men bovendien minder inhoudelijke en tactische kwaliteiten op de been brengen.

De recente gezamenlijke beleidsnotitie biedt kansen om het been bij te trekken. Dat kan overigens niet wachten op herindelingsdiscussies. Voor de optie van een Liemerse uitvoeringsorganisatie geldt komend voorjaar als beslissende fase/laatste kans.

- Klantdienstverlening/ KCC

Voor hun dienstverlening werken de meeste gemeenten in Nederland inmiddels vanuit het zogenoemde concept Antwoord©. Antwoord© onderscheidt een aantal ontwikkelingsfasen. Alle vier de Liemerse gemeenten hebben in hun beleid vastgelegd dat ze zich willen ontwikkelen naar fase 3 met elementen van fase 4. Dit betekent één centrale ontvangst voor alle contacten met de burger. De burger hoeft een vraag maar één keer te stellen en het antwoord is juist, volledig en actueel. Er wordt naar gestreefd om 80% van de vragen direct af te handelen. Dit vraagt onder meer een centraal zaaksysteem en toegang tot procesinformatie uit de backoffice. In fase 4 heeft het KCC (Klantcontactcentrum) de regie over de afhandeling van klantvragen. De burger wordt altijd correct en integraal geholpen, ongeacht het kanaal (balie, telefoon, website) of het moment dat de klant kiest.

De Liemerse gemeenten streven naar een KCC dat de meest voorkomende producten integraal kan afleveren, zodat alleen in complexe situaties hoeft te worden doorverwezen naar achterliggende vakafdelingen.

Op visieniveau sluiten de Liemerse gemeenten goed bij elkaar aan. Dit betekent niet dat de huidige dienstverlening als onvoldoende wordt ervaren. In klantonderzoeken scoren de Liemerse gemeenten ruime voldoendes. In recent onderzoek van MKB Nederland staat de gemeente Duiven met een score van 7,4 zelfs op een tweede plaats als meest ondernemingsvriendelijke gemeente van Gelderland. Ook Zevenaar staat in de top 10.[16]

Met het concept Antwoord© formuleren de Liemerse gemeenten echter een meer toekomstgericht doel. Het is een ontwikkeling die inmiddels in heel Nederland als de normale ‘state-of-the-art’ wordt beschouwd. In de praktijk zitten de gemeenten nog in verschillende fasen van dit proces. De door de VNG omarmde doelstellingen voor 2015 lijken binnen de Liemers niet op tijd haalbaar (overigens geldt hetzelfde voor de meeste andere gemeenten in deze schaalgrootte).

Hierbij spelen drie factoren: ontwikkelkracht, (ICT-)systemen en specialisatie.

De voor dit traject benodigde ontwikkelcapaciteit begroten wij op 6 fte gedurende de eerstkomende jaren, afbouwend naar 3 fte. Op dit moment is hiervoor beschikbaar 1 fte bij Westervoort, 0,3 fte bij Duiven, 0,6 fte bij Zevenaar, 0,5 fte bij Rijnwaarden. Per individuele gemeenten is dit dus ten enenmale onvoldoende. Indien deze capaciteit bijeen zou worden gevoegd, zou het structureel voldoende zijn (2,9 fte), maar voor de eerstkomende jaren nog 100% te weinig om de ontwikkeling in het afgesproken tempo door te zetten. Dat de ontwikkeling tot nu toe achterblijft mag dus niet verbazen.

Als er één KCC ontwikkeld zou kunnen worden voor meerdere gemeenten, zou de benodigde inzet meer dan evenredig afnemen. Op dit moment zijn er per kanaal vier, steeds iets anders ingerichte toegangen. Ook zijn er vier backoffices met afwijkend georganiseerde afdelingen, met steeds andere werkprocessen en zaaksystemen. Dat zijn per kanaal vier combinaties, dus driemaal vier. Per combinatie bestaan er andere werkprocessen, specifieke werkafspraken en specifieke webcontent. De uitwisselbaarheid van medewerkers is daardoor minimaal. In een 2/2-herindelingsvariant blijven er driemaal één combinaties. In een 4/1-herindeling daalt het aantal combinaties tot driemaal één. De ontwikkelopgave neemt dus af van twaalf naar zes naar drie combinaties.

Een voorspoedige ontwikkeling van concept Antwoord© kan alleen verwacht worden na het bundelen van de kracht van de vier Liemerse gemeenten. Zonder dat zijn er slechts mondjesmaat vorderingen realiseerbaar. Een 4/1-herindeling zou als vanzelf leiden tot realisatie van de bestaande beleidsvisies binnen een termijn van enkele jaren. In geval van een 2/2-herindeling wordt aanbevolen om toch te kiezen voor een uniforme inrichting van de

[16] MKB-Nederland, *MKB-vriendelijkste gemeente van Nederland*, 2013

KCC's, de zaaksystemen en de andere backofficeprocessen. Inmiddels is er dan ook gekozen voor een gezamenlijke ICT-structuur. De beleidsinhoud kan per gemeente verschillen, zolang de processen maar hetzelfde zijn. Zonder dergelijke bundelingen schuift de realisatie van de vastgestelde ambities op de lange baan.

Afspraak of inloop

Een bijkomende factor is de specialisatie van medewerkers aan de balie of telefoon. Binnen concept Antwoord© behandelt men het liefst zo veel mogelijk zaken op afspraak. Dat biedt gelegenheid om de juiste deskundigheid aan tafel te brengen en de workload efficiënt en evenwichtig te verdelen.

Het openhouden van een 'open inloop' vergt minimaal twee à drie medewerkers per kanaal, gedurende de gehele openingstijd. Bij dat minimumaantal zou ieder van de aanwezige medewerkers alle inkomende vragen moeten kunnen behandelen. Want als je maar twee of drie medewerkers aan een balie of telefoon hebt, is er nauwelijks ruimte voor specialisatie. Dit terwijl de inkomende vragen variëren van een paspoort tot een huwelijk, van een uitkering tot een Wmo-aanvraag, van een evenementenvergunning tot een aanvraag voor het slopen van asbest.

In de praktijk van de bestaande frontoffices hebben medewerkers niet die brede deskundigheid. De kennisbreedte is doorgaans verdeeld over ten minste drie specialisaties: burgerzaken, sociale zaken en vergunningen. Daarmee kunnen medewerkers 80% van de inkomende vragen zelfstandig afhandelen. Doorverwijzing voor de overige 20% wordt acceptabel geacht. In de praktijk vraagt een volwaardig kanaal dus om driemaal twee à drie medewerkers.

Het inrichten van één centrale baliefunctie en één telefonisch KCC zou niet strijdig zijn met de vastgestelde dienstverleningsvisies. Bovenstaande globale berekening maakt inzichtelijk waarom decentrale servicepunten in de praktijk vaak niet duurzaam in gebruik blijven. Het kost te veel formatie om op de breedte van vragen berekend te zijn. Hoewel soms tussendoor bureauwerk kan worden gedaan, ontstaat er onvermijdelijk inzetverlies door pieken en dalen bij de inloop.

De praktijk wijst bovendien uit dat verreweg de meeste burgers er geen moeite mee hebben om een aantal kilometers verder te reizen als daar een volwaardige frontoffice is waar men direct kwalitatief wordt geholpen. In de Liemers is dit al eerder gebleken bij de servicepunten in Angerlo en Pannerden, die beide enkele jaren na de herindeling van die gemeenten weer zijn opgeheven.

4.2 Bevindingen bestuurskracht

Op de norm van 'kritische massa' zijn uiteraard allerlei nuanceringen aan te brengen. In grote lijnen is het voor gemeenteraden niettemin een bruikbare norm om een indruk te krijgen van de robuustheid van een bepaalde taak. Als voor een bepaalde taak minder dan 2 à 3 fte beschikbaar is, kan er in principe van worden uitgegaan dat de kwetsbaarheid hoog is en er geen sprake kan zijn van een 'robuuste specialisatie'.

Voor de goede orde: Dit staat los van de kwaliteit van de betrokken individuele medewerkers, die uitstekend kan zijn. Het gaat erom dat de organisatorische borging van een taak beneden de 2 à 3 fte niet kan worden verzekerd.

Op de onderzochte beleidsterreinen blijkt dat per gemeente te beperkt capaciteit beschikbaar is om de door de gemeente zelf vastgestelde of door hogere overheden opgelegde ambities te realiseren. Op alle onderzochte beleidsvelden is thans sprake van 'eenmansposten'. Dat kan niet gezien worden als een volwaardige invulling van de betreffende taak. De inzet is kwetsbaar bij afwezigheid. De ruimte om ontwikkelingen en vakkennis actueel bij te houden ontbreekt doorgaans. Er is geen mogelijkheid voor de onderlinge kennisuitwisseling, die essentieel is voor het onderhouden van een specialisme.

Voor de onderzochte ambities bestaat wel politieke steun, maar door de personele krapte vloeit de capaciteitsinzet stelselmatig naar de reguliere productie van alledag. Vanwege wettelijke taken, acute klantvragen en wettelijke afhandelingstermijnen lijkt het werk van

alledag niet uit te stellen. Dat is een bekend effect in timemanagement: *'het urgente verdringt het belangrijke'*. Dit is ook zichtbaar op de door ons onderzochte terreinen.

De casusbeschrijvingen tonen aan dat er op deze terreinen feitelijk geen robuuste capaciteitsinzet plaatsvindt. Als dit voor deze geselecteerde ambities geldt, zal dit op vergelijkbare wijze terug te vinden zijn op andere beleidsterreinen. Het patroon binnen de Liemerse gemeenten is dat met veel inzet en betrokkenheid de reguliere taakuitoefening in de lucht wordt gehouden, ten koste van de inzet op strategisch-tactische ontwikkelingen.

De casusbeschrijvingen maken ook inzichtelijk wat de consequenties daarvan zijn:

- Er ontstaat *praktische kwetsbaarheid*: Werk blijft liggen bij afwezigheid van een ambtenaar.
- Er ontstaat *kennis-tekort*: Werk wordt soms wel in teamverband opgevangen, maar dan is de breedte van onderwerpen zodanig dat de medewerkers niet voldoende inhoudelijk op de hoogte kunnen blijven. De klant wordt kwalitatief onvoldoende geholpen. Er ontstaan fouten, waarbij het soms onevenredig veel tijd en geld kost om deze te herstellen of te vergoeden.
- Er ontstaat *vertraging*: Er wordt mondjesmaat en met horten en stoten tijd ingezet, waardoor het beoogde resultaat soms toch bereikt wordt, maar met een doorlooptijd die een veelvoud bedraagt van wat normaal gesproken mogelijk zou zijn.
- Er ontstaan *strategische tekorten*: In externe krachtenvelden wordt minder tijd, kennis en vaardigheid ingezet dan nodig is om grip te houden op de ontwikkeling. Andere partijen gaan daardoor de ontwikkeling bepalen. De gemeente komt in een volgende rol. Op sommige terreinen wordt dit zelfs als een structureel gegeven beschouwd en ontstaat een afwachtende, reactieve houding.

Binnen de Liemers speelt dit het sterkst in de gemeente Rijnwaarden, waar politiek en inwoners kennelijk een lager voorzieningenniveau en een magerder niveau van taakuitvoering accepteren. De buurgemeenten kijken met bewondering naar de maatschappelijke zelfredzaamheid in die gemeente. Ze kijken soms ook kritisch naar Rijnwaarden, omdat ambtelijk en bestuurlijk steeds vaker geleund wordt op de inzet van buurgemeenten.

Deze situatie wordt kennelijk geaccepteerd omdat betrokken bestuurders en ambtenaren weten dat de gemeente 'moet roeien met de riemen die men heeft'. Men is niet anders gewend. Men accepteert dat er slechts mondjesmaat kan worden gewerkt aan de realisatie van ambities.

Anderzijds is de roep om herindeling een teken dat men zich juist niet wil neerleggen bij deze situatie. Herindeling wordt door velen gezien als een kans op een kwaliteitsimpuls, zonder verhoging van de totale organisatiekosten.

De bestuurskracht van de gemeentelijke organisatie(s) zal toenemen na een 2/2-herindeling en nog verder toenemen na een 4/1-herindeling. De casusbeschrijvingen tonen concreet aan dat bij een 4/1-herindelingsvariant alsnog robuuste specialisaties en ontwikkelteams kunnen worden gevormd (met minimaal 2 à 3 fte per specialisme of ontwikkeltaak). Dit effect ontstaat zonder uitbreiding van de formatie, gewoon door bestaande capaciteit te bundelen.

De casusbeschrijvingen tonen ook aan dat bij een 2/2-herindelingsvariant op dit punt een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie ontstaat, maar nog geen robuuste specialisatie of robuust ontwikkelteam. De thans beschikbare capaciteit blijft ook opgeteld onder een robuust niveau.

Alternatieven

Voor alle onderzochte terreinen geldt dat extra inzet van capaciteit en kwaliteit na een herindeling gemakkelijker of zelfs vanzelfsprekend wordt. Herindeling is echter niet per definitie een voorwaarde daarvoor. Het staat gemeenten vrij om voor bepaalde prioriteiten ook in de huidige setting meer formatie beschikbaar te stellen.

Ons onderzoek wijst uit dat de Liemerse gemeenten er in de praktijk niet toe gekomen zijn om op deze prioritaire terreinen uit eigen middelen robuuste ontwikkelteams samen te stellen. Dat is geen toeval, maar een logisch patroon, gegeven de krapte van de formaties (zie paragraaf Organisatie). Voor de bestaande gemeenten zou het erg kostbaar zijn om over een breedte van prioriteiten steeds extra formatie beschikbaar te stellen. Meer selectief behoort het echter tot de mogelijkheden, indien gemeenteraden bereid zijn daarvoor middelen beschikbaar te stellen.

Daarnaast is het mogelijk om bundeling van capaciteit en expertise te realiseren door intergemeentelijke samenwerking. Op een aantal terreinen is dit ook gebeurd. Te denken valt aan uitvoering binnen de SdL (Samenwerking de Liemers) op het terrein van Inkoop, ICT en de Sociale Dienst. Samenwerking vindt soms ook plaats in de beleidsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld in de casus Decentralisaties.

Onze casussen laten echter zien dat in de praktijk de behoefte aan lokale beïnvloeding nog vaak domineert. Tot nu toe is de Liemerse samenwerking nog te weinig een zaak van vertrouwen, loslaten en sturen op resultaten. De winst van bundeling gaat daardoor grotendeels weer verloren in het proces van onderlinge afstemming.

Ook dit is geen toeval, maar een logisch uitvloeisel van de actuele verhoudingen in de Liemerse samenwerking. In principe is dat wel veranderbaar. Ons onderzoek toont aan dat er binnen de onderlinge samenwerking nog veel efficiencywinst te behalen is als deelnemende gemeenten bereid zouden zijn om meer afstand te nemen van de dagelijkse gang van zaken en vaker een uniforme aanpak accepteren. Het verdient aanbeveling om daarop veel strakker te sturen. Zeker in een 2/2-herindelingsvariant, omdat daarin meerdere Liemerse samenwerkingen zullen blijven bestaan.

4.3 Overige aspecten bestuurskracht

Ambtelijke inzet is niet de enige factor voor bestuurskracht. Zoals gezegd wordt bestuurskracht ook bepaald door de kracht van bestuurders/ bestuursorganen en de kracht van maatschappelijke netwerken rondom bepaalde opgaven.

- Bestuurskracht maatschappelijke netwerken

Wat betreft de ***maatschappelijke instellingen*** blijkt uit de casusbeschrijvingen dat bijvoorbeeld de zorgaanbieders (boven)regionaal zijn georganiseerd. Ze zijn niet genegen en niet in staat om hun productaanbod en hun werkprocessen voor tientallen individuele gemeenten op maat te maken. Een goede ‘onderhandelingspositie’ ontstaat volgens de betrokken professionals pas bij een verzorgingsgebied van 80.000 of meer inwoners.

Binnen het ***bedrijfsleven*** is een goede samenwerking gegroeid op Liemerse schaal (overigens inclusief Montferland en Doesburg). Dit biedt goede aanknopingspunten voor afspraken rond de re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Door de samenwerkende bedrijven wordt gevraagd om uniformering van beleid op Liemerse schaal, niet alleen op sociaal, maar ook op ruimtelijk en economisch terrein (zie hiervoor de gespreksverslagen uit de vorige onderzoeksfase ‘Ambitiespoor’). Het is voor het bedrijfsleven gemakkelijker als ze niet met meerdere gemeenten contact hoeven te onderhouden, met per gemeente verschillende regelingen en bepalingen.

Dit laatste geldt ook voor ***partners in de culturele sector***, de sport en het verenigingsleven. Verenigingen en instellingen die in meerdere gemeenten werken hebben aangegeven veel tijdwinst te kunnen boeken als ze in plaats van viermaal maar tweemaal of zelfs maar eenmaal met de gemeente hoeven te overleggen dan wel niet vier verschillende subsidieformats hoeven te hanteren maar slechts twee of slechts één.

Een herindeling vergroot dus niet alleen de slagkracht van de gemeente(n), maar het vergemakkelijkt ook het functioneren van maatschappelijke organisaties.

Extra bestuurskracht kan ook gezocht worden in ***samenwerking op boven-Liemerse schaal***. Naast de onderlinge samenwerking zijn de Liemerse gemeenten betrokken bij een reeks grootschaliger samenwerkingsverbanden. Te denken valt aan de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM), de Omgevingsdienst Regio Arnhem, Presikhaaf Werkvoorziening, Onderwijshuisvesting en Volwasseneducatie en het Streekarchivariaat.

Het werkatelier over de regie op 'verbonden partijen' heeft uitgewezen dat er geen systematische analyse is gemaakt van de risico's, de regiedoelstellingen en de intensiteit waarmee men toezicht wil houden. In veel gevallen blijft de beïnvloeding beperkt tot het bespreken van de financiële stukken. Sommige bestuurders worden daarbij vanuit hun eigen organisatie geadviseerd, anderen niet. Slechts bij uitzondering vindt vooraf afstemming plaats over de inzet vanuit de Liemers, al trekt men in vergaderingen graag samen op. Eerdere afspraken over het onderling verdelen van de beoordeling van jaarstukken zijn in de praktijk in het slop geraakt en worden naar aanleiding van ons onderzoek weer opgepakt.

De aansturing van verbonden partijen is per definitie minder direct dan de aansturing van de eigen organisatie. Afstand nemen van de dagelijkse gang van zaken is bij sommige regelingen ook de bedoeling. Raadsleden ervaren echter vaak dat zij nauwelijks grip hebben op verbonden partijen en weinig andere keus hebben dan achteraf het gevoerde beleid te fiatteren. Ook als er wel degelijk beleidsmatige afwegingen aan de orde zijn.

Ons onderzoek toont aan dat er in de regie op verbonden partijen nog veel winst te behalen valt. Dit kan door vooraf expliciet beleidsmatige kaders te stellen en door bestuurlijk en ambtelijk proactiever te sturen op basis van een systematische regievisie. Daarbij kan ook worden afgewogen hoeveel capaciteit men hieraan wil besteden (via een risicoanalyse) en hoe dat onderling kan worden verdeeld (bijvoorbeeld via een adoptiemodel).

Dit is van belang voor alle herindelingsvarianten en zeker als er geen herindeling zou komen. Met een herindeling, zeker in de 4/1-variant, zal het relatieve gewicht van de Liemers belangrijk toenemen. Daardoor zal de invloedspositie versterkt worden, maar zal men als grotere partner zelf ook meer verantwoordelijkheid voelen voor het succes van verbonden partijen. Dit is zeker relevant voor de Liemers, omdat wonen, werken en recreëren in dit gebied een bovenlokale schaal hebben.

- Kwaliteit van bestuurders

Wat betreft de *kwaliteit van bestuurders* geeft eerder onderzoek een positief effect aan, althans in de waarneming van respondenten. Kwaliteit van bestuurders is echter moeilijk te meten en niet zomaar te relateren aan de omvang van gemeenten. Voor bestuurders geldt evengoed als voor ambtenaren dat een grotere gemeente hogere salarissen kan bieden en een beter carrièreperspectief.

Ter relativering moet vermeld worden dat andere factoren (inhoudelijke uitdagingen en bestuurlijke cultuur) medebepalend zijn voor de aantrekkingskracht op kandidaten. Bovendien worden politiek-bestuurlijke functies nog steeds vaak als een roeping gezien, waarbij het werken voor de eigen gemeenschap belangrijker is dan het carrièreperspectief. Desondanks is de wervingskracht van een 40.000-gemeente en helemaal een 80.000-gemeente in principe groter dan die van de huidige gemeenten. Op termijn en gemiddeld genomen mag daarvan een positief effect verwacht worden op de competenties van de bestuurders.

Iets vergelijkbaars geldt voor raadsleden. Voor raadsleden speelt daarnaast de omvang van de vergoeding een belangrijke rol. In het hoofdstuk Bestuur is beschreven dat de raadsvergoeding in de huidige gemeenten onvoldoende is om een alternatief te zijn voor een betaalde baan, ook niet in deeltijd. Voor 40.000-gemeenten is de vergoeding al beter: € 1.157,- per maand. In een 80.000-gemeente is de vergoeding € 1.354,- per maand. Beide zijn voldoende om een inkomensverlies op te vangen als raadsleden besluiten bijvoorbeeld een dag minder te gaan werken. Zo'n herindeling biedt dus een reële optie om het raadslidmaatschap uit te voeren als ware het een deeltijdbaan. Dat komt uiteraard de inhoud en kwaliteit van het raadswerk ten goede.

4.4 Conclusie bestuurskracht

Ons onderzoek laat zien dat herindeling belangrijk zal bijdragen aan de bestuurskracht, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het draagt bovendien bij aan het functioneren van maatschappelijke partners.

Dit betekent niet dat een herindeling naar 80.000 inwoners politiek-bestuurlijk noodzakelijk is. De bestuurskracht die een gemeente wil hebben hangt mede af van de eigen ambities. Een grotere organisatie kan meer ambities vervullen. Dat leidt ertoe dat grotere gemeenten doorgaans ook meer ambities gaan koesteren.[17] Of dat wenselijk is en of je daar een herindeling voor over hebt, blijft een politieke afweging.

> Een belangrijke contextfactor in deze afweging is de ontwikkeling van het binnenlands bestuur. De laatste kabinetten streven naar het afslanken van de rijksoverheid, het terugdringen van centrale regelgeving, het begrenzen van de provinciale autonomie en een toenemende beleidsvrijheid voor gemeenten. Beoogd wordt om bureaucratische regels te vervangen door maatwerk en directe interactie met burgers en hun omgeving.
>
> De decentralisaties in het sociaal domein zijn een veelbesproken voorbeeld hiervan, maar de tendens is breder: zie bijvoorbeeld de Omgevingsvergunning en concept Antwoord©.
>
> Het gaat om een nieuwe visie op de toekomst van het binnenlands bestuur, met de gemeenten als ‘eerste overheid’ en leverancier van professioneel maatwerk. Deze ontwikkeling vraagt van gemeenten nieuwe bestuurlijk-organisatorische ambities. Voor veel gemeentebestuurders is juist deze visie de reden waarom zij bereid zijn tot schaalvergroting van hun gemeente. Het kabinet[18] ziet dit zelfs als een noodzakelijke voorwaarde voor decentralisatie en ontbureaucratisering.
>
> Het aanvankelijk genoemde getal van 100.000-plus is inmiddels genuanceerd. Maar de strekking blijft dat de optimale schaalgrootte van gemeenten mede bepaald zou moeten worden door de vraag hoe groot je de rijksoverheid en provinciale overheid wilt hebben. Grotere gemeenten maken een kleinere rijksdienst en kleinere provincies mogelijk.

[17] Allers, *Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op*, in ESB, 28 mei 2010.
[18] Minister van BZK, *Decentralisatiebrief*, 19 februari 2013, nr. 2013-0000108917.

Hoofdstuk 5 Organisatie

In beide herindelingsvarianten worden nieuwe organisaties gevormd vertrekkend vanuit de huidige vier organisaties. Normaal gesproken treden met de groei van een organisatie bepaalde *schaalvoordelen* op: meer kennis en specialisatie, minder kwetsbaarheid en een breder draagvlak voor investeringen, systemen en staffuncties. De organisatie wordt daardoor efficiënter. Dit effect werkt niet oneindig. Boven een bepaalde omvang gaan *schaalnadelen* overheersen, met name onoverzichtelijkheid, toenemende complexiteit en lange lijnen.[19]

5.1 Optimale schaal

Op grond van uitgebreid benchmarkonderzoek in heel Nederland (ook in de vier Liemerse gemeenten) beschrijft bureau Berenschot de balans tussen voor- en nadelen als volgt:

> *"De optimale omvang ligt in onze optiek tussen de 20.000 en 80.000 inwoners. Gemeenten kleiner of groter dan deze bandbreedte hebben te maken met nadelen vanuit efficiency- en effectiviteitsoverwegingen."*[20]

Berenschot geeft aan dat gemeenten binnen de optimale bandbreedte van 135-700 fte / 20.000-80.000 inwoners wel profiteren van schaalvoordelen, maar nog weinig last hebben van schaalnadelen. Als verklarende factoren draagt Berenschot aan: Deze gemeenten hebben een goede positie op de arbeidsmarkt. Ze hebben gelegenheid om specialisten aan te trekken die kunnen zorgen voor kwaliteit van beleid. Gemeentelijke organisaties in deze bandbreedte zijn nog transparant, met een hanteerbare omvang en een realistisch evenwicht tussen zuinigheid en ambities, bij een relatief hanteerbare maatschappelijke problematiek.

Een kanttekening van Berenschot is wel dat de kleinere gemeenten binnen deze range na de decentralisaties *'voor een moeilijke opgave komen te staan'"*. De huidige onderzoeksgegevens betreffen het bestaande takenpakket. Als de decentralisaties doorzetten, zal op termijn de vereiste schaalgrootte toenemen.

Desondanks kan de conclusie zijn dat beide herindelingsvarianten liggen binnen de bandbreedte van de optimale organisatiegrootte voor gemeenten. De effectiviteit en efficiency zal in beide varianten in principe beter zijn dan bij de schaalgrootte van de huidige gemeenten Rijnwaarden en Westervoort en ook beter dan bijvoorbeeld bij een gemeente als Arnhem, die te maken heeft met schaalnadelen.

We baseren ons in deze paragraaf met name op onderzoek en publicaties van Berenschot, omdat zij de meest omvattende benchmarkbestanden hebben en eerder alle vier de Liemerse gemeenten hebben geanalyseerd. De hier verwoorde conclusies stroken echter met benchmarkgegevens van andere bureaus en beschikbaar wetenschappelijk onderzoek, zoals vermeld in noot 2.

5.2 Overhead

De efficiency van gemeentelijke organisaties is moeilijk in één getal te vangen. De indicator die het beste beeld geeft is de omvang van de overhead, dat wil zeggen de niet-ondersteunende taken. Naar de omvang van de overhead is veel vergelijkend onderzoek gedaan.[21] De overhead verschilt per type organisatie, maar ligt voor Nederlandse gemeenten gemiddeld tussen de 30% en 34%.

Organisaties kleiner dan 300 fte hebben schaalnadelen bij het inrichten van de overhead. Dit betreft gemeenten tot ruim 40.000 inwoners. Het optimum (30,5%) ligt in de grootteklasse van 50.000 tot 100.000 inwoners (345 tot – 880 fte). Bij gemeenten boven de 100.000 inwoners (meer dan 900 fte) loopt de overhead weer op naar 33%. Dat is weer even hoog

[19] M. Huijben, 'Groot zijn is ook niet alles', in *Openbaar Bestuur*, oktober 2002.
[20] Zie onder meer de Berenschot-rapportage voor de Liemerse gemeenten, het meest recent die voor Westervoort, 2012, pag. 12 en 13.
[21] Zie Huijben en Geurtsen, *Heeft iemand de overhead gezien?*, 6e druk, 2013.

als bij kleine gemeenten tussen de 15.000 en 30.000 inwoners. Daarna blijft het min of meer stabiel.[22]

De huidige Liemerse gemeenten doen het keurig, met een overhead beneden hun benchmark.[23] Keerzijde daarvan is dat er bij herindeling, ondanks het gunstige effect van schaalvergroting, weinig besparingspotentieel meer is binnen de overhead. Een uitzondering hierop vormt Westervoort, met een relatief hoge overhead van 38% (deels te verklaren doordat Westervoort meer taken heeft uitbesteed).

	Feitelijk totaal (bruto-formatie)	Omvang overhead	Feitelijk % overhead	Benchmark grootteklasse	Afwijking
Westervoort	*84*	32	38,6%	33,8%	+ 4,8% = + 4 fte
Duiven	*157*	46	29,4%	33,8%	- 4,4% = - 7 fte
Zevenaar	*247*	71	28,7%	32,8%	- 4,1% = - 10 fte
Rijnwaarden	*66*	20	30,6%	34,0%	- 3,4% = - 2 fte
4/1	*554*	169	30,5%	30,5%	0% = 0 fte

Deze cijfers betreffen de *overhead*. Hierna behandelen we de omvang van de *totale formatie*, ook genoemd 'bruto-formatie'. Verderop komt in de paragraaf Besparingspotentieel aan de orde dat iedere gemeente een variabele schil heeft, met taken die sommige gemeenten wel en andere gemeenten niet uitbesteden. Als je die variabele schil afzondert, resteert de *kernformatie*. De kernformatie bestaat uit de *overhead* en de zogenoemde *beleidskern*.

Voor iedere gemeente zijn er dus meerdere gegevens verzameld, die we hieronder apart zullen behandelen.

5.3 Omvang van de organisatie

Herindelingsonderzoek, onder meer van Allers,[24] laat zien dat bij grotere gemeenten de totale omvang van ambtelijke organisaties per 1.000 inwoners niet afneemt, maar juist licht toeneemt.

Dat blijkt ook uit de benchmarks van Berenschot:
- gemeenten onder 15.000 inwoners: 6,3 ambtenaren gemiddeld per 1.000 inwoners;
- gemeenten 15.000-30.000 inwoners: 6,8 ambtenaren gemiddeld per 1.000 inwoners;
- gemeenten 30.000-50.000 inwoners: 6,9 ambtenaren gemiddeld per 1.000 inwoners;
- gemeenten 50.000-100.000 inwoners: 8,8 ambtenaren gemiddeld per 1.000 inwoners;
- gemeenten boven 100.000 inwoners: 9,6 ambtenaren gemiddeld per 1.000 inwoners.

Dit aantal loopt dus flink op vanaf de grootteklasse 50.000-plus. De laatste twee klassen zijn nogal ruim en de omvang van de grootste gemeenten weegt daarin zwaar door, maar een stijgende lijn is in ieder geval zichtbaar.

De Liemerse gemeenten zitten met de omvang van hun organisatie binnen 10% marge van hun benchmark. De organisatie van Rijnwaarden is zeer kwetsbaar, maar door de SdL niet kleiner dan vergelijkbare gemeenten. Zevenaar heeft 16% meer ambtenaren in dienst dan de benchmark. Per saldo gaat het om 44 fte, waarvan 6 fte in de kernformatie en 38 fte in de variabele schil. Dit laatste is voor een groot deel te verklaren door relatief minder uitbesteding, zoals bijvoorbeeld bij de afvalinzameling en het zwembad. Onderstaande tabel geeft het overzicht, waarbij we de 60 fte formatie van de WGR-*Samenwerking de Liemers* (SdL) pro rato hebben toegerekend (dit sluit nauw aan bij de feitelijke verdeelsleutels).

[22] M. Huijben, *Overhead gewaardeerd*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, 2011.
[23] Er blijven altijd interpretatiekwesties bij het afbakenen van overhead, maar alle Liemerse gemeenten zijn afgelopen jaren doorgelicht aan de hand van dezelfde systematiek van Berenschot. Desondanks zou het niet verantwoord zijn om de hier genoemde cijfers zomaar te gebruiken voor politieke beslissingen over de gemeentelijke organisaties. Deze cijfers zijn vooral indicaties van de bij herindeling te verwachten effecten.
[24] M. Allers, 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', in *Economisch-Statistische Berichten*, 28 mei 2010; M. Allers, B. Geertsema, *Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling*, MeJudice, 9-11-2012.

Huidige formatie individuele gemeente en vergelijking met benchmark voor huidige grootteklasse						
	Inwoners 2013	Benchmark per 1.000	Totaal vlgs benchmark	Feitelijk totaal (bruto-formatie)	Afwijking in fte	Afwijking in percentage
Westervoort	15.199	6,8	103	95 *(84 + 11 SdL)*	- 8	- 8 %
Duiven	25.554	6,8	174	174 *(157 + 17 SdL)*	0	0 %
Zevenaar	32.405	6,9	224	268 *(247 + 21 SdL)*	+ 44	+ 16 %
Rijnwaarden	10.968	6,3	69	77 *(66 + 11 SdL)*	+ 8	+ 10 %

Voor de herindelingsvarianten geldt een andere benchmark. In de herindelingsvariant 2/2 hebben beide nieuwe gemeenten een benchmark van 6,9 ambtenaren per 1.000 inwoners (dezelfde grootteklasse als het huidige Zevenaar: 30.000-50.000). In de 4/1-variant valt de nieuwe gemeente in de grootteklasse 50.000-100.000 inwoners. Die klasse kent een aanmerkelijk hogere benchmark van 8,8 per 1.000 inwoners.

Huidige formatie toegedeeld naar herindelingsvarianten en vergelijking met benchmark voor nieuwe grootteklasse						
	Inwoners 2013	Benchmark per 1.000	Totaal vlgs benchmark	Feitelijk totaal (bruto-formatie)	Afwijking in fte	Afwijking in percentage
Westervoort/ Duiven	40.753	6,9	281	269 *(241 + 28 SdL)*	- 12	- 4 %
Zevenaar/ Rijnwaarden	43.373	6,9	299	345 *(313 + 32 SdL)*	+ 46	+ 13 %
Liemers	84.126	8,8	740	614	- 126	- 21 %

De combinatie Westervoort/Duiven zou dicht bij de benchmark liggen, de combinatie Zevenaar/Rijnwaarden 13% boven de benchmark. Dit wordt verklaard doordat in de huidige situatie zowel Zevenaar als Rijnwaarden boven de benchmark scoren en alleen voor het Rijnwaardense deel de benchmark iets stijgt (van 6,3 naar 6,9).

In de 4/1-combinatie ligt de optelsom van de huidige vier formaties aanmerkelijk lager dan wat gebruikelijk is voor gemeenten rond de 80.000 inwoners. Dergelijke gemeenten hebben gemiddeld tot 126 fte meer personeel. Ze vervullen daarmee meer ambities, leveren meer kwaliteit en voeren meer taken in eigen huis uit, soms ook voor omliggende gemeenten.

Bepalende factoren
De verklaring voor de omvang van gemeentelijke organisaties ligt zeker niet alleen in efficiency. De omvang van gemeentelijke organisaties wordt bepaald door drie factoren:

1. Schaalvoordelen/schaalnadelen

Wat betreft specialisatie en overhead hebben kleinere organisaties tot en met 43.000 inwoners te maken met schaalnadelen. Qua overhead ligt het optimum tussen de 50.000 en 100.000 inwoners. Grotere gemeenten ervaren weer schaalnadelen. Zo is in gemeenten met meer dan de 900 medewerkers (100.000 inwoners) een derde managementlaag vrijwel onvermijdelijk.

Volgens het hierboven geciteerde landelijk onderzoek ligt de optimale balans tussen schaalvoordelen en schaalnadelen in een brede range van 20.000 tot en met 80.000 inwoners. Beide herindelingsvarianten vallen dus in de zogenoemde ‘sweet spot’ van optimale schaalgrootte.

Op dit moment geldt dat ook al voor Duiven en Zevenaar, maar niet voor Rijnwaarden en Westervoort.

De feitelijke efficiency van een organisatie hangt af van het management en het bestuur van de organisatie. Voor een afweging tussen herindelingsvarianten is dat echter niet relevant. In alle varianten zal het uitgangspunt moeten zijn dat er op een passende manier bestuurd en gemanaged zal gaan worden.

2. Mate van uitbesteding/inbesteding

De omvang van de ambtelijke organisatie wordt nog veel sterker beïnvloed door keuzes met betrekking tot uitbesteding/inbesteding. Sommige gemeenten kiezen bij voorkeur voor het uitbesteden van taken aan de markt. Dat zal soms goedkoper zijn en soms duurder, maar het aantal ambtenaren neemt in ieder geval af. Sommige gemeenten voeren een taak liever in eigen huis uit dan dat ze die uitbesteden bij de buren of een WGR-organisatie. Als je een taak (bijvoorbeeld een sociale dienst of werkvoorziening) zelf uitvoert, heb je directere sturing, maar het aantal eigen ambtenaren neemt wel toe.

Kleinere gemeenten zijn vaker gedwongen om taken uit te besteden aan een WGR of aan de markt. Grotere gemeenten hebben hierin meer eigen keuze. Een voorbeeld daarvan is de afvalinzameling en de werf in de gemeente Zevenaar. Deze gemeente doet dat in eigen beheer en zelfs mede ten behoeve van buurgemeente Montferland. In dit voorbeeld is dat aantoonbaar gunstig (lagere lasten voor afvalinzameling), maar het betekent wel extra omvang van de ambtelijke organisatie.

De mate van uitbesteding/inbesteding kan dus, afhankelijk van de concrete taak en politieke voorkeuren, net zo goed als een voordeel of als een nadeel worden gezien. Meer zelf willen doen is een belangrijke verklaring voor het hogere aantal ambtenaren per 1.000 inwoners in gemeenten vanaf de grootteklasse 50.000-100.000.

3. Beleidsmatige ambities

Het wettelijk takenpakket van gemeenten is overal gelijk. De omstandigheden per gemeente verschillen echter sterk. Dat kan leiden tot andere keuzes in beleidsprioriteiten en beleidsmatige ambities. Die keuzes zijn bepalend voor de inrichting en omvang van de ambtelijke organisatie.

De laatste jaren zijn gemeentebesturen zich steeds bewuster van de grenzen aan de maakbaarheid van de samenleving, zeker bij beperkte financiën. Er wordt steeds meer beroep gedaan op de eigen kracht van de samenleving. Desondanks is nog steeds zichtbaar dat grotere gemeenten een actievere houding aannemen, zowel binnen hun gemeente als in hun regio. Kleinere gemeenten voelen zich vaker onmachtig tegenover maatschappelijke problemen. In bovenlokale netwerken zijn het kleine spelers, die minder in staat zijn tot het beïnvloeden van bedrijven, instellingen en andere overheden. Een typerend voorbeeld is de ruimtelijk-economische ontwikkeling. Kleine gemeenten beperken zich vaak tot goede contacten en slimme acquisitie. Grote gemeenten spelen doorgaans een bepalende rol in de ontwikkeling van hun gebied. Een ander voorbeeld is de uitvoeringsorganisatie bij de Decentralisaties: een gemeente van 80.000 inwoners of meer zal logischerwijs proberen om daar zelf een belangrijk aandeel in te nemen. Kleine gemeenten sluiten zich als vanzelf aan bij de koers die in hun omgeving wordt uitgezet.

Grotere gemeenten hebben meer bestuurskracht, maar dat betekent ook dat ze actiever sturen en daarvoor meer ambtelijke capaciteit inzetten. Volgens Allers zorgt dit ervoor dat

ambtelijke organisaties na herindeling doorgaans niet kleiner worden, ondanks efficiencyvoordelen. De behoefte aan meer bestuurskracht is een belangrijker motief voor herindeling dan de behoefte om de efficiency te verhogen. Daarom kiezen gemeentebesturen er meestal voor om vrijkomende capaciteit in te zetten om meer bestuurskracht te ontwikkelen. In de Liemers zou er door efficiencywinst ordegrootte 40 fte kunnen vrijkomen. Zie hieronder, paragaaf Besparingspotentieel.

Gemiddeld genomen zetten grotere gemeenten niet alleen de efficiencywinst in. In de loop der tijd stellen ze zelfs extra capaciteit beschikbaar. Zo blijkt uit het schema hierboven dat de formatie van de 4/1-combinatie met (werk voor) 126 fte zou kunnen groeien zonder boven het klassegemiddelde uit te steken.

Een actueel voorbeeld is de uitvoeringsdienst voor VTH (vergunningverlening, handhaving en toezicht). Als het zou lukken die toch 'binnenboord' te houden, is dat alleen al zo'n 35 fte. Kleinere gemeenten kunnen die VTH-taken niet meer in eigen huis doen. In één Liemerse gemeente zou dat wel kunnen. Dit zou niet duurder zijn, maar er zou wel meer eigen personeel zijn.

Gemeenten die meer personeel inzetten, financieren dit zelf. Dit kan uit andere begrotingsposten, bijvoorbeeld die voor uitbesteding of subsidies. Of uit nieuwe inkomstenstromen die voor grotere gemeenten gemakkelijker bereikbaar zijn (bijvoorbeeld projectontwikkeling of werk voor anderen). Het is een eigen bestuurlijke keuze in welke mate een nieuwe gemeente zich richting benchmark wil ontwikkelen. Die keuze is vervolgens medebepalend voor de bestuurskracht en de kwaliteit van de nieuwe organisatie.

5.4 Besparingspotentieel

Bij een herindeling naar 40.000 of 80.000 inwoners treden er in ieder geval schaalvoordelen op. Er ontstaat een breder draagvlak voor de kosten van investeringen in expertise, systemen en kapitaalgoederen. Ten slotte is er minder energie nodig voor besturing en management. De besparing op ambtelijke capaciteit is niet te bepalen zonder de nieuwe organisatie(s) concreet uit te werken. Een eventuele besparing is sterk afhankelijk van allerlei inrichtingskeuzes. Dat viel buiten de opdracht.

Het is wel mogelijk om een indicatie te geven van het besparingspotentieel. We kijken daarvoor niet naar de totale formatie, maar naar de zogenoemde kernformatie ('netto-formatie'). In de definitie van Berenschot zijn daar die taken uitgefilterd die in principe kunnen worden uitbesteed. Dat type taken groeit en krimpt doorgaans mee met het 'areaal': de omvang van het gebied, het aantal inwoners et cetera. Denk aan groen onderhoud of uitkeringen.

In de netto-kernformatie zit juist veel werk dat na een herindeling nog maar één keer gedaan hoeft te worden, in plaats van twee keer of vier keer. Dit geldt vooral voor allerlei ontwikkeltaken: beleidsontwikkeling, systeemontwikkeling en organisatieontwikkeling.

De netto-formatie bestaat uit *overhead* en de zogenoemde '*beleidskern*'[25].

Het besparingspotentieel binnen de overhead kan gehaald worden uit de eerder gegeven tabel. Daaruit bleek dat op dit moment feitelijk alleen Westervoort boven haar benchmark zit: ongeveer 4 fte. Duiven zit er ongeveer 7 fte onder, Zevenaar 10 fte en Rijnwaarden 2 fte. Opgeteld zou dit een formatietekort betekenen van ongeveer 15 fte.

Maar in de grootteklasse van 80.000 is de overhead-verhouding gunstiger: 30,5%. In die variant zou de overhead 15 fte dus lager mogen zijn. Per saldo komt dit dus exact overeen met de opgetelde huidige formatie. Op dit punt is er feitelijk dus geen besparingspotentieel.

Dit betekent dat we voor het besparingspotentieel binnen de Liemers moeten kijken naar de 'beleidskern'. Deze is voor de vier gemeenten gezamenlijk zo'n 140 fte (netto-kernformatie 310 fte minus overhead 169 fte). Efficiencywinst door samenvoeging zou primair binnen deze 140 fte ontstaan.

[25] Berenschot, zie onder meer in: Benchmark Westervoort 2012, pag. 26.

De exacte omvang van het besparingspotentieel kan alleen worden bepaald door een concrete uitwerking van de nieuwe organisatie. Duidelijk zal zijn dat niet alles in deze beleidskern dubbel werk is, alleen al omdat niet iedere gemeente nu dezelfde aandacht aan dezelfde thema's besteed. Qua ordegrootte zou gedacht moeten worden aan een besparingspotentieel van een kwart tot een derde. Over 140 fte ligt dat qua ordegrootte rond 35-45 fte voor één Liemerse gemeente. Bij een opschaling in de 2/2-variant is de reductie in dubbel werk uiteraard minder en moet aan de helft daarvan worden gedacht (dus rond de 20 fte, oftewel 10 fte voor elk van de twee nieuwe gemeenten.)

Deze aantallen zijn grove benaderingen, die gepreciseerd zouden kunnen worden door een verdere uitzuivering van de in ons onderzoek gevonden netto-kernformatie. Uit ons onderzoek komt echter ook naar voren dat de Liemerse gemeenten met hun netto-formatie op dit moment al beduidend onder hun benchmark zitten. In onze becijfering zitten Westervoort, Duiven en Rijnwaarden samen ongeveer 28 fte onder de benchmark en Zevenaar ongeveer 6 fte boven de benchmark. Het lijkt erop dat drie van de vier Liemerse gemeenten nu al een formatie hebben die eigenlijk zou passen na de herindeling.

Zeker in het perspectief van landelijk onderzoek[26] mag verwacht worden dat nieuwe gemeentebesturen eerder behoefte zullen hebben aan meer dan aan minder ambtenaren. Het belangrijkste is echter dat dit in hoge mate een eigen keus van het gemeentebestuur kan zijn. Uiteindelijk gaat het om de politieke afweging van beleidsdoelen tegenover middeleninzet. De vraag of een taak met eigen personeel wordt uitgevoerd is daarbij een secundaire afweging.

Wat betreft de bestuurskosten (minder collegeleden, minder raadsleden, minder secretarissen en griffiers) moet verder worden opgemerkt dat dit voordeel al wordt gecorrigeerd doordat in de uitkering Gemeentefonds de 'vrije voet' vervalt van ongeveer € 4 ton structureel per gemeente.

In organisatorisch opzicht biedt herindeling voordelen. Die voordelen zullen groter zijn in de variant 4/1 dan in de variant 2/2. Beide varianten bevinden zich op dit moment echter binnen de huidige range van de optimale schaalgrootte.

5.5 Organisatie, kwalitatief

- Functieniveaus

Naast kwantitatieve verschuivingen mogen na een herindeling ook kwalitatieve verschuivingen worden verwacht. In de paragraaf Bestuurskracht is al aangegeven dat een volwaardig specialisme pas kan ontstaan als op een bepaald kennisgebied twee à drie medewerkers kunnen samenwerken. In een gemeente op een schaal van 40.000 inwoners is dat vaker mogelijk. Bij een schaal van 80.000 ontstaat dat over de hele linie van gemeentelijke specialismen. Robuuste specialismen verhogen de kwaliteit van het gemeentelijk werk, in beleid, uitvoering, klantcontacten en bestuursadvisering. Dit is het eerste kwalitatieve effect dat van herindeling mag worden verwacht.

Een tweede kwalitatief effect is zichtbaar in het functiegebouw van grotere gemeenten. Op grond van landelijke schaalsystemen neemt de beloning van de gemeentesecretaris/algemeen directeur toe (van schaal 14, 15 naar schaal 16 of 17). Als gevolg daarvan ontstaat er ook ruimte in de daaronder gelegen functieschalen. Dit effect zorgt voor een belangrijk kwalitatief verschil tussen kleinere en grotere gemeenten.

Een gemeente van 40.000 inwoners heeft volgens benchmarkgegevens zo'n 25 medewerkers in schaal 11, onder wie misschien een tiental inhoudelijk medewerkers. Een gemeente van 80.000 inwoners heeft volgens de benchmark zo'n 60 medewerkers in schaal 11. Doorgaans zijn daarbij enkele tientallen inhoudelijk medewerkers. Een tiental inhoudelijk medewerkers in schaal 12 is ook niet ongebruikelijk.

[26] M. Allers, 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', in *Economisch-Statistische Berichten*, 28 mei. 2010; M. Allers, B. Geertsema, 'Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling', in *MeJudice*, 9-11-2012

Het is niet zo dat een medewerker vanzelf beter gaat presteren als hij of zij een hoger salaris zou krijgen. De arbeidsmarkt werkt echter wel zo dat gemeentelijke medewerkers in de schalen 11 en 12 gemiddeld genomen hoger gekwalificeerd zijn en aan meer functie-eisen voldoen.

Die meerwaarde ligt in kennis en ervaring op conceptueel niveau, strategisch-tactisch handelen en/of interactieve vaardigheden. Het gaat om vaardigheden op academisch niveau, waardoor iemand sneller een betere beleidsnota kan schrijven en/of beleid beter kan vertalen naar uitvoering en vice versa. Het gaat om bijzonder inleveringsvermogen en communicatieve vaardigheden, waardoor iemand de lastigste externe contacten kan verzorgen. Het gaat om extra bestuurlijke sensitiviteit en onderhandelingsvaardigheden, die cruciaal zijn in het managen van complexe netwerken. Het zijn juist deze kwaliteiten die het verschil maken in bestuurskracht en bestuurlijke advisering.
Als je een besparingspotentieel van ordegrootte 40 fte hiervoor volledig zou inzetten, zou je (afhankelijk van de verdeling over de schalen 11 en 12) een kwaliteitsimpuls van ongeveer 25 à 30 fte kunnen geven.

De functies t/m schaalniveau 10 worden in het algemeen iets eenvoudiger te vervullen, omdat er meer beleidsmatige kaders ontstaan en het takenpakket minder breed zal worden. Dit laatste wordt door medewerkers soms wel en soms niet als prettig ervaren.

Bij een samenvoeging ontstaat op sommige plekken uiteraard een mismatch of overtal. Hiervoor zullen oplossingen gezocht moeten worden door middel van loopbaanontwikkeling en natuurlijk verloop. Voor eventuele frictiekosten kan dekking gezocht worden in de rijksvergoeding (zie hoofdstuk 7). In ieder geval hoeven voor deze schalen in grotere gemeenten in principe geen andere of zwaardere functie-eisen te gelden dan in de huidige gemeenten. Dit betekent dat zittende medewerkers qua niveau normaal gesproken inpasbaar zullen zijn.

Typerend voor de huidige Liemerse gemeenten is dat de schalen 11 t/m 13 vrijwel alleen voor leidinggevende functies beschikbaar zijn. Zelfs in vergelijking tot de benchmark van hun eigen grootteklasse kennen de Liemerse gemeenten een oververtegenwoordiging in de schalen 8 t/m 10 en een ondervertegenwoordiging in schaal 11 (2 tot 4% tegenover 8%).

Inhoudelijk medewerkers op beleids- en projectleidersniveau zitten hier vooral in de schalen 8 t/m 10. Daar zitten uitstekende medewerkers bij, maar gemiddeld genomen mag van schaal 11- en 12-functionarissen een extra meerwaarde worden verwacht. Volgens het zittende management zou een tiental medewerkers op dit niveau hun organisatie beslissend versterken. Bij de huidige schaalgrootte is dat niet goed realiseerbaar. Voor een 40.000-gemeente wordt dit haalbaar, voor een 80.000-gemeente ontstaat dit van nature, door spreiding van de bestaande loonsom over een breder functiegebouw.

- Organisatiefilosofie
Een andere kwalitatieve factor is de filosofie en cultuur van de organisatie. Uit ons onderzoek blijkt dat de vier Liemerse organisaties een verschillende voorgeschiedenis kennen. Rijnwaarden kent relatief veel ‘eenmansposten’, met korte lijnen naar het bestuur en een grote handelingsvrijheid voor medewerkers, soms eenvoudigweg omdat er weinig tijd is voor overleg. In Westervoort is meer gestructureerd overleg en begeleiding door de leidinggevenden. Door inzet en betrokkenheid wordt de organisatie dapper op orde gehouden, ondanks de krappe formatie. De Duivense organisatie is lang gekenmerkt door een ‘hands on’-mentaliteit stammend uit de groeikernperiode. Die cultuur was informeel, actiegericht en soms ook directief. Zevenaar is van oudsher de meest gestructureerde organisatie met lange tijd een wat formeel-juridische inslag. Zowel in Duiven als in Zevenaar had de financiële functie een sterke positie in de organisatie.

Dit soort verschillen kan een aanleiding zijn om van elkaar te leren, maar het kan ook leiden tot moeizame onderhandelingen tijdens een herindelingsproces. Binnen de Liemers is die kans echter klein. In alle vier de gemeenten is enkele jaren terug nieuw management aangetreden. De vernieuwde MT’s zitten in een vergelijkbare fase bij het implementeren van

een nieuwe benadering in de organisatie. De inhoud van de organisatiefilosofie van de vier organisaties ligt dicht bij elkaar. Dit is niet verwonderlijk omdat alle vier aansluiten bij actuele landelijke ontwikkelingen. Uitgangspunt is de toenemende maatschappelijke interactie in alle taakvelden en rollen van de gemeente. Dat vraagt om globalere regels, meer handelingsruimte voor medewerkers, intervisie en een coachende stijl van leidinggeven.

Op onderdelen zijn er verschillende uitwerkingen, bijvoorbeeld in de mate waarin MT-leden betrokken zijn bij de inhoudelijke productie. Maar in het geval van een fusie zullen er op visieniveau geen onoverkomelijke problemen ontstaan.

Een belangrijk voordeel van de gehanteerde moderne organisatiefilosofie is dat de betekenis van de lijnorganisatie in de dagelijkse productie worden gerelativeerd. Uitgangspunt is steeds de eigen verantwoordelijkheid van de behandelend ambtenaar. Die ambtenaar wordt geacht steeds de juiste deskundigen te horen en collega's met relevante verantwoordelijkheden in te schakelen.

De communicatie verloopt niet meer zoals vroeger via de lijn. De samenwerking wordt per geval ad hoc en op maat ingericht. De direct leidinggevende coacht hierbij, vanuit een concernbrede optiek.

Door deze werkwijze speelt het klassieke effect van de lange communicatielijnen in moderne organisaties veel minder. Een grotere organisatie betekent daarom niet langer automatisch dat het werk over meer schijven gaat. Dat soort schaalnadelen ontstaat dan pas in organisaties vanaf 900 fte, waar een derde managementlaag onvermijdelijk wordt en vaak deelculturen ontstaan.

Hoofdstuk 6 Financiën

6.1 Financiële geschiedenis

Ons onderzoek geeft aan dat de financiële positie van de Liemerse gemeenten logisch voortvloeit uit de geschiedenis en omstandigheden van die gemeenten:

- *Westervoort* is sinds de groei in de jaren ’80 een gemeente met weinig uitbreidingsmogelijkheden en een relatief zwakkere sociale structuur. Westervoort heeft de groeikerntaak op een vergelijkenderwijs eenzijdige manier ingevuld/laten invullen. Dat heeft geleid tot een krappe financiële situatie, met soberheid en een beperkt voorzieningenniveau. De bestuurlijke context is echter overzichtelijk en door een grote betrokkenheid is er desondanks een behoorlijke taakuitvoering. De laatste jaren zijn er enkele geslaagde investeringen gedaan in het voorzieningenniveau en de openbare ruimte.

- *Duiven* heeft haar groeikerntaak uitgevoerd in een economisch gunstige periode. De gemeente heeft daar bovendien strategisch slim op ingespeeld, zowel in de eigenzinnige aanpak van de woningbouw als bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Dat heeft ook financieel succes opgeleverd.

De laatste paar jaar is de aanhoudende economische crisis echter ook in de Duivense grondexploitaties merkbaar. De uitgifte is sterk teruggelopen en voor de dekking voor het centrumplan moest tijdelijk aanspraak worden gedaan op bestemmingsreserves. In de laatste begroting zijn eerste stappen gezet voor bezuinigingen en het afdekken van mogelijke tekorten. De financiële risico’s belopen inmiddels vele miljoenen. De opbouw van voldoende voorzieningen voor die risico’s is op dit moment nog gaande.

- *Zevenaar* was van oudsher de grootste kern in de Liemers. Een positie die door de woningbouw in de jaren ’60 en ’70 werd versterkt. Uit die periode stamt een goede reservepositie, die recent verder is versterkt door aanmerkelijk hoge opbrengsten uit de Nuon-gelden (oplopend tot € 32 miljoen).

De traditionele positie als belangrijkste kern en centrum van voorzieningen is echter onder druk komen te staan, door vergrijzing in Zevenaar en de groei in Duiven. In 2004 koos Zevenaar daarom voor een ambitieuze groeistrategie. Dit heeft onder meer geleid tot een succesvolle vitalisering van het centrum, maar ook tot omvangrijke risico’s in het strategisch grondbeleid. De timing van deze strategie is achteraf ongelukkig gebleken door het uitbreken van de economische crisis vanaf 2008.

- *Rijnwaarden* behoort tot de 10% armste gemeenten van Nederland (laagste gemiddelde inkomen). Door haar ligging en natuurwaarden heeft Rijnwaarden geen wezenlijk aandeel gehad in de groeifase van de Liemers. Een streven naar lage lasten voor de bewoners gaat samen met een grote zelfredzaamheid. Hierdoor is er op een aantal punten een schrale taakuitoefening ontstaan. De gemeentelijke organisatie lijkt steeds minder tegen haar taken opgewassen. Rijnwaarden leunt steeds vaker op buurgemeenten. Daar staat tegenover dat de dorpsgemeenschappen een actieve saamhorigheid en zelfredzaamheid tonen, waarbij sommige voorzieningen, bijvoorbeeld sporthallen, door bewoners zelf in stand worden gehouden.

Een nadere schets van de financiële ontwikkeling van iedere gemeente is opgenomen in de bundel Onderbouwing.

6.2 Financiële aandachtspunten: bezuinigingen en grondexploitaties

In de provinciale herindelingsscan wordt geconcludeerd dat beide herindelingsvarianten financieel levensvatbaar zijn, ondanks aanwezige risico’s, en dat de variant van één Liemerse gemeente het grootste besparingspotentieel heeft.[27]

[27] Provinciale herindelingsscan, paragraaf 11.1, Conclusies.

Er zijn geen bovenmatige risico's gevonden op het gebied van lastendruk/belastingopbrengsten, weerstandsvermogen, schuldposities en onderhoud kapitaalgoederen.

De ontwikkeling van de lastendruk voor huishoudens is lastig te bepalen, onder meer doordat in Duiven en Zevenaar een groot deel van de belastingopbrengst afkomstig is van bedrijven. In de provinciale herindelingsscan is een fictieve vingeroefening opgesteld.[28] Die telling komt uit op een totale lastendruk van € 695,- per jaar voor een meerpersoonshuishouden met koopwoning. In vergelijking met de huidige bedragen is dat een daling van € 5,- (Duiven), € 38,- (Rijnwaarden) en € 115,- (Westervoort). Voor een vergelijkbaar huishouden in Zevenaar zou het een stijging van € 68,- betekenen.

Dit is echter slechts een grove benadering. De grootste verschillen komen voort uit de afvalstoffenheffing. Die loopt op dit moment uiteen van € 61,- in Zevenaar tot € 119, - in Duiven. De huidige gemeenten kennen uiteenlopende benaderingen met een verschil in kosten, maar ook een verschil in serviceniveau. In de vingeroefening is dat verschil rekenkundig gemiddeld, maar een nieuw gemeentebestuur zal hierin een inhoudelijke keuze moeten maken vanuit een afweging tussen milieubeleidsdoelen, dienstverlening en lastendruk.

De provincie heeft geen vergelijking van de subsidieregiems gemaakt, maar wel de aanbeveling gedaan om dit mee te nemen in het proces van harmonisatie van beleid en verordeningen. De vormen van subsidiëring lopen in de verschillende gemeenten zo uiteen dat er uit de cijfers geen goede vergelijking is te destilleren. Een bekend voorbeeld is het accommodatiebeleid, waarin vaak subsidiëring is versleuteld. In sommige gemeenten is de huurprijs van accommodaties conform de marktwaarde en vindt daarnaast subsidiëring plaats. In andere gemeenten wordt een huurprijs beneden de marktwaarde gehanteerd. Andere voorbeelden zijn het al of niet doorbelasten van ondersteuning bij evenementen en het al of niet privatiseren van voorzieningen. Na een herindeling zal op deze punten voor één lijn gekozen moeten worden.

De belangrijkste financiële aandachtspunten zijn de bezuinigingstaakstellingen en de grondexploitaties.

Bezuinigingen

Om tot meerjarige sluitende begrotingen te komen gelden op basis van de provinciale berekening voor het begrotingsjaar 2017 de volgende taakstellingen: Westervoort € 439.000,-, Duiven € 2,4 miljoen, Zevenaar € 186.000,-, Rijnwaarden € 311.000,-.[29] Vooral voor Duiven is dit een pittige opgave. Zevenaar heeft de meest gunstige uitgangssituatie in haar meerjarenbegroting.

Eén van de factoren hierin is de aanpassing van de algemene uitkering. Volgens de provinciale Herindelingsscan blijft de algemene uitkering voor Duiven-Westervoort gelijk. Voor Zevenaar-Rijnwaarden daalt hij met € 5,5 ton en voor één Liemerse gemeente met € 1,3 miljoen.[30] Deze effecten worden vooral toegeschreven aan het vervallen van de 'vaste voet' per gemeente, vanwege een daling van de bestuurskosten. Daarnaast speelt de herberekening van het klantpotentieel, het aantal kernen en de verdeelmaatstaven Bijstandswet.

De feitelijke daling van de bestuurskosten is afhankelijk van het aantal wethouderszetels. In de 4/1-variant is het voordeel volgens de provinciale Herindelingsscan minimaal € 5,5 ton en hoger als er minder dan het maximumaantal wethouders wordt benoemd. In de 2/2-variant ontstaat er een voordeel als er minder dan het maximumaantal wethouders wordt benoemd.[31]

Na verrekening van het effect bestuurskosten kan er dus een voordeel ontstaan voor Duiven-

[28] Provinciale herindelingsscan, tabel 15.
[29] Provinciale herindelingsscan, tabel 2.
[30] Provinciale herindelingsscan, afbeelding 8, 9, 10.
[31] Provinciale herindelingsscan, tabel 7, 8, 9.

Westervoort (afhankelijk van het aantal wethouders). Er ontstaat een nadeel van ten hoogste € 5,5 ton voor Zevenaar-Rijnwaarden en ten hoogste € 7,5 ton voor één Liemerse gemeente.

Na een herindeling zouden er structurele taakstellingen ontstaan van € 3,9 miljoen (Duiven/ Westervoort) en € 1,5 miljoen (Zevenaar/ Rijnwaarden) respectievelijk € 5,4 miljoen voor één Liemerse gemeente.[32] Tot nu toe is het de gemeenten steeds gelukt om bezuinigingen te realiseren, maar daarvoor moet wel steeds dieper in de uitgaven worden ingegrepen. Het gaat om structurele bedragen, waardoor de omvang van deze problematiek per saldo in dezelfde ordegrootte ligt als de risico's in de grondexploitatie.

Een bezuiniging van structureel € 5,4 miljoen loopt over de jaren 2017-2030 immers op tot een totaal van € 70 miljoen. Het staat bovendien vast dat deze opbrengst moet worden gerealiseerd, terwijl het bij de grondexploitaties ook nog zou kunnen meevallen.

Risico's in de grondexploitatie

In Westervoort en Rijnwaarden zijn de risico's uit grondexploitatie minimaal, maar zowel Duiven als Zevenaar hebben flinke grondposities en dus substantiële financiële risico's. Gezamenlijk beloopt het maximale verliesrisico € 55 miljoen of meer (netto contante waarde per 1-1-2013; het gaat hier steeds om eenmalige bedragen).

Een gebruikelijke maat voor de dekking van de financiële risico's is het weerstandsvermogen. Dat is kort gezegd de verhouding tussen de inzetbare middelen en de aanwezige risico's. Een ratio van 1,0 of groter wordt als voldoende aangemerkt. Aan die norm wordt voldaan door Westervoort (1,64), Duiven (0,98) en Rijnwaarden (1,0).[33] Zevenaar heeft op dit moment een lagere ratio (0,81) maar heeft in de meerjarenbegroting vastgelegd hoe deze per 2017 alsnog groeit naar 1,0.

Risico's in grondexploitatie zijn echter heel moeilijk voorspelbaar. Dit geldt ook voor eventuele vergoedingen aan ontwikkelaars.

Daarmee is het zeker zo belangrijk om te letten op de bandbreedte van risico's. Als de economie en de woningmarkt de komende jaren verder stagneren, zullen in alle herindelingsvarianten verdere afwaarderingen moeten worden gedaan. De eerstvolgende ronde kondigt zich al aan in het kader van het volgende provinciale woningbouwprogramma, dat in de loop van 2014 zal worden opgesteld.

Anderzijds gelden deze risico's ook in opwaartse zin. Als de economie en de woningmarkt de komende jaren aantrekken, kunnen er ook weer plussen ontstaan. Zo houdt Duiven rekening met een winstpotentie van + € 18 miljoen uit de exploitatie van bedrijventerreinen en € 4 miljoen uit Nieuwgraaf, terwijl er tegelijkertijd een nettoboekwaarde op rust en dus een maximaal verliesrisico op rust van - € 15 miljoen.

Volgens cijfers uit de provinciale herindelingsscan[34] zijn er zowel in Zevenaar als in Duiven forse verliesrisico's.

- In Zevenaar bedraagt de nettoboekwaarde voor woningbouw € 12 miljoen (na aftrek van de recent getroffen voorziening van € 37,3 miljoen) en voor bedrijventerreinen € 28,9 miljoen. Opgeteld dus € 40,9 miljoen.

- In Duiven is er slechts een kleine boekwaarde voor woningbouw en die is volledig afgedekt door een risicovoorziening. De netto-boekwaarde voor bedrijventerreinen bedraagt € 15,7 miljoen, waar geen voorziening voor is getroffen. Opgeteld is het maximale verliesrisico in Duiven dus € 15,7 miljoen.

Bij dit laatste moet echter aangetekend worden dat Duiven zeven tot tien jaar rentekosten heeft opgenomen, terwijl Zevenaar op grond van een voorzichtiger programmering rentekosten tot 2030 meerekent.

De rentekosten zijn een majeur onderdeel van het totale risico. De provincie vermeldt dat een tragere uitgifte van bedrijventerreinen de gemeente Duiven maximaal € 1,8 miljoen per

[32] Provinciale herindelingsscan, hoofdstuk 11, Conclusies.
[33] Provinciale herindelingsscan, paragraaf 5.1.
[34] Provinciale herindelingsscan, paragraaf 7.7 en 7.8.

jaar kan kosten.[35] Als in Duiven, net als in Zevenaar, de looptijd ook tot 2030 verlengd zou moeten worden, zou het maximale verliesrisico voor Duiven oplopen richting de € 25 miljoen.

De kans op vertraging is niet denkbeeldig. De huidige planning van Duiven wordt door de accountant betiteld als 'ambitieus'. Voor 2012 was een uitgifte gepland van 7,6 ha, maar de feitelijke uitgifte bleek achteraf slechts 0,13 ha. De gemeente verwacht echter op korte termijn een aantal belangrijke verkopen te kunnen doen.

6.3 Nuancering van beelden

Deze cijfers maken wel duidelijk dat de risico's in beide gemeenten hoog oplopen: in Zevenaar, maar in mindere mate ook in Duiven. Al met al blijken de populaire beelden over de financiële situatie van de Liemerse gemeenten achterhaald te zijn.

Het beeld van het 'rijke Duiven' moet worden genuanceerd, vanwege een maximaal verliesrisico van € 15 miljoen of meer en een nog in te vullen bezuinigingstaakstelling van € 2,4 miloen structureel (doortellend van 2017 naar 2030 is dat € 30 miljoen).

Ook het beeld dat Zevenaar in een financiële crisis zou verkeren vraagt om nuancering. Het meerjarenperspectief van Zevenaar is nagenoeg sluitend. De risico's in de woningbouw zijn voor het grootste deel afgedekt. Zevenaar heeft haar programmering nog niet willen aanpassen, maar heeft financieel al geanticipeerd op een neerwaartse bijstelling met vele honderden woningen. In de begroting wordt nu gerekend met een uitgiftetempo van dertig woningen per jaar. Dit aantal is ook in de meest recente provinciale prognoses nog passend. Het risico voor Zevenaar is daarmee vooral bij de uitgifte van bedrijventerreinen komen te liggen (maximaal verliesrisico € 28,9 miljoen).

Westervoort en Rijnwaarden hebben een gezonde weerstandsratio, geen noemenswaardige risico's uit grondexploitaties en de bezuinigingstaakstelling bedraagt voor beide gemeenten niet meer dan ongeveer 1,5% van hun begrotingsomvang.

Voor deze gemeenten ligt het belangrijkste financiële risico in het beheersen van de uitgaven uit de decentralisaties.

Op Liemerse schaal is de gezamenlijke problematiek omvangrijk, maar ook dat mag met een zekere relativering worden bezien. De bezuinigingsopbrengst van in totaal € 70 miljoen en het maximaal verliesrisico van € 55-65 miljoen tot 2030 mag namelijk worden afgezet tegen een gezamenlijke jaarlijkse begrotingsomvang van nu € 175 miljoen. Dat is over de periode 2017 tot 2030 in totaal ruim € 2,2 miljard. We zijn niet gewend om in zulke grote bedragen te denken, maar wie het aandurft ziet dat de totale gezamenlijke problematiek zelfs in een *worstcase-scenario* kleiner is dan 3% van de begrotingsomvang van een nieuwe Liemerse gemeente in dezelfde periode.

In dit licht is het dus niet verwonderlijk dat de provincie beide herindelingsvarianten per saldo aanmerkt als financieel levensvatbaar. De risico's rond grondexploitatie staan overigens los van de vraag of er wordt heringedeeld. Het zijn bestaande risico's. Zonder herindeling zouden de gemeenten Westervoort en Rijnwaarden daarvan verschoond blijven. Met herindeling speelt het risico van de grondexploitaties in alle onderzochte combinaties. Alle herindelingsvarianten zijn zwaar belast met risico's in de grondexploitaties.

In de afweging rond herindeling is het daarom minstens zo belangrijk welke effecten er ontstaan voor de bestuurskracht. Met andere woorden: welke variant biedt de beste kansen op een goed strategisch ontwikkelingsbeleid? Hierbij is vooral de onderlinge concurrentie van belang. In de 2/2-variant zou de onderlinge concurrentie waarschijnlijk doorgaan of zelfs verhevigen. In de 4/1-variant zou de concurrentie binnen de Liemers door een gezamenlijke strategie worden beëindigd.

[35] Provinciale herindelingsscan, paragraaf 7.7.

Hoofdstuk 7 Herindelingsproces

Na een keuze voor de ene of andere herindelingsvariant volgt de vraag naar het proces van implementatie. Wat is een verantwoorde invoeringsdatum voor elk scenario en wat moet er gebeuren om daar te komen: in welk tempo zetten we welke stappen en in welke volgorde?

De ‘Handreiking administratieve en organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling’ van de provincie Gelderland (2008) biedt veel informatie over hoe een herindelingsproces ingedeeld en uitgevoerd kan worden. En verder brengt het Ministerie van BZK naar verwachting in mei 2014 haar handreiking voor gemeentelijke herindelingen uit.

Een gemeentelijke herindeling is meer dan alleen een samenvoeging van gemeentebesturen. Het behelst ook een uniformering van beleid en verordeningen en een organisatieontwikkeling. Het verandert rollen, verhoudingen en posities van betrokkenen en daarmee ook de routines en procedures waarmee zij functioneren. Of de herindeling een succes wordt – en of het lukt de schaalvoordelen te maximaliseren en de schaalnadelen te minimaliseren – is in sterke mate hiervan afhankelijk.

7.1 Wettelijk kader

In artikel 123 eerste lid van de Grondwet is bepaald dat bij wet gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet Arhi) is geregeld hoe achtereenvolgens gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels in dat verband in acht genomen moeten worden.

De minister houdt bij het doorlopen van het wetgevingstraject rekening met een doorlooptijd van ongeveer 1,5 jaar. Een herindeling kan alleen plaatsvinden op 1 januari van een jaar. Dit betekent dat voor de Liemers een herindeling per 2016 nog haalbaar zou zijn als de gemeenteraden in mei een herindelingsvoorstel aan GS zouden voorleggen. Anders verschuift de herindeling naar 2017, 2018 of desgewenst nog later. De gemeenteraden kunnen hierin zelf hun tempo bepalen.

Verkiezingen voor de nieuwe gemeente vinden altijd plaats in november van het voorafgaande jaar.

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling (juli 2011) geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor een gemeentelijke herindeling. Herindelingsvoorstellen worden getoetst aan de criteria: draagkracht, interne samenhang, dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.
Het Beleidskader geeft tevens een nadere invulling van de bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenten, provincies en het kabinet. In dit Beleidskader is het centrale uitgangspunt dat gemeentelijke herindeling van onderop tot stand komt. Het kabinet is van oordeel dat afwegingen en keuzes tot gemeentelijke herindeling primair op lokaal niveau moeten worden gemaakt.

Fasen herindeling

Meestal wordt bij een herindeling uitgegaan van fasegewijze aanpak: verkenning, voorbereiding, besluitvorming en implementatie.
- De verkenningsfase is de fase van de eerste contacten tot aan de start van de zogeheten arhi-procedure.
- De voorbereidingsfase valt onder de Wet Arhi (artikel 79) en regelt onder meer extra financieel toezicht op de oude gemeenten, in het belang van de nieuwe gemeente(n) (artikel 21 Wet Arhi).
- De besluitvorming start met het uitbrengen van het herindelingsadvies en is afgerond op de herindelingsdatum van de nieuwe gemeente. Tijdens deze procedure lopen de inhoudelijke en organisatorische voorbereidingen gewoon door.

- De vierde fase, de implementatiefase, start bij de formele start van de nieuwe gemeente. Het proces is dan echter nog niet afgerond. Afwikkeling van zaken, zowel materieel, als financieel, als juridisch, is dan aan de orde.

Frictiekosten
Onder frictiekosten wordt verstaan: de incidentele lasten die nodig zijn voor de voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie. Als tegemoetkoming in deze kosten ontvangen heringedeelde gemeente(n) een compensatie onder de benaming *'tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling'*. Het Ministerie van BZK heeft voor de herindelingscombinaties de volgende bedragen gecalculeerd:[36]

	Absoluut bedrag	Bedrag per inwoner
Liemerse gemeente	€ 17.915.941,-	€ 213,-
Duiven-Westervoort	€ 5.772.786,-	€ 141,-
Rijnwaarden-Zevenaar	€ 5.341.965,-	€ 123,-

Uit eerder onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in 2003 kwam naar voren dat deze tegemoetkoming globaal voldoende compensatie geeft voor de kosten van herindeling, al is het "niet als ruimhartig te kwalificeren".[37] Daarop is de maatstaf in 2009 en in 2103 verhoogd (in 2013 zelfs met 25%). De raden van de MUG-gemeenten (Millingen aan de Rijn, Ubbergen, Groesbeek) gaan er nu van uit dat voor het herindelingsproces niet het hele budget nodig zal zijn.

7.2 Modulaire aanpak
De klassieke herindelingsaanpak is een 'uur U'-benadering. De hele voorbereiding wordt gericht op de gekozen overgangsdatum. Binnen de Liemers wordt daarvoor vaak genoemd 1 januari 2017/2018. Op dat moment gaat de klok om. Op dat moment verdwijnen in één keer de oude gemeente, de oude besturen en organisaties en het oude beleid. Een dergelijke benadering is overzichtelijk en vertrouwd. Het normale verloop van een dergelijk proces hebben we hierboven geschetst.

Een voornaam risico van deze benadering is dat het een 'grote stilstand' veroorzaakt. Maanden of zelfs jaren voor het 'uur U' raken bestuur en organisatie op dat moment gefixeerd. Lopende zaken worden nog wel afgehandeld, maar alle andere ontwikkelingen worden bewust of onbewust bevroren.

Een tweede risico is dat de uitwerking verwordt tot een soort onderhandelingsproces, waarbij bestuurders en ambtenaren van de oude gemeenten krampachtig proberen zo veel mogelijk van hun gewoonten over te planten naar de nieuwe gemeente.

De voorbereiding wordt dan een taaie en tijdrovende strijd tussen de oude krachten, in plaats van constructief en opbouwend te redeneren vanuit de nieuwe gemeente. Bovendien is de kans groot dat er tijdens zo'n proces nieuwe littekens ontstaan.

We beschrijven daarom in deze paragraaf een alternatieve procesaanpak, die we een 'organische-modulaire aanpak' noemen. Uitgangspunt daarbij is dat er op enig moment wel een onomkeerbaar besluit tot herindeling is genomen (2/2 of 4/1) en dat daarvoor een datum is bepaald, zeg 1-1-2018. In zo'n modulaire aanpak besteed je de tussenliggende periode echter niet alleen aan de voorbereiding van dat 'uur U'. Binnen die periode (mogelijk drie tot vier jaar) ga je in een natuurlijk tempo verder met het integreren van onderdelen van je organisatie en/of het afstemmen en uniformeren van beleid.

In deze benadering kies je een programmatische aanpak: niet één 'flessenhalsmoment', maar een gefaseerde integratie. Je kunt eerst focussen op speerpunten in bestuurskracht en onmiddellijke knelpunten. Qua personeel, investeringen en nieuw beleid kun je natuurlijke

[36] Provinciale herindelingsscan, Tabel 10.
[37] Raad voor de financiële verhoudingen, Financiële gevolgen van herindeling, 2003.

momenten benutten, in plaats van vier jaar stil te staan kijken als een ‘konijn in de koplampen’.

Voordelen zijn dat je je energie beter kunt verdelen. Je kunt de voordelen sneller realiseren (‘quick wins’) en tegelijkertijd meer aandacht houden voor ‘de winkel die open moet blijven’. Besturen en organisaties raken beter aan elkaar gewend, waardoor ze geleidelijk aan minder vanuit hun eigen optiek en meer vanuit het geheel gaan denken.

Formeel-juridisch zijn er geen belemmeringen voor zo’n gefaseerde aanpak. Een aandachtspunt is wel de zorg voor rechtsgelijkheid tussen alle medewerkers. Daarvoor dienen beginselen als ‘mens volgt functie’ en ‘één interne arbeidsmarkt’ tijdens het gehele proces in acht te worden genomen.

Bedacht moet worden dat er in feite al jaren een proces van toenemende samenwerking gaande is. Geleidelijk is daarbij al steeds meer een oriëntatie op de Liemers ontstaan. Er ontstaat vaker bestuurlijke afstemming. Op ambtelijk niveau vindt steeds meer kennisdeling plaats en worden taken soms intergemeentelijk verdeeld, bijvoorbeeld bij de voorbereiding voor regionale vergaderingen. Op een aantal terreinen zijn de uitvoeringsorganisaties samengevoegd: ICT, Inkoop en Sociale Dienst.

We hebben niemand gehoord die dit proces wil stopzetten. Ook zonder herindelingsdiscussie zijn er verdere initiatieven te verwachten. Bijvoorbeeld op het terrein van de decentralisaties, bij webbeheer, midoffice en zaakgericht werken in de dienstverlening en op verdere onderdelen van de onderdelen bedrijfsvoering, zoals de salarisadministratie. Enkele jaren terug is er door de gemeentesecretarissen al eens een inschatting gemaakt dat, als je redeneert vanuit kwaliteit en efficiency, ongeveer driekwart van het werk beter gezamenlijk kan worden opgepakt. Ook zonder herindeling is het goed voorstelbaar dat de SdL de komende jaren in een natuurlijke ontwikkeling groter zou worden dan de kleinste lokale organisaties.

Tegelijkertijd wordt de ontwikkeling tot nu toe doorgaans beleefd als langzaam en stroef. Er zijn wel degelijk een aantal goede resultaten bereikt, onder meer bij de gezamenlijke inkoop, ICT en de sociale dienst (RID en RSD). Maar de animo onder medewerkers dreigt weg te lekken. Er is vaak weinig slagvaardigheid, doordat er permanent vanuit de individuele verschillen onderhandeld wordt.

Op zichzelf is dat niet verrassend. Het is zelfs logisch zolang het perspectief niet helder is en ieder vanuit de eigen positie blijft denken. In de schaduw van het herindelingsdebat zijn er bovendien toenemend strategische overwegingen mee gaan spelen, zoals de ‘vrees voor een hellend vlak’ of ‘het spelen op vertraging’.

De organisch-modulaire benadering die we hier als alternatief voordragen is echter heel anders. Het gaat hier om de inrichting van een herindelingsproces *nadat* daartoe is besloten. Het kader is dan duidelijk. Er kan een heldere sturing worden ingericht, die niet gebaseerd is op vrijwilligheid en consensus maar op heldere projectopdrachten. Het gaat hier om een slimme programmatische inrichting van de overgang naar een van tevoren vastgestelde nieuwe situatie.

Om een indruk te geven, geven we een voorbeeld van zo’n organisch-modulair programma:

2014 Decentralisaties; KCC; Integratie (delen van) organisatie Rijnwaarden
2015 Zaakgericht werken; Overige bedrijfsvoering
Beleidsmatige afstemming (gezamenlijke structuurvisie etc)
2016 Harmoniseren verordeningen. Harmonisering subsidiebeleid. Herhuisvesting?
2017 Volledige ambtelijke fusie (als 4/1 of als 2/2-plus-SdL)
2018 Bestuurlijke fusie (2/2 of 4/1)

Een modulaire aanpak is zowel bij een 2/2-variant als bij een 4/1-variant mogelijk. In zo’n aanpak wordt de uiteindelijke bestuurlijke fusie een logisch sluitstuk van de organisatorische en beleidsmatige integratie.

Aanvullend kan worden opgemerkt dat het in principe mogelijk is dat in een 2/2-variant beide gemeenten op een verschillend tijdstip zouden fuseren. Een organisch-modulaire aanpak kan ook geschikt zijn in het geval dat de gemeenten niet per 2018, maar pas over acht of tien jaar zouden willen fuseren.

In deze fase van de besluitvorming is het kiezen voor een bepaalde procesaanpak nog niet aan de orde. Wij hebben deze beschouwing toch opgenomen omdat het een van de onderzoeksvragen is en omdat de ervaring met herindelingsprocessen een rol speelt in de afweging van varianten.

7.3 Procesregie

Op dit moment is er landelijk wel de nodige ervaring met herindelingen van vier of meer gemeenten. Er is ook volop kennis over de inrichting van gemeenten van ongeveer 80.000 inwoners. Maar er is nog weinig ervaring met samenvoegingen van vier of meer gemeenten naar een schaal van 80.000 inwoners. De bekendste voorbeelden zijn: Westland in 2004 en Súdwest-Fryslân in 2011. Wel lopen er inmiddels op diverse plekken initiatieven, onder meer naar aanleiding van provinciale bestuurskrachtonderzoeken in Groningen en Noord-Brabant.

Een herindeling is een ingrijpende operatie. Zo'n operatie kan alleen binnen planning en budget worden gerealiseerd als er aan strikte randvoorwaarden wordt voldaan. De belangrijkste daarvan zijn: heldere sturing, de bereidheid om details los te laten, flexibiliteit bij medewerkers en voldoende capaciteit en middelen voor de projectorganisatie.

Een overweging kan zijn dat een 2/2-herindeling in veel opzichten minder complex is. De stap van de bestaande naar de nieuwe situatie is relatief overzienbaar. Veel medewerkers zullen zich daarin gemakkelijk kunnen voegen, waardoor er minder frictieproblemen ontstaan.

Anderzijds vrezen sommigen dat een keuze voor de 2/2-variant ertoe leidt dat het hele proces op afzienbare termijn nogmaals moet worden doorlopen. Bovendien is een kleine stap wel gemakkelijker te zetten, maar het levert ook minder meerwaarde op, terwijl de gehele onderneming toch kostbaar en tijdrovend is. Voortdurende onzekerheid maakt de organisatie intussen minder aantrekkelijk op de arbeidsmarkt.

Een andere overweging geldt de samenloop met andere grote operaties, zoals bezuinigingen, grondexploitaties en de drie decentralisaties (de 3 D's). Er moet voor gewaakt worden dat het totale verandervermogen van de organisaties te overladen wordt. 'De winkel moet immers open blijven.'

Sommigen zetten daar het argument tegenover dat er door slim combineren juist werk met werk kan worden gemaakt, zodat het geen losse veranderingen zijn, maar er in één keer een nieuwe organisatie wordt neergezet die in alle opzichten past bij de toekomstige situatie, ook financieel.

Hier geldt eens temeer: Als partijen elkaar gemakkelijk weten te vinden, elkaar wat gunnen en hun eigen gewoonten durven los te laten, kan het proces snel, soepel en plezierig verlopen. Als dat niet het geval is, kan zelfs de kleinste herindeling uitlopen op een loopgravenstrijd.