Partners
in verbetering

BMC
RANDSTAD PROFESSIONAL



Aan het stuur

Impactanalyse samenwerkingsvarianten

20 oktober 2025

Rapport
Gemeente Heiloo

Classificatie
Vertrouwelijk

Projectnummer
PO056084

Inhoudsopgave

Deel A - Varianten in beeld **1**

Hoofdstuk 1 | Naar een robuuste taakuitoefening **2**
1.1 Verkenning naar effectievere vormen van samenwerking 2
1.2 Analyse van organisatorische, juridische en regionale gevolgen 2
1.3 Onderzoek op basis van bestaande bronnen met korte doorlooptijd 3
1.4 Leeswijzer 4
Hoofdstuk 2 | Varianten in beeld **5**
2.1 Zeven varianten voor ambtelijke en bestuurlijke samenwerking 5
2.2 Heiloo zelfstandig 6
2.3 Ambtelijke fusie Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo (huidige situatie) 8
2.4 Bestuurlijke herindeling Bergen en Heiloo 10
2.5 Bestuurlijke herindeling Castricum en Heiloo 12
2.6 Bestuurlijke herindeling Bergen, Castricum en Heiloo 14
2.7 Bestuurlijke herindeling Uitgeest, Castricum en Heiloo 16
2.8 Bestuurlijke herindeling Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo 18
Hoofdstuk 3 | Vergelijkend overzicht **21**
3.1 Samenvatting 21
3.2 Duiding verwachte impact door BMC 22
Hoofdstuk 4 | Vervolgstappen **25**

Deel B - Achtergronden **26**

Hoofdstuk 5 | Hoe kijken we naar toekomstbestendigheid **27**
Hoofdstuk 6 | Maatschappelijke opgaven in de BUCH **29**
6.1 Demografische achtergronden 29
6.2 Taakzwaarte 29
Hoofdstuk 7 | Organisatorische fitheid **33**
7.1 BUCH-werkorganisatie afgezet tegen referentiegemeenten 33
7.2 Ontwikkeling bestuurlijke organisatie 34
7.3 Huidige besturings- en managementfilosofie 34
Hoofdstuk 8 | Regionale samenwerking **39**
8.1 Ontwikkelperspectief Noord-Holland Noord 39
8.2 Focusagenda Regio Alkmaar 2024-2028 41
8.3 Regionale samenwerkingsverbanden 41
Hoofdstuk 9 | Juridische aspecten **44**
9.1 Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH 44
9.2 Overige regelingen 45
Hoofdstuk 10 | Voor- en nadelen van samengaan in het algemeen **47**
10.1 Effecten kunnen zich voordoen op verschillende niveaus 47
10.2 Ambtelijke fusies in het land op z'n retour 47
10.3 Bestuurlijke opschaling in Nederland zet door 49
Bijlage 1 | Gebruikte documenten **51**
Bijlage 2 | Voorbeelden kerngericht werken **52**

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Deel A - Varianten in beeld

Hoofdstuk 1 | Naar een robuuste taakuitoefening

Overal in Nederland werken gemeenten actief aan hun toekomstbestendigheid. We zien twee actuele aanleidingen: de gevolgen van de structurele schaarste op de arbeidsmarkt en de financiële meerjarenramingen. Naast oplopende personele en financiële schaarste spelen de stapeling en complexiteit van wet- en regelgeving, de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving, handelingsverlegenheid en moeizame samenwerking een rol bij haperende bestuurs- en uitvoeringskracht. Ook de gemeente Heiloo verkent haar opties voor een robuuste gemeentelijke taakuitoefening.

1.1 Verkenning naar effectievere vormen van samenwerking

Toekomstbestendigheid is voor de gemeenteraad van Heiloo een actueel onderwerp. Het is steeds lastiger om invulling te geven aan de wettelijke taken en lokale ambities. De gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo (BUCH) kozen eerder voor ambtelijke samenwerking om kosten te besparen, kwaliteit te vergroten en kwetsbaarheid te verminderen én om een bestuurlijke fusie te voorkomen. De deelnemers ervaren de ambtelijke samenwerking echter als onvoldoende effectief. Nu wordt hardop de vraag gesteld of een fusie een duurzamere oplossing zou zijn.

De gemeente Heiloo bevindt zich in een traject waarin zij onderzoek doet naar de bestuurlijke toekomst. In die verkenning onderzoekt Heiloo de kansen en bedreigingen van vormen van ambtelijke en/of bestuurlijke samenwerking. De gemeente Heiloo heeft BMC gevraagd om onderzoek te doen naar de mogelijke impact op de organisatie en regionale positie en naar de juridische aspecten van de volgende varianten:

Varianten impactanalyse onderzoek gemeente Heiloo

1. Zelfstandig Heiloo
2. Voortzetting van de ambtelijke fusie/GR-BUCH
3. Bestuurlijke fusie Bergen en Heiloo
4. Bestuurlijke fusie Castricum en Heiloo
5. Bestuurlijke fusie Bergen, Castricum en Heiloo
6. Bestuurlijke fusie Uitgeest, Castricum en Heiloo
7. Bestuurlijke fusie Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

1.2 Analyse van organisatorische, juridische en regionale gevolgen

In de impactanalyse zijn per scenario de volgende elementen onderzocht:

Organisatorisch

- Hoe ziet de toekomstige organisatie er naar verwachting uit ten aanzien van visie, taken door derden, opbouw, omvang (fte), uitdagingen en dienstverlening?
  - Wat zijn de personele gevolgen? Herplaatsing, nieuwe functies en inschaling. De kosten voor de raad, griffie en college?
  - Wat zijn de gevolgen voor de bedrijfsvoering (HR, facilitair en ICT)?
- Wat zijn de verwachte samenvoeging-, inrichtings- en frictiekosten?
- Wat is de verwachte veranderopgave?
- Heeft de toekomstige organisatie genoeg bestuurskracht en strategisch vermogen voor het realiseren van maatschappelijke opgaven?

Juridisch

- Wat zijn de juridische gevolgen en belemmeringen van het opheffen van de GR BUCH?
- Wat zijn de juridische consequenties voor uittreding uit de verbonden partijen?

Regionale positie

- Wat wordt de impact op de regionale verhoudingen en samenwerkingsverbanden in regio Alkmaar en Noord-Holland Noord?
- Wat zijn de bovenliggende opgaven in de regio en wat is de mogelijke rol van de nieuwe gemeente?
- Wat is de positie en toegevoegde waarde van de nieuwe gemeente in de regio?

1.3 Onderzoek op basis van bestaande bronnen met korte doorlooptijd

Voor de impactanalyse heeft de opdrachtgever de volgende uitgangspunten geformuleerd. Het onderzoek:

- richt zich primair op de organisatorische, juridische en regionale gevolgen;
- bevat geen participatie van inwoners en raadsleden;
- leidt tot aanbevelingen voor vervolgstappen.

De impactanalyse heeft plaatsgevonden op basis van een analyse van bestaande bronnen (beleidsdocumenten, notities over organisatieontwikkeling, financiële stukken) en interviews met sleutelfiguren uit de betrokken organisaties. Er is geen aanvullend empirisch onderzoek gedaan. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio augustus - september 2025.

Onderstaande aanpak hebben we gehanteerd voor de impactanalyse:

Stap	Toelichting
Stap 1 **Voorbereiden**	• In een startgesprek met de opdrachtgever zijn het plan van aanpak, de detailplanning, lijst met te ontvangen documenten, lijst met te interviewen personen en organisaties besproken. • De interviews en overleggen zijn ingepland. • De gevraagde documenten zijn beschikbaar gesteld.
Stap 2 **Analyse bestaande situatie**	• Door middel van een bureaustudie is in beeld gebracht hoe de BUCH-gemeenten en de BUCH-werkorganisatie er op dit moment voor staan en welke opgaven er liggen in de regio. Hierbij zijn verschillende bronnen gebruikt. Een overzicht kan worden gevonden in bijlage 1.
Stap 3 **Analyse impact scenario's**	• Door middel van een bureaustudie is de verwachte impact van de onderscheiden scenario's in beeld gebracht. • Voor een verdieping hebben we met diverse stakeholders gesproken, namelijk: selectie van medewerkers, gemeentesecretarissen, accountmanager provincie Noord-Holland, MT BUCH, regiosecretaris Regio Alkmaar, burgemeester en wethouder Heiloo en directeur en strategisch bestuurspartner van Zaffier. • Op basis van de gesprekken hebben we onze impactanalyse van de verschillende scenario's gecomplementeerd. We hebben dit aangevuld met de juridische analyse – op basis van de gemeenschappelijke regelingen en andere relevante overeenkomsten – en de uitkomsten van het financiële deelonderzoek.
Stap 4 **Verificatie**	• We hebben verificatiesessies georganiseerd met de Raad van Secretarissen en medewerkers van Heiloo, waarbij de eerste bevindingen zijn gepresenteerd en de bevindingen/verhaallijnen zijn aangescherpt. • Na de verificatiesessies hebben we een conceptversie van de rapporten opgesteld.
Stap 5 **Rapporteren**	• De conceptrapportage is besproken met de betreffende opdrachtgever. • Op basis van de feedback zijn de definitieve rapportages opgesteld.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Deel A bevat de beschrijving van de onderzochte varianten, inclusief een samenvattend beeld en een advies voor de vervolgstappen. Per variant is ook een reflectie van BMC opgenomen, met een onafhankelijke blik vanuit onze expertrol. Deel B bevat diverse achtergronden bij een groot aantal thema's die gebruikt zijn als bronmateriaal en onderbouwing bij de impactanalyse.

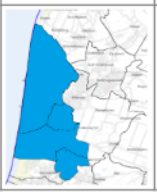
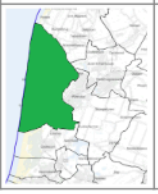
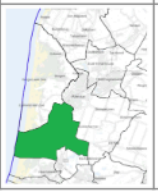
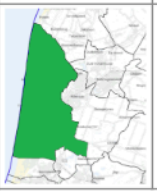
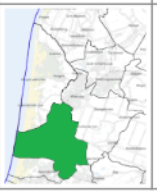
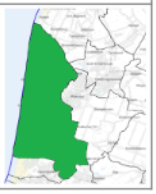
In dit rapport is gebruikgemaakt van de resultaten van het financieel deelonderzoek dat is uitgevoerd door collega's van BMC. Voor een onderbouwing van de financiële berekeningen verwijzen we naar de rapportage van dat deelonderzoek.

Hoofdstuk 2 | Varianten in beeld

In dit hoofdstuk brengen we de onderzochte varianten in beeld. Daarbij gaan we per variant in op de organisatorische, juridische, regionale en financiële gevolgen. Uit de impactanalyse komt naar voren dat de varianten vooral verschillen in omvang, en ook blijken uit de analyse de gevolgen die dat verschil in omvang heeft voor het bestuurlijk profiel en de nieuwe organisatie: van kleine landelijke beheergemeente tot kleinstedelijke ontwikkelgemeente.

2.1 Zeven varianten voor ambtelijke en bestuurlijke samenwerking

Als we de zeven varianten uit de impactanalyse op een rij zetten dan ontstaat het volgende beeld:

	BESTUURLIJK ZELFSTANDIG		BESTUURLIJKE HERINDELING				
	Heiloo	Ambtelijke fusie BUCH	BH	CH	BCH	UCH	BUCH
Omvang	24.341	29.722, 13.427, 36.618, 24.341	54.063	60.959	90.681	74.386	104.108
Oppervlakte	19,01 km²	119,83 km², 22,22 km², 59,93 km², 19,01 km²	138,84 km²	78,94 km²	198,77 km²	101,16 km²	220.99 km²
Kernen	1	7, 1, 5 1	8	6	13	7	14
Grootste kern	Heiloo	Heiloo	Heiloo	Heiloo	Heiloo	Heiloo	Heiloo
Profiel	Landelijk (K80)	Landelijk (K80)	Landelijk (P10)	Regiogemeente (R8)	Regiogemeente (R8)	Regiogemeente (R8)	Kleinstedelijk (M50)
Geografie							

Wanneer we de varianten beschouwen dan valt het volgende op:

- Alle varianten leveren een samenhangend geografisch gebied op.
- Het bestuurlijk profiel varieert van landelijk tot kleinstedelijk. Qua profilering c.q. belangenbehartiging ligt het tussen de kleine gemeenten (K80), grote plattelandsgemeenten (P10), meerkernige fusiegemeenten (R8) en middelgrote gemeenten (M50)[1].
- Ook het aantal kernen varieert. Het al dan niet meedoen van Bergen is hierop sterk van invloed.
- Heiloo is in alle varianten de grootste kern.
- Qua oppervlakte levert een eventueel samengaan van de vier BUCH-gemeenten de op een na grootste gemeente van de provincie Noord-Holland op. Deze fusiegemeente zou alleen kleiner zijn dan Hollands Kroon, maar groter dan Alkmaar, Amsterdam, Haarlemmermeer, Schagen en Texel.

[1] De K80 is een samenwerkingsverband van en voor kleine gemeenten in Nederland. De P10 is een samenwerkingsverband van 33 grote plattelandsgemeenten in Nederland. De R8 is een netwerk van acht grote Nederlandse gemeenten die zijn ontstaan na een of meerdere herindelingen. De M50 is een samenwerkingsverband van 65 middelgrote Nederlandse gemeenten, tussen de 30.000 en 80.000 inwoners.

2.2 Heiloo zelfstandig

Organisatievisie

Kleine landelijke beheergemeente van circa 25.000 inwoners. Organisatie van circa 160 fte die regie voert over de uitvoering van wettelijke taken en lokale ambities uit het bestuursakkoord, in eigen beheer of in regionale samenwerking. Dienstverlening met lokale toegang.

Organisatorisch

Bestuurskracht	Overzichtelijke taakzwaarte, balans in lokale taken en uitvoeringskracht. Regionale samenwerking als hulpmiddel voor taken die bovenlokaal van aard zijn. Flexibele schil (inhuur) voor opvang van piekbelasting en inzet in (eenmalige) complexe projecten. Opvang nieuwe taken en opgaven (van Rijksoverheid) vergt solide financiële gezondheid.
Personeel	Arbeidsmarktprofiel: compacte organisatie van gedreven professionals met generieke profielen en high potentials. Inzet van regionale *personeelspools* opportuun om uitwisseling en doorstroom te bevorderen.
Bedrijfsvoering	Kerntaken rond raad, bestuur en organisatie in eigen huis (Communicatie, HR en facilitair). Inkoop ICT bij regionale bedrijfsvoeringsorganisatie of centrumstad. Beperkte mogelijkheden om de organisatie te ontwikkelen en in te spelen op de toenemende complexiteit van taken, beperkte financiën en groeiende wet- en regelgeving.
Veranderopgave	Ontvlechting uit BUCH-werkorganisatie en volledig (weder)opbouwen van de eigen gemeentelijke organisatie en aangaan van nieuwe regionale samenwerkings- en inkooprelaties. Af- en opbouw duurt naar verwachting minimaal één bestuursperiode.

Regionale positie

Qua inwonertal is een zelfstandig Heiloo een van de kleinere gemeenten in de regio Alkmaar/Noord-Holland Noord. Om invloed uit te oefenen (via stemrecht) sluit de gemeente allianties met medestanders. Bestuurlijke regionale strategie zal selectief moeten zijn, gericht op één of twee thema's die voor Heiloo het meest van belang zijn.

Juridisch

Er zijn geen juridische belemmeringen om uit te treden uit de BUCH-werkorganisatie. In de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld dat frictie- en desintegratiekosten voor rekening van Heiloo zijn, gedurende een periode van maximaal vijf jaar.

Kosten

Structurele kosten

Er zijn geen veranderingen; de uitkering uit het gemeentefonds blijft onveranderd en er is ook geen verandering voor de burgemeester, wethouders, (assistent-)griffier, raadsleden en gemeentesecretaris.

Gemeentefonds	onveranderd
Organisatie	onveranderd
Saldo (raming)	onveranderd

Incidentele kosten (desintegratie en frictie)
Bij deze variant is geen sprake van een frictiekostenvergoeding, omdat er geen herindeling plaatsvindt. De zelfstandige gemeente Heiloo draait dus zelf op voor alle kosten die nodig zijn om een nieuwe gemeentelijke organisatie op te bouwen. Onderstaand zijn de indicatieve incidentele effecten voor het scenario zelfstandig Heiloo weergegeven.

Frictiekosten	€ 3.200.000
Vergoeding	€ 0
Saldo (raming)	- € 3.200.000

Reflectie BMC

	Er zijn ongeveer honderd gemeenten in Nederland kleiner dan een zelfstandige gemeente Heiloo. Een klein deel denkt na over herindeling, een groot deel niet. De taakzwaarte lijkt behapbaar: gemiddeld genomen gaat het immers bovengemiddeld goed in Heiloo. Voor (extra) lokale bestuurlijke ambities is naar onze verwachting niet veel ruimte binnen de uitvoeringscapaciteit van de gemeente. Voor bepaalde taken waar schaal van belang is, zal Heiloo moeten blijven inzetten op samenwerking, zoals Cocensus en Zaffier. De positie van een kleine gemeente op de structureel krappe arbeidsmarkt is zwak. Het zal niet mogelijk zijn voor een zelfstandig Heiloo om (eenmalige) grote projecten, zoals een grote woningbouwlocatie, met eigen mensen uit te voeren. De grootste opgave ligt in de opbouw van een eigen organisatie, met onder meer eigen huisvesting, een balie en ICT. Onze verwachting is dat de blik van bestuur en organisatie minstens één bestuursperiode naar binnen gericht zal zijn. Hierdoor is de dienstverlening aan inwoners en ondernemers suboptimaal. De incidentele kosten van zelfstandigheid zijn substantieel.

2.3 Ambtelijke fusie Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo (huidige situatie)

Organisatievisie

Ambtelijke samenwerkingsorganisatie die werkt voor vier kleinere gemeenten met bij elkaar circa 105.000 inwoners. Organisatie van momenteel circa 850 fte. Complete organisatie die uitvoering geeft aan wettelijke taken en vier bestuursakkoorden in eigen beheer en in samenwerking.

Organisatorisch

Bestuurskracht	De bestuurskracht van de vier gemeenten afzonderlijk wordt bepaald door de uitvoeringscapaciteit van de BUCH-werkorganisatie en de besliscapaciteit van de vier individuele gemeenten. De uitvoeringscapaciteit is suboptimaal door minder dan gemiddelde omvang van de formatie, grote afstemmingsbehoefte door werk voor vier (vijf) opdrachtgevers en lokale behoefte aan maatwerk.
Personeel	De BUCH-werkorganisatie voert haar taken uit met aanmerkelijk minder personele formatie en minder inhuur dan vergelijkbare gemeenten. Het personeel wordt beloond binnen het loongebouw van een kleinere gemeente.
Bedrijfsvoering	Uitvoering Concernagenda. De ambitie voor de bedrijfsvoering is het ondersteunen van een robuuste, daadkrachtige en wendbare organisatie gericht op doorontwikkeling vanwege toenemende complexiteit van taken, beperkte financiën en groeiende wet- en regelgeving. Vier strategische doelen staan centraal: het verbeteren van de kwaliteitsborging, verder professionaliseren/ verzakelijken, versterken van de fitheid, en transparantie in de P&C-cyclus. De organisatieontwikkeling vindt plaats langs de volgende focus-thema's: heldere sturing en inrichting, betrouwbare dienstverlener, strategisch personeelsmanagement, toekomstbestendige ICT, robuuste financiën & control en de huisvestingsstrategie.
Veranderopgave	De veranderopgave is beschreven in de Concernagenda. Implementatie loopt in elk geval door tot 2028. Personele taakstelling beïnvloedt de mogelijkheden voor de ontwikkeling van de uitvoeringscapaciteit.

Regionale positie

De gemeenten participeren in dezelfde regionale samenwerkingsverbanden, alleen Uitgeest heeft een afwijkende (dubbele) regionale oriëntatie. Om invloed uit te oefenen (via stemrecht) moeten de gemeenten onderlinge allianties sluiten met medestanders. Onderlinge afstemming over bestuurlijke vertegenwoordiging is opportuun vanuit capaciteitsoverwegingen. Medewerkers vertegenwoordigen in de regio de verschillende bestuurlijke belangen van de vier deelnemers.

Juridisch
Er zijn geen juridische belemmeringen. Bergen, Castricum en Heiloo overleggen met Uitgeest over de kosten van uittreding van Uitgeest.

Kosten
Structurele kosten (gemeentefonds, kosten bestuur)
Er zijn geen veranderingen; de uitkering uit het gemeentefonds blijft onveranderd en er is ook geen verandering voor de burgemeester, wethouders, (assistent) griffier, raadsleden en gemeentesecretaris.

Gemeentefonds	onveranderd
Organisatie	onveranderd
Saldo (raming)	onveranderd

Incidentele kosten (desintegratie en frictie)
Bij deze variant is er geen sprake van een herindeling. De organisatie hoeft ook niet te veranderen. Daarom is er geen sprake van frictiekosten en een frictiekostenvergoeding.

Frictiekosten	n.v.t.
Vergoeding	n.v.t.
Saldo (raming)	n.v.t.

Reflectie BMC

	Ons inziens is sprake van een structurele weeffout in het BUCH-construct. Kostenbesparing is een belangrijk argument geweest in de ontwikkeling van de BUCH-werkorganisatie. Dit heeft geleid tot efficiencykortingen. Uit onderzoek van COELO onder Nederlandse samenwerkingsverbanden blijkt evenwel dat samenwerking – met uitzondering van belastingsamenwerking – niet leidt tot kostenbesparingen. Behoud of verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en vermindering van kwetsbaarheid (van personeel) zijn wel mogelijke opbrengsten. Bij beperkte harmonisatie en grote behoefte aan lokaal maatwerk/couleur locale komen ook die doelstellingen evenwel onder druk. De BUCH-werkorganisatie heeft te maken met een aanzienlijke afstemmingslast.

2.4 Bestuurlijke herindeling Bergen en Heiloo

Organisatievisie

Kleine landelijke beheergemeente van circa 55.000 inwoners. Organisatie van circa 430 fte die regie voert over de uitvoering van wettelijke taken – in eigen beheer of in regionale samenwerking – en het bestuursakkoord. Dienstverlening met lokale toegang.

Organisatorisch

Bestuurskracht	Balans tussen taakzwaarte c.q. maatschappelijke opgaven en uitvoeringscapaciteit. Centrale opgaven zijn het structureel op orde houden van de gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke dienstverlening.
Personeel	Arbeidsmarktprofiel: compacte organisatie van gedreven professionals met generieke profielen en high potentials. Regionale arbeidsmarktstrategie voor werving en selectie, uitwisseling en doorstroom.
Bedrijfsvoering	Kerntaken rond raad, bestuur en organisatie in eigen huis (Communicatie, HR en facilitair). Uitbesteding ICT bij regionale bedrijfsvoeringsorganisatie of centrumstad. Beperkte mogelijkheden om de organisatie te ontwikkelen en in te spelen op de toenemende complexiteit van taken, beperkte financiën en groeiende wet- en regelgeving.
Veranderopgave	Ontvlechting uit BUCH-werkorganisatie en opbouw van nieuwe gemeentelijke organisatie en aangaan van nieuwe regionale samenwerkings- en inkooprelaties. Af- en opbouw duurt naar verwachting minimaal één bestuursperiode.

Regionale positie

De regionale positie van een fusiegemeente van Bergen en Heiloo is afhankelijk van eventuele andere bestuurlijke herindelingen in de regio Alkmaar. Hoe dan ook zal de nieuwe gemeente, om invloed uit te oefenen (via stemrecht), afhankelijk zijn van allianties met medestanders. Regionale strategie van bestuur zal selectief moeten zijn, gericht op die thema's die voor de nieuwe gemeente het meest van belang zijn.

Juridisch

Er zijn geen juridische belemmeringen om uit te treden uit de BUCH-werkorganisatie. In de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld dat de de rekening voor frictie- en desintegratiekosten zijn voor de uittredende partij, gedurende een periode van maximaal vijf jaar. In deze variant zou daar een overeenstemming moeten worden gevonden met Castricum en Uitgeest.

Kosten

Structurele kosten (gemeentefonds, kosten bestuur)

De structurele effecten voor het scenario Bergen - Heiloo ten gevolge van het effect op de uitkering uit het gemeentefonds en de financiële gevolgen voor de organisatie door het wegvallen van functies (burgemeester, gemeentesecretaris, wethouder, griffie, raadslid) zijn indicatief als volgt:

Gemeentefonds	- € 1.400.000
Organisatie	€ 900.000
Saldo (raming)	- € 500.000

Incidentele kosten (desintegratie en frictie)

De frictiekosten en de hoogte van de frictiekostenvergoeding vanuit het Rijk vanuit de tijdelijke maatstaf herindeling voor het scenario Bergen - Heiloo zijn indicatief als volgt:

Frictiekosten	€ 4.400.000
Vergoeding	€ 6.500.000
Saldo (raming)	€ 2.100.000

Reflectie BMC

	We verwachten dat de nieuwe gemeente het karakter zal hebben van een beheergemeente, met een uitvoeringscapaciteit die past bij de uitvoering van lokale opgaven. De arbeidsmarktpositie zal uitdagend zijn, met tal van grotere werkgevers in de directe omgeving. Regionaal zal sprake zijn van een bescheiden bijdrage. De nieuwe gemeente is goed te overzien qua veranderopgave; in één bestuursperiode moet deze naar behoren kunnen functioneren. Het organisatorisch kostenplaatje van deze variant beoordelen we als neutraal.

2.5 Bestuurlijke herindeling Castricum en Heiloo

Organisatievisie

Regiogemeente van circa 60.000 inwoners. Organisatie van circa 490 fte.

Organisatorisch

Bestuurskracht	Balans tussen taakzwaarte c.q. maatschappelijke opgaven en uitvoeringscapaciteit. Centrale opgaven zijn het structureel op orde houden van de gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke dienstverlening.
Personeel	Arbeidsmarktstrategie rondom een functiehuis van een 60.000+-gemeente. Regionale arbeidsmarktstrategie voor werving en selectie, uitwisseling en doorstroom.
Bedrijfsvoering	Kerntaken rond raad, bestuur en organisatie in eigen huis (Communicatie, HR en facilitair). Uitbesteding ICT bij regionale bedrijfsvoeringsorganisatie of centrum-stad. Beperkte mogelijkheden om de organisatie te ontwikkelen en in te spelen op de toenemende complexiteit van taken, beperkte financiën en groeiende wet- en regelgeving.
Veranderopgave	Ontvlechting uit BUCH-werkorganisatie en opbouw van nieuwe gemeentelijke organisatie en aangaan van nieuwe regionale samenwerkings- en inkooprelaties. Af- en opbouw duurt naar verwachting minimaal één bestuursperiode.

Regionale positie

De regionale positie van een fusiegemeente van Castricum en Heiloo is afhankelijk van eventuele andere bestuurlijke herindelingen in de regio Alkmaar. Hoe dan ook zal de nieuwe gemeente, om invloed uit te oefenen (via stemrecht), afhankelijk zijn van allianties met medestanders. Regionale strategie van bestuur zal selectief moeten zijn, gericht op die thema's die voor de nieuwe gemeente het meest van belang zijn.

Juridisch

Er zijn geen juridische belemmeringen om uit te treden uit de BUCH-werkorganisatie. In de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld dat de de rekening voor frictie- en desintegratiekosten zijn voor de uittredende partij, gedurende een periode van maximaal vijf jaar. In deze variant zou daar een overeenstemming moeten worden gevonden met Bergen en Uitgeest.

Kosten

Structurele kosten (gemeentefonds, kosten bestuur)

De structurele effecten voor het scenario Castricum - Heiloo ten gevolge van het effect op de uitkering uit het gemeentefonds en de financiële gevolgen voor de organisatie door het wegvallen van functies (burgemeester, gemeentesecretaris, wethouder, griffie, raadslid) zijn indicatief als volgt:

Gemeentefonds	€ 300.000
Organisatie	€ 900.000
Saldo (raming)	€ 1.200.000

Incidentele kosten (desintegratie en frictie)
De frictiekosten en de hoogte van de frictiekostenvergoeding vanuit het Rijk vanuit de tijdelijke maatstaf herindeling voor het scenario Castricum - Heiloo zijn indicatief als volgt:

Frictiekosten	€ 4.900.000
Vergoeding	€ 6.500.000
Saldo (raming)	€ 1.600.000

Reflectie BMC

	We verwachten dat de nieuwe gemeente het karakter zal hebben van een beheergemeente, met een uitvoeringscapaciteit die past bij de uitvoering van lokale opgaven. De arbeidsmarktpositie zal uitdagend zijn, met tal van grotere werkgevers in de directe omgeving. Regionaal zal sprake zijn van een bescheiden bijdrage. De nieuwe gemeente is goed te overzien qua veranderopgave; in één bestuursperiode moet deze naar behoren kunnen functioneren. Het organisatorisch kostenplaatje van deze variant is positief.

2.6 Bestuurlijke herindeling Bergen, Castricum en Heiloo

Organisatievisie

Regiogemeente van 13 kernen met circa 90.000 inwoners. Een complete organisatie van circa 725 fte die taken in eigen beheer uitvoert.

Organisatorisch

Bestuurskracht	Balans tussen taakzwaarte en uitvoeringscapaciteit. Centrale opgaven zijn het structureel op orde houden van de gemeentelijke organisatie, de gemeentelijke dienstverlening en het in stand houden of verbeteren van het voorzieningenniveau in de kernen.
Personeel	Arbeidsmarktstrategie rondom een functiehuis van een 60.000-100.000-gemeente. Onderscheidend profiel (in concurrentie met omliggende steden) door focus op ontwikkelmogelijkheden en omgevingskwaliteit.
Bedrijfsvoering	Doorontwikkeling vanuit de Concernagenda. De ambitie voor de bedrijfsvoering is het ondersteunen van een robuuste, daadkrachtige en wendbare organisatie gericht op doorontwikkeling vanwege toenemende complexiteit van taken, beperkte financiën en groeiende wet- en regelgeving. Vier strategische doelen staan centraal: het verbeteren van de kwaliteitsborging, verder professionaliseren/verzakelijken, versterken van de fitheid en transparantie in de P&C-cyclus. De organisatieontwikkeling vindt plaats langs de volgende focusthema's :heldere sturing en inrichting, betrouwbare dienstverlener, strategisch personeelsmanagement, toekomstbestendige ICT, robuuste financiën & control en de huisvestingsstrategie. Optioneel ontvlechting en/of ook een nieuwe samenwerking met Uitgeest vormgeven.
Veranderopgave	Ontvlechting van Uitgeest uit BUCH-werkorganisatie en opbouwen gemeentelijke organisatie voor één nieuw gemeentebestuur. Realisatie focusthema's Concernagenda met minder middelen. Af- en opbouw duurt naar verwachting één bestuursperiode.

Regionale positie

Derde gemeente qua inwonertal in Regio Alkmaar, na Alkmaar en Dijk en Waard, met redelijk stemgewicht in gemeenschappelijke regelingen. Mogelijkheden voor bestuurlijk trekkerschap.

Juridisch
Er zijn geen juridische belemmeringen om uit te treden uit de BUCH-werkorganisatie. In de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld dat de de rekening voor frictie- en desintegratiekosten zijn voor de uittredende partij, gedurende een periode van maximaal vijf jaar. In deze variant zou daar een overeenstemming moeten worden gevonden met Uitgeest.

Kosten
Structurele kosten (gemeentefonds, kosten bestuur)
De structurele effecten voor het scenario Bergen - Castricum - Heiloo ten gevolge van het effect op de uitkering uit het gemeentefonds en de financiële gevolgen voor de organisatie door het wegvallen van functies (burgemeester, gemeentesecretaris, wethouder, griffie, raadslid) zijn indicatief als volgt:

Gemeentefonds	- € 1.100.000
Organisatie	€ 2.000.000
Saldo (raming)	€ 900.000

Incidentele kosten (desintegratie en frictie)
De frictiekosten en de hoogte van de frictiekostenvergoeding vanuit het Rijk vanuit de tijdelijke maatstaf herindeling voor het scenario Bergen - Castricum - Heiloo zijn indicatief als volgt:

Frictiekosten	€ 7.300.000
Vergoeding	€ 13.600.000
Saldo (raming)	€ 6.300.000

Reflectie BMC

	We verwachten bij bestuurlijke herindeling een toename van de beschikbare uitvoeringscapaciteit (of organisatiekracht) door een afname van de afstemmingsbehoefte ten opzichte van de huidige situatie. Deze capaciteit kan worden ingezet ten behoeve van ontwikkeling van kwaliteit van advisering, dienstverlening en samenwerking. Het financiële saldo en de sterkere positie op de arbeidsmarkt biedt hiertoe mogelijkheden. Afhankelijk van de keuzes van de gemeente die niet meegaat in de bestuurlijke herindeling (in deze variant: Uitgeest) zal mogelijk nog wel afstemmingsbehoefte blijven bestaan met deze gemeente en zal daartoe dan nog capaciteit nodig zijn bijvoorbeeld voor afspraken, afstemming en verantwoording. De schaal en kwaliteit van de nieuwe gemeente is (in potentie) vergelijkbaar met die van maatschappelijke partners. Qua regionale positie zal de nieuwe gemeente naar verwachting in de schaduw blijven van Alkmaar en Dijk en Waard, ook al nemen de mogelijkheden van bestuurlijke vertegenwoordiging en trekkerschap toe.

2.7 Bestuurlijke herindeling Uitgeest, Castricum en Heiloo

Organisatievisie

Kleine regiogemeente van 7 kernen met circa 75.000 inwoners. Een complete organisatie van circa 600 fte die taken in eigen beheer uitvoert.

Organisatorisch

Bestuurskracht	Balans tussen taakzwaarte c.q. maatschappelijke opgaven en uitvoeringscapaciteit. Centrale opgaven zijn het structureel op orde houden van de gemeentelijke organisatie, de gemeentelijke dienstverlening en het in stand houden of verbeteren van het voorzieningenniveau in de kernen.
Personeel	Arbeidsmarktstrategie rondom functiehuis van 60.000 - 100.000 gemeente. Onderscheidend profiel (in concurrentie met omliggende steden) door focus op ontwikkelmogelijkheden en omgevingskwaliteit.
Bedrijfsvoering	Uitvoering Concernagenda. De ambitie voor de bedrijfsvoering is het ondersteunen van een robuuste, daadkrachtige en wendbare organisatie gericht op doorontwikkeling vanwege toenemende complexiteit van taken, beperkte financiën en groeiende wet- en regelgeving. Vier strategische doelen staan centraal: het verbeteren van de kwaliteitsborging, verder professionaliseren c.q. verzakelijken, versterken van de fitheid en transparantie in de P&C-cyclus. De organisatieontwikkeling vindt plaats langs de volgende focusthema's: heldere sturing en inrichting, betrouwbare dienstverlener, strategisch personeelsmanagement, toekomstbestendige ICT, robuuste financiën & control en de huisvestingsstrategie. Optioneel ontvlechting en/of een nieuwe samenwerking met Bergen vormgeven.
Veranderopgave	Ontvlechting van Bergen uit BUCH-werkorganisatie en opbouwen gemeentelijke organisatie voor één nieuw gemeentebestuur. Optioneel vormgeven nieuwe samenwerking met Bergen. Realisatie focusthema's Concernagenda met minder middelen. Alternatief voor werklocatie Bergen. Af- en opbouw duurt naar verwachting één bestuursperiode.

Regionale positie

Derde gemeente qua inwonertal in Regio Alkmaar, na Alkmaar en Dijk en Waard, met redelijk stemgewicht in gemeenschappelijke regelingen. Mogelijkheden voor bestuurlijk trekkerschap.

Juridisch

Er zijn geen juridische belemmeringen om uit te treden uit de BUCH-werkorganisatie. In de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld dat de de rekening voor frictie- en desintegratiekosten zijn voor de uittredende partij, gedurende een periode van maximaal vijf jaar. In deze variant zou daar een overeenstemming moeten worden gevonden met Bergen. Daarnaast treedt Uitgeest uit samenwerkingsverbanden IJmond en Kennemerland en treedt toe tot samenwerkingsverbanden Noord-Holland Noord.

Kosten

Structurele kosten (gemeentefonds, kosten bestuur)

De structurele effecten voor het scenario Uitgeest - Castricum - Heiloo ten gevolge van het effect op de uitkering uit het gemeentefonds en de financiële gevolgen voor de organisatie door het wegvallen van functies (burgemeester, gemeentesecretaris, wethouder, griffie, raadslid) zijn indicatief als volgt.

Gemeentefonds	- € 1.100.000
Organisatie	€ 1.900.000
Saldo (raming)	€ 800.000

Hierin is een eventuele stijging door hogere schalen en een eventuele wijziging van het aantal fte niet meegenomen. Dit is afhankelijk van keuzes die voor de nieuwe organisatie gemaakt moeten worden. Met 850 fte bevindt de huidige werkorganisatie zich onder het gemiddelde van 100.000+-gemeenten. De gemiddelde loonsom voor een 100.000+-gemeente is gemiddeld 5,8% hoger dan de gemiddelde loonsom bij de werkorganisatie BUCH nu.

Incidentele kosten (desintegratie en frictie)

De frictiekosten en de hoogte van de frictiekostenvergoeding vanuit het Rijk vanuit de tijdelijke maatstaf herindeling voor het scenario Uitgeest - Castricum - Heiloo zijn indicatief als volgt:

Frictiekosten	€ 6.000.000
Vergoeding	€ 12.000.000
Saldo (raming)	€ 6.000.000

Reflectie BMC

	We verwachten bij bestuurlijke herindeling een toename van de beschikbare uitvoeringscapaciteit (of organisatiekracht) door een afname van de afstemmingsbehoefte ten opzichte van de huidige situatie. Deze capaciteit kan worden ingezet ten behoeve van ontwikkeling van kwaliteit van advisering, dienstverlening en samenwerking. Het financiële saldo en de sterkere positie op de arbeidsmarkt biedt hiertoe mogelijkheden.

	Afhankelijk van de keuzes van de gemeente die niet meegaat in de bestuurlijke herindeling (in deze variant: Bergen) zal mogelijk nog wel afstemmingsbehoefte blijven bestaan met deze gemeente en zal daartoe dan nog capaciteit nodig zijn bijvoorbeeld voor afspraken, afstemming en verantwoording. De schaal en kwaliteit van de nieuwe gemeente is (in potentie) vergelijkbaar met die van maatschappelijke partners. Qua regionale positie zal de nieuwe gemeente naar verwachting in de schaduw blijven van Alkmaar en Dijk en Waard, ook al nemen de mogelijkheden van bestuurlijke vertegenwoordiging en trekkerschap toe. Het organisatorisch kostenplaatje is positief.

2.8 Bestuurlijke herindeling Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

Organisatievisie

Middelgrote, groenstedelijke gemeente van 14 kernen met circa 105.000 inwoners. Complete organisatie van 850+ fte die wettelijke taken en complexe projecten in eigen beheer en in regionale samenwerking uitvoert. Kerngericht werken als basis.

Organisatorisch

Bestuurskracht	Balans tussen taakzwaarte c.q. maatschappelijke opgaven en uitvoeringscapaciteit, met mogelijkheden op gebied van regionale samenwerking, inwoners- c.q. overheidsparticipatie en grote regionale opgaven. Schaal van bestuur is congruent met omvang van bovenlokale opgaven. Nieuw bestuursmodel in nieuw gevormde gemeente.
Personeel	Het functiehuis van een 100.000+-gemeente creëert een concurrerende positie op de arbeidsmarkt.
Bedrijfsvoering	Het fundament van de bedrijfsvoering is een robuuste, daadkrachtige en wendbare organisatie gericht op doorontwikkeling vanwege toenemende complexiteit van taken, beperktere financiën en groeiende wet- en regelgeving. Met de uitvoering van de Concernagenda wordt de basis op het gebied van bedrijfsvoering op orde gebracht. De gemeente heeft een omvang die een toekomstbestendige ICT en datagedreven financiën & control mogelijk maakt. Deze variant opent de mogelijkheid om een stap verder te gaan en in te zetten op de toepassing van nieuwe technologieën (AI) ten behoeve van de bedrijfsvoering en dienstverlening van de nieuwe gemeente. Strategisch personeelsmanagement ondersteunt het top-werkgeverschap. Het kerngericht werken voegt een extra dimensie toe aan het ICT landschap.

Veranderopgave	Focus op kwaliteitssprong organisatie, wat een aanzienlijke inspanning zal vragen. Wervings- en opleidingsopgave voor personeel. Aanpassing organisatieontwerp voor implementatie kerngericht werken. Veranderopgaven nemen naar verwachting één bestuursperiode in beslag.

Regionale positie

Tweede gemeente qua inwonertal in Regio Alkmaar, na Alkmaar, met veel stemgewicht in gemeenschappelijke regelingen. Versterking van de positie richting provincie, Rijksoverheid en grote maatschappelijke partners. Mogelijkheden voor regionaal bestuurlijk trekkerschap op thema's. Partners in de regio zullen dat ook verwachten van deze nieuwe grote speler.

Juridisch

Er zijn geen juridische belemmeringen om uit te treden uit de BUCH-werkorganisatie. Frictie- en desintegratiekosten voor vier partijen. Uitgeest treedt uit samenwerkingsverbanden IJmond en Kennemerland en treedt toe tot samenwerkingsverbanden Noord-Holland Noord.

Kosten

Structurele kosten (gemeentefonds, kosten bestuur)

De structurele effecten voor het scenario Bergen - Uitgeest - Castricum - Heiloo ten gevolge van het effect op de uitkering uit het gemeentefonds en de financiële gevolgen voor de organisatie door het wegvallen van functies (burgemeester, gemeentesecretaris, wethouder, griffie, raadslid) zijn indicatief als volgt:

Gemeentefonds	- € 2.500.000
Organisatie	€ 3.000.000
Saldo (raming)	€ 500.000

Hierin is een eventuele stijging door hogere schalen en een eventuele wijziging van het aantal fte niet meegenomen. Dit is afhankelijk van keuzes die voor de nieuwe organisatie gemaakt moeten worden. Met 850 fte bevindt de huidige werkorganisatie zich onder het gemiddelde van 100.000+-gemeenten. Bij de start van de nieuwe gemeente is het zinvol om te onderzoeken waar het gericht aanvullen van capaciteit opportuun is.
De gemiddelde loonsom voor een 100.000+-gemeente is gemiddeld 5,8% hoger dan de gemiddelde loonsom bij de werkorganisatie BUCH nu.

Incidentele kosten (desintegratie en frictie)

De frictiekosten en de hoogte van de frictiekostenvergoeding vanuit het Rijk vanuit de tijdelijke maatstaf herindeling voor het scenario Uitgeest - Castricum - Heiloo zijn indicatief als volgt:

Frictiekosten	€ 4.200.000
Vergoeding	€ 20.200.000
Saldo (raming)	€ 16.000.000

Reflectie BMC

	We verwachten bij bestuurlijke herindeling een toename van de beschikbare uitvoeringscapaciteit (of organisatiekracht) door een afname van de afstemmingsbehoefte ten opzichte van de huidige situatie. Deze capaciteit kan worden ingezet ten behoeve van een kwaliteitssprong in advisering en dienstverlening, samenwerking en bewonersparticipatie (kerngericht werken). Het financiële saldo van de herindeling is dusdanig dat voldoende middelen beschikbaar zijn om de kwaliteitssprong te realiseren. De organisatiekracht is verder gebaat bij de positie in het hoogst mogelijke functiehuis. Verwacht mag worden dat de regionale positie sterk is, als op een na grootste gemeente in de regio. De schaal en kwaliteit van de nieuwe gemeente is (in potentie) vergelijkbaar met die van maatschappelijke partners. Een gemeentelijke herindeling zou ertoe leiden dat er meerdere kernen en buurtschappen binnen een nieuwe gemeente komen te liggen, elk met eigen kenmerken, cultuur en identiteit. Van belang is dat de gemeenschappelijkheden en verschillen (en de verschillende belangen) worden onderkend en dat hiervoor een passende besturingsfilosofie wordt ontwikkeld. Het organisatorisch kostenplaatje is positief; de incidentele vergoeding biedt in deze variant mogelijkheden om een impuls te geven aan de nieuwe organisatie.

Hoofdstuk 3 | Vergelijkend overzicht

3.1 Samenvatting

Op basis van onze impactanalyse komen we tot het volgende samenvattende beeld:

Tabel 1: Samenvattend beeld impact per variant

Variant	Impact
Heiloo zelfstandig	Beheergemeente Uitvoeringscapaciteit in eigen beheer en samenwerking, met lokaal loket Uitdagende arbeidsmarktpositie Regionale positie afhankelijk van samenspel Implementatietermijn: minimaal één bestuursperiode Incidenteel negatieve impact op organisatiekosten
Ambtelijke fusie BUCH	Beheergemeenten Uitvoeringscapaciteit gezamenlijk georganiseerd Uitdagende arbeidsmarktpositie Regionale positie afhankelijk van samenspel Implementatietermijn: twee jaar Impact op structurele en incidentele kosten is neutraal
Bestuurlijke fusie BH	Beheergemeente Uitvoeringscapaciteit voor lokale opgaven Uitdagende arbeidsmarktpositie Regionale positie afhankelijk van samenspel Implementatietermijn: één bestuursperiode Impact op structurele en incidentele kosten is neutraal
Bestuurlijke fusie CH	Beheergemeente Uitvoeringscapaciteit voor lokale opgaven Uitdagende arbeidsmarktpositie Regionale positie afhankelijk van samenspel Implementatietermijn: één bestuursperiode Impact op structurele en incidentele kosten is positief
Bestuurlijke fusie BCH	Ontwikkelgemeente Uitvoeringscapaciteit voor lokale en bovenlokale opgaven Stabiele positie op arbeidsmarkt Potentie van regionale positie Implementatietermijn: één bestuursperiode Impact op structurele en incidentele kosten is positief

Bestuurlijke fusie UCH	Ontwikkelgemeente Uitvoeringscapaciteit voor lokale en bovenlokale opgaven Stabiele positie op arbeidsmarkt Potentie van regionale positie Implementatietermijn: één bestuursperiode Impact op structurele en incidentele kosten is positief
Bestuurlijke fusie BUCH	Ontwikkelgemeente met kerngericht werken Uitvoeringscapaciteit voor lokale en regionale opgaven Concurrerende arbeidsmarktpositie Potentie van sterke regionale positie Implementatietermijn: één bestuursperiode Impact op structurele en incidentele kosten is zeer positief

3.2 Duiding verwachte impact door BMC

In onderstaand overzicht geven we weer welke impact we verwachten op de onderscheiden indicatoren in de verschillende varianten:

Tabel 2: Samenvattende duiding door BMC van verwachte impact per variant

	Bestuurlijk zelfstandig		**Bestuurlijke herindeling**				
	Heiloo	**BUCH**	**BH**	**CH**	**BCH**	**UCH**	**BUCH**
Bestuurskracht	**0**	**0**	**0**	**0**	**+**	**+**	**+**
Organisatiekracht	**-**	**0**	**0**	**0**	**+**	**+**	**++**
Samenwerkingskracht	**-**	**0**	**0**	**0**	**+**	**+**	**++**
Financiële kracht	**0**	**0**	**0**	**+**	**+**	**+**	**+**

Verwachte ontwikkeling ten opzichte van de huidige situatie

--	sterke verslechtering
-	verslechtering
0	neutraal
+	verbetering
++	sterke verbetering

Toelichting
De bestuurskracht bestaat uit de balans tussen taakzwaarte (maatschappelijke opgaven), uitvoeringscapaciteit (het ambtelijk vermogen om beslissingen voor te bereiden en uit te voeren) en besliscapaciteit (het bestuurlijk vermogen om noodzakelijke (complexe) beslissingen te nemen). De besliscapaciteit laten we hier verder buiten beschouwing; deze is afhankelijk van de invulling door de oude of nieuwe colleges en raden. Beschikbare (bestuurskracht)onderzoeken geven inzicht in de actuele situatie.

We hebben vastgesteld dat de brede welvaart[2] in de vier gemeenten zich op een vergelijkbaar niveau bevindt. De taakzwaarte van elk is min of meer vergelijkbaar.

We verwachten bij bestuurlijke herindeling een toename van de beschikbare uitvoeringscapaciteit (of organisatiekracht) door een afname van de afstemmingsbehoefte ten opzichte van de huidige situatie. Deze capaciteit kan worden ingezet ten behoeve van kwaliteit van advisering en dienstverlening, samenwerking en bewonersparticipatie (kerngericht werken). Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving heeft deze potentiële winst in de beleidsprestaties aangetoond. De ambtelijke samenwerkingsvarianten hebben te maken met een suboptimale inzet van de uitvoeringscapaciteit door een grotere afstemmingsbehoefte, lokaal maatwerk c.q. beperkte harmonisatie.

Een gemeentelijke herindeling zou ertoe leiden dat er meerdere kernen en buurtschappen binnen een nieuwe gemeente komen te liggen, elk met eigen kenmerken, cultuur en identiteit. Van belang is dat de gemeenschappelijkheden en verschillen (en de verschillende belangen) worden onderkend en dat hiervoor een passende besturingsfilosofie wordt ontwikkeld. Praktijkvoorbeelden van meerkernige gemeenten laten zien dat daarmee de schaalnadelen te ondervangen zijn.

De organisatiekracht is verder gebaat bij een betere positie op de arbeidsmarkt. Het functiehuis wordt bij 40.000, 60.000 en 100.000 inwoners meer concurrerend ten opzichte van de grote steden.

Ook bij samenwerkingskracht speelt schaal een belangrijke rol. Het aantal inwoners is van invloed op de stemverhoudingen in regionale samenwerkingsverbanden. Kleinere gemeenten zijn daardoor aangewezen op onderlinge afstemming om invloed uit te kunnen oefenen. Bij de grotere bestuurlijke varianten geldt verder dat de schaal ervan meer in overeenstemming is met de schaal van maatschappelijke partners zoals onderwijs en woningcorporaties.

De financiële kracht definiëren we in het kader van deze impactanalyse als het saldo van structurele en incidentele kosten. Onderstaand is een overzicht weergegeven van de indicatieve structurele en incidentele kosten zoals beschreven bij de afzonderlijke scenario's.

[2] Brede welvaart omvat een breed scala aan aspecten die de kwaliteit van leven bepalen, zowel voor de huidige generatie als voor toekomstige generaties en andere mensen wereldwijd, en gaat verder dan alleen materiële welvaart. Het omvat factoren zoals gezondheid, milieu, onderwijs, veiligheid, sociale relaties en subjectief welzijn, en kijkt kritisch naar de afweging van deze aspecten ten koste van andere groepen of de toekomst. Zie deel B, Hoofdstuk 7 voor de scores van de vier gemeenten.

Tabel 3: Indicatieve financiële gevolgen varianten

	Bestuurlijk zelfstandig		Bestuurlijke herindeling				
	Heiloo	**BUCH**	**BH**	**CH**	**BCH**	**UCH**	**BUCH**
Gemeentefonds	0	0	- 1.400.000	300.000	- 1.100.000	- 1.100.000	- 2.500.000
Organisatie	0	0	900.000	900.000	2.000.000	1.900.000	3.000.000
Saldo structureel	**0**	**0**	**- 500.000**	**1.200.000**	**900.000**	**800.000**	**500.000**
Frictiekosten	3.200.000	0	4.400.000	4.900.000	7.300.000	6.000.000	4.200.000
Vergoeding	0	0	6.500.000	6.500.000	13.600.000	12.000.000	20.200.000
Saldo incidenteel	**- 3.200.000**	**0**	**2.100.000**	**1.600.000**	**6.300.000**	**6.000.000**	**16.000.000**

Hoofdstuk 4 | Vervolgstappen

Dit rapport is onderdeel van het traject waarin de BUCH-gemeenten onderzoek doen naar hun bestuurlijke toekomst. Naast het onderzoek waar dit rapport het resultaat van is, hebben de gemeenten individueel en gezamenlijk diverse andere onderzoeken en scenarioverkenningen lopen. Op basis van de geldende Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH (augustus 2024) schetsen we hieronder welke vervolgstappen gezet kunnen worden.

1. *Beoordeling en afweging van de scenario's in de verschillende onderzoeken*
    - na oplevering van de rapporten: beoordeling en weging door de gemeenten, met de gemeenteraad als eindverantwoordelijke;
    - houden van duidingsbijeenkomsten om de resultaten van de verkenningen te duiden en bespreken.

2. *Communicatie en participatie*
    - uitvoeren communicatie- en participatieplannen;
    - presentatie participatietrajecten in een openbare bijeenkomst voor de gemeenteraad en de samenleving, zodat er terugkoppeling plaatsvindt aan de deelnemers.

3. *Besluitvorming in de gemeenteraden*
    - bespreking in de gemeentelijke raadscommissie
    - besluitvorming door de gemeenteraden op basis van de diverse onderzoeksresultaten op basis van een afwegingskader.

4. *Delen besluiten met de deelnemers en bestuur BUCH*
    - delen besluiten met de deelnemers en bestuur BUCH met vermelding van de overwegingen en motieven.

5. *Vaststellen koers als 'stip op de horizon' en opdracht voor de beste organisatorische invulling van de gekozen richting.*
    - bepalen en bevestigen van de koers door het BUCH-bestuur;
    - opdrachtverstrekking gericht op de beste organisatorische invulling van de gekozen richting;
    - opstellen en vaststellen communicatieplan om de processtappen in beeld te brengen en naar buiten te communiceren

6. *Bij uittreding uit de BUCH bepaling frictie- en desintegratiekosten en de uittredingssom*
    - bepaling frictie- en desintegratiekosten door de accountant van de BUCH;
    - advies onafhankelijke externe deskundige over de hoogte van de uittreedsom(men);
    - vaststelling frictie- en desintegratiekosten en eventuele uittreedsom(men).

7. *Parallel: doorgaan met de implementatie van de Concernagenda vanuit de BUCH*
    - parallel aan de bestuurlijke verkenningen vanuit de BUCH doorgaan met de implementatie van de Concernagenda, gericht op het doorbouwen van een robuuste organisatie.

Deel B - Achtergronden

Hoofdstuk 5 | Hoe kijken we naar toekomstbestendigheid

De totstandkoming van een gemeentelijke herindeling, ook wel aangeduid als bestuurlijke fusie, is wettelijk geregeld. Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten bij wet worden opgeheven en ingesteld en dat de wet de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen regelt. Dit grondwetsartikel is uitgewerkt in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Het belangrijkste doel van herindeling is versterking van de bestuurskracht.

Bestuurskracht is het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van deze gemeente de juiste verbindingen aan te gaan. Bestuurskrachtig besturen en organiseren vraagt om een meervoudige blik. Samenwerking – in welke vorm dan ook – is een belangrijke knop om bestuurskracht te bevorderen.

Voor ons onderzoeksmodel sluiten we aan bij een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie (2019). Bestuurskracht komt volgens het PBL tot stand langs drie lijnen: uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit. Verondersteld wordt dat deze capaciteiten worden bepaald door omvang, bestuurscultuur, motivatie, hulpbronnen (financiën en personeel) en samenwerking. De onderzoekers van het PBL hebben onder meer vastgesteld dat omvang een factor van belang is bij de mogelijkheden van een gemeente om effectief gebruik te maken van samenlevingskracht en samenwerking.

Vanuit het perspectief van de Grondwet en Gemeentewet zijn alle gemeenten in Nederland gelijk. Vanuit deze formele invalshoek verwacht de wetgever van elke gemeente dat zij haar wettelijke en zelf geformuleerde taken naar behoren vervult. Is er sprake van een toereikende taakbehartiging, dan is er sprake van een bestuurskrachtige gemeente.

De taken en opgaven waarvoor gemeenten staan, verschillen echter in zwaarte. Via de algemene uitkering wordt gepoogd op objectieve wijze rekening te houden met de verschillen in taakzwaarte.

De achtergrondfactoren zijn allereerst relevant: stedelijkheid of periferie, welvaart van de inwoners, aantal inwoners, demografische ontwikkelingen (groene druk, gemiddelde grootte huishouden, geboorteoverschot en procentuele groei/afname van de bevolking) en de provincie waar de gemeente in ligt.

De mate van aanwezigheid van centrumvoorzieningen, het beroep dat wordt gedaan op sociale zekerheid en het voorzieningenniveau bepalen de taakzwaarte. Gemeenten maken daarom gebruik van hulpbronnen. Hulpbronnen om die taken en opgaven aan te kunnen, bestaan uit de algemene uitkering, specifieke uitkeringen, samenlevingskracht, politieke betrokkenheid, samenwerkingskracht en organisatiekracht.



De sterkte van de bestuurskracht wordt mede bepaald door de aanwezigheid en het benutten van vier cruciale hulpbronnen:

1. over ambtelijke uitvoeringskracht beschikken;
2. samenlevingskracht mobiliseren;
3. doelmatige samenwerking aangaan;
4. zorgen voor voldoende financiële middelen;

De aspecten van ons conceptueel model zijn direct te herleiden tot de onderzoeksvragen van de BUCH-gemeenten. Voor de impactanalyse voor de BUCH-gemeenten gebruiken we niet het hele model; we richten ons, conform de uitvraag van de gemeenten, op de organisatiekracht en samenwerkingskracht. De financiële positie en middelen worden in een ander deelonderzoek onderzocht door collega's van BMC. Het mobiliseren van samenlevingskracht hebben we meegenomen als een ontwikkelrichting binnen de onderzochte scenario's.

Bij het onderzoeken merken we vooraf nog het volgende op, in navolging van hetgeen is opgetekend in het bestuurskrachtonderzoek van Heiloo. Een structuur voor de toekomstige bestuurlijke organisatie is een noodzakelijk fundament. De structuur krijgt pas betekenis in combinatie met de cultuur en de kwaliteit van werken. Een beoordeling van een 'kale structuur' moet altijd in dat licht worden gezien. Een structuur alleen zorgt niet voor bestuurskracht, en vergelijken is alleen zinvol in het totaalplaatje.

Hoofdstuk 6 | Maatschappelijke opgaven in de BUCH

6.1 Demografische achtergronden

Een eerste beeld van de maatschappelijke opgaven in de vier gemeenten levert het volgende op:

Tabel 4: Demografische achtergronden BUCH-gemeenten

	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo	NL
Inwoners	29.722	13.427	36.618	24.341	--
Inwoners per km²	248	604	611	1280	533
Oppervlakte	119,83 km²	22,22 km²	59,93 km²	19,01 km²	--
# Kernen	7	1	5	1	--
Adresdichtheid	832 / km² weinig stedelijk	1123 / km² matig stedelijk	1363 / km² matig stedelijk	1378 / km² matig stedelijk	2010 / km²
Demografie	Krimp	Krimp	Groei	Groei	Groei
65+	35%	21%	27%	28%	21%
WOZ	€ 613.000	€ 462.000	€ 476.000	€ 543.000	€ 398.000
Hoog opgeleid	37%	32%	43%	43%	33%
Brede welvaart	6,2	6,2	6,8	6,4	--

6.2 Taakzwaarte

Uit de Gemeentelijke Duurzaamheidsindex – een monitor die op basis van 24 indicatoren de duurzame ontwikkeling ofwel brede welvaart van gemeenten in kaart brengt – komt naar voren dat de BUCH-gemeenten onderling vergelijkbaar scoren en iets boven het regionaal gemiddelde. De cijfers worden uitgesplitst in drie categorieën, namelijk Economie, Mens & Maatschappij en Milieu & Energie. Als we de BUCH-gemeenten verder vergelijken voor deze categorieën, dan ontstaat het volgende beeld.

Economie[3]

- Er zijn zeer vergelijkbare cijfers op het gebied van (jeugd)werkloosheid en werkgelegenheid.

Mens & Maatschappij

- De BUCH-gemeenten scoren vergelijkbaar op het gebied van Mens & Maatschappij en iets hoger dan het regionaal en landelijk gemiddelde.
- Op het gebied van minima en veiligheid scoren de BUCH-gemeenten vergelijkbaar met het Nederlands gemiddelde, maar hoger dan het regionaal gemiddelde. Dit is te verklaren door de lage scores van Amsterdam op deze gebieden.
- Bergen scoort opvallend genoeg het laagst op het gebied van minima en sociale zekerheid van de BUCH-gemeenten, wat betekent dat er relatief de meeste minima en uitkeringsgerechtigden zijn. Ook scoort Bergen relatief iets lager op gendergelijkheid, wat betekent dat vrouwen relatief een lagere arbeidsparticipatie hebben.

Milieu & Energie

- De BUCH-gemeenten scoren vergelijkbaar op het gebied van Milieu & Energie en iets hoger dan het regionaal en landelijk gemiddelde.
- Bergen scoort relatief hoog op het gebied van milieu, met relatief hoge scores voor lucht en natuur. Op het gebied van energie scoort Bergen juist relatief lager, met lagere scores op het gebied van energiegebruik, CO_2-uitstoot van woningen en wegverkeer en hernieuwbare energie.
- Uitgeest scoort zeer laag op het gebied van water, wat de waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit aanduidt. Op het gebied van energie scoort Uitgeest wisselend, met relatief hoge scores op het gebied van CO_2-uitstoot van woningen en energielabels, maar een relatief lage score op het gebied van CO_2-uitstoot van wegverkeer.
- Castricum en Heiloo scoren gemiddeld, met de uitzondering dat Heiloo relatief laag scoort op natuur en huishoudelijk afval.

[3] Binnen de categorie Economie vallen ook nog de indicatoren 'Solvabiliteit' en 'Woonlasten'. Vanwege de overlap met het financiële deelonderzoek hebben wij ervoor gekozen deze weg te laten uit dit overzicht.

Figuur 1: Brede welvaart op basis van gdindex.nl

	Nederland	NH	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo
Totale GDI	6,3	6,2	6,2	6.2	6,8	6,4
Economie	6,3	6,3	5,5	5,0	6,7	5,6
Mens & Maatschappij	6,2	6,2	6,7	7,1	7,1	6,9
Milieu & Energie	6,3	6,1	6,3	6,4	6,6	6,5

	Nederland	NH	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo
Economie[4]	6,3	6,3	5,5	5,0	6,7	5,6
Werkloosheid	8,2	8,1	8,5	8,6	8,6	8,5
Jeugdwerkloosheid	6,3	5,9	6,6	6,7	6,9	6,7
Werkgelegenheid	6,0	6,1	5,7	5,6	5,6	5,6

	Nederland	NH	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo
Mens & Maatschappij	6,2	6,2	6,7	7,1	7,1	6,9
Minima	6,0	5,6	7,0	8,1	8,1	7,7
Onderwijs	6,9	6,7	7,4	7,8	7,6	7,2
Sociale zekerheid	6,8	7,0	6,5	7,7	7,3	6,8
Gendergelijkheid	7,8	8,0	7,3	8,2	8,1	8,1
Gezondheid	5,5	5,9	6,0	5,7	5,8	6,2
Sport	4,9	5,0	5,9	6,4	6,1	6,2
Burgerparticipatie	5,5	5,6	6,1	5,4	6,2	5,8
Veiligheid	6,4	5,5	7,6	7,4	7,4	7,5

[4] Binnen de categorie Economie vallen ook nog de indicatoren 'Solvabiliteit' en 'Woonlasten'. Vanwege de overlap met het financiële deelonderzoek hebben wij ervoor gekozen deze weg te laten uit dit overzicht.

	Nederland	NH	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo
Milieu & Energie	6,3	6,1	6,3	6,4	6,6	6,5
Water	5,8	5,1	5,3	2,3	5,3	5,3
Lucht	7,6	7,3	8,5	7,4	7,8	8,0
Natuur	4,6	4,2	6,8	4,9	5,4	3,8
Huishoudelijk afval	7,3	7,5	6,5	7,3	6,9	6,1
Afvalscheiding	5,9	4,7	7,1	7,9	7,3	7,7
Energiegebruik	6,6	6,7	5,7	7,2	6,7	6,5
Energielabels	7,7	7,6	7,4	8,7	8,0	7,8
CO_2 woningen	7,2	7,4	6,6	7,8	7,4	7,3
Hernieuwbare energie	5,6	4,8	6,6	7,5	7,1	7,1
Vervoerswijze	3,9	4,7	3,6	3,4	3,6	3,9
CO_2 wegverkeer	6,8	7,2	5,7	5,9	7,4	7,5

Hoofdstuk 7 | Organisatorische fitheid

7.1 BUCH-werkorganisatie afgezet tegen referentiegemeenten

Het volgende aspect dat we hier belichten is de organisatorische fitheid. Om deze in beeld te brengen, hebben we een vergelijking gemaakt van de BUCH-organisatie met het gemiddelde van Nederlandse gemeenten van vergelijkbare omvang (categorie 100.000+-inwoners) en alle Nederlandse gemeenten. De gegevens hiervoor komen van het A+O fonds Gemeenten en de BUCH (2024).

Tabel 5: Organisatorische gezondheid BUCH-werkorganisatie

	BUCH	NL gemiddelde	100.000+-gemeenten
Omvang bezetting (fte/1000 inw.)	7,8	10,2	9,8
Leidinggevenden/100 medewerkers	3,7	5,2	--
Externe inhuur	16,5%	17,5%	17,6%
Instroom	22,1%	16,0%	15,4%
Doorstroom	6,2%	9,1%	8,3%
Uitstroom	11,9%	8,9%	9,5%
Ziekteverzuim	6,1%	6,7%	6,2%
Bruto maandsalaris	€ 4.543	--	€ 4.808

Uit deze cijfers komt het volgende beeld naar voren

1. De BUCH heeft een duidelijk lagere formatieve omvang (en bezetting) per 1.000 inwoners dan die van het gemiddelde van de 100.000+-gemeenten en ook ten opzichte van het gemiddelde van alle gemeenten in Nederland. Met circa 105.000 inwoners bevindt de BUCH-werkorganisatie zich aan de onderkant van het inwoneraantal van referentiegemeenten.
2. De BUCH heeft minder leidinggevenden per 100 medewerkers dan het gemiddelde van alle gemeenten in Nederland.
3. Het percentage externe inhuur lag in 2024 lager dan die van het gemiddelde van de 100.000+-gemeenten en ook ten opzichte van het gemiddelde van alle gemeenten in Nederland.
4. De instroom bij de BUCH-organisatie lag in 2024 aanmerkelijk hoger, de doorstroom lager en de uitstroom hoger dan die van met het gemiddelde van gemeenten van vergelijkbare omvang én het gemiddelde bij alle gemeenten.
5. Het ziekteverzuim lag in 2024 (iets) lager dan het gemiddelde van gemeenten van vergelijkbare omvang en het gemiddelde bij alle Nederlandse gemeenten.
6. Het gemiddeld brutomaandsalaris bij de BUCH-organisatie lag in 2024 duidelijk lager dan het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten. Dit bevestigt het beeld dat het loongebouw bij de BUCH is gebaseerd op die van een kleine gemeente, wat leidt tot lagere salarissen vergeleken met gemeentelijke organisaties van vergelijkbare omvang. Gesteld is dat de werkorganisatie BUCH voor veel functies, inclusief kwetsbare functies, geen concurrerende beloning biedt.

Geconcludeerd moet worden dat de BUCH haar taken doet met aanmerkelijk minder personele formatie en minder inhuur. Daarbij is er sprake van minder leidinggevenden en het loongebouw van een kleine gemeente. Als verklaring kan hierbij een relatie worden gelegd met de aan de BUCH opgelegde taakstelling. Al met al maakt dit dat de organisatorische fitheid van de organisatie in de huidige setting (ambtelijke werkorganisatie) op de lange termijn kwetsbaar is, met name op het gebied van het behoud en de werving van personeel.

7.2 Ontwikkeling bestuurlijke organisatie

De omvang per variant ziet er *indicatief* op basis van gemiddelden en voorschriften als volgt uit voor de betreffende organisatie:

Tabel 6: Omvang organisatie in varianten

	BESTUURLIJK ZELFSTANDIG		BESTUURLIJKE HERINDELING				
	Heiloo	**BUCH**	**BH**	**CH**	**BCH**	**UCH**	**BUCH**
Aantal raadsleden	19	80	31	33	37	35	39
Aantal wethouders	3	12	3 tot 6	3 tot 6	3 tot 7	3 tot 7	3 tot 7
Fte (o.b.v. gemiddelden)	160	850*	430	490	725	600	850+

* nu werkelijk

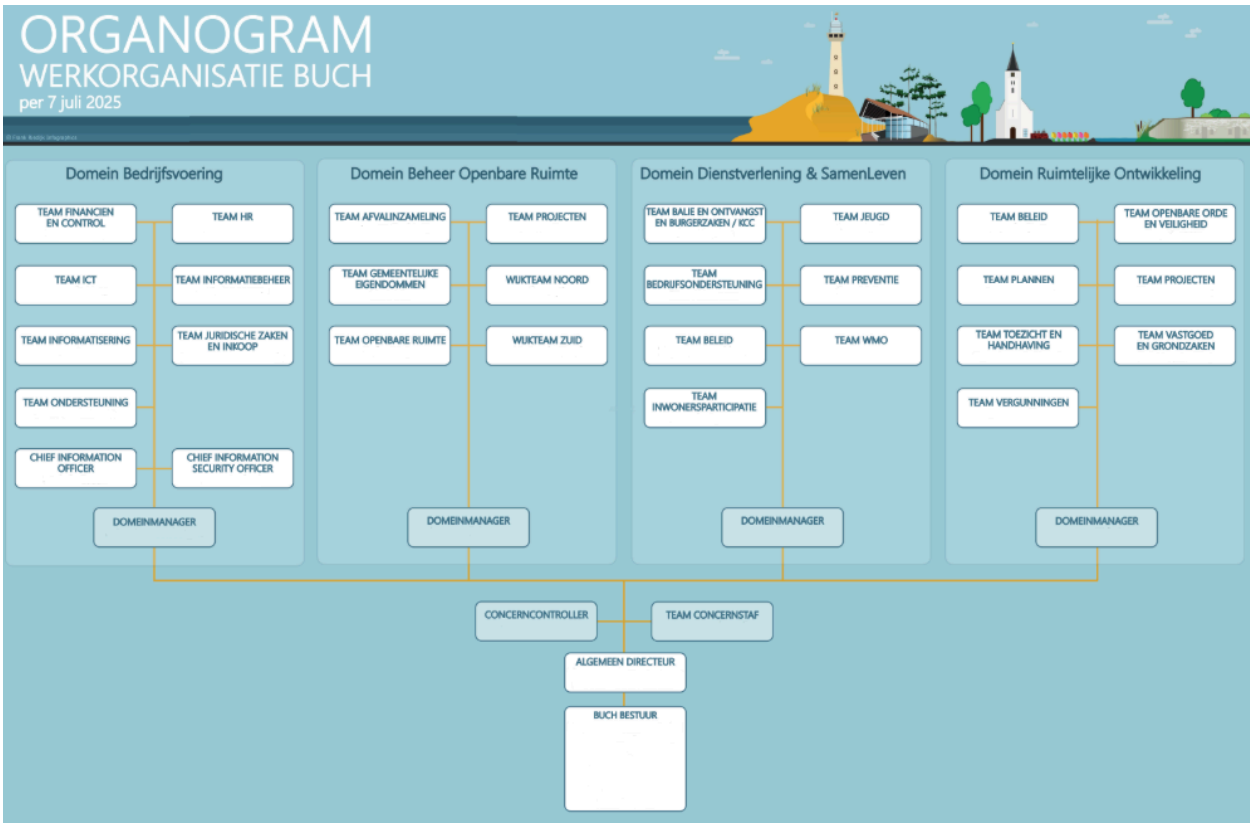
7.3 Huidige besturings- en managementfilosofie

In dit aspect belichten we de huidige organisatiestructuur en de sturingsfilosofie.

Organisatiestructuur
De organisatie van de BUCH is te vatten in onderstaand organogram. De werkorganisatie wordt geleid door het BUCH-bestuur, bestaande uit portefeuillehouders van de vier gemeenten en de algemeen directeur als secretaris. De Raad van Secretarissen (RvS), bestaande uit de algemeen directeur en de vier gemeentesecretarissen, heeft een adviserende en coördinerende rol richting zowel het BUCH-bestuur als de gemeentebesturen. De Raad van Secretarissen krijgt steeds meer het karakter van een dagelijks bestuur.
De ambtelijke eindverantwoordelijkheid ligt bij de algemeen directeur. De algemeen directeur is de brug tussen het BUCH-bestuur, waar deze als secretaris dient, en de ambtelijke organisatie, waar deze de leidinggevende van de domeinmanagers, de concerncontroller en de teammanager concernstaf is. Samen met hen vormt de algemeen directeur het MT.

De organisatie is opgedeeld in vier domeinen: Bedrijfsvoering, Beheer Openbare Ruimte, Dienstverlening en Samenleving, en Ruimtelijke Ontwikkeling. Elk domein wordt geleid door een domeinmanager. Binnen de domeinen zijn er teams met teammanagers.

Figuur 2: Organogram BUCH-werkorganisatie



Naast de BUCH-werkorganisatie heeft elke gemeente een eigen gemeenteraad, college van B en W, gemeentesecretaris en griffier. Daarnaast zijn er enkele functies die specifiek voor een individuele gemeente werken, hoewel ze in dienst zijn van de BUCH. Deze functies zijn: gebiedsregisseur, bestuursadviseur, gemeentecontroller, communicatieadviseur, wijkteams en sociale teams.

Sturingsfilosofie

De werkorganisatie verzorgt de uitvoering van taken en beleid voor de vier deelnemende gemeenten binnen de structuur van een ambtelijke fusieorganisatie. Dit maakt de sturing complex: de individuele colleges van B en W fungeren als bestuurlijk opdrachtgever voor de taken die de BUCH uitvoert namens hun gemeente, en de gemeentesecretarissen zijn de ambtelijk opdrachtgever vanuit de gemeente. Dit wordt vervolgens opgevolgd door de organisatie, waarvan de dagelijkse leiding bij het MT BUCH ligt.
Binnen de BUCH wordt er gewerkt aan vier verschillende strategische hoofddoelstellingen:

1. Borging van de kwaliteit van het werk verbeteren.
2. De werkorganisatie verder professionaliseren (verzakelijken).
3. De fitheid van de organisatie versterken.
4. Transparantie in de planning-&-controlcyclus.

Deze strategische doelstellingen zijn uitgewerkt in de Concernagenda 2025-2027, een strategisch sturingsinstrument dat richting geeft aan de verdere ontwikkeling van de werkorganisatie en dat daarnaast een kader biedt voor besluitvorming en uitvoering.
De agenda bouwt op een strategische koers met een duidelijke missie, visie en kernwaarden. De missie van de BUCH is om samen met de gemeentebesturen te werken aan een fijne en veilige woon-, werk- en leefomgeving voor alle inwoners. De visie is om als één organisatie de maatschappelijke opgaven aan te pakken, een

aantrekkelijke werkgever te zijn, en impact te maken door efficiënt en daadkrachtig te werken, met oog voor de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten.

De organisatie werkt volgens vijf principes om deze doelen te bereiken:

- Opdrachtgericht samenwerken: duidelijke doelen en afspraken formuleren voor effectieve samenwerking.
- Eenvoudig en nabij organiseren: processen efficiënt en toegankelijk inrichten met korte lijnen en directe betrokkenheid bij de gemeenten.
- Transparantie: open en duidelijke communicatie over besluiten en werkwijzen.
- Kaderbewustzijn: werken binnen vastgestelde kaders en verwachtingen.
- Juiste keuzes maken: prioriteiten stellen en weloverwogen beslissingen nemen om middelen effectief in te zetten.

De strategische koers wordt de komende drie jaar vertaald naar zes focusthema's, die de organisatieontwikkeling moeten sturen:

1. Heldere sturing en inrichting.
2. Betrouwbare dienstverlening.
3. Strategisch personeelsmanagement.
4. Toekomstbestendige en moderne ICT.
5. Versterken van financiën & control.
6. Realiseren van de bezuinigingsopgave.

De realisatie van de agenda is gebaseerd op een programmatische aanpak, waarbij de zes focusthema's worden geclusterd en gefaseerd worden opgepakt. Het management van de BUCH is aan het stuur en toont eigenaarschap in de organisatieontwikkeling. De organisatieontwikkeling wordt samen met de medewerkers gedaan, die actief worden betrokken en ruimte krijgen om zelf te experimenteren en te ontwerpen. De agenda benoemt specifiek de rollen en verantwoordelijkheden in deze structuur, van het BUCH-bestuur als bestuurlijk opdrachtgever tot de MT-leden als ambtelijk opdrachtnemers voor de focusthema's.

Samen werken aan morgen

ONZE MISSIE

Werkorganisatie BUCH is de gemeentelijke organisatie van en voor onze vier gemeentebesturen. Samen met hen realiseren wij een fijne en veilige woon-, werk- en leefomgeving waarin alle inwoners van de BUCH-gemeenten mee kunnen doen.

BESTUURLIJKE DOELSTELLINGEN

- Verbeteren van (de borging van) de kwaliteit van het werk
- Verder professionaliseren (verzakelijken) van de werkorganisatie BUCH
- Versterken van de fitheid van de werkorganisatie BUCH
- Transparantie in de P&C cyclus

ONZE VISIE

Als **één organisatie** bieden we het hoofd aan maatschappelijke opgaven waar onze vier gemeenten voor staan ten behoeve van onze inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) partners. We zijn een aantrekkelijke werkgever en maken impact door daadkrachtig en efficiënt te werken. We focussen op de overeenkomsten met oog voor de verschillen. We bundelen onze krachten richting rijk, provincie en regio.

ORGANISATIEPRINCIPES

- We werken opdrachtgericht samen
- We organiseren ons eenvoudig en nabij
- We zijn transparant in alles wat we doen
- We kennen ons kader
- We maken de juiste keuze op de juiste plaats

Realiseren van de bezuinigingsopgave

Wij hebben de bezuinigingen voor onze gemeenten en organisatie uitgewerkt en verwerkt in de P&C producten en geven hier uitvoering aan.

Heldere sturing en inrichting

We hebben het werk georganiseerd langs een duidelijke governance met heldere rollen en verantwoordelijkheden. Er wordt organisatiebreed opdrachtgericht (samen) gewerkt.

verbindend – integer – professioneel

Versterken financiën en control

We zijn financieel in control. Hierbij beschikken we over een transparante en efficiënte P&C cyclus.

Betrouwbare dienstverlener

We zijn een betrouwbare dienstverlener die toegankelijk en transparant is. Hierbij centraliseren we de klantcontactkanalen tot één ingang voor alle vragen.

Toekomstbestendige en moderne ICT

We beschikken over een moderne, veilige en schaalbare ICT omgeving. Dit draagt bij aan een organisatie die zowel robuust als wendbaar is.

Strategisch personeelsmanagement

We zijn een aantrekkelijke werkgever met een gezond, divers en toekomstbestendig personeelsbestand. We hebben een goed beeld van het actuele en gewenste personeelsbestand (zowel kwantitatief als kwalitatief).



VERANDERAANPAK

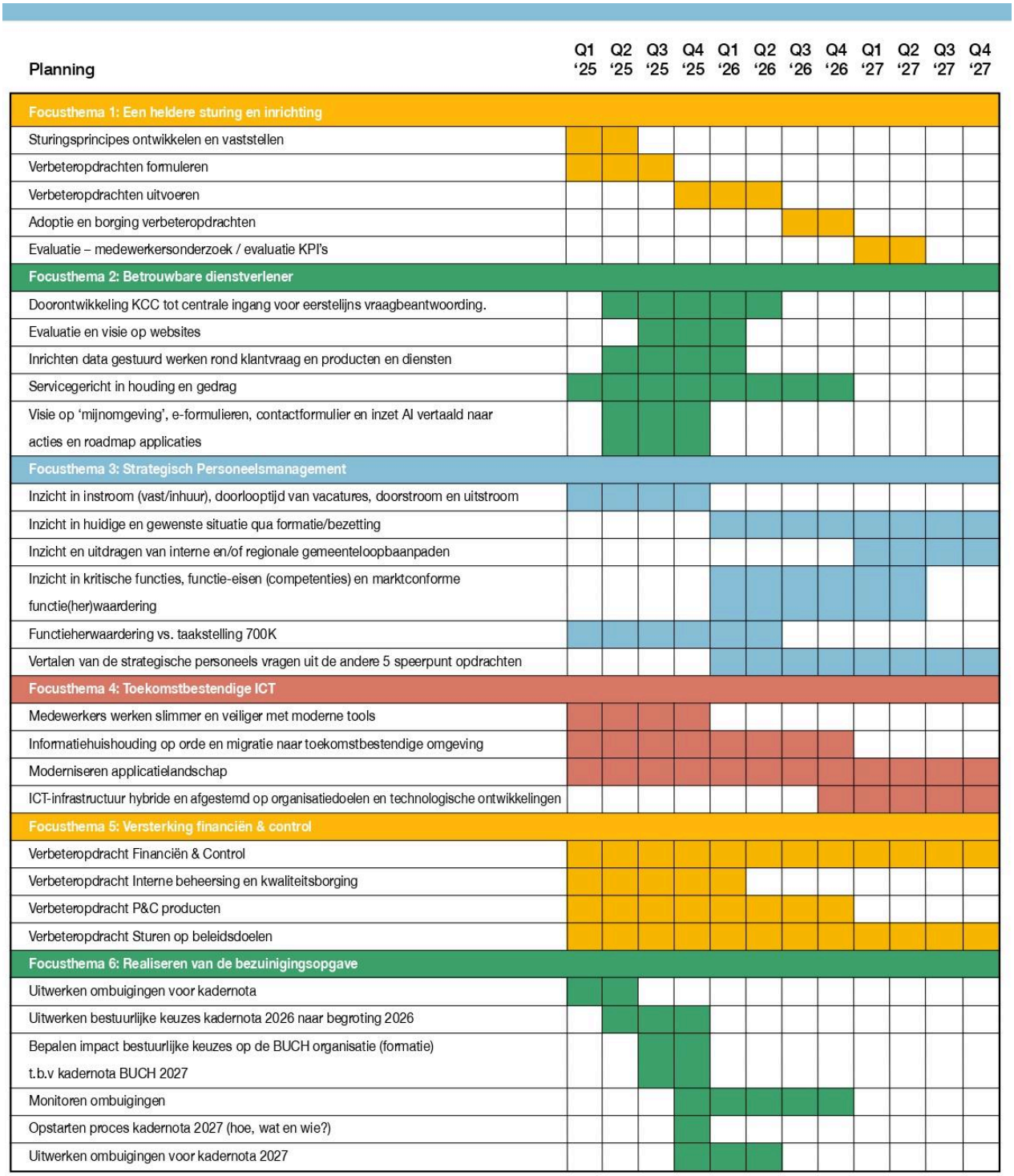
We realiseren dit door 4 uitgangspunten:

1. Het management aan het stuur.
2. De organisatieontwikkeling doen we samen.
3. Programmatische aanpak.
4. Van A naar B volgens de principes van B.

de BUCH
SAMEN WERKEN AAN MORGEN

Planning

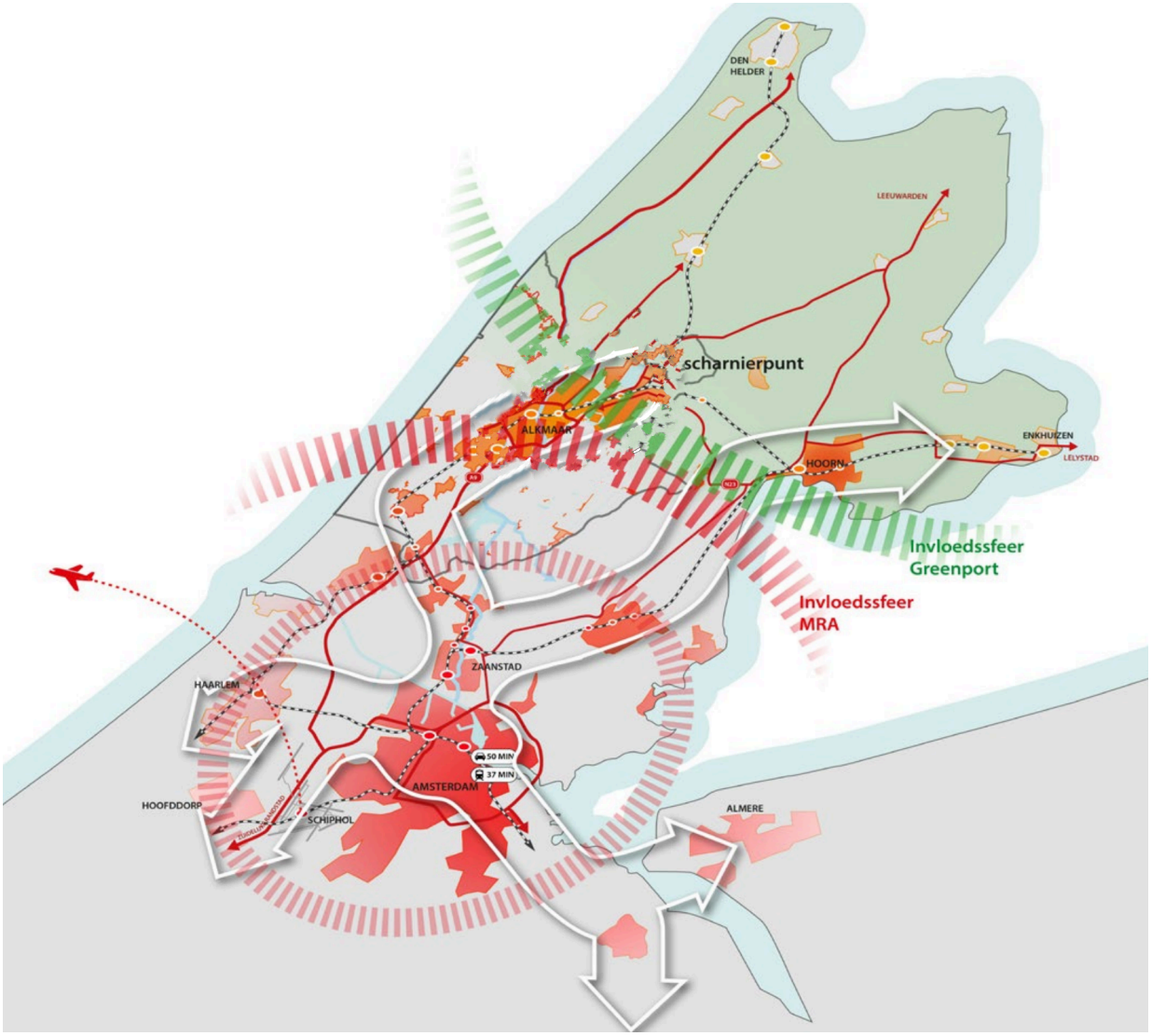
Onderstaand is de planning weergegeven voor de realisatie van de verschillende focusthema's



Hoofdstuk 8 | Regionale samenwerking

8.1 Ontwikkelperspectief Noord-Holland Noord

Het *Opgavendocument Ontwikkelperspectief Noord-Holland Noord* dient als inventarisatie van de complexe ruimtelijke uitdagingen in deze regio, en is opgesteld door de provincie, regio's en het hoogheemraadschap. Het document benadrukt dat deze uitdagingen, zoals de energietransitie, Defensie en zoetwaterbeschikbaarheid, de gemeentegrenzen overstijgen, waardoor integrale samenwerking essentieel is. Centrale thema's zijn onder meer water en bodem als leidend principe, de noodzaak van een circulaire economie en het aanpakken van het woningtekort en de mobiliteitstransitie. Dit opgavendocument vormt de basis voor het uiteindelijke Ontwikkelperspectief NHN. Dat beoogt de regionale kansen te agenderen bij het Rijk en de samenwerking binnen de regio te versterken.



In totaal zijn er 23 samenhangende opgaven op regionaal of bovenregionaal niveau benoemd. Deze zijn gegroepeerd volgens de perspectieven die de Rijksoverheid onderscheidt, met toevoeging van Water en bodem en Ruimte voor defensie.

De belangrijkste opgaven, ingedeeld per perspectief, zijn:

1. Water en bodem. Dit perspectief is cruciaal en wordt beschouwd als een nationaal beginsel in de ruimtelijke ordening. Het gaat om zeven zelfstandige opgaven die voortkomen uit de kwetsbaarheid van het systeem door klimaatverandering, zeespiegelstijging, en grillige rivierafvoeren. Hieronder vallen de volgende thema's: waterveiligheid, effecten van weersextremen: wateroverlast, droogte en hittestress, zoetwater- en drinkwaterbeschikbaarheid, verzilting, bodemdaling, bodem- en waterkwaliteit en afvalwaterketen,
2. Perspectief voor landbouw en natuur. Noord-Holland Noord heeft belangrijke agrarische en natuurlijke waarden, maar deze hebben zich de afgelopen decennia niet in balans ontwikkeld. Dit leidt tot de noodzaak van een transitie in landelijk gebied en landbouw, met de volgende thema's: kringlooplandbouw in 2040, biodiversiteit herstellen en versterken, natuurnetwerken verbinden met groenblauwe dooradering (doel: 10% GBDA in 2050), natuurinclusief inrichten van stedelijk en landelijke gebied.
3. Perspectief voor ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie. Om klimaatverandering en het gebruik van eindige grondstoffen af te remmen, is een ingrijpende verandering nodig in de economische structuur en energievoorziening, waarbij Nederland in 2050 klimaatneutraal en circulair moet zijn. Hieronder vallen de volgende opgaven: een klimaatneutraal energiesysteem, toekomstbestendige netuitbreiding (cruciaal vanwege de noodzaak tot uitbreiding van de energie-infrastructuur, waaronder de nieuwe 380 kV-hoogspanningsverbinding), clustering van energie en (circulaire) economie (door netcongestie moet het systeem aanbodgestuurd worden en moeten grootverbruikers nabij hoofdinfrastructuur gevestigd worden) en voldoende ruimte voor (circulaire) economie.
4. Perspectief voor leefbare steden en regio's. Dit perspectief richt zich op verstedelijking, mobiliteit en leefbaarheid, met name in de kleine kernen waar het voorzieningenniveau onder druk staat. Hierbij gaat het om de volgende opgaven: aanpak van het woningtekort (een opgave van 42.500 woningen tot 2030 in NHN, deels voor overloop uit de MRA), transitie van de bestaande gebouwde omgeving (verduurzaming, verdichting), leefbaarheid en brede welvaart (het verbeteren van de kwaliteit van leven en voorzieningenniveau, vooral in kleinere kernen, duurzame mobiliteitstransitie (noodzakelijk om de groei van het aantal inwoners en bedrijven op te vangen en knelpunten in het mobiliteitssysteem op te lossen), groei van toerisme en de recreatiebehoefte (het tekort aan recreatieve capaciteit in het landschap is groot en zal toenemen) en behoud en ontwikkeling van landschap en erfgoed.
5. Ruimte voor defensie. Deze opgave is recent en is in het opgavendocument meegenomen vanwege de toenemende behoefte aan ruimte voor training en oefening. Dit omvat onder meer locatiespecifieke behoeften (zoals meer testruimte en een beperkingengebied rond Vliegkamp De Kooy) en bovenregionale afwegingen (zoals een nieuw amfibisch oefengebied en routes voor onbemande maritieme helikopters).

8.2 Focusagenda Regio Alkmaar 2024-2028

In Regio Alkmaar wordt de samenwerking vormgegeven door middel van de Focusagenda 2024-2028. In Noord-Holland Noord wordt dit gedaan door middel van meerdere regionale agenda's.

- Wonen. Het doel is om ruim 20.000 woningen te realiseren tot 2030. De aanpak hiervan is gericht op het integraal oppakken van de opgave, het onderhouden van samenwerking met overheden en marktpartijen en het versterken van de positie van de regio bij het Rijk en de provincie.
- Energie. Het doel is om te zorgen dat de energievraag voor regionale ambities gefaciliteerd kan worden, en dat de innovatieve economische kansen op het gebied van energie worden benut. De regionale rol ligt hierbij in agendering, facilitering en het bieden van oplossingen voor schaarse netcapaciteit.
- Bereikbaarheid. Het doel is om de bereikbaarheid van, naar en binnen de regio te optimaliseren, waarbij de infrastructuur optimaal wordt benut, mobiliteit duurzamer wordt en de ketenreis is geoptimaliseerd. Bereikbaarheid wordt gezien als een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van de regio. Daardoor wordt hierop ingezet door middel van een integrale investeringsagenda om landelijke financiering binnen te halen, coördinatie van regionale input voor de Regionale Agenda Mobiliteit van de provincie, en een gezamenlijke lobbystrategie.

8.3 Regionale samenwerkingsverbanden

De BUCH-gemeenten leveren op dit moment een beperkte bijdrage aan de regionale bestuurskracht. Hoewel de regionale positie de afgelopen jaren is verbeterd, met de komst van strategisch adviseurs en een toenemende gezamenlijke aansturing, is er nog veel verbetering mogelijk. De gemeenten stellen zich in de regio niet als één geheel op, er is een gebrek aan strategische slagkracht om bovengemeentelijke opgave aan te pakken en er wordt veel nadeel ervaren doordat er vier portefeuillehouders bediend moeten worden op één thema.

Uit onderstaande tabel blijkt dat Bergen, Castricum en Heiloo in de regio primair gericht zijn op Regio Alkmaar. Via Regio Alkmaar wordt verder toegespitst op Noord-Holland Noord. Uitgeest heeft een dubbele oriëntatie, met enerzijds een focus op Regio Alkmaar en anderzijds op IJmond/Kennemerland. Daarnaast is Uitgeest onderdeel van de MRA.

Tabel 7: Overzicht verbonden partijen BUCH-gemeenten

Nr	Verbonden partij	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo	Mogelijke Uittreding
	Publiekrechtelijke organisatie					
1	Werkorganisatie BUCH					Ja
2	Veiligheidsregio Kennemerland (VRK)					Ja
3	Omgevingsdienst IJmond					Ja
4	Zaffier					Nee
5	Recreatieschap Alkmaarder en Uitgeestermeer (RAUM)					Nee
6	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar en omstreken (VVI)					Nee
7	Cocensus					Nee
8	Veiligheidsregio NHN					Nee
9	Omgevingsdienst NHN					Nee
10	GGD NHN					Nee
11	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar					Nee
	Privaatrechtelijke organisaties					
12	Duurzame Energie Coöperatie Regio Alkmaar (DECRA)					Nee
13	Stedin Holding NV					N.T.B.
14	Limmer Strandwal CV					N.T.B.
15	Zandzoom BV					N.T.B.
16	Alliander					N.T.B.
17	Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord					N.T.B.
	Coöperatie Parkeerservice					N.T.B
	Servicehuis Parkeer en Verblijfrechten					N.T.B.
	Overige					
18	Metropoolregio Amsterdam*					N.T.B.
19	ROM InWest*					N.T.B.

Tabel 8: Organisatorische stemverhouding verbonden partijen

Nr	Verbonden partij	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo	Totaal
	Publiekrechtelijke organisatie					
1	Werkorganisatie BUCH	1 (25%)	1 (25%)	1 (25%)	1 (25%)	4 (100%)
4	Zaffier	6 (15%)	2 (5%)	6 (15%	6 (15%	20 (50%)
5	Recreatieschap Alkmaarder en Uitgeestermeer (RAUM)	n.v.t.	1 (13%)	1 (13%)	1 (13%)	3 (39%)
6	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar en omstreken (VVI)	30 (9%)	14 (4%)	37 (11%)	25 (8%)	106 (42%)
7	Cocensus	2 (6%)	1 (3%)	2 (6%)	1 (3%)	6 (18%)
8	Veiligheidsregio NHN	5,57%	n.v.t.	5,20%	3,40%	14.17%
9	Omgevingsdienst NHN	4 (4%)	n.v.t.	4 (4%)	2 (2%)	10 (10%)
10	GGD NHN	3 (3.90%)	n.v.t.	4 (5.30%)	3 (3.90%)	10 (13.10%)
11	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar	3 (6%)	n.v.t.	4 (8%)	3 (6%)	10 (20%)

Hoofdstuk 9 | Juridische aspecten

Er zijn twee manieren voor de BUCH-gemeenten om zich te ontdoen van de werkorganisatie BUCH, namelijk door uit te treden of de gehele BUCH op te heffen. Deze processen worden beschreven in de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH, Hoofdstuk 7 'Duur, wijziging, toetreding, evaluatie, uittreding en opheffing', Artikel 27 'Uittreding' en Artikel 28 'Opheffing'. Deze GR bestaat sinds 01-01-2017, en is gewijzigd per 01-08-2024.

9.1 Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH

Uittreding

Onderstaand wordt de procedure van uittreding beschreven. Hierbij zijn twee zaken van belang: de termijn en de kosten. Voor de opzegtermijn geldt een periode van minimaal één jaar, en opzeggen kan alleen per 1 januari. De indicatieve frictie- en desintegratiekosten zijn berekend in een ander deelonderzoek door collega's van BMC en zijn per scenario toegevoegd in hoofdstuk 2.

1. Besluit tot uittreding: een gemeente kan (geheel of gedeeltelijk) uittreden door besluiten daartoe van de raad en het college van burgemeester en wethouders naar het bestuur van de BUCH te sturen. De procedure voor uittreding start een dag nadat dit is gestuurd.
2. Opzegtermijn en termijn: Er geldt een opzegtermijn van minimaal één jaar. Daarnaast kan uittreden alleen op 1 januari.
3. Het bestuur en de uittredende gemeente moeten uiterlijk zes maanden vóór de uittredingsdatum een concept-uittredingsregeling overeenkomen. Deze bevat financiële, juridische, personele en organisatorische gevolgen. Bovendien wordt er een uittreedsom vastgesteld.
4. De uittreedsom dient als een vergoeding voor de reële schade die de werkorganisatie en de overblijvende gemeenten lijden als direct gevolg van de uittreding. Deze som bestaat uit twee hoofdcomponenten. Ten eerste zijn er frictiekosten. Dit zijn eenmalige kosten die rechtstreeks verband houden met de uittreding, zoals kosten voor extern advies, accountantsonderzoek en het opstellen van een sociaal plan voor personeel. Deze kosten komen volledig voor rekening van de uittredende gemeente. Ten tweede zijn er desintegratiekosten. Dit zijn doorlopende kosten die ontstaan door overcapaciteit na de uittreding. Denk hierbij aan salariskosten en kantoorhuur. Desintegratiekosten die direct aan de uittredende gemeente kunnen worden toegerekend, worden voor de duur van maximaal vijf jaar volledig in rekening gebracht. Deze aanpak zorgt ervoor dat de uittredende gemeente verantwoordelijk is voor de financiële gevolgen van haar besluit, terwijl de continuïteit van de overgebleven samenwerking zo veel mogelijk gewaarborgd blijft.
   De hoogte van deze som wordt vastgesteld door de accountant van de Buch en beoordeeld door een externe partij. De uittreedsom moet binnen zes maanden betaald worden.
5. Het bestuur stelt de concept-uittredingsregeling vast en stuurt deze aan de andere gemeenten. De uittredingsregeling is vastgesteld als twee derde van de deelnemende gemeenten ermee instemt.

Opheffing

Onderstaand wordt de procedure voor opheffing beschreven, die relatief eenvoudig is.

1. De regeling kan worden opgeheven bij daartoe strekkende besluiten van alle gemeenten.
2. Het bestuur stelt, gehoord de raden van de gemeenten, binnen zes maanden na besluitvorming een liquidatieplan vast en regelt de vereffening van het vermogen.
3. De werkorganisatie blijft, zo nodig, na het tijdstip van de opheffing in functie totdat de liquidatie is afgerond.

Concluderend kan er gesteld worden dat er voor zowel uittreding als opheffing op juridisch vlak geen grote drempels liggen, maar dat opheffing eenvoudiger is dan uittreding.

9.2 Overige regelingen

Zoals in paragraaf 8.3 is benoemd heeft Uitgeest een dubbele oriëntatie: enerzijds Noord-Holland Noord en anderzijds Kennemerland/IJmond. Uitgeest neemt dan ook deel aan een andere veiligheidsregio en omgevingsdienst. Bij scenario's waarin er sprake is van een bestuurlijke fusie met Uitgeest, zal Uitgeest genoodzaakt zijn om uit te treden uit deze regelingen. De juridische consequenties voor elk van deze regelingen is hieronder weergegeven:

Veiligheidsregio Kennemerland
Uittreding
Toe- en uittreding is slechts mogelijk na wijziging van de verdeling van gemeenten in regio's, als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's. Deze zal dus gewijzigd moeten worden bij een fusie van een nieuwe gemeente, zoals bij eerdere gemeentelijke fusies ook is gebeurd.
Uittredingssom
De uittredende gemeente draagt de kosten die het rechtstreekse gevolg zijn van de uittreding en de overige gemeenten ondervinden geen financieel nadeel van de uittreding.

Omgevingsdienst IJmond
Uittreding
Een deelnemer kan besluiten uit de regeling te treden. De uittredingstermijn is drie jaar, en de feitelijke uittreding gaat in op 1 januari. Het algemeen bestuur kan van deze termijn afwijken.
Uittredingssom

- Het uitgangspunt bij uittreding is dat de gevolgen voor rekening komen van de uittredende deelnemer. De gevolgen voor het vermogen bestaan in ieder geval uit personeelslasten en overige financiële lasten.
- Uitgangspunt is dat het personeel, dat toe te rekenen is aan de werkzaamheden voor de uittredende deelnemer, in dienst treedt van de uittredende deelnemer. Als dit niet mogelijk is dan komen de afvloeiingskosten voor rekening van de uittredende deelnemer.
- Onder overige financiële lasten als bedoeld in het vierde lid, wordt onder meer verstaan financiële, juridische, en organisatorische consequenties die het directe gevolg zijn van de uittreding.
- De kosten voor de impactanalyse zijn voor de uittredende deelnemer.
- De uittreedsom is gelijk aan de afvloeiingskosten als bedoeld in lid 4, de overige financiële lasten als bedoeld in lid 6.
- Het algemeen bestuur stelt de uittreedsom vast met inachtneming van het advies van de projectgroep.
- De uittreedsom kan door de uittredende deelnemer gespreid betaald worden gedurende een periode van drie jaar na vaststelling van de uittreedsom.

De uittredingskosten uit de gemeenschappelijke regelingen zijn berekend door onze BMC-collega's in het financiële deelonderzoek. Onderstaand is een overzicht van de uittreedkosten uit de Veiligheidsregio Kennemerland en Omgevingsdienst IJmond weergegeven.

Tabel 9: Uittredingskosten Uitgeest overige regelingen

Nr	Verbonden partij	Minimum variant	Maximum variant
	Publiekrechtelijke organisatie		
1	Veiligheidsregio Kennemerland (VRK)	€ 1.265	€ 1.970
2	Omgevingsdienst IJmond	€ 189	€ 346

Hoofdstuk 10 | Voor- en nadelen van samengaan in het algemeen

Door een toename van het aantal gemeentelijke taken en de complexiteit van die taken, zoeken gemeenten steeds vaker naar een bundeling van krachten. Samenwerken kan een middel zijn om de dienstverlening en uitvoeringskracht te versterken en te borgen; soms op onderdelen en soms breed voor het totale strategische, tactische en operationele terrein.

10.1 Effecten kunnen zich voordoen op verschillende niveaus

Er is veel onderzoek beschikbaar naar ambtelijke en bestuurlijke fusies (herindelingen). Veel onderzoekers en opinieleiders op dit thema lijken het eens over de gedachte dat de maatschappelijke schaalvergroting (maatschappelijke instellingen, bedrijven, andere overheden) en decentralisatie van taken naar gemeenten het noodzakelijk maken om ook 'groter te organiseren' op gemeentelijk niveau.

De uitgevoerde onderzoeken laten uiteenlopende resultaten van ambtelijk en bestuurlijk samengaan zien. We onderscheiden drie niveaus waarop gemeentelijk samengaan effect kan hebben: strategisch, tactisch en operationeel. Op ieder niveau spelen andere vraagstukken. Op strategisch niveau gaat het over de positie in het regionale krachtenveld. Op tactisch niveau gaat het over de kwaliteit en effectiviteit van beleid en op operationeel niveau gaat het over de dienstverlening en uitvoeringskracht.

Figuur 3: Voor- en nadelen van samengaan op drie niveaus (bron: AEF, 2018)



10.2 Ambtelijke fusies in het land op z'n retour

Een ambtelijke fusie houdt in dat twee of meer gemeenten één gezamenlijke werkorganisatie inrichten. Mogelijke voordelen van een ambtelijke fusie kunnen zowel uit praktische als financiële voordelen bestaan. Zo kan de dienstverlening worden versterkt en de kwetsbaarheid verminderd. Mogelijke nadelen onderstrepen het belang van duidelijke afspraken, goed vastgelegde verantwoordelijkheden en continue aandacht voor de machtsbalans binnen de ambtelijke fusie.

Tabel 10: Voor- en nadelen van ambtelijke fusie

Voordelen en kansen van ambtelijke fusie	
Versterken van de dienstverlening	Door ambtelijk te fuseren kunnen gemeenten de kwaliteit van hun dienstverlening verbeteren. Door de schaalvergroting kunnen gespecialiseerde diensten worden aangeboden en kan er efficiënter gewerkt worden. Professionaliteit en kwaliteit van de medewerkers kan toenemen doordat ruimte ontstaat voor differentiatie en specialisatie.
Financiële voordelen	Gemeenten kunnen kosten besparen door gezamenlijk in te kopen. Dit leidt tot schaalvoordelen en kan financieel voordeel opleveren.
Innovatie	Samenwerking biedt kansen voor innovatie en kennisdeling. Gemeenten kunnen van elkaar leren en gezamenlijk nieuwe oplossingen ontwikkelen die ze individueel niet zouden kunnen realiseren.
Verminderen van kwetsbaarheid	Kleine gemeenten zijn vaak kwetsbaar door beperkte capaciteit en expertise. Door samen te werken kunnen ze deze kwetsbaarheid verminderen en zich beter wapenen tegen toekomstige uitdagingen. Het aantal eenpitters kan afnemen, waardoor er meer mogelijkheden zijn om elkaar over te nemen bij ziekte, vakantie of vertrek.
Behoud van bestuurlijke zelfstandigheid	Colleges en gemeenteraden blijven bestaan en gemeenten blijven autonoom. Ten opzichte van een herindeling betekent een ambtelijke fusie meer bestuurders en politici ten opzichte van het aantal inwoners.

Nadelen en risico's van ambtelijke fusie	
Machtsconflicten en onduidelijkheid	Machtsconflicten kunnen ontstaan door onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
Problemen bij wisseling van bestuurders	Wanneer er wisselingen zijn in de bestuursposities, kan het moeilijk zijn om de continuïteit van de samenwerking te waarborgen. Nieuwe bestuurders kunnen andere prioriteiten of voorkeuren hebben, wat kan leiden tot heroverweging van eerdere samenwerkingsafspraken.
Organisatorische complexiteit	De complexiteit van de organisatie kan leiden tot inefficiëntie en bureaucratie. Dit omvat het risico dat er te veel tijd wordt besteed aan overleg en nieuwe administratieve processen.
Verlies van lokale betrokkenheid	Er is een risico dat de afstand tussen gemeente en bewoners groter wordt, wat kan leiden tot een vermindering van de lokale betrokkenheid en minder maatwerk in de dienstverlening. De kennis van ambtenaren van de lokale situatie kan op den duur afnemen.
Kostenbesparingen blijven uit	Het kostenniveau van ambtelijke fusieorganisaties wijkt niet of nauwelijks af van organisaties waar geen ambtelijke fusie is toegepast, zo blijkt uit onderzoek.

We zien in het land dat – na een periode van snelle opkomst van ambtelijke fusies – fusieorganisaties op veel plekken weer worden ontvlochten. Oorzaken zijn wijzigingen in de politieke constellaties, gebrek aan grip of het gevoel dat de deelnemers niet 'krijgen waar ze voor betalen'. Ambtelijke fusies lijken vooral te kunnen werken bij gelijkwaardigheid van de deelnemende partijen. Daarnaast bevordert een heldere stip op de horizon van een bestuurlijke fusie de werking van het ambtelijk samengaan.

10.3 Bestuurlijke opschaling in Nederland zet door

Het aantal gemeenten in Nederland daalt al jaren. Gemeentelijke herindelingen verdwijnen. Kleinere gemeenten gaan samen of worden (al dan niet opgesplitst) in grotere gemeenten opgenomen. In 2014 telde Nederland 403 gemeenten, tien jaar later zijn dat er 342.

Behoud van zelfstandigheid en, daarmee, identiteit gold veelal als belangrijke overweging om te kiezen voor een ambtelijke (en niet een bestuurlijke) fusie. De identiteit van de bestaande gemeenten lijkt immers met een ambtelijke fusie gewaarborgd. Het is overigens de vraag of die identiteit zich beweegt binnen, en wordt bepaald door, bestaande gemeentegrenzen. Burgers, bedrijven en instellingen zijn over het algemeen breder georiënteerd. De gemeenschapszin van inwoners blijkt een veel belangrijkere factor voor de identiteit dan de gemeentegrens.

Tabel 11: Voor- en nadelen van bestuurlijke fusie

Voordelen en kansen van bestuurlijke fusie	
Verbeteren kwaliteit	Herindeling kan leiden tot een professionelere gemeentelijke organisatie met beter gekwalificeerd personeel en beter gekwalificeerde bestuurders, wat resulteert in een hogere kwaliteit van dienstverlening.
Vergroten realisatiekracht	Gemeentelijke fusie kan de uitvoeringskracht verbeteren, waardoor gemeenten beter in staat zijn om complexe taken uit te voeren. Door schaalvergroting kunnen grotere gemeenten een gezonde financiële huishouding voeren en beter omgaan met financiële uitdagingen.
Versterken (regionale) positie	Gemeenten die complementair aan elkaar zijn, kunnen door fusie hun krachten bundelen, wat leidt tot een betere regionale samenhang en effectievere samenwerking met lokale en regionale partners. Heringedeelde gemeenten zijn meer gelijkwaardige gesprekspartners voor woningcorporaties, zorgaanbieders en onderwijsorganisaties (die doorgaans al een schaalvergroting hebben doorgemaakt).
Verminderen bestuurlijke drukte	Fusies kunnen het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verminderen, wat leidt tot minder bestuurlijke drukte. Dit kan de bestuurlijke effectiviteit en de besluitvorming verbeteren.
Versterken lokale democratie	Een herindeling biedt kansen voor vernieuwing van de lokale democratie door het invoeren van wijkgericht werken, participatieve democratie en andere vormen van betrokkenheid van inwoners bij het bestuur.

Nadelen en risico's van bestuurlijke fusie	
Verlies van lokale betrokkenheid	Inwoners kunnen het gevoel hebben dat hun lokale identiteit en betrokkenheid bij het bestuur verloren gaan. Dit kan leiden tot een verminderd vertrouwen in het lokale bestuur en minder burgerparticipatie. Inwoners van gemeenten die zijn heringedeeld, gaan minder vaak naar de stembus, zo blijkt uit onderzoek.
Tijdelijke fricties	De complexiteit van het fusieproces kan leiden tot vertragingen en tijdelijke inefficiënties in de dienstverlening aan burgers. Dit kan het vertrouwen in de nieuwe gemeentelijke structuur ondermijnen. De verhoudingen tussen gemeentebesturen, provincie en andere samenwerkingspartners kunnen onder druk komen te staan tijdens het fusieproces, wat kan leiden tot bestuurlijke onrust en conflicten.
Weerstand bij bewoners en medewerkers	Bewoners kunnen zich tegen een herindeling keren door mogelijke stijging van de lokale lasten, verlies aan voorzieningen en betrokkenheid bij het lokaal bestuur. Medewerkers kunnen onzekerheid en weerstand ervaren door de veranderingen die een fusie met zich meebrengt. Dit kan leiden tot een vermindering van de productiviteit en motivatie tijdens het overgangsproces. Hierdoor is er risico op ongewenst vertrek van medewerkers.
Kostenbesparingen blijven uit	Het samenvoegen van gemeenten kan onverwachte financiële lasten met zich meebrengen. Dit kan bijvoorbeeld ontstaan door verborgen schulden of onverwachte kostenposten die tijdens de fusie aan het licht komen.

Het nadeel van de afname van het aantal bestuurders en raadsleden op het aantal inwoners bij een herindeling is op een goede manier te ondervangen. Het 'getalsargument' blijkt in de praktijk niet zo sterk. Het gaat veel meer om attitude en werkelijke betrokkenheid die zich manifesteren door aanwezigheid en contact. Door binnen het college van burgemeester en wethouders dorpen en kernen toe te delen aan wethouders, ervaren bewoners de nabijheid van bestuur als verbeterd ten opzichte van vóór de bestuurlijke fusie.

Bijlage 1 | Gebruikte documenten

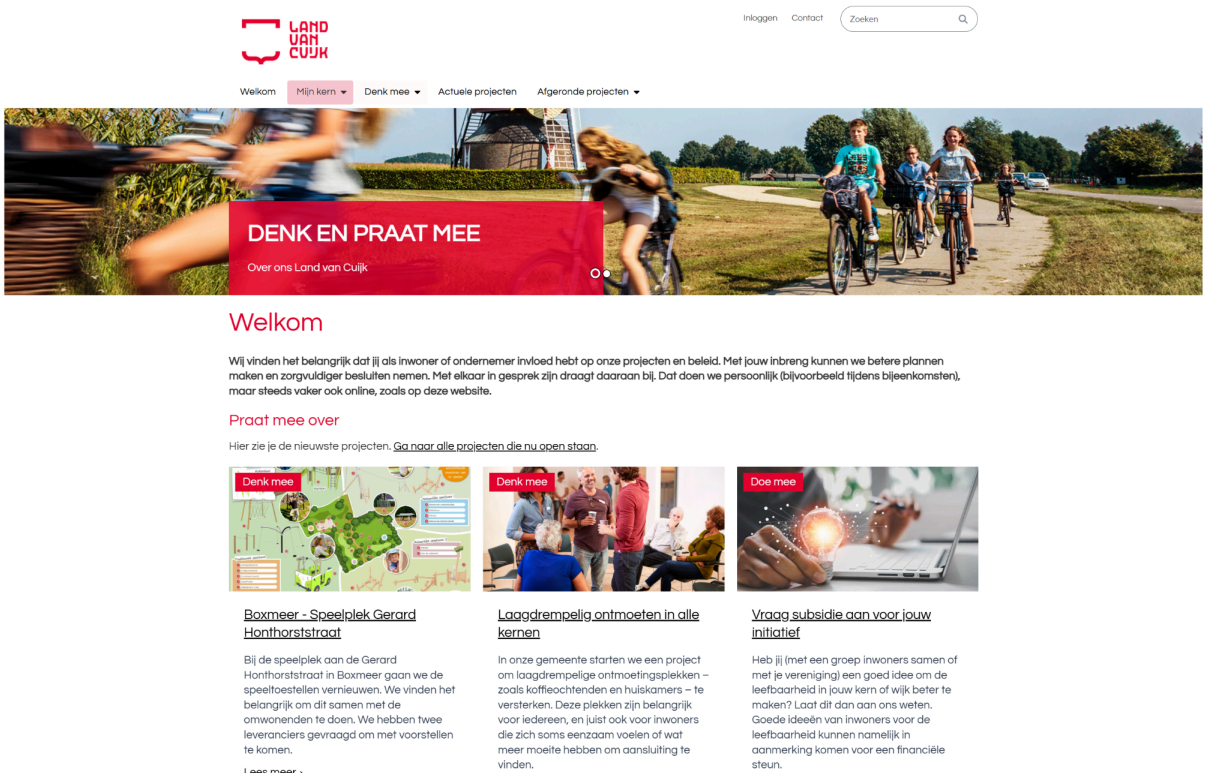
Type bron	Specificatie
Bestuurlijke toekomstverkenningen en evaluaties	• Bestuurskrachtonderzoeken Heiloo en Uitgeest • Verkenningen bestuurlijke toekomst Bergen en Castricum • Evaluatierapporten BUCH
Strategische documenten gemeenten	• Coalitie-/raadsakkoorden vier gemeenten • Omgevingsvisies vier gemeenten • Strategische visies vier gemeenten
Regionale samenwerking en verbonden partijen	• Focusagenda Regio Alkmaar 2024-2028 • Overzicht stemverhoudingen gemeenschappelijke regelingen • Economische Agenda 2024-2040 Noord-Holland Noord • Register van Overheidsorganisaties (ministerie van BZK) • Gemeenschappelijke regelingen
Sturing en governance BUCH	• Concernagenda 2025-2027 • Sturingsprincipes en organisatieregeling BUCH • Reglement Raad van Secretarissen • Dienstverleningsvisie BUCH • Organogram BUCH • Organisatieverordening BUCH
Financieel	• Kadernota's en begrotingen BUCH • Jaarplannen en -verslagen BUCH • Jaarcontracten vier gemeenten
HR & Kwaliteitsonderzoeken	• Personeelsmonitor gemeenten (A&O fonds) • Medewerkerstevredenheidsonderzoek BUCH • Formatieonderzoek BUCH • Cliëntervaringsonderzoeken WMO • KTO onderzoek BUCH • Gemeentelijke duurzaamheidsindex

Bijlage 2 | Voorbeelden kerngericht werken

Gemeenten die een herindeling overwegen hebben vaak gemeenschappelijke kenmerken, waardoor zij goed bij elkaar passen en elkaars natuurlijke partner zijn. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten juist complementair aan elkaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het combineren van stedelijke voorzieningen met het groene en open landschap van het buitengebied. Samen vergroten zij de leefbaarheid van het gehele gebied. Een gemeentelijke herindeling kan er dus toe leiden dat er meerdere dorpen, kernen en/of steden binnen een nieuwe gemeente komen te liggen, elk met eigen kenmerken, cultuur en identiteit. Van belang is dat de betrokken gemeenten de gemeenschappelijkheden en verschillen (en de verschillende belangen) onderkennen en hiervoor een passende besturingsfilosofie ontwikkelen. Hieronder volgen enkele voorbeelden van hoe gemeenten daar in de praktijk vorm aan geven.

Praktijkvoorbeeld: 'Ons Land van Cuijk'

De gemeente Land van Cuijk bestaat uit 33 kernen. Stuk voor stuk met unieke kenmerken en trotse inwoners. Van elke kern is een kernenCV gemaakt, waarin die unieke kenmerken staan. Maar ook wat sterke en zwakke punten zijn, wat er mist in het dorp of de wijk en waar samen aan gewerkt moet worden. Die samenwerking tussen gemeente en inwoners wordt kernendemocratie genoemd. De dienstverlening en communicatie is kerngericht, met een aparte website Ons Land van Cuijk, met kerngerichte informatie.



Praktijkvoorbeeld: Website Westerkwartier



Dicht bij inwoners staan is een van de speerpunten van de gemeente. Hierbij gaat veel aandacht uit naar de leefbaarheid in de kernen, met elk hun eigen unieke karakter en specifieke kwaliteiten. Om in goed contact met de dorpen te staan heeft de gemeente vier leefbaarheidsadviseurs en twee dorpencontactfunctionarissen aangesteld.

Elke leefbaarheidsadviseur is gekoppeld aan een gebied met daarin een aantal dorpen. De leefbaarheidsadviseurs zijn het eerste aanspreekpunt voor de besturen van verenigingen van dorpsbelangen en wijkverenigingen. Ook andere vrijwilligersorganisaties en inwonersinitiatieven kunnen met vragen over projecten en subsidies bij hen terecht. De leefbaarheidsadviseurs zijn het scharnierpunt tussen de dorpen en de gemeentelijke organisatie en zorgen voor de coördinatie van initiatieven in de dorpen, wijken en buurten.

Praktijkvoorbeeld: Organisatie gemeente Hoeksche Waard

Als organisatie zijn we gericht naar 'buiten': gevisualiseerd door het eiland op de achtergrond, maar ook de omgeving rond het eiland.

Gebiedsgericht werken, opgavegericht werken en 100% dienstverlenend zijn belangrijke uitgangspunten in onze organisatie: gevisualiseerd door de buitenring.

Elke medewerker heeft een 'thuisbasis' in een vast team, georganiseerd rond vakinhoud: gevisualiseerd door de donkergroene (bedrijfsvoering) en lichtgroene rechthoekjes (extern gerichte teams).

Een teammanager stuurt een of meerdere teams aan: gevisualiseerd door de stippellijntjes rond teams

Naast de vaste teams zijn er ook 'tijdelijke' teams georganiseerd rond bijvoorbeeld opgave(tafels) of pop-ups: gevisualiseerd door de blauwe bolletjes.



Partners
in verbetering



BMC
RANDSTAD PROFESSIONAL

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Adviseurs
Richard Journée
Marco Kerstens
Wilmer Verbree