

na een fusie- of samenwerkingsproces juist méér moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers.'

De onderzoekers constateren verder dat op het vlak van de kwaliteit van dienstverlening – één van de centrale doelen van de opschaling – alle organisaties grote stappen zetten. Ze maken aantoonbaar minder kosten dan de organisaties voorheen deden. 'De voorlopige conclusies van de Rijksuniversiteit Groningen dat herindeling alleen maar tot duurdere organisaties leidt, is wat ons betreft dan ook voorbarig', aldus Hiemstra. Voor wat betreft samenwerkingsorganisaties moet de conclusie volgens hem voorzichtiger zijn. Veel hangt samen met de wijze waarop de wijze van onderlinge verrekening is vormgegeven.

CULTUURVERSCHIL Veel mislukte of moeizame fusies en samenwerkingsprocessen worden toegeschreven aan cultuurverschillen. De onderzoekers komen op basis van de gesprekken met gemeentesecretarissen en directeuren tot een andere conclusie. 'Hoewel organisaties een heel andere bedrijfscultuur kunnen

Vijftig paraplugemeenten

Leeuwendaal ontwaart twee scenario's over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten. Het eerste scenario betreft een doorontwikkeling naar zelfstandige gemeenten met grofweg een omvang van tussen de 70.000 tot 100.000 inwoners. Gemeentelijke organisaties tot deze omvang zijn namelijk nog redelijk overzichtelijk. Daarboven wordt de bestuurbaarheid en aanstuurbaarheid van de organisatie ingewikkelder.

Het tweede scenario bouwt voort op een combinatie van fusie en samenwerking. Kleine gemeenten zullen daarbij fuseren tot een minimale ondergrens van 30.000 à 40.000 inwoners en daarnaast zullen samenwerkingseenheden worden geformeerd op een veel groter schaalniveau – 200.000 à 300.000 inwoners. In dat model zullen ook kleinere gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven, maar regionaal

hebben, zien wij dat de culturele identiteit in de gemeentelijke organisaties de laatste jaren veel minder diepgeworteld is dan daarvoor,' stelt Hiemstra. 'Dit zal ongetwijfeld te maken hebben met het feit dat gemeentelijke organisaties de laatste decennia zijn gekanteld van naar binnen gekeerde organisaties naar klantgerichte organisaties. Het gaat vaak meer om algemene weerstand tegen verande-

ren dan om feitelijke cultuurverschillen tussen organisaties.'

WIJKFUNCTIONARIS Een van de belangrijkste politieke argumenten tegen gemeentelijke fusies is de vergroting van de afstand tot de burger. Het is opmerkelijk dat juist een aantal fusiegemeenten door de fusie de afstand tot de burgers hebben weten te verkleinen. Hiemstra: 'Veel gefuseerde gemeenten heb-

zullen er 'paraplugemeenten' ontstaan.

Onder zo'n paraplugemeente fungeren dan grofweg vier tot acht bestuurlijk zelfstandige gemeenten met een beperkt takenpakket. De grote paraplugemeenten zijn dan niet alleen verantwoordelijk voor de gehele bedrijfsvoering van de onder de paraplu opererende gemeenten, maar ook de beleidsstrategie en voor de dienstverlening op 'lokaal' niveau. Het eigen lokale bestuur geeft binnen die kaders hooguit invulling aan een aantal elementen die op lokaal niveau van belang zijn, zoals uitvoering, regelgeving, ruimtelijk beheer en leefomgeving. De zelfstandige gemeenten zijn op te vatten als uitvoeringsorganisaties met beperkte eigen mogelijkheden om op uitvoeringsniveau specifieke keuzes voor haar inwoners te maken. Nederland zou kunnen volstaan met een stuk of 50 van dergelijke paraplugemeenten.

ben door de fusie de mogelijkheid gekregen een professionele wijk- en dorpsgerichte wijze van dienstverlening te realiseren. Wijk- en dorpscontactfunctionarissen vervullen een belangrijke brug tussen burgers en de ambtelijke organisatie. De eigenheid van kernen is in een aantal fusiegemeenten niet alleen behouden, maar zelfs versterkt.'

Hans Bekkers

Financieel nadeel bij herindelen klein bier

Fusiegemeenten gaan er bij een herindeling tijdelijk gemiddeld hooguit 2 procent op achteruit doordat ze minder algemene uitkering krijgen. Die teruggang van inkomsten wordt op relatief korte termijn meer dan gecompenseerd door lagere bestuurskosten.

Dat blijkt uit onderzoek door Ferry Knaack AdviesVV. Knaack komt tot die conclusies na een analyse van 20 herindelingscans en onderzoek bij 38 gemeenten naar de hoogte van bestuurskosten. De gemiddelde teruggang in algemene uitkering bij de onderzochte cans is 2,04 procent. Wel blijkt er een verschil te zijn tussen herindelingen naar gemeenten boven de 50.000 inwoners en tot deze grens. Bij gemeenten tot 50.000 inwoners is de gemiddelde teruggang 2,68 procent. Bij gemeenten boven deze grens 0,62 procent.

'Het probleem van het verlies aan

algemene uitkering is dus beperkt en neemt gemiddeld af bij het vormen van grotere gemeenten', stelt de onderzoeker. Van die teruggang wordt 90 procent veroorzaakt door het verlies van het vaste bedrag. Elke gemeente – buiten de grote vier – ontvangt jaarlijks een zogeheten vaste voet van ongeveer vier ton. Bij een fusie van drie gemeenten is het verlies dus acht ton aan inkomsten.

'De tegenhanger hiervan is het uitgaveneffect dat optreedt door het vervallen van de kosten van burgemeesters, wethouders, secretarissen, griffiers, de raadsvergoedingen en dergelijke ofwel de vaste bestuurskosten', zegt Knaack. Uit zijn onderzoek blijkt, dat de gemiddelde bestuurskosten in enge zin voor alle gemeenten – dus ongeacht hun grootte – gemiddeld hoger zijn dan het vaste bedrag. Na verloop van tijd, als er met name geen wachtgelden meer hoeven te worden betaald, slaat het nadeel om in een voordeel.

Alleen bij de samenvoeging van gemeenten tot 25.000 inwoners naar de volgende groottegroep tot 50.000 inwoners is de besparing op de bestuurskosten in enge zin niet direct voldoende om het verlies aan vast bedrag en de hogere bestuurskosten te compenseren. Knaack: 'Maar als we de aandacht richten op samenvoegingen van gemeenten tot een inwonertal van 75.000 tot 150.000, een wat ruime spreiding rond het gemiddelde aantal van 100.000, dan blijkt dat rekening houdend met de hogere gemiddelde bestuurskosten, er bij alle combinaties er sprake zal zijn van een kostenvoordeel na herindeling.'

BETERE optie In plaats van te zorgen dat herindelen minder onaantrekkelijk wordt door het over de hele linie verlagen van de vaste voet, zoals minister Plasterk van Binnenlandse Zaken lijkt te overwegen, is verruiming van de tijdelijke maatstaf herindeling in het gemeentefonds volgens Knaack een betere optie. 'Voor een aantal componenten, die uit de tijde-

lijke maatstaven moeten worden gedekt, zullen de lasten namelijk hoger zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor wachtgelden. Recente publicaties bevestigen het beeld dat het ook voor oud-bestuurders lastiger is om weer aan de slag te komen. Versnelling en opschaling van herindelingen zal dit probleem vergroten.'

Een andere nadelige component vormen de lasten van vrijkomend onroerend goed. 'De kansen op herontwikkeling en verkoop zijn momenteel slecht, hetgeen leidt tot noodzakelijke hogere afschrijvingen op deze activa', aldus Knaack. Ook desinvesteringen bij automatisering vragen om aandacht. Het verruimen van de tijdelijke maatstaf herindeling is volgens Knaack een 'kansrijke weg naar een structureel perspectief voor een goede financiële ondersteuning van het herindelingsproces.' Op die manier wordt de door Plasterk gewenste versnelde gemeentelijke herindeling voorzien van een 'goede startkwalificatie.'

Hans Bekkers