

# ERVARINGEN MET BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE FUSIE

Informatie over bestaande bestuursmodellen  
ter voorbereiding van de bijeenkomsten hierover

Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude  
11 november 2013

## INLEIDING

In de commissievergadering van 1 oktober 2013 heeft de raad gevraagd om op korte termijn meer informatie te krijgen over bestuursmodellen van andere gemeenten. Inmiddels zijn bijeenkomsten ingepland waar vertegenwoordigers uit verschillende gemeenten zullen vertellen hoe zij tot hun model zijn gekomen en hoe dat in de praktijk functioneert. Ter voorbereiding van deze bijeenkomsten geven wij u een compact overzicht van de modellen die als voorbeeld zijn genoemd.

Onder bestuursmodellen verstaan we verschillende bestuurlijke en ambtelijke vormen waarin gemeenten functioneren. Concreet hebben we het in deze notitie over een aantal gemeenten die hebben gekozen voor vergaande ambtelijke samenwerking waarbij raad en college volledig in positie blijven, en over een aantal gemeenten die hebben gekozen voor volledige, ambtelijke en bestuurlijke, fusie.

Vergaande samenwerking op uitvoerend niveau waarbij de positie van raad en college formeel ongewijzigd blijft betekent dat de gemeente zelf het eigen beleid bepaalt, maar laat uitvoeren door een andere gemeente of organisatie. Dit wordt ook wel 'regiegemeente' of 'ambtelijke fusie' genoemd. We beschrijven het model van Blaricum, Eemnes en Laren, die in 2006 z'n drieën één gezamenlijke organisatie hebben gevormd. Daarnaast beschrijven we Ten Boer, in 2007 de eerste gemeente die bijna al zijn taken onderbracht in de organisatie van een andere gemeente, Groningen. Inmiddels heeft Aalsmeer (met Amstelveen per 2013) een soortgelijk model en Beemster (met Purmerend per 2014) bereidt ook een samenwerkingsmodel voor dat hier sterk op lijkt.

Eén van de gemeenten die zelf hebben gekozen voor volledige bestuurlijke fusie oftewel herindeling is Bennebroek (in 2009 gefuseerd met Bloemendaal). We beschrijven ook Boarnsterhim. Deze gemeente heeft besloten zichzelf op te splitsen en delen toe te voegen aan vier andere gemeenten (per 2014). Verder gaan we in op Graft-De Rijk en Schermer, die bezig zijn fusie met Alkmaar voor te bereiden.

# REGIEMODELLEN

## BLARICUM, EEMNES EN LAREN

### **Context**

*Gestart in:* 2006

*Aantal inwoners:*

1. Blaricum 9.000
2. Eemnes 9.000
3. Laren 11.000

*Ligging:* in het Gooi, drie aangrenzende relatief kleine gemeenten (Blaricum en Laren in Noord-Holland en Eemnes in Utrecht) tussen grotere, meer stedelijke gemeenten.

*Typering:* alle drie de gemeenten hadden (en hebben) één dominante kern met een duidelijke eigen identiteit, een stevige financiële positie en weinig bovenlokale opgaven of ontwikkelopgaven.

*Aanleiding:*

De gemeenten stonden onder provinciale druk. Die wilde herindelen en de gemeenten wilden dat door samenwerking voorkomen.

*Huidige situatie:* het model functioneert nog steeds zoals opgezet, met enkele kleine aanpassingen in de besturing.

### **Het model**

De drie gemeenten hebben een eigen raad die de kaders stelt en het college controleert. Het college van iedere gemeente B&W beschikt over een kleine ambtelijke staf die opdrachten verstrekt aan de ambtelijke organisatie. Deze laatste levert alle producten en diensten voor de drie gemeenten. Eén BEL-ambtenaar werkt dus voor drie gemeenten.

### **Reden van keuze voor dit model**

Doorslaggevend bij de keuze voor een gezamenlijke organisatie in plaats van herindeling was het behoud van de geringe afstand tussen burger en bestuur en het behoud van de eigen identiteit doorslaggevend. Hoewel bestuurskosten niet afnamen omdat er aparte besturen bleven, waren ook geen 'noodverbanden' in de vorm van dorps- of wijkraden nodig om de afstand tussen gemeente en inwoners te overbruggen. Efficiency- en kwaliteitsvoordelen zijn in het BEL-model vergelijkbaar met herindeling.

### **Kosten en baten**

In de afgelopen jaren is de ambtelijke organisatie flink geprofessionaliseerd, waardoor burgers op verschillende niveaus beter worden bediend, zo is ook uit een externe bestuurskrachtmeting gebleken.

De BEL-samenwerking levert efficiencyvoordelen op in de ambtelijke capaciteit en financiën. Tegelijkertijd kunnen de gemeentebesturen hun lokale accenten leggen in dat beleid. De samenwerking heeft geleid tot een sterke professionalisering en kwaliteitsverbetering ambtelijke organisatie en van het lokaal bestuur. Dit is zichtbaar in de positieve resultaten van de bestuurskrachtmetingen van de drie gemeenten in 2011.

TEN BOER

### **Context**

*Gestart in:* 2007

*Aantal inwoners:*

4. Ten Boer 8.000
5. Groningen 195.000

*Ligging:* Ten noordoosten van de stad Groningen.

*Typering:* Kleine plattelandsgemeente met negen dorpskernen met ontwikkelopgaven in de dorpen, een negatief meerjarenperspectief en een kwetsbare organisatie die moeite had de kwaliteit van dienstverlening op peil te houden.

*Aanleiding:* De gemeente had een aantal grote opgaven zoals de bouw van een nieuwe kern en twijfelde over zijn bestuurskracht op langere termijn. Verder was de gemeente financieel kwetsbaar en zocht verdere bezuinigingsmogelijkheden.

*Huidige situatie:* Door stagnerende grondexploitaties al van voor de samenwerking is de financiële situatie sterk verslechterd. Dat en de ambitie van de provincie om door te ontwikkelen naar grootschaliger, bestuurskrachtiger gemeenten in heel de provincie wordt momenteel gekeken naar herindelingsmogelijkheden.

### **Het model**

Het leeuwendeel van de uitvoerende taken wordt gedaan door de gemeente Groningen. Ten Boer bepaalt als zelfstandige gemeente het eigen beleid en voert regie. De raad heeft daarbij geheel dezelfde rol en beleidsruimte als in andere gemeenten. De eigen ambtelijke organisatie bestaat uit de raadsgriffier en de Unit Bestuursondersteuning. De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van deze unit.

### **Reden van keuze voor dit model**

Ten Boer was in eerste instantie op zoek naar mogelijkheden om een beperkt deel van zijn taken in samenwerking uit te voeren of in te kopen. Zelfstandigheid en versterking van de identiteit waren de uitgangspunten. Door alle taken bij Groningen onder te brengen werd de kwetsbaarheid van de organisatie opgelost en maximale kwaliteit en efficiency gerealiseerd.

## **Kosten en baten**

De uitvoering door gemeente Groningen heeft geleid tot meer kwaliteit tegen lagere kosten. Uit de eigen evaluatie uit 2010 is naar voren gekomen dat er een structurele bezuiniging is gerealiseerd van 3 ton per jaar. Daarbij is de eigen beleidsvrijheid behouden, de kwetsbaarheid van de organisatie opgelost en zijn inwoners tevredener. Als nadelen werd genoemd dat door de bewust eenvoudig gehouden verrekeningsstructuur niet alle kosten inzichtelijk zijn en er discussies ontstaan over kostencomponenten.

## **AALSMEER**

### **Context**

*Gestart in:* 2013

*Aantal inwoners:*

6. Aalsmeer 31.000
7. Amstelveen 84.000

*Ligging:* Ten zuidwesten van Amsterdam, tegen Amstelveen aan.

*Typing:* Eén dominante kern met een hechte gemeenschap met rijk verenigingsleven en veel werkgelegenheid.

*Aanleiding:* De gemeente twijfelde al jaren over zijn duurzame bestuurskracht. Eerdere samenwerkingspartner was Uithoorn. Die heeft uiteindelijk afgezien van verdere integrale samenwerking.

*Huidige situatie:* Het model functioneert nu bijna een jaar zoals het is bedacht.

### **Het model**

De gezamenlijke organisatie Aalsmeer / Amstelveen voert de meeste ambtelijke taken uit voor Aalsmeer. Deze organisatie is ontstaan door het grootste deel van de Aalsmeerse organisatie te integreren in de organisatie van Amstelveen. Hierbij is Aalsmeer opdrachtgever en Amstelveen opdrachtnemer. Aalsmeer heeft zelf nog een kleine kernorganisatie bestaande uit het secretaristeam en de griffie. Het secretaristeam bestaat uit de gemeentesecretaris, enkele strategisch adviseurs en een concerncontroller. Het secretaristeam vervult de rol van eerste adviseur van het college en treedt namens het college op als opdrachtgever van de gezamenlijke organisatie Aalsmeer / Amstelveen.

### **Reden van keuze voor dit model**

Bestuurlijke zelfstandigheid was (en is) het uitgangspunt. Met de samenwerking wordt bespaard op de uitvoeringskosten, terwijl het niveau en de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening worden geborgd. De organisatie is minder kwetsbaar door de beschikbaarheid van meer expertise, waardoor de toenemende druk van buitenaf (bezuinigingen, decentralisaties) beter gehanteerd kan worden.

## **Kosten en baten**

Vooraf is gecalculeerd dat de gezamenlijke besparing van Aalsmeer en Amstelveen door samenvoeging van de organisaties € 2,8 miljoen per jaar is. De helft daarvan, € 1,4 miljoen, wordt toegerekend aan Aalsmeer. Daarnaast zijn wel frictiekosten begroot van € 5,3 miljoen en een paar ton aan kosten voor de eigen organisatie van Aalsmeer. Met de samenvoeging van de organisaties is de kwetsbaarheid van de organisatie opgelost en de verwachting is dat de kwaliteit toeneemt.

## **BEEMSTER**

### **Context**

*Start in:* 2014

*Aantal inwoners:*

Beemster 9.000

Purmerend 79.000

*Ligging:* Ten noorden van Amsterdam.

*Typering:* Oud polderlandschap met vier kleine kernen dat op de lijst van werelderfgoederen van UNESCO staat.

*Aanleiding:* Beemster merkte dat het steeds moeilijker werd om als kleine gemeente alle taken zelfstandig uit te blijven voeren bij steeds verdergaande decentralisaties en toenemende complexiteit.

*Huidige situatie:* Het model gaat binnenkort formeel van start. De voorbereiding is inmiddels bijna afgerond.

### **Het model**

De organisatie van Purmerend voert vrijwel alle werkzaamheden uit voor Beemster. De medewerkers van Beemster gaan op in de organisatie van Purmerend. Beemster behoudt zelf zijn raad, college en gemeentesecretaris en een kleine staf die regie voert op de werkzaamheden die de organisatie uitvoert.

### **Reden van keuze voor dit model**

Beemster wilde inwoners continuïteit en kwaliteit in dienstverlening garanderen en tegelijkertijd recht blijven doen aan de identiteit en het bijzondere karakter van Beemster. Purmerend bleek bereid de uitvoering over te nemen.

### **Kosten en baten**

Uit de uitgevoerde businesscase is naar voren gekomen dat structureel ongeveer 3 ton per jaar zal worden bespaard door zowel Beemster als Purmerend. Tegelijkertijd wordt de kwetsbaarheid opgelost en is de inzet om de kwaliteit te verbeteren.

## FUSIEMODELLEN

### BENNEBROEK

#### **Context**

*Gestart in:* 2009

*Aantal inwoners:*

Bennebroek 5.000

Bloemendaal 17.000 voor fusie, 22.000 na fusie

*Ligging:* Ten westen van Haarlem, aan zee

*Typering:* Toeristisch aantrekkelijke kustgemeente met groot duingebied en vijf kleine kernen.

*Aanleiding:* Bennebroek zocht oorspronkelijk alleen een oplossing voor de organisatie. Een regiemodel bleek onhaalbaar omdat geen van de gemeenten in de regio zakelijk in staat (Heemstede) en/of bereid (Haarlem en Haarlemmermeer) waren om de uitvoering voor Bennebroek te gaan doen. Daarom is vervolgens gekeken naar fusiemogelijkheden.

*Huidige situatie:* De huidige gemeente Bloemendaal is zich momenteel aan het oriënteren over de vraag of verdere schaalvergroting eventueel wenselijk is.

#### **Het model**

De oude gemeenten Bennebroek en Bloemendaal vormen samen de huidige gemeente Bloemendaal.

#### **Reden van keuze voor dit model**

Bennebroek heeft gekozen voor fusie met Bloemendaal omdat dit relatief snel te realiseren was. Al toen deze keuze werd gemaakt wisten de betrokkenen dat op langere termijn verder schaalvergroting noodzakelijk zou zijn. Die schaalvergroting bleek in die fase bij de bevolking nog niet haalbaar.

#### **Kosten en baten**

Een van de redenen voor fusie was de zeer zwakke en onzekere financiële positie van Bennebroek. Omdat samenwerking meer aanstuuringskosten zou opleveren was er twijfel (zekerheid) of de besparing in dat geval wel voldoende zou zijn.

### BOARNSTERHIM

#### **Context**

*Start in:* 2014

*Aantal inwoners (huidige situatie):*

Boarnsterhim 20.000  
Heerenveen 43.000, in 2014 49.000  
Leeuwarden 95.000, in 2014 106.000  
Skarsterlân 27.000, gaat tegelijkertijd fuseren met Gaasterlân-Sleat en Lemsterland tot gemeente De Friese Meren van in totaal 50.000 inwoners  
Súdwest Fryslân 82.000, in 2014 84.000

*Ligging:* Centraal in Friesland, ten zuiden van Leeuwarden.

*Typering:* Plattelandsgemeente met 18 verschillende dorpen met uiteenlopende oriëntaties.

*Aanleiding:* In 2009 is de discussie gestart over de toekomst van de gemeente Boarnsterhim. Aanleiding was de positie waarin de gemeente verkeerde: de slechte financiële situatie en de discussie die provinciebreed op gang kwam naar herindeling, samenwerken of fuseren. Boarnsterhim heeft zelf het initiatief genomen om met de inwoners en de gemeenteraad in gesprek te gaan. De uitkomst was dat zelfstandig doorgaan geen optie was.

*Huidige situatie:* Vooruitlopend op de formele fusie wordt momenteel gewerkt aan de integratie van de organisatie in de nieuwe gemeenten.

### **Het model**

Formeel is sprake van een herindeling met Leeuwarden en Heerenveen en een grenscorrectie met Súdwest Fryslân en Skarsterlân. Van grenscorrectie is sprake als de wijziging van een gemeentegrens het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen. Er is een verdeelsleutel op basis van het aantal inwoners, het aantal woningen en de oppervlakte gehanteerd om financiële middelen en medewerkers eerlijk over de gemeenten te verdelen.

### **Reden van keuze voor dit model**

Uit onderzoek kwam naar voren dat de structurele financiële problemen niet met samenwerking konden worden opgelost. De politieke situatie was al vanaf het ontstaan (25 jaar voor de datum van dat onderzoek) zeer instabiel gebleken. Vervolgens is gekozen voor opsplitsing, omdat dit het beste paste bij de zeer diverse oriëntatie van de inwoners. Herindeling met Leeuwarden zou voor de inwoners aan de zuidkant van de gemeente erg onlogisch zijn en bovendien zou het bestuurlijke krachtenveld in dat geval sterk veranderen .

### **Kosten en baten**

Door de gemaakte keuze om de gemeente Boarnsterhim op te splitsen is de financieel problematische erfenis van Boarnsterhim verdeeld over vier gemeenten. Daarmee is de problematiek feitelijk opgelost.

GRAFT-DE RIJP EN SCHERMER

### **Context**

*Start in:* 2015

*Aantal inwoners:*

Graft-De Rijk 6.000

Schermer 6.000

Alkmaar 95.000

*Ligging:* Aan de oostkant van Alkmaar.

*Typering:* Beide gemeenten omvatten verschillende kleine kernen met hechte gemeenschappen in een historisch polderlandschap.

*Aanleiding Graft-De Rijk:* Nadat was geconcludeerd dat de financiële knelpunten bij intensieve samenwerking slechts ten dele zouden worden opgelost, is gekozen voor fusie. Alle 11 omliggende gemeenten zijn benaderd en met de geïnteresseerde gemeenten is intensief verder gesproken. Daarbij is vanuit het profiel (eigenheid) en ambities van Graft-De Rijk gekeken naar wat die gemeenten aan Graft-De Rijk te bieden hadden.

*Aanleiding Schermer:* Vanuit het besef dat de bestuurskracht van gemeente Schermer onder druk staat heeft de gemeente Schermer gezocht naar de beste oplossing voor het gebied en de inwoners. Versterking van de bestuurskracht en een zo goed mogelijke dienstverlening stonden daarbij voorop. Bij de keuze voor Alkmaar speelde een belangrijke rol dat Graft-De Rijk al voor Alkmaar had gekozen.

*Huidige situatie:* Inmiddels wordt hard gewerkt aan de integratie van de organisatie van zowel Graft- De Rijk als Schermer in de organisatie van Alkmaar. Dit gebeurt bewust vooruitlopend op de fusie in 2015, omdat zo al eerder de kwetsbaarheid van de organisatie wordt opgelost.

### **Het model**

De nieuwe gemeente Alkmaar die de huidige gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer omvat.

### **Reden van keuze voor dit model**

Graft-De Rijk en Schermer vonden dat samenwerking hun bestuurskracht onvoldoende kon versterken. Daarom hebben zij ingezet op fusie. De keuze voor Alkmaar had te maken met historische binding en de robuuste organisatie van Alkmaar.

### **Kosten en baten**

Met de komst van de grote nieuwe gemeente Alkmaar wordt de organisatorische en financiële kwetsbaarheid van Graft-De Rijk en Schermer opgelost.