

Aan de vooravond van ambtelijke splitsingen

Marcel van Dam

SC, 16 januari 2018

Onlangs klapten kort achter elkaar twee ambtelijke fusies. Eind november besloot de raad van Hardenberg te stoppen met de samenwerking met Ommen en eind december trok de raad van IJsselstein de stekker uit de samenwerkingsorganisatie met Montfoort. Twijfel aan de meerwaarde van de samenwerking in termen van bestuurskracht en kostenbeheersing spelen in beide gevallen een rol. Maar ook knellen de complexiteit van de samenwerking, het idee dat kosten niet eerlijk worden verdeeld, factoren als cultuurverschillen en verschillen in maatschappelijke oriëntatie en opgaven. En uiteindelijk blijkt een cruciale voorwaarde te ontbreken: wederzijds bestuurlijk vertrouwen. Dan knalt het en moeten die ambtelijke organisaties worden opgesplitst – een traject dat veel geld gaat kosten en een paar jaar duurt. We zullen dit de komende tijd meer gaan zien.

Ambtelijke fusies zijn de afgelopen 15 jaar gepresenteerd als alternatief voor herindeling of andere vormen van samenwerking en de pleitbezorgers ervan zien vooral voordelen: de kracht van samenwerking in combinatie met zelfstandigheid. Samenwerking is echter altijd een combinatie van schaalvoordelen met transactiekosten en er is geen garantie dat het saldo positief zal zijn. Uit een recent onderzoek van het Coelo bleek dat bij gemeentelijke samenwerking over het algemeen de voordelen en de kosten elkaar opheffen. Ambtelijke fusie-organisaties zijn daarbij een bijzonder geval door de relatief hoge bestuurlijke complexiteit: uit het schaarse onderzoek blijkt dat de kosten op het gebied van bedrijfsvoering circa 5% stijgen en er alleen voordelen zijn te behalen als de betrokken gemeenten hun beleid nauw op elkaar afstemmen. Dat laatste is wat ironisch, want het beperkt die zo bejubelde zelfstandigheid en haalt daarmee de *raison d'être* van de ambtelijke fusie onderuit. En dan geldt bovendien vanaf dit jaar ook de btw-vrijstelling niet meer, waardoor ambtelijke fusie-organisaties nog duurder worden.

Geld en zelfstandigheid zijn echter niet de enige argumenten voor een ambtelijke fusie. Minder kwetsbaarheid, een stevige partner in de regio en beter in staat nieuwe opgaven aan te kunnen, zijn ook veel gebruikte argumenten. Deze doelen kunnen echter alleen worden bereikt als de betrokken partners een stevig bestuurlijk vertrouwen in elkaar hebben. Zodra er twijfel komt over de kostenbeheersing en vooral of de ander niet teveel krijgt, begint het te glijden. De aandacht slaat naar binnen en de transactiekosten stijgen snel omdat er steeds meer moet worden overlegd, gecontroleerd en verantwoord. Dat wordt dan versterkt doordat naar analogie van nationale retoriek het lokale politieke klimaat ook meer en meer gericht is op “onze stad”, “wat hebben wij eraan”, of “onze burgers”. Dan komt al snel het einde van de ambtelijke fusie-organisatie in zicht.

Steeds duidelijker wordt dat de mooie vergezichten bij ambtelijke fusies zelden realiteit worden. De praktijk is grote complexiteit, hogere kosten en dat zet het noodzakelijke vertrouwen onder druk. Meer uit gewoonte en verondersteld gebrek aan alternatieven wordt doorgemodderd. Nu in twee gevallen besloten is om er mee te stoppen, zullen ook anderen zich de komende tijd gaan beraden. Na een periode van ambtelijke fusies staan we nu aan de vooravond van ambtelijke splitsingen.