

Concept eindrapport

De voor- en nadelen van een gemeentelijke fusie in de IJmond



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

7 februari 2018

Opdrachtgever

Begeleidingscommissie onderzoek voor- en nadelen fusie IJmond

Team

Frank Candel

Isis Hommema

Referentie

VG44/document2

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Doel en vraagstelling van het onderzoek.....	4
1.2 Leeswijzer.....	4
2 De effecten van een gemeentelijke fusie	5
2.1 Welke typen effecten zijn belangrijk voor de gemeenten en hun inwoners?	5
2.2 Effecten op operationeel niveau	6
2.3 Effecten op tactisch niveau	8
2.4 Effecten op strategisch niveau	10
2.5 Tevredenheid van de gemeenten achteraf en doelbereik	10
2.6 Waar krijg je als gemeente mee te maken bij een fusie?	11
3 Krachtenveldanalyse	13
3.1 Feiten en cijfers omliggende gemeenten	13
3.2 Betrokkenheid in samenwerkingsverbanden.....	15
3.3 Dynamiek in de omgeving	15
4 Voor- en nadelen van een fusie in de IJmond	17
4.1 Voor- en nadelen op operationeel niveau.....	17
4.2 Voor- en nadelen op tactisch niveau	18
4.3 Voor- en nadelen op strategisch niveau.....	20
5 Afwegingskader	21
Bijlage 1: Methodiek	23
Bijlage 2: begeleidingscommissie	24
Bijlage 3: gesprekspartners stakeholders	25
Bijlage 4: Bronnen	26

1 Inleiding

1.1 Doel en vraagstelling van het onderzoek

De gemeenteraden van de gemeenten Velsen en Beverwijk hebben besloten een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de voor- en nadelen van een gemeentelijke fusie tussen Velsen, Beverwijk en Heemskerk. Het doel van dit onderzoek is om de (toekomstige) raden gerichte informatie te verstrekken over de effecten van deze optie. Eerder is onderzoek gedaan naar verschillende vormen van samenwerking: afstemming, commissie, netwerk en openbaar lichaam. De optie fusie was niet meegenomen in dit onderzoek. In opdracht van de gemeenten Beverwijk en Velsen beschrijft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) de voor- en nadelen van een gemeentelijke fusie. Bij dit onderzoek is AEF begeleid door een begeleidingscommissie van raadsleden, ambtenaren en de burgemeesters van beide gemeenten.

De vraag van de gemeenten is tweeledig:

- Wat zijn de voor- en nadelen van gemeentelijke fusies in het algemeen?
- Wat zijn specifieke voor- en nadelen voor de gemeenten in de IJmond?

Onder fusie wordt een gemeentelijke herindeling verstaan. Daarbij fuseren de gemeenten tot één nieuwe gemeente. De scope van de onderzochte fusie is de drie gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk.

1.2 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen. Hoofdstuk 2 bevat een documentstudie naar de voor- en nadelen van een fusie in het algemeen. Dit is gebaseerd op onderzoek naar gemeentelijke fusies die eerder hebben plaatsgevonden. Hoofdstuk 3 gaat in op het krachtenveld rondom de IJmond. In hoofdstuk 4 wordt een inschatting gemaakt van de specifieke voor- en nadelen van een gemeentelijke fusie voor de regio IJmond, op basis van gesprekken met 17 betrokkenen. Hoofdstuk 5 bevat het afwegingskader: een tabel met de gevonden voor- en nadelen, op basis waarvan de gemeenteraden een eigen afweging kunnen maken.

2 De effecten van een gemeentelijke fusie

AEF heeft een groot aantal onderzoeken over gemeentelijke fusies bestudeerd. Deze onderzoeken zijn gedaan bij een of meerdere gemeenten die een fusie hebben meegemaakt. In dit hoofdstuk vatten wij samen welke effecten uit deze studies naar voren kwamen. Hoewel er zeker voor- of nadelen van fusies uit deze onderzoeken komen, is het belangrijk om te realiseren dat deze fusies hebben plaatsgevonden in een context die verschilt van de context in de IJmond. De onderzoeken zijn ook uitgevoerd door gemeenten die andere doelen nastreefden dan de gemeenten in de IJmond. De effecten zijn daarmee geen absolute voorspeller voor de mogelijke effecten in de IJmond, maar geven slechts een *gemiddeld* effect aan. Het einde van dit hoofdstuk biedt een kort inzicht in waar een gemeente in een fusie zoal mee te maken krijgt.

2.1 Welke typen effecten zijn belangrijk voor de gemeenten en hun inwoners?

In dit onderzoek onderscheiden we drie niveaus waarop een gemeentelijke fusie effect heeft: strategisch, tactisch en operationeel niveau. Op ieder van deze niveaus spelen andere vraagstukken, die allemaal relevant zijn voor een fusie. Op het strategische niveau zijn afwegingen in het krachtenveld bijvoorbeeld belangrijk: welke positie nemen de gemeenten in de IJmond hier in? Op tactisch niveau is de (specialistische) kennis van de ambtenaren een goed voorbeeld: is deze voldoende om de nieuwe taken van de gemeenten goed op te kunnen pakken? Het operationeel niveau gaat over de organisatie: is er bijvoorbeeld sprake van gezonde financiën?



Redenen voor een fusie

De redenen waarom een gemeente (of provincie) een fusie aan wil gaan verschilt sterk per gemeente. Voor ieder niveau zijn redenen benoemd waarom fusiegemeenten over zijn gegaan tot fusie. In de meeste gevallen was er meer dan één reden om tot fusie over te gaan, en was het een combinatie van redenen op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau om te gaan fuseren.¹

2.2 Effecten op operationeel niveau

Redenen voor een fusie op operationeel niveau

Op operationeel niveau is financiële slagkracht soms een argument om te gaan fuseren. Hoewel dit argument voor meerdere gemeenten een rol speelde, bijvoorbeeld de regio Teylingen en Leidschendam-Voorburg, stond deze reden nooit op zichzelf en is het geen veelgenoemde reden om te fuseren.

Een andere reden voor fusie is de slagkracht in de uitvoering. De gemeenten Bodegraven en Reeuwijk wilden de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat verminderen in de nieuwe fusiegemeente. Ook de gemeente Hollands Kroon wilde dit nastreven, om zo een beteredienstverlening te kunnen bieden aan de inwoners. Uit onderzoek bij 39 gemeenten bleek dat het verbeteren van de dienstverlening in de top 3 van belangrijkste doelstellingen van de fusie stond.²

Financiële effecten

Er is recentelijk veel onderzoek gedaan naar de financiële effecten van gemeentelijke fusies. Het kabinet van Rutte II had in het regeerakkoord opgenomen dat gemeenten uit minimaal 100.000 inwoners moeten gaan bestaan, om grotere efficiency te kunnen behalen. Uit verschillende onderzoeken blijkt echter dat gemeentelijke fusies gemiddeld niet leiden tot meer efficiency. Dit geldt zowel direct na een fusie als na een aantal jaren. De totale uitgaven reageren niet op herindelingen.³ Daarmee is er geen verschil met gemeentelijke samenwerkingsverbanden, waar meestal ook geen besparing op gerealiseerd wordt.⁴

De onderzoekers hebben getoetst of dit voor alle gemeenten geldt, of alleen voor een bepaald type gemeente. Zij vonden geen verschil tussen kleine of grotere gemeenten. Ook politieke verschillen tussen gemeenten hebben geen invloed op de financiële uitkomst. Daarnaast maakt het niet uit met hoeveel partners een gemeente fuseert. De belastingen voor inwoners dalen in het algemeen niet na een fusie.⁵

Gemeenten verwachten vaak kostenbesparingen op het personeel. Door een grotere schaal zouden ambtenaren efficiënter kunnen werken. Echter wordt dit effect niet gevonden. Het aantal gemeenteambtenaren ten opzichte van het aantal inwoners is zelfs hoger in grote gemeenten dan in kleine gemeenten.⁶ Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat er meer management nodig is om de grotere organisatie aan te kunnen sturen. Wanneer personeel verspreid zit over verschillende locaties kost afstemming extra tijd. Niet alleen hebben grote gemeenten in verhouding meer ambtenaren per inwoner, ook de gemaakte kosten per inwoner zijn lager voor kleinere gemeente. Dat betekent dus hoe groter de gemeente, hoe hoger de uitgaven.

De kosten voor bestuur nemen wel af: het aantal bestuurders neemt sterk af na een gemeentelijke fusie. Bestuursuitgaven maken echter slechts vijf procent van de totale

uitgaven van gemeenten uit en zijn daarom verwaarloosbaar ten opzichte van de totale uitgaven.

Een ander financieel voordeel is dat fusiegemeenten een lagere rente hebben op hun leningen dan gemeenten in een samenwerkingsverband. Ook kan een gemeentelijke fusie voor meer helderheid in financiële afspraken zorgen. Vragen zoals “wie draait er voor de kosten op’ en ‘wie krijgt de kostenbesparing’ blijken bij samenwerkende gemeenten discussie op te leveren.⁷

Uit recent onderzoek bij vier gemeenten blijkt dat er terughoudendheid bestaat om efficiencydoelstellingen te formuleren. De verwachting is dat dit leidt tot onrust in de organisatie. Het onderzoek toont echter aan dat er zeker mogelijkheden zijn tot grotere efficiency bij de vier gemeenten en dat er aanzienlijke kansen zijn voor kostenbesparing op bedrijfsvoering, door onder andere goedkopere software, automatisering en huisvesting.⁸ Dit suggereert dat er wel degelijk grotere efficiency behaald kan worden, ook al lijken effecten tot nu toe nauwelijks aanwezig te zijn.

Dienstverlening en voorzieningen

De verschillende onderzoeken zijn niet eenduidig over de verbetering van de dienstverlening na een fusie. Bij de herindelingen in Drenthe werd na vier jaar nog geen duidelijke verbetering van de dienstverlening gevonden.⁹ Het is natuurlijk mogelijk dat het langer dan 4 jaar duurt voordat alle inwoners iets merken van de verbeterde dienstverlening. Uit onderzoek bij 39 heringedeelde gemeenten in Gelderland bleek juist dat zowel de gemeente zelf als de inwoners vonden dat de fusie in de eerste plaats leidde tot betere dienstverlening.¹⁰ Gemeenten oordelen zelf ook dat zij na een fusie een aantrekkelijker samenwerkingspartner zijn voor het bedrijfsleven.¹¹

Dienstverlening is een verzamelwoord voor een breed palet aan diensten in de gemeente. Dit kan gaan om burgerzaken, maar bijvoorbeeld ook om voorzieningen zoals sport en cultuur. Er is zeer beperkt onderzoek gedaan naar welke onderdelen van de dienstverlening beïnvloed worden door een fusie. Op een aantal onderwerpen zijn resultaten te vermelden, maar deze zijn slechts een klein onderdeel van de totale dienstverlening van de gemeente. Er is geen onderzoek bekend over veelvoorkomende dienstverlening zoals doorlooptijden van aanvragen, gemeentelijk onderhoud, contact met ambtenaren of digitale dienstverlening.

Dat de totale kosten van gemeenten niet dalen na een fusie zou in theorie kunnen komen doordat gemeenten meer uitgeven aan betere voorzieningen voor inwoners.¹² Om dit te toetsen is onderzocht of de huizenprijzen na gemeentelijke fusies stijgen. Dit is echter niet het geval, wat impliceert dat het voorzieningenniveau niet gestegen is. Volgens gemeenten is de reisafstand naar gemeentelijke voorzieningen juist toegenomen.¹³

Wel bleek uit onderzoek bij verschillende gemeenten dat de openingstijden van gemeentelijke burgerzaken sterk waren toegenomen. In sommige gemeenten liep dit op tot 17,5 uur extra per week. Ook is burgerzaken vaker 's avonds open.¹⁴ Voor andere voorzieningen is geen eenduidig positief of negatief effect gevonden. Bijvoorbeeld in milieustraten namen de openingstijden bij een derde toe, bij een even groot deel af en bij een derde bleven de openingstijden gelijk.¹⁵

2.3 Effecten op tactisch niveau

Redenen voor een fusie op tactisch niveau

De belangrijkste reden om te fuseren op tactisch niveau is het bereiken van bestuurlijke slagkracht bij het aanpakken van vraagstukken. Gemeenten staan de komende jaren voor grote uitdagingen. Niet alleen hebben zij verantwoordelijkheid gekregen voor een belangrijk deel van het sociaal domein, maar ook andere grote zaken zoals de omgevingswet zullen belegd worden bij de gemeenten. Fusiegemeenten verwachtten dat een grote gemeenten meer regie kan voeren op beleid en vraagstukken met lastige wet- en regelgeving. De gemeenten die nu de gemeente Westland zijn hadden bijvoorbeeld een gezamenlijke doelstelling geformuleerd, maar vonden dat zij onvoldoende gespecialiseerd en te kwetsbaar waren om de opgaven aan te kunnen. Ook vonden zij zeven gemeenten te veel om voldoende slagvaardig te kunnen zijn, mede doordat zeven gemeenteraden moesten instemmen met plannen.¹⁶

In Katwijk was bestuurskracht ook een reden voor fusie: er was een grote woningbouwopgave die gerealiseerd moest worden. In de voormalige gemeente Jacobswoude was het een doel om meer ambtelijke specialisatie en minder kwetsbaarheid van de organisatie te creëren. Bestuurskracht/slagkracht was ook voor een groot aantal andere gemeente een belangrijke argument en is daarmee één van de meest genoemde redenen om te fuseren.^{17,18} Het professionaliseren van de ambtelijke organisatie wordt vaak als onderdeel daarvan genoemd, maar is soms ook een doel op zich.

In deze paragraaf onderscheiden we effectiviteit van beleid als apart onderwerp, hoewel de kwaliteit van bestuurders en het ambtenarenapparaat hier natuurlijk onlosmakelijk mee verbonden is.

Effectiviteit van beleid

Voor de effectiviteit van beleid worden voornamelijk positieve effecten gevonden van een fusie. Volgens onderzoek in Zuid-Holland zijn alle 7 onderzochte fusiegemeenten na een fusie beter in staat om grootschalige opgaven uit te voeren.¹⁹ De effectiviteit van het beleid is ook in 6 van de 7 gemeenten verbeterd. De durf om strategische zaken op te pakken is daarnaast vergroot. Ook de strategische denkkracht en het vermogen om grote strategische besluiten te nemen, nemen toe.²⁰ In Drenthe werd hiervoor een verschil gevonden voor plattelandsgemeenten en centrumgemeenten: in plattelandsgemeenten vond de meerderheid dat er beter strategische beleids- en besluitvorming plaatsvond, terwijl dit in centrumgemeenten een sterke minderheid was.²¹

Een voordeel van een grotere gemeente is het verminderen van ‘spillover’ effecten. Wanneer een gemeente een voorziening aanbiedt (bijv. een theater), houdt de gemeente voornamelijk rekening met de effecten voor haar eigen inwoners. Effecten buiten de gemeentegrenzen worden genegeerd, wat leidt tot suboptimale keuzes. Grotere gemeenten houden rekening met een groter aantal inwoners, wat op het totaal leidt tot betere keuzes.²²

Professionaliteit en kwaliteit medewerkers

Er zijn verschillende positieve effecten gevonden van gemeentelijke fusies op de kwaliteit van het werk van de ambtenaren. Gemeentelijke fusies leiden in het algemeen tot differentiatie binnen het ambtelijk apparaat en in bepaalde gevallen tot specialisatie.²³ Ambtenaren hebben na een fusie vaak meer tijd om zich in thema's te verdiepen. Ook vinden gemeenten zelf dat zij klantgerichter en professioneler zijn geworden in hun dienstverlening.²⁴

Het ambtenarenapparaat wordt na een fusie minder kwetsbaar. Dit is zowel het gevolg van verbetering in kwaliteit als in kwantiteit van de medewerkers. Het aantal 'eenmanszaakjes' is verminderd, waardoor er meer mogelijkheden zijn om elkaar over te nemen bij ziekte, vakantie of vertrek.²⁵ Ook neemt de professionaliteit, de kwaliteit en het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie toe.²⁶ Het positieve effect van de fusie op het ambtenarenapparaat werd in verschillende studies opnieuw gevonden.^{27,28,29} Soms is er ruimte voor hogere loonschalen, waardoor extra hoger opgeleid personeel kan worden aangenomen en er meer doorgroeimogelijkheden zijn voor personeel.^{30,31}

Wel blijken er na fusies overgangseffecten te zijn waardoor verbetering op papier al is gerealiseerd, maar in de praktijk nog niet.³² Ook hebben ambtenaren in een kleine gemeente vaak meer kennis van de lokale situatie, waardoor zij doelmatiger kunnen opereren.³³

Na een fusie huren gemeenten vaak meer externen in.³⁴ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de nieuwe gemeente nu meer financiële draagkracht heeft voor de inhuur van deskundigheid. Ook is het fusieproces zelf vaak aanleiding om expertise van buiten aan te trekken over organisatieveranderingen.

Kwaliteit bestuurders

Bestuurskracht van een gemeente hangt samen met de bestuurskracht van de bestuurders. Onderzoek is niet eenduidig over de effecten van een fusie op de kwaliteit van bestuurders. Er zijn onderzoeken die aantonen dat er geen effect is,³⁵ andere onderzoeken vonden juist een positief effect. In 6 van de 7 onderzochte fusiegemeenten in Zuid-Holland vonden betrokkenen dat de kwaliteit van hun wethouders is toegenomen.³⁶ Het gemeentebestuur is volgens hen na een fusie beter in staat tot strategische besluitvorming. De burgemeester lijkt na een fusie meer tijd te hebben voor de portefeuille openbare orde.³⁷

Ook voor raadsleden zijn positieve en neutrale effecten gevonden. Onderzoek in Groningen toonde aan dat de kwaliteit van het raadswerk niet is verbeterd.³⁸ Uit ander onderzoek bleek dat raadsleden na een fusie wel beschikken over meer kwaliteiten. Ze zijn hoger opgeleid en brengen vaker dan voorheen de ervaring van een betaalde baan mee.³⁹ Ook neemt de kwaliteit van het raadsdebat toe. Wel blijkt dat raadsleden zich eerder gaan opstellen als belangenbehartiger van hun voormalige gemeente en dat de werkdruk voor hen gestegen is.

Afstand tot inwoners

Onderzoek toont aan dat schaalvergroting leidt tot een grotere afstand tussen de gemeenten en inwoners. Dit vertaalt zich onder andere in de afgenomen regelmaat van het contact tussen wethouder en individuele inwoners.⁴⁰ De relatie tussen inwoners en de gemeente is zakelijker geworden en is eerder verslechterd dan verbeterd ten opzichte van voor de fusie.⁴¹ De gemeente zelf waardeert deze zakelijkheid, maar de inwoners hebben er moeite mee.⁴² Vertrouwen van inwoners in hun gemeente neemt na een fusie volgens gemeenten vaker af dan toe.⁴³

Sommige gemeenten hebben op de vergrote afstand gereageerd door dorpsraden, wijkraden of wijkconsultant in te voeren. De invulling hiervan verschilt per gemeente, maar de effecten lijken positief te zijn. In meerdere van de gemeenten hebben een dorpsraad of contactpersoon voor de wijk de communicatie tussen de inwoners en de gemeente verkleind. Ondervraagde inwoners tonen vertrouwen in hun contactpersoon of dorpsraad.^{44,45}

2.4 Effecten op strategisch niveau

Redenen voor een fusie op strategisch niveau

De reden om te fuseren op strategisch niveau is bestuurskracht in de omgeving, in samenwerkingsverbanden of naar het Rijk. In de gemeente Pijnacker-Nootdorp was dit een belangrijke reden om tot fusie over te gaan, naast het doel om de eigen identiteit te behouden. In deze gemeente, alsmede in de gemeente Leidschendam-Voorburg werd er ook een andere specifieke reden genoemd: het voorkomen van een grenscorrectie die een andere gemeente wilde uitvoeren. Ook in de gemeenten Lansingerland en Peel- en Maas was bestuurlijke positie in de regio een belangrijke reden voor fusie.⁴⁶ Voor de gemeente Oldambt speelde ook het grote aantal samenwerkingsverbanden waarin de drie voormalige gemeenten deelnamen een rol.⁴⁷

Positie en invloed in de regio

Volgens gemeenten zelf is de positie van de gemeenten in de regio en in verhouding tot mede-overheden versterkt. Gemeenten zijn een meer gelijkwaardige samenwerkingspartner voor buurgemeenten en de provincie, en een sterkere samenwerkingspartner voor het Rijk. De invloed van de nieuwe gemeente in de andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden neemt ook toe.⁴⁸ Ook uit ander onderzoek bleek dat van de drie gemeenten die als doelstelling hadden hun positie in de regio te versterken, twee hiervan succesvol waren. In de gemeente waar dit nog niet gerealiseerd was had dit deels een externe oorzaak: andere gemeenten in de omgeving fuseerden ook.⁴⁹ In Drenthe vond iets meer dan 40% van de ondervraagden uit herindelingsgemeenten dat de gemeenten beter in staat waren hun belangen op bovenlokaal niveau te behartigen.⁵⁰

Invloed en grip op samenwerkingsverbanden

Gemeenten werken vaak samen met een groot aantal partners. Fusie kan leiden tot vermindering hiervan. Gemeenten vinden in die gevallen de nieuwe overzichtelijkheid in samenwerkingspartners positief.⁵¹ Uit onderzoek in Drenthe bleek dat het aantal gemeenschappelijke regelingen gehalveerd was na de herindelingen.⁵² In een aantal andere gemeenten zijn er juist gemeenschappelijke regelingen bijgekomen na een fusie, een afname van samenwerkingspartners hoeft dus niet altijd voor te komen.⁵³

Afname democratische legitimiteit

In verschillende onderzoeken is aangetoond dat de opkomst bij lokale verkiezingen voor en na de fusie afneemt. In de verkiezingen vlak voor de herindeling (in november voor het fusiejaar) neemt de opkomst doorgaans fors af. Bij de daaropvolgende verkiezingen is er licht herstel, maar de opkomstpercentages blijven lager dan voorheen, ook ten opzichte van de landelijke trend van dalende opkomstpercentages.⁵⁴

Een grotere schaal van de gemeente kan nadelig zijn voor gebieden waarin de voorkeuren van inwoners sterk verschillen. Zo hechten inwoners van sommige kleinere plaatsen sterk aan zondagsrust, terwijl dat in andere gebieden niet het geval is. Gemeenten die wat betreft omvang klein genoeg zijn kunnen ervoor zorgen dat aan dergelijke wensen tegemoet wordt gekomen.⁵⁵

2.5 Tevredenheid van de gemeenten achteraf en doelbereik

Uit vorige paragrafen bleek dat gemeenten zeer uiteenlopende doelen stellen voorafgaand aan een fusie. Uit onderzoek bij 11 gemeenten bleek dat ten minste 8 van deze gemeenten hun doelen (voor een deel) heeft kunnen realiseren. Bij 3 gemeenten was de fusie te kort

geleden en kon er nog geen uitspraak worden gedaan over het succes van de fusie. Bij twee gemeenten was het doel wel bereikt, maar was de fusie niet duurzaam, omdat zij na enkele jaren nogmaals fuseerden. Met name de gemeenten die het doel hadden om hun positie en profiel te versterken in de regio hebben hun doel bereikt. Ook het realiseren van een grote opgave bleek vaak na een fusie te lukken. De twee gemeenten die behoud van grondgebied als doelstelling hadden, hebben dit doel beide niet behaald. Enkele gemeenten hadden daarnaast te maken met ongewenste bijeffecten, zoals een lang fusieproces, verminderd vertrouwen in de gemeente en vergrote bureaucratie.⁵⁶

Ook uit ander onderzoek bij 5 fusiegemeenten bleek dat de doelen meestal behaald werden. Deze gemeenten vonden bestuurskracht, positie in de regio en een minder kwetsbare organisatie de belangrijkste redenen voor fusie.⁵⁷ Onderzoek naar fusies in Gelderland, Limburg en Overijssel liet zien dat directe betrokkenen vooral effect zagen bij organisatorische ambities, zoals vergroten van bestuurskracht, het professionaliseren van de ambtelijke organisatie en het verbeteren van de dienstverlening. Slechts 28% van deze respondenten vond dat de ambities niet waren bereikt, of dat hen onduidelijk is wat de herindeling heeft opgeleverd.⁵⁸

Onderzoek in Zuid-Holland wijkt iets af van dit beeld, 6 van de 12 gemeenten waren achteraf tevreden over de fusie. Dit waren vooral gemeenten die vooraf ook positief tegenover een fusie stonden. De gemeenten die achteraf minder tevreden waren over de fusie, waren vooraf vaak tegen de fusie.⁵⁹

Of gemeenten achteraf bekeken nogmaals voor de fusie zouden kiezen hangt af van de initiator voor de herindeling, wat de gemeente(n) zelf kan zijn, de provincie of het Rijk. Wanneer de gemeente zelf de drijvende kracht achter de herindeling was zou 87% van de respondenten in dit onderzoek opnieuw voor fusie kiezen. Wanneer de provincie de drijvende kracht was is dit 67%. Wanneer het Rijk dit was, gaf iets meer dan de helft van de gemeenten aan dat ze het nogmaals zouden overdoen.⁶⁰ Het ambtelijk apparaat geeft vaker aan een herindeling over te willen doen dan de gemeenteraad.

Ook wanneer herindeling wordt bekeken in vergelijking met alternatieven, zoals een ambtelijke fusie of een intergemeentelijke samenwerking, vindt meer dan twee derde van de respondenten de herindeling het beste alternatief. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat herindeling onomkeerbaar is. Een herindeling vraagt in het begin veel tijd, inzet en draagvlak, maar na de herindelingsperiode vervalt deze investering. Samenwerking tussen gemeenten vraagt permanente investering van aandacht, tijd en zorg. Het lijkt lichter en gemakkelijker dan een fusie, maar is volgens de betrokkenen van het onderzoek op langere termijn intensiever en veeleisend.⁶¹

2.6 Waar krijg je als gemeente mee te maken bij een fusie?

Proces

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de positieve en negatieve effecten die een gemeentelijke fusie op de gemeente en haar bewoners kan hebben. Het procesverloop van een fusie is hierbij nog niet aan bod gekomen. Hoewel het fusieproces van tijdelijke aard is, is het omvangrijk en vraagt het veel van de gemeentelijke organisatie. De VNG geeft aan dat gemeenten rekening moeten houden met de volgende fasen van het fusieproces:

- De verkennende fase, waarin het eerste contact wordt gelegd met buurgemeenten en andere betrokken partijen

Andersson Elffers Felix

- Voorstel tot herindeling: besluit door gemeenteraad en opstellen stuurgroep
- Voorbereiding van herindeling, waaronder voorbereiding verkiezingen, integreren van werkprocessen en financiële zaken
- Voorbereiding fusie van organisaties: fusie van ambtelijke organisaties
- De overgangsfase: nieuwe gemeente gaat een overgangsfase in op 1 januari, totdat de raad geïnstalleerd is en het nieuwe college is ingesteld.
- Start van de gemeente: opstarten van de nieuwe organisatie.

Doorlooptijd

Een verkennende fase met gemeenten en andere betrokken organisaties kan veel tijd kosten, onder andere afhankelijk van het draagvlak bij de gemeenten en de provincie. De VNG geeft aan dat ten minste 1,5 jaar voorbereidingstijd voor de verkiezingen nodig is. Op basis van ervaring van gemeenten is bekend dat een nieuwe gemeentelijke organisatie zeker twee jaar de tijd nodig heeft om op volle sterkte te draaien. Dit betekent dat er na een fusie een lange periode van reorganisatie nodig is en dat voor het gehele proces meerdere jaren moet worden uitgetrokken.

De VNG heeft 3 factsheets gepubliceerd over gemeentelijke fusies.⁶² Deze factsheets informeren gemeenten over het proces van de herindeling:

- Herindeling op hoofdlijnen
- Van voorstel tot herindeling
- Fusie van organisaties bij herindelingen Krachtenveldanalyse

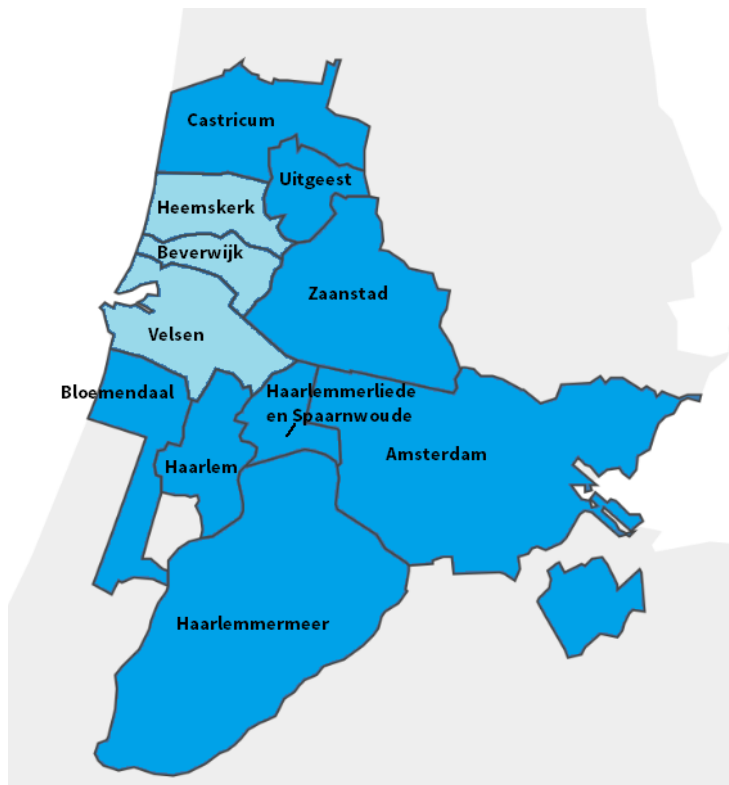
Ervaringen met het proces

Onderzoek onder 39 fusiegemeenten in Gelderland, Limburg en Overijssel liet zien dat twee derde van de gemeenten het proces achteraf gezien vond meegevallen. De meeste herindelingen begonnen moeizaam, maar worden na verloop van tijd soepeler en minder beladen. Na een fusie is rust- en hersteltijd nodig om de gemeente verder te ontwikkelen. Wanneer er voldoende ruimte is om een nieuwe identiteit te ontwikkelen en nieuwe patronen te vinden slaagt de fusie vaak, en valt deze achter af ook mee. Echter, vaak hebben gemeenten hier onvoldoende tijd voor, de verwachtingen direct na de herindeling zijn vaak het hoogste. Naarmate de tijd verstrijkt en de organisatie beter gaat presteren, verdwijnt vaak de aandacht voor verbeteringen en dienen nieuwe ontwikkelingen zich aan. Wel moet hierbij aangemerkt worden dat het oordeel over het proces in sterke mate afhankelijk is van het oordeel over het succes van de herindeling. Voor een goed inzicht in de processen bij verschillende fusiegemeenten zie Fraanje cs. (2008).

3 Krachtenveldanalyse

3.1 Feiten en cijfers omliggende gemeenten

De drie gemeenten in de IJmond zijn vergeleken met 8 omliggende gemeenten op aantal inwoners, beroepsbevolking, werkloosheid, jongeren en ouderen in de gemeente en de verwachte groei in tot 2040.



Figuur 1: gemeenten rondom de IJmond

Op basis van Tabel 1 vallen enkele zaken op:

- De gemeente Velsen is groter dan een gemiddelde gemeente in Nederland. Beverwijk en Heemskerk zitten rond het nationaal gemiddelde. De gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen zitten allen rond de mediaan van het aantal inwoners van de regio.
- De werkloosheid binnen de 3 gemeenten ligt onder het nationaal gemiddelde. Op dit gebied zijn alle 3 de gemeenten krachtig.
- Het aantal jonge inwoners (tot 15 jaar) ligt rond het nationaal gemiddelde. Het aantal inwoners in Heemskerk boven 65 jaar ligt relatief hoog, in Beverwijk weer laag.

Andersson Elffers Felix

- De nationale bevolkingsgroei tot 2040 wordt geschat op ongeveer 6,5%. In deze Randstedelijke regio ligt dit hoger, op gemiddeld 12%. Opvallend is dat de drie IJmondgemeenten allen een relatief lage verwachte groei kennen. Hoewel de grootste groei verwacht wordt in de steden, groeien ook Castricum, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Uitgeest meer dan de IJmondgemeenten. Dat houdt in dat de IJmondgemeenten relatief kleiner zullen worden ten opzichte van hun buurgemeenten.

Tabel 1: Vergelijking tussen gemeenten rondom de IJmond

Gemeente	Aantal inwoners ¹	Beroeps bevolking ²	Werkloosheid (%)	% Inwoners 0-15 jaar	% inwoners > 65 jaar	Verwachte bevolkingsgroei tot 2040 ³
Amsterdam	856.536	55%	6,7%	15,0%	12,1%	26,8%
Beverwijk	41.028	54%	5,6%	16,5%	17,6%	6,7%
Bloemendaal	23.179	43%	4,6%	17,7%	26,1%	2,6%
Castricum	35.563	51%	4,0%	14,9%	24,0%	8,4%
Haarlem	159.829	54%	5,5%	17,0%	16,8%	21,8%
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	5.799	52%	4,9%	15,4%	17,6%	15,7%
Haarlemmermeer	147.308	55%	5,1%	18,1%	15,9%	21,4%
Heemskerk	39.160	54%	5,6%	15,4%	21,2%	4,2%
Uitgeest	13.513	59%	4,5%	17,6%	16,9%	10,4%
Velsen	67.860	55%	4,9%	15,5%	19,7%	0,7%
Zaanstad	154.820	52%	6,4%	17,0%	17,7%	15,7%
Gemiddelde NL	43.306		6,0%	16,3%	18,5%	6,5%
Gemiddelde huidige selectie	140.418	55%	5,3%	16,4%	18,7%	12,2%
Mediaan huidige selectie	41.028	54%	5%	17%	18%	10%

¹ Bron bevolkingsgegevens: CBS Statline, november 2017

² % van totale bevolking

³ Bron: PBL. Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016-2040

3.2 Betrokkenheid in samenwerkingsverbanden

Over de invloed van de IJmond op de regio na een fusie valt weinig te zeggen. Een grotere gemeente heeft zowel voor- als nadelen. Toch heeft een fusie vermoedelijk invloed op de positie van de IJmond in de regio.

- De provincie Noord-Holland telt momenteel 48 gemeenten. De gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk zijn nu respectievelijk de 10^e, 18^e en 19^e gemeente van de provincie. Bij samenvoeging zouden zij de 5^e gemeente van de provincie worden.
- Landelijk zou de IJmond de 19^e gemeente worden. Dit zorgt mogelijk voor nieuwe kansen bij landelijk overleg.
- De IJmond zit in het samenwerkingsverband van de MRA, waaraan 33 gemeenten deelnemen, 2 provincies en de vervoerregio Amsterdam. Nu zijn de gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk respectievelijk de 10^e, 13^e en 14^e gemeente in de MRA. Bij een fusie zouden zij samen de 6^e gemeente worden. De MRA wordt aangestuurd door de bestuurlijke regiegroep van 20 personen, waarvan de regio IJmond één bestuurder levert.
- De posities en verhoudingen binnen de MRA ontwikkelen zich voortdurend. Zo is bijvoorbeeld zichtbaar dat Zaanstreek en Waterland een blok proberen te vormen; ‘MRA Noord’. Haarlemmermeer en Amstelland vormen al zo’n blok, en de samenwerking tussen Almere, Lelystad en Flevoland wordt ook steeds hechter. Dit heeft gevolgen voor de positie en invloed van de gemeenten in de westflank van de MRA. De blik vanuit de IJmondgemeenten op gemeenten in Zuid-Kennemerland is dan ook relevant.
- De gemeente Velsen, Beverwijk en Heemskerk nemen aan 9 gemeenschappelijke regelingen deel. In de meeste van deze gemeenschappelijke regelingen nemen alle 3 de gemeenten deel, samen met enkele anderen. Een voorbeeld daarvan is de Veiligheidsregio Kennemerland, waar in totaal tien gemeenten aan deelnemen.

3.3 Dynamiek in de omgeving

In de omgeving zijn de laatste jaren meerdere gemeenten ambtelijk of totaal gefuseerd. Ook in de komende jaren zullen er een aantal plaatsvinden.

Ambtelijke fusie gemeente Haarlem en Zandvoort

Vanaf 1 januari 2018 zijn de gemeenten Haarlem en Zandvoort ambtelijk gefuseerd. Alle medewerkers van de gemeente Zandvoort zijn in dienst gegaan van de gemeente Haarlem of van Spaarnelanden, de dochterorganisatie van Haarlem voor reiniging en groen. Het doel van deze ambtelijke fusie is het vergroten van de bestuurskracht en realisatiekracht van de gemeente Zandvoort. De gemeenten werkten voorheen al nauw samen in het sociaal domein.

Gemeentelijke fusie Haarlemmerleer en Haarlemmerliede en Spaarnwoude

Vanaf 1 januari 2019 gaan de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer verder als één gemeente. Redenen voor deze fusie zijn efficiënter werken, dienstverlening op peil houden en verbeteren en een sterkere positie in de regio. Bestuurlijk werd al veel samengewerkt. Samen worden de gemeenten een 150.000+ gemeente.

Gemeentelijke fusie Bloemendaal en Bienenbroek

In 2009 is de gemeente Bloemendaal gefuseerd met de gemeente Bienenbroek, toen de kleinste gemeente van Noord-Holland. De gemeente Bienenbroek had eerder onderzoek laten doen naar het uitbreiden van de samenwerking met Heemstede en Bloemendaal, maar dit bleek niet mogelijk. De gemeente Bienenbroek had te maken met een tekort aan bestuurskracht.

Andersson Elffers Felix

Mogelijke gemeentelijke fusie Amsterdam en Weesp

De gemeenteraad van Weesp heeft in november 2017 besloten te gaan fuseren met een andere gemeente. De opties zijn de gemeenten Amsterdam, of Gooise Meren. De meerderheid van de raad is voor een fusie met Amsterdam. Uit het bestuurskrachtonderzoek van Weesp in 2016 bleek dat de gemeente Weesp met bijna 19.000 inwoners niet volledig zelfstandig kan blijven zonder hulp van anderen.

Ambtelijke fusie BUCH-gemeenten

Per 1 januari 2017 zijn de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo ambtelijk gefuseerd. Gezamenlijk hebben de gemeenten iets meer dan 100.000 inwoners. Het doel van de ambtelijke fusie was verbeteren van de dienstverlening aan inwoners, besparen van kosten en de kwetsbaarheid van de vier organisaties terug te dringen.

4 Voor- en nadelen van een fusie in de IJmond

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van vijf rondetafelgesprekken met 17 betrokken personen en organisaties in de regio IJmond. De gesprekspartners zijn voorgedragen door de begeleidingsgroep van het onderzoek. De inbreng van deze gesprekspartners rondom kansen en risico's in de regio zijn hieronder opgenomen. Als gespreksagenda hebben zij vooraf de onderwerpen van de strategische agenda IJmond ontvangen.

4.1 Voor- en nadelen op operationeel niveau

Op operationeel niveau benoemen de gesprekspartners zowel kansen als risico's van een fusie. Het belangrijkste risico is verbinding met de inwoners, de belangrijkste kans is mogelijkheid tot verbetering van de dienstverlening.

Verbinding tussen de gemeente en de inwoners

In de gesprekken kwam vaak naar voren dat er grote verschillen bestaan tussen de drie gemeenten onderling (Bijv. Heemskerk en Beverwijk) en tussen kernen binnen de gemeenten (Bijv. Beverwijk en Wijk aan Zee, Velsen-Noord en Santpoort-Zuid). Het kanaal is niet alleen een natuurlijke barrière, maar ook een psychologische grens tussen de gemeenten. Gesprekspartners wensen dat gemeentebestuur zich zal toespitsten op woonkernen, in plaats van op gemeenten. Op die manier kunnen de verschillen die er zijn blijven bestaan, zonder dat er voor iedere kern een apart bestuur benodigd is. In de gemeenten zijn nu al goede voorbeelden waar dit gebeurt. Bijvoorbeeld de wethouder van Beverwijk, die regelmatig bij dorpsraadvergaderingen van Wijk aan Zee aanwezig is.

Er bestaat bij een enkeling twijfel of de gemeenten de verschillende wensen voldoende kunnen bedienen wanneer het één gemeente zou worden. Nu kennen bewoners en organisaties vaak de wethouder, ambtenaar of het raadslid dat ergens over gaat, en kunnen zij via korte lijnen met elkaar in gesprek komen. Echter beschrijven de meeste gesprekspartners ook de nadelen van deze manier van werken. Kwaliteit is erg afhankelijk van personen en wanneer die persoon afwezig is, ligt overleg direct stil. Ook wordt er steeds op lokaal niveau een oplossing gezocht, terwijl een grotere schaal voor een betere oplossing kan zorgen. Bovendien wordt opgemerkt dat sommige ambtenaren en bestuurders de ontwikkelingen in de regio belemmeren. Dit kan zijn omdat ze al lang op een positie zitten en niet met de ontwikkelingen mee willen, of omdat hun mening op een bepaald onderwerp al lang vast staat.

Andersson Elffers Felix

Vershil in regelingen

Organisaties die over de gemeentegrenzen heen werken, hebben te maken met verschillende regelgeving. Hoewel dit altijd het geval zal blijven, zitten er volgens de betrokkenen te grote verschillen in de huidige regelgeving rondom bijv. vergunningen voor evenementen, of OZB en precariorechten. In de gemeente Velsen is dit laatste bijvoorbeeld 50% hoger dan in Heemskerk, wat een aanzienlijk verschil is.

Mogelijkheden tot efficiënter werken

Van buitenaf bekeken zien de betrokkenen kansen voor het vergroten van efficiëntie van de gemeente. Een deel van deze kansen zit in efficiënt personeel inzetten: er is personeel van drie gemeenten bij alle afspraken aanwezig, personeel kan zich onvoldoende specialiseren en de gemeenten pakken nog steeds veel vraagstukken afzonderlijk op. Doordat er ambtenaren van alle gemeenten betrokken moeten zijn sinds de samenwerking, is efficiëntie volgens sommigen zelfs gedaald ten opzichte van een aantal jaar geleden. Naast efficiëntie op personeel wordt bijvoorbeeld ook opgemerkt dat drie gemeenten allen werken aan een eigen digitale dienstverlening, maar dat zij dit niet gezamenlijk doen.

Contact met de gemeente

Veel van de gesprekspartners ervaren bestuurlijke en ambtelijke drukte in het contact met de IJmond. Doordat de gemeenten samenwerken, moet bij ieder overleg een vertegenwoordiger van iedere gemeente aanwezig zijn. Dit leidt soms tot grote vertraging. Wanneer iemand ziek of op vakantie is, worden vergaderingen afgezegd, of kan besluitvorming niet plaatsvinden. Het is lastig om afspraken te plannen met een groot aantal ambtenaren of bestuurders, waardoor überhaupt weinig overlegd kan worden met alle partners aan tafel. Ook de weg van idee naar uitvoering is volgens de betrokkenen te lang: nadat iets onderling is afgestemd moet het in drie raden besproken worden. Dit kan vervolgens maanden duren. Een voorbeeld waar de samenwerking tot een ongewenst resultaat leidde was een aanvraag voor het participatiebudget: de gemeenten zijn de deadline van het UWV misgelopen, doordat de gemeenten onderling nog aan het afstemmen waren.

4.2 Voor- en nadelen op tactisch niveau

In 2016 evalueerde AEF de samenwerking tussen de IJmondgemeenten. Toen was de conclusie dat de IJmond op veel onderwerpen de samenwerking aangegaan zijn en dat dit tot positieve resultaten leidde.

Over de huidige dienstverlening van de gemeenten bestaan wisselende beelden, maar de gesprekspartners stellen dat er kansen voor de IJmond blijven liggen doordat de drie gemeenten nog niet gefuseerd zijn. De gemeenten werken allen aan beleid op gemeenteniveau, terwijl zij daarmee een suboptimaal behalen voor de IJmond als regio. Ook wordt meerdere keren opgemerkt dat de huidige 'problemen' groot zijn voor een kleine gemeente, maar klein zouden zijn voor een grote gemeente. Dit keert terug op verschillende thema's.

Werken en opleiding

Er is veel werk in de gemeenten in de IJmond, maar er zijn onvoldoende technisch geschoolde arbeiders die de arbeidsplaatsen kunnen innemen. Er is geen HBO of Universiteit aanwezig in de IJmond. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, omdat er wel een groot aantal stagiaires vanuit andere steden naar de IJmond komt. Maar door gebrek aan studentenhuisvesting en goede OV-verbindingen, komen hoger opgeleide studenten lastig in de IJmond. Na hun studie blijven zij ook vaak niet hangen. De IJmond staat voor de uitdaging

Andersson Elffers Felix

om voldoende jonge vakmensen aan te kunnen blijven trekken. Meerdere gesprekspartners geven aan de gemeenten kansen missen door het versnipperd optreden, bijvoorbeeld een 'campus' waar vanuit hogescholen en Technische Universiteiten gerichte lessen zouden kunnen geven voor de maakindustrie.

Wonen

De woningbouw in de IJmond is sterk gericht op ééngezinswoningen. Er ontstaat een steeds grotere behoefte aan diversiteit in woningen: studentenhuizen, startersappartementen, servicewoningen en appartementen voor ouderen. Gezamenlijk optrekken van de gemeenten kan leiden tot een sterke aanpak om nieuwe woningen, of aanpassing van woningen te realiseren. Zo zouden de drie gemeenten samen bijvoorbeeld één grote campus kunnen ontwikkelen waar studenten kunnen verblijven tijdens hun stage. Dit draagt bij aan de leefbaarheid van de IJmond, en vergroot de kans dat studenten in de IJmond blijven nadat zij hun studie hebben voltooid.

Detailhandel

Er is behoefte aan een overkoepelende detailhandelvisie van de drie gemeenten. Inwoners blijven niet altijd winkelen in hun eigen gemeente, maar gaan over gemeentegrenzen heen. In veel winkelcentra en straten in het centrum is leegstand. Iedere gemeente maakt beleid op gemeenteniveau, waardoor volgens de gesprekspartners het resultaat nergens optimaal is. Een gezamenlijke detailhandelvisie zou kunnen leiden tot een goede verdeling van winkels in de verschillende kernen, zonder dat de gebieden elkaar beconcurreren. Uit gesprek met de begeleidingscommissie van dit onderzoek bleek dat er een IJmondiale mkb visie is, maar dat deze blijkbaar onvoldoende bekend is bij de betrokken bedrijven.

Bereikbaarheid

Gesprekspartners noemden de bereikbaarheid van de IJmond regelmatig als verbeterpunt. De nieuwe A8/A9 verbinding biedt veel kansen, maar deze worden volgens betrokkenen te weinig opgepakt. Met de auto is de IJmond straks goed te bereiken, maar het OV is versnipperd. Zo kent NS- station Heemskerk geen goede aansluiting op de bussen. Een grotere gemeenten zou een veel sterkere positie hebben naar NS en bij regionale busvervoer.

Cultuur en toerisme

Ook cultuur en toerisme kunnen baat hebben bij één visie vanuit de gemeenten. Er wordt veel georganiseerd in de IJmond. Er vinden veel evenementen plaats, er zijn meerdere theaters, musea en stranden. Toch kan cultuur en toerisme volgens de gesprekspartners een hoger niveau bereiken wanneer er wordt gekeken naar optimalisatie voor de hele regio.

Sociaal domein

Betrokkenen zien positieve effecten van de samenwerking tussen de drie gemeenten in het sociaal domein. Er wordt meer gezamenlijk opgepakt, waardoor onder andere inkoop steeds beter gaat. Toch zijn er volgens de gesprekspartners nog onnodige verschillen tussen gemeenten. Zo hebben mensen in dezelfde wijk verschillende Wmo-pakketten, omdat zij in een andere gemeente wonen. Eén van de organisaties moet voor de gemeenten een aparte stichting hebben, omdat zij vanwege verschillende regelgeving niet mag fuseren.

Mogelijkheden tot specialisatie bij ambtenaren

Gesprekspartners geven aan dat ze de specialisatie van ambtenaren op sommige onderwerpen te dun vinden. Voor veel onderwerpen is slechts één (vaak zelfs minder dan 1 fte) ambtenaar verantwoordelijk en de gemeentelijke samenwerking zorgt er nog nauwelijks voor dat ambtenaren van verschillende gemeenten taken van elkaar overnemen. In plaats daarvan zitten er nu 3 ambtenaren bij hetzelfde gesprek aan tafel. Voor bepaalde

specialistische zaken, zoals woningbouwtoezicht, hebben gesprekspartners serieuze twijfels of de afzonderlijk gemeenten nu in staat zijn om dit op adequate wijze uit te voeren. Veel kritiek is er ook over de versnipperde inspanningen op het gebied van ICT en administratieve organisatie. Voor het sociaal domein wordt veel gesproken over de noodzaak tot professionaliseren van het opdrachtgeverschap. Gemeenten zouden zich minder moeten definiëren ten opzichte van elkaar. Ook zou specialisatie in het sociaal domein kunnen leiden van een inhoudelijke inkooprol tot een professioneel opdrachtgeverschap.

4.3 Voor- en nadelen op strategisch niveau

Op strategisch niveau zien de betrokken personen veel kansen voor de regio IJmond. Zij geven aan dat de IJmond in potentie een bijzonder sterke regio is en dat men buiten de IJmond ook over de IJmond als regio spreekt. De gesprekspartners vinden dat de IJmond nu deze kansen laat liggen, of onvoldoende oppakt. Het overheersende beeld is dat schaalvergroting nodig is, om op een juist niveau met krachtige gemeenten zoals Amsterdam, Haarlem en Haarlemmermeer regionaal samen te kunnen werken.

Benutten van kansen

Om de IJmond een economisch krachtige regio te houden is er een aantal thema's waarbij de IJmond een belangrijke regionale of zelfs landelijke rol zou kunnen spelen. Allereerst wordt de ontwikkeling van de Techport IJmond als belangrijke kans genoemd. De IJmond als maakindustrie van Nederland, met hoogwaardige technische kennis en volop economische kansen voor de regio en Nederland. De Techport is volgens de gesprekspartners de laatste jaren onvoldoende van de grond gekomen en geen van de gemeenten afzonderlijk heeft de slagkracht om hier de noodzakelijke resultaten te boeken. Dat terwijl de Techport voor vele positieve veranderingen in de regio zou kunnen zorgen op zowel werk-, woon- als opleidingsgebied. Het beeld dat hier meer in geïnvesteerd moet worden leeft breed.

Ook spreken gemeenten over de kans om de cruiseschepen die nu in Amsterdam aankomen, te laten aanmeren in de IJmond. Dit vergt wel investeringen in de infrastructuur van de IJmond, en goede afspraken met Amsterdam. Hier mist volgens betrokkenen de slagkracht om dit echt te realiseren.

Hetzelfde geldt in de discussie rondom uitbreiding van de landingsbanen van Schiphol bij Wijk aan Zee. Voor Beverwijk alleen is dit een groot issue, terwijl de drie gemeenten samen een krachtige positie zou kunnen innemen.

Om deze kansen te kunnen benutten is opschaling volgens een groot deel van de gesprekspartners noodzakelijk. Volgens hen werkt samenwerking onvoldoende goed om de thema's echt op de agenda te krijgen.

5 Afwegingskader

Onderstaande tabel laat de potentiële effecten zien van een fusie van de gemeenten in de IJmond. Let wel: dit is een verwachting op basis van gesprekken met stakeholders en ervaringen in eerdere fusies. Of de effecten daadwerkelijk optreden hangt ook sterk af van het proces dat de gemeenten doormaken. Ook zal er enige tijd nodig zijn om de nieuwe organisatie te vormen, en zullen effecten soms na maanden of zelfs pas jaren tot uiting komen.

Type	Voordeel	Neutraal of onbekend	Nadeel
Strategisch	Positie en invloed in de regio Invloed en grip op samenwerkingsverbanden Kansen benutten, zoals : Uitbouwen Techport IJmond, bestuurskracht landingsbaan en cruiseschepen in IJmond		Afname democratische legitimiteit
Tactisch	Effectiviteit in beleid (om kansen op de thema's werken, wonen, infra, cultuur, toerisme, detailhandel te realiseren) Professionalisering en kwaliteit medewerkers	Kwaliteit bestuurders	Reorganisatie gemeenten Afstand tot de inwoners
Operationeel	Mogelijkheden tot effectiever en efficiënter werken Mogelijkheden tot betere dienstverlening Opheffen verschil in regelingen tussen gemeenten	Financiële effecten Dienstverlening en voorzieningen (effect onbekend)	

Andersson Elffers Felix

Een afweging maken

De keuze voor of tegen een gemeentelijke fusie is geen gemakkelijke: er zijn zowel zwaarwegende positieve als negatieve verwachte effecten. Deze keuze is aan de gemeenteraden van de drie gemeenten. Om tot een goede keuze te kunnen komen, geeft AEF de volgende uitgangspunten mee

Bepaal wat het belangrijkste doel is

Zoals al eerder is genoemd, zijn de uitkomsten van fusies sterk afhankelijk van het proces dat de gemeenten zullen doorlopen. Dat betekent dat een positief effect van een fusie voor andere gemeenten, negatief kunnen uitvallen voor de IJmond, wanneer de IJmond hier niet op gestuurd heeft. Omgekeerd kan het bijvoorbeeld ook betekenen dat er mogelijk wel financiële besparingen kunnen worden gerealiseerd als de IJmond hier vol op in zal zetten. Het is daarom belangrijk de belangrijkste doelen van IJmond te bepalen, en op basis daarvan te kijken welke vormen van samenwerking (van geen samenwerking tot aan de optie fusie) het meest geschikt is om deze doelen te bereiken.

Voer de discussie per niveau: strategisch, tactisch en operationeel

De drie niveaus zijn in deze rapportage onderscheiden om de discussie te faciliteren. Gesprek over de lange termijn strategische kansen is van een andere orde dan gesprek over het samen gaan gebruiken van een nieuw softwarepakket. Voor een goede keuze moeten alle 3 de niveaus meegewogen worden.

Maatschappelijke waarde vs. bedrijfseconomische waarde

Een fusie kan op twee manieren bekeken worden: op basis van de waarde die het toevoegt aan inwoners, of op basis van de bedrijfseconomische blik. Door een bedrijfsmatig projectvoorstel kan berekend worden hoe het 'bedrijf' er uit komt te zien, hoeveel ambtenaren er nodig zullen zijn en hoeveel uur zij zullen werken. Inwoners zijn klanten van de 'organisatie de gemeente' en ambtenaren produceren dienstverlening. Door naar maatschappelijke waarden te kijken krijg je gevoel wat een fusie kan toevoegen voor de inwoners. Daarin staat het maatschappelijke doel van de gemeente centraal om er zo goed mogelijk voor de inwoners te zijn.

Sommige fusies zijn duidelijk gericht op optimalisering van de bedrijfsvoering en het bereiken van efficiëntie door een grotere schaal (economies of scale). Anderzijds kan een fusie ook ingestoken worden vanuit waardeoriëntatie en maatschappelijke meerwaarde voor de samenleving. Het is van belang beide zienswijzen mee te nemen in de besluitvorming, hoewel deze elkaar soms zullen tegenspreken.

De gemeente en de gemeenschap

Vaak wordt de gemeente gebruikt als synoniem voor de gemeenschap die in een bepaalde gemeente woont en werkt. Het kan echter helpen om deze termen goed uit elkaar te houden, omdat zij niet hetzelfde betekenen. Zo wordt er regelmatig gezegd dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. Of dit slaat op de verschillen tussen de gemeenschappen of verschillen in gemeentebestuur maakt veel uit. Wat zijn de effecten op de gemeentelijke organisatie? En wat zijn de effecten op de gemeenschap in de IJmond?

Bijlage 1: Methodiek

AEF heeft gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:



Documentstudie

Een groot deel van het onderzoek bestond uit documentonderzoek naar de theoretische voor- en nadelen van een gemeentelijke fusie. Allereerst gebruikte AEF hier de eerdere onderzoeken voor die in opdracht van de gemeenten in de IJmond zijn uitgevoerd: het kansenonderzoek IJmondgemeenten (2013), de evaluatie IJmondiale samenwerking (2016) en de bestuurlijke modellen samenwerking IJmond (2016). Aanvullend heeft AEF gebruik gemaakt van diverse bronnen, waaronder:

- Rapportages van eerdere gemeentelijke fusies en de effecten daarvan
- Overheidsinformatie over fusies vanuit het ministerie van BZK en de VNG
- Wetenschappelijk onderzoek naar gemeentelijke fusies
- Raadsverslagen uit de gemeenten in de IJmond, persberichten en andere verslaglegging van de specifieke situatie in de regio



Interviews en groepsgesprekken

Aanvullend aan de documentstudie heeft AEF gesprekken gevoerd met stakeholders in de gemeenten IJmond. Het doel van de gesprekken was om te onderzoeken welke effecten een fusie op de situatie in de gemeenten in de IJmond zou hebben. Er is een groep van ongeveer 30 personen uitgenodigd, waarvan 2/3 positief heeft gereageerd en op de gereserveerde tijdstippen beschikbaar was. Er hebben vijf rondetafelgesprekken plaatsgevonden met in totaal 17 deelnemers (zie hiervoor bijlage 3). Aanvullend hebben twee individuele interviews plaatsgevonden.



Krachtenveldanalyse

AEF heeft globaal in kaart in welk krachtenveld de gemeenten in de IJmond opereren. Welke gemeenten zijn er in de directe omgeving, wat zijn de bestaande samenwerkingsverbanden of fusies, welke gemeenschappelijke kenmerken hebben de gemeenten, hoe groot zijn de gemeenten? Door de krachtenveldanalyse kan AEF de specifieke voor- en nadelen van een fusie voor de gemeenten in de IJmond identificeren, en een inschatting maken van de kans dat bepaalde effecten optreden.

Bijlage 2: begeleidingscommissie

Frank Dales
Burgemeester gemeente Velsen

Serge Ferraro
Lid Gemeenteraad Beverwijk

Leo Kwant
Lid Gemeenteraad Velsen

Ruurd Palstra
Raadsgriffier gemeente Velsen

Richard Pirovano
Waarnemend gemeentesecretaris gemeente Beverwijk

Koen Radstake
Gemeentesecretaris gemeente Velsen

Martijn Smit
Burgemeester gemeente Beverwijk

Maartje van Vliet
Lid Gemeenteraad Beverwijk

Marianne Vos
Lid Gemeenteraad Velsen

Lars Wieringa
Raadsgriffier gemeente Beverwijk

Bijlage 3: gesprekspartners stakeholders

Naam	Organisatie
Nora Azarkan	Stichting Welzijn Beverwijk
Marianne Dubbeld	Teamchef politie Noord-Holland
Peter Duin	Dorpsraad Wijk aan Zee
Sjoerd Hoofman	Woon op Maat
Peter Kieft	Stichting Beverwijk Centrum
Clement Kieftenbeld	Microtechniek groep
Rogier van der Laan	Woningbedrijf Velsen
Bart van der Neut	Socius maatschappelijke dienstverlening
Jaap Rumping	Rumping Groep
Lucien van Ruth	ViVa! Zorggroep
Ton van der Scheer	OV IJmond
Hans Snijders	Nova College
Inge Veenstra	Zorgbalans
Bert van de Velden	Veiligheidsregio Kennemerland
Ina de Vos	Wijkplatform Zee- en Duinwijk in IJmuiden
Donald Voskuil	Tata Steel
Jan Welmers	Heliomare

Bijlage 4: Bronnen

¹ De onderzoeken van Fraanje c.s. (2008) en van Van Twist c.s. (2013) hebben een aparte paragraaf opgenomen over redenen voor fusie voor een aantal gemeenten. Dit biedt meer achtergrond bij de korte samenvatting in dit rapport.

² Van Twist, M.J.W., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. en van der Steen., M. (2013). Lichte evaluatie gemeentelijke herindelingen. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.

³ Allers, M. & Geertsema, B. (2014) Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB, jaargang 99 (4688), p. 406-409*

⁴ Allers, M. & de Greef, T. (2017) Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet. *ESB Openbaar Bestuur, p. 2-5.*

⁵ Allers, M. & Geertsema, B. (2016) The effects of local government amalgamation on public spending, taxation and service levels. *Journal of regional science*

⁶ Allers, M. (2010). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *ESB, 95 (45860, 341-342*

⁷ Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013) Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen, nr. 3, p. 58-76*

⁸ Oostendorp, H., de Korte, A.J., Sietsma, H., Joosten, P., Fledderus, J. en Lensink, I. (2016). Efficiency bij gemeentelijke herindelingen. Necker van Naem in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁹ B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.

¹⁰ Van Twist, M.J.W., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. en van der Steen., M. (2013). Lichte evaluatie gemeentelijke herindelingen. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.

¹¹ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

¹² Allers, M. & Geertsema, B. (2016) The effects of local government amalgamation on public spending, taxation and service levels. *Journal of regional science*

¹³ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

¹⁴ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

¹⁵ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

¹⁶ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

¹⁷ B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.

¹⁸ Van Twist, M.J.W., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. en van der Steen., M. (2013). Lichte evaluatie gemeentelijke herindelingen. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.

¹⁹ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

²⁰ Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3, p 58-76

²¹ B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.

²² Oates (1972). In: Geertsema, B. (2017). The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation.

²³ Derksen, W. (1987). Gemeentelijke herindeling: de beleidstheorie getoetst. *Beleid en Maatschappij*, 3, p. 108-116

²⁴ Berghuis e.a. (1995) In: Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

²⁵ Berghuis e.a. (1995) In: Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3, p 58-76

²⁶ Toonen e.d. (1998) In: Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3, p 58-76

²⁷ B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.

²⁸ Oostendorp, H., de Korte, A.J., Sietsma, H., Joosten, P., Fledderus, J. en Lensink, I. (2016). Efficiency bij gemeentelijke herindelingen. Necker van Naem in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²⁹ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

³⁰ Oostendorp, H., de Korte, A.J., Sietsma, H., Joosten, P., Fledderus, J. en Lensink, I. (2016). Efficiency bij gemeentelijke herindelingen. Necker van Naem in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³¹ B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.

- ³² B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.
- ³³ Allers (2013). Decentralisatie en gemeentelijke opschaling. *Liberaal Reveil*, p 119-124
- ³⁴ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.
- ³⁵ Toonen e.a. (1998) In: Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3, p 58-76
- ³⁶ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.
- ³⁷ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.
- ³⁸ B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.
- ³⁹ Berghuis e.a. (1995) In: Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.
- ⁴⁰ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Effecten van gemeentelijke herindeling.
- ⁴¹ Van Twist, M.J.W., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. en van der Steen., M. (2013). Lichte evaluatie gemeentelijke herindelingen. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.
- ⁴² B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.
- ⁴³ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.
- ⁴⁴ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.
- ⁴⁵ Oostendorp, H., de Korte, A.J., Sietsma, H., Joosten, P., Fledderus, J. en Lensink, I. (2016). Efficiency bij gemeentelijke herindelingen. Necker van Naem in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ⁴⁶ Boogers, M., Mentink, M., en Ruizendaal, S. (2014) Gemeentelijke herindelingen: lessen en lerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten. Universiteit Twente en BMC Advies.
- ⁴⁷ Oostendorp, H., de Korte, A.J., Sietsma, H., Joosten, P., Fledderus, J. en Lensink, I. (2016). Efficiency bij gemeentelijke herindelingen. Necker van Naem in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ⁴⁸ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

⁴⁹ Boogers, M., Mentink, M., en Ruizendaal, S. (2014) Gemeentelijke herindelingen: lessen en lerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingsstrajecten. Universiteit Twente en BMC Advies.

⁵⁰ B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.

⁵¹ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

⁵² B&A Groep (2002). Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld.

⁵³ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

⁵⁴ Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3, p 58-76

⁵⁵ Allers (2013). Decentralisatie en gemeentelijke opschaling. *Liberaal Reveil*, p 119-124

⁵⁶ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

⁵⁷ Boogers, M., Mentink, M., en Ruizendaal, S. (2014) Gemeentelijke herindelingen: lessen en lerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingsstrajecten. Universiteit Twente en BMC Advies.

⁵⁸ Van Twist, M.J.W., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. en van der Steen., M. (2013). Lichte evaluatie gemeentelijke herindelingen. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.

⁵⁹ Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer & H.J. Heins (2008) Herindeling gewogen.

⁶⁰ Van Twist, M.J.W., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. en van der Steen., M. (2013). Lichte evaluatie gemeentelijke herindelingen. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.

⁶¹ Van Twist, M.J.W., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. en van der Steen., M. (2013). Lichte evaluatie gemeentelijke herindelingen. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.

⁶² VNG (2012) Factsheet I: Herindeling op hoofdlijnen. Factsheet II: van voorstel tot herindeling. Factsheet III: Fusie van organisaties bij herindelingen.