



Rapportage bedrijfsplan

Heerhugowaard en Langedijk

Vergelijking ambtelijke fusie en
bestuurlijke fusie

60099 – Openbaar

21 november 2018

Berenschot

Rapportage bedrijfsplan

Vergelijking ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie

Philip van Veller | Sofie Dreef | Catheel Pino | Jeroen Boot | Daniël Huisman
Lars Bos | Peter Kuiperij | Amal Khaddamallah | Maarten Adelmeijer
André Oostdijk | Mariska Peeters

21 november 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8	6. Bestuurlijk-juridische aspecten	44
1.1 Voorgeschiedenis	9	6.1 Inleiding	45
1.2 Beslissing gemeenteraden: uitwerken van de ambtelijke fusie én onderzoek naar een bestuurlijke fusie	10	6.2 Sturing en grip	45
1.3 Doel en uitgangspunten van de rapportage bedrijfsplan	10	6.3 Verschillende rollen bij een ambtelijke en bestuurlijke fusie	46
1.4 Onderzoeksaanpak	11	6.4 Het dubbele klantperspectief	46
1.5 Leeswijzer	12	6.5 Verschillen vanuit het perspectief van het college	46
		6.6 Verschillen vanuit het perspectief van de raad	47
2. Visie	14	7. Financiën	48
2.1 Inleiding	15	7.1 Inleiding	49
2.2 Visie op publieke waarde	15	7.2 Meerjarige vergelijking van de financiële positie van beide gemeenten	49
2.3 Visie op ambtelijke fusie	18	7.3 Impact op algemene uitkering: structureel en incidenteel	54
2.4 Visie op bestuurlijke fusie	19	7.4 Effect harmonisatie OZB-tarieven	54
2.5 Tijdpad en volgorde ambtelijke en bestuurlijke fusie	21	7.5 Governance en de daarmee samenhangende kosten	56
3. Dienstverlening en primaire processen	22	7.6 Financiële implicaties van de wijze van werken	57
3.1 Inleiding	23	7.7 Fiscale gevolgen ambtelijke fusie	58
3.2 Sociaal domein	23	7.8 Overige thema's met mogelijke financiële implicaties	59
3.3 Fysiek domein	25	8. Conclusie	60
3.4 Veiligheid	28	8.1 Publieke waarde	62
3.5 Publiekszaken	29	8.2 Legitimiteit	64
4. Organisatie-inrichting	32	8.3 Organisatie	64
4.1 Inleiding	33		
4.2 Huidige situatie	33		
4.3 Organisatieprincipes ambtelijke fusieorganisatie	35		
4.4 Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie	36		
4.5 Verbonden partijen en overige uitbestede taken	38		
5. Bedrijfsvoering	40		
5.1 Inleiding	41		
5.2 Informatievoorziening en ICT	41		
5.3 Huisvesting	42		
5.4 Financiële functie	42		

Samenvatting

De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk werken toe naar een ambtelijke fusie. De beide gemeenteraden hebben gevraagd om parallel aan de huidige ontwikkelingsfase ook een eventuele bestuurlijke fusie te onderzoeken.

Hoofdstuk 1 is een **inleiding**. Deze ‘rapportage bedrijfsplan’ bevat een **vergelijking tussen twee eindscenario’s: een ambtelijke fusie tussen beide gemeenten en een bestuurlijke fusie tussen beide gemeenten**. De passages over de toekomstige situatie van ambtelijke fusie vormen tevens een rapportage over de ontwikkeling van de fusieorganisatie waaraan nu wordt gewerkt. Het onderzoek en de rapportage zijn zo uitgevoerd en opgesteld dat op basis hiervan de gemeenteraden **een onderbouwd besluit kunnen nemen** om het op dit moment bij een ambtelijke fusie te houden of ook een bestuurlijke fusie nader te onderzoeken.

Hoofdstuk 2 beschrijft de gezamenlijke **visie** van Heerhugowaard en Langedijk **op de publieke waarden** die zij samen willen realiseren middels een ambtelijke fusie. Tevens geeft dit hoofdstuk een doorkijk naar een gezamenlijke visie op een eventuele nieuwe gemeente. De gemeenten richten zich bij de *ambtelijke fusie* op drie (hoofd)doelstellingen: (1) het verhogen van de kwaliteit, (2) het verlagen van de kwetsbaarheid en (3) het versterken van hun positie in de regio. Daarbij wordt opgemerkt dat er op verschillende vlakken reeds een (meer of minder intensieve) samenwerking is. Bij een *bestuurlijke fusie* ontstaat een nieuwe gemeente. Wanneer de raden van Heerhugowaard en Langedijk ervoor kiezen om een bestuurlijke fusie verder uit te werken, wordt er een herindelingsontwerp opgesteld. Daarin staat de visie op de nieuwe gemeente centraal. In hoofdstuk 2 zijn de eerste mogelijke contouren van het kernverhaal van de nieuwe gemeente geschetst. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijkheden om de eigenheid van de kernen

ook in de nieuwe gemeente te handhaven; die zijn er voldoende. De nieuwe gemeente zal in de regio naar verwachting een sterkere rol gaan spelen. Tot slot van dit hoofdstuk wordt nog ingegaan op de tijdsfactor bij een ambtelijke en een bestuurlijke fusie. De ambtelijke fusie krijgt haar beslag per 2020. Een eventuele bestuurlijke fusie kan pas ingaan per 2022. De definitieve besluitvorming in de raden om bestuurlijk te gaan fuseren is pas aan het eind van 2019. De mogelijke beslissing om bestuurlijk te gaan fuseren betekent geen automatisch uitstel of afstel van de ambtelijke fusie; deze gaat volgens schema door. Na een eventueel principebesluit tot een bestuurlijke fusie lopen de voorbereidingen daarvoor dus een tijd lang parallel aan die van de ambtelijke fusie.

In **hoofdstuk 3** worden de gevolgen voor de **dienstverlening en primaire processen** beschreven. Gekeken wordt naar het fysiek domein, het sociaal domein, het veiligheidsdomein en publiekszaken. Voor de belangrijkste beleidsterreinen is op een rij gezet wat de aandachtspunten zijn bij een ambtelijke fusie en een bestuurlijke fusie. Over het algemeen zijn er voldoende aanknopingspunten om te harmoniseren en standaardiseren. Afhankelijk van de mate waarin dit gebeurt, zijn de doelstellingen van de ambtelijke fusie makkelijk of minder makkelijk te behalen. In geval van een bestuurlijke fusie wordt sowieso op alle terreinen alles volledig geharmoniseerd en gestandaardiseerd. Binnen deze harmonisatie en standaardisatie zijn er wel mogelijkheden om te differentiëren, om de eigenheid van delen van de nieuwe gemeente te handhaven (gebiedsgericht werken) of maatwerk te leveren.

Hoofdstuk 4 gaat over de **organisatie-inrichting**. De organisatieprincipes van de nieuwe organisatie worden toegelicht, waarna de verschillen tussen beide scenario’s worden uiteen gezet voor het organisatieontwerp en voor verbonden partijen

en andere uitbestede taken. Met uitzondering van de bestuurlijke en ambtelijke top, die bij een bestuurlijke fusie kleiner zal zijn, is er geen effect op de organisatie-inrichting.

In **hoofdstuk 5** wordt deze vergelijking gemaakt waar het gaat om **bedrijfsvoering**. Er wordt stil gestaan bij de consequenties voor informatievoorziening en ICT, huisvesting en de financiële functie. De bedrijfsvoering is bij een ambtelijke fusie complexer en daarmee minder voordelig. Dit komt omdat het ingewikkelder is om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen en er verschillende wensen kunnen bestaan rondom informatievoorziening en privacy- en beveiligingstandaarden. Ook is er bij een ambtelijke fusie nog sprake van twee gemeenten met hun eigen huisvesting voor het bestuur (college, raad en ondersteuning daarvan) en is er een grotere financiële functie (doordat er sprake is van drie begrotingen in plaats van één).

Hoofdstuk 6 beschrijft de **bestuurlijk-juridische verschillen** tussen beide scenario's. Bij een ambtelijke fusie verhouden het bestuur en de ambtelijke organisatie zich op een andere manier tot elkaar dan bij een 'gewone' gemeente. Een ambtelijke fusie betekent namelijk dat een nieuwe verbonden partij (een gemeenschappelijke regeling) wordt opgericht. De twee colleges van B&W (met op de achtergrond de raden) sturen samen deze verbonden partij - de ambtelijke fusieorganisatie - aan. Bij een ambtelijke fusie is het sturen op de ambtelijke organisatie complexer, omdat invloed wordt gedeeld met de andere gemeente. Tevens staan de raden bij een ambtelijke fusie meer op afstand doordat de ambtelijke fusieorganisatie een (extra) bestuurlijke laag kent (het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie). Bij een bestuurlijke fusie is géén sprake van een verbonden partij waarin de ambtelijke organisatie is ondergebracht. Het college stuurt, zoals gebruikelijk, direct op de ambtelijke organisatie.

Hoofdstuk 7 vergelijkt beide scenario's wat betreft de **financiën**. Hier zijn verschillen tussen beide scenario's in de lasten en de baten. Bij een bestuurlijke fusie stelt het Rijk een incidenteel budget van € 7.800.000 voor de frictiekosten van de herindeling ter beschikking. De structurele lasten zijn bij een bestuurlijke fusie € 1.430.000 tot € 1.630.000 lager dan bij een ambtelijke fusie. Zo zijn de kosten aan administratieve ondersteuning in geval van een ambtelijke fusie hoger dan bij een bestuurlijke fusie (4 fte verschil). Daarnaast zijn de indicatieve (gezamenlijke) kosten voor informatievoorziening/ICT bij een ambtelijke fusie € 780.000 hoger dan bij een bestuurlijke fusie. De kosten voor de bestuursondersteuning in het geval van een bestuurlijke fusie zijn tussen € 400.000 en € 600.000 lager dan bij een ambtelijke fusie. Aan de structurele batenkant zijn de twee grootste factoren de uitkering uit het gemeentefonds en de OZB. De uitkering uit het gemeentefonds is bij een bestuurlijke fusie hoger; het gaat om € 578.000. De hoogte van de inkomsten uit de OZB is afhankelijk van politieke keuzes. Hierbij variëren de inkomsten van een nadeel van € 1.690.000 (bij het hanteren van de laagste tarieven) tot een voordeel van € 680.000 (bij het hanteren van de hoogste tarieven).

Hoofdstuk 8 geeft de **conclusie** van deze rapportage bedrijfsplan weer. Deze is gestructureerd langs drie aspecten: (1) publieke waarde, (2) organisatie en (3) legitimiteit. Het zijn de opbrengsten van de onderdelen van het onderzoek; daarmee wordt materiaal gegeven om vervolgens te kunnen wegen. Op basis van deze (politiek-bestuurlijke) weging kan besluitvorming plaatsvinden.

Achterin dit rapport is nog een **kwalitatieve matrix** opgenomen waarin beide varianten met elkaar worden vergeleken.

Inleiding

Hoofdstuk 1



1.1 Voorgeschiedenis

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Langedijk zich georiënteerd op haar bestuurlijke toekomst. Dit gebeurde tegen de achtergrond van de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in de gemeente zelf en in de regio om haar heen. De toekomstoriëntatie die uitkwam in april 2017 leidde tot de conclusie dat zowel op het gebied van bestuurskracht als dat van financiën verbeteringen noodzakelijk waren. Deze conclusies zijn door de raad van Langedijk overgenomen. Vervolgens heeft de raad ingestemd met een onderzoek naar een ambtelijke fusie met één of meer buurgemeenten als middel om de noodzakelijke verbeteringen (met name op het gebied van bestuurskracht) te realiseren.

Daarna is Langedijk gestart met een verkenning en oriëntatie naar mogelijke fusiepartners. Daar kwam de gemeente Heerhugowaard uit als een kansrijke fusiepartner. In gesprekken tussen de beide colleges heeft Heerhugowaard zich uitgesproken voor een ambtelijke fusie met Langedijk. Beide gemeenten zien een meerwaarde van de ambtelijke fusie voor de eigen gemeente. Bovendien werkten Langedijk en Heerhugowaard op diverse terreinen al samen.

Het is geen verrassing dat de beide gemeenten elkaar vonden in dit traject. In de afgelopen jaren hebben zij samenwerking gevonden op verschillende dossiers, zoals op het gebied van het sociaal domein, handhaving, de voorbereiding op de Omgevingswet, en ondersteunende diensten zoals ICT. Parallel aan (en los van) het ambtelijke fusieproces willen de gemeenten sowieso de huisvesting van de ambtelijke apparaten (back-office) combineren in het gemeentehuis van Heerhugowaard, en samen een ICT-bodemplaat en generieke informatievoorziening ontwikkelen.

Eind 2017 en begin 2018 besloten de raden van respectievelijk Langedijk en Heerhugowaard om een onderzoek te starten naar de haalbaarheid van de voorgenomen ambtelijke fusie en daarbij een business case op te stellen.

In het haalbaarheidsonderzoek is een start gemaakt om de ambtelijke fusie vorm te geven door het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het uitvoeren van een takenanalyse voorzien van een business case. De uitkomst van het onderzoek was dat een ambtelijke fusie haalbaar is. Er moet echter goed worden gestuurd om meerwaarde te behalen boven

de samenwerking die de beide organisaties nu reeds aan de dag leggen. Het haalbaarheidsonderzoek was fase 1: 'Initiëren en verkennen'.

Na positieve besluitvorming volgt nu fase 2: 'Besluiten en inrichten'. Dit betreft het opzetten en inrichten van de eerste contouren van de organisatie, haar governance en haar financiën via een bedrijfsplan. Wanneer het bedrijfsplan is goedgekeurd, worden GR en begroting opgesteld en wordt de organisatie volledig ingericht.

1.2 Beslissing gemeenteraden: uitwerken van de ambtelijke fusie én onderzoek naar een bestuurlijke fusie

De beide gemeenteraden van Heerhugowaard en Langedijk besloten op 18 september:

1. het rapport over het haalbaarheidsonderzoek ambtelijke fusie Heerhugowaard en Langedijk vast te stellen;
2. te concluderen dat een ambtelijke fusie tussen Heerhugowaard en Langedijk haalbaar is;
3. daarmee fase 1 van het proces naar een ambtelijke fusie af te sluiten;
4. het college opdracht te geven te starten met fase 2 van het proces van de ambtelijke fusie – het maken van een bedrijfsplan.

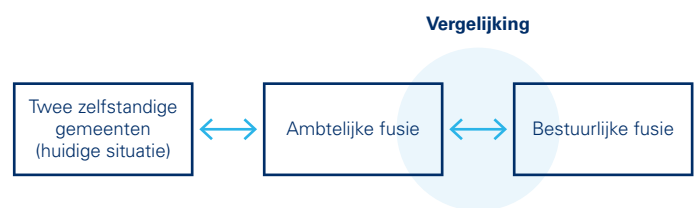
Het beslispunt 5 luidde in beide gemeenten om het college tevens opdracht te geven onderzoek te doen naar een bestuurlijke fusie. In Langedijk is dit punt geamendeerd naar het opstellen van een bedrijfsplan van een bestuurlijke fusie. In Heerhugowaard werd per motie aangedrongen op een breder onderzoek naar de bestuurlijke fusie, eventueel vergezeld van een concept-herindelingsontwerp.

Tegen de bovenstaande achtergrond hebben beide colleges besloten om een aantal sporen te identificeren:

- In de eerste plaats vinden de voorbereidingen voor een ambtelijke fusie doorgang. Om de streefdatum van 1 januari 2020, inclusief voorbereidingen, adviesaanvraag aan de OR en dergelijke te halen moet voortgang worden gemaakt met het maken van een bedrijfsplan dat begin 2019 gereed is.
- Ten behoeve van de afweging in de raad rond een bestuurlijke fusie, moet eind 2018 een rapportage van resultaten over dit bedrijfsplan worden opgeleverd, op basis waarvan in

de raden een afweging kan plaatsvinden tussen een ambtelijke en een bestuurlijke fusie. Deze rapportage moet daarom inzichten bevatten met betrekking tot een ambtelijke en een bestuurlijke fusie.

Deze 'rapportage bedrijfsplan' bevat daarom in essentie een vergelijking tussen twee eindscenario's: een ambtelijke fusie tussen beide gemeenten en een bestuurlijke fusie tussen beide gemeenten. Er wordt geen vergelijking gemaakt van twee zelfstandige gemeenten versus een bestuurlijke fusie, of twee zelfstandige gemeenten versus een ambtelijke fusie. De onderstaande figuur geeft dit weer.



De raden hebben besloten om de ambtelijke fusie sowieso door te zetten naar de volgende fase, die nu gaande is. De passages over de toekomstige situatie van ambtelijke fusie vormen daarmee tevens een rapportage over de ontwikkeling van deze fusieorganisatie waaraan nu wordt gewerkt.

1.3 Doel en uitgangspunten van de rapportage bedrijfsplan

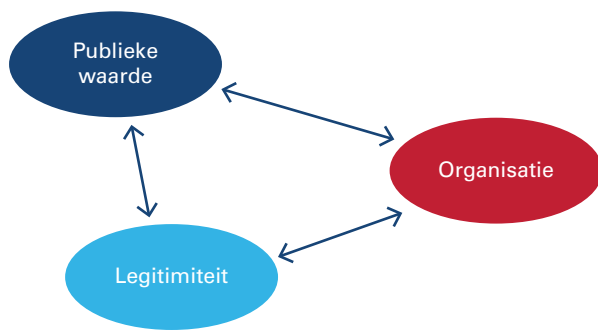
Deze rapportage is een analyse en vergelijking van de scenario's 'ambtelijke fusie' en 'bestuurlijke fusie'. Het onderzoek en de rapportage zijn zo uitgevoerd en opgesteld dat hiermee een basis wordt geboden aan de gemeenteraden om een onderbouwd besluit te kunnen nemen om het op dit moment bij een ambtelijke fusie te houden of (ook) op een bestuurlijke fusie aan te koersen. Let wel: dit kan in dat laatste geval niet gaan om een definitief besluit om daadwerkelijk bestuurlijk te gaan fuseren. Dat besluit mag pas worden genomen op basis van een herindelingsontwerp, dat na een principebesluit van de raden wordt opgesteld.

In deze rapportage en de vergelijking van de scenario's staat het belang van de gemeenschap van Langedijk en Heerhugowaard centraal. Het vertrekpunt is de 'public value'-benadering zoals die door Mark Moore¹⁾ is ontwikkeld en in de figuur is weergegeven.

1) *Recognizing Public Value*. Mark Moore, Harvard, 2013.

De kern is dat je als overheidsorganisatie één primaire doelstelling hebt: *publieke waarde* realiseren. Deze publieke waarde is bij overheidsorganisaties *gelegitimeerd*, dat wil zeggen wettelijk juist maar ook zo ingericht dat belanghebbenden en betrokkenen, zoals burgers, volksvertegenwoordigers, bestuurders en de media, er hun goedkeuring en richting aan geven. Tot slot is er een adequate *organisatie* om de publieke waarde daadwerkelijk te realiseren. Idealiter zijn deze drie elementen alle drie goed ingevuld, én staan zij in een juiste balans tot elkaar.

De 'public value'-benadering bestaat dus uit drie samenhangende domeinen. Vertaald naar het onderwerp van een ambtelijke en bestuurlijke fusie levert dit de volgende centrale vragen op:



Publieke waarde: als overheidsorganisatie heb je, alleen of in samenwerking, één primaire doelstelling: het genereren van publieke waarde. Welke waarde willen Heerhugowaard en Langedijk leveren; wat is nodig voor de toekomst? Hieraan wordt met name aandacht besteed in de hoofdstukken 2 en 3 die gaan over de visie en de dienstverlening.

Legitimiteit: publiek handelen dient gelegitimeerd te zijn. Die legitimiteit gaat verder dan wettelijke regels. Het gaat ook om draagvlak onder formele en informele stakeholders, en de vraag in hoeverre doelstellingen kunnen worden meegegeven die worden vertaald naar resultaat. In welk scenario (alleen ambtelijke of ook bestuurlijke fusie) kan deze legitimiteit het beste worden vormgegeven? Hierover gaat met name hoofdstuk 6 dat handelt over de bestuurlijk-juridische aspecten van een ambtelijke en bestuurlijke fusie.

Organisatie: uiteindelijk is capaciteit in termen van mensen en (financiële) middelen noodzakelijk om de publieke waarde daadwerkelijk voort te brengen. Een organisatie moet de publieke waarde kunnen realiseren en wordt daarbij beoordeeld op kwaliteit (aard van de producten), kwetsbaarheid (continuïteit van dienstverlening) en kosten. In welk scenario kan resultaat worden geleverd met de meeste kwaliteit, de laagste

kwetsbaarheid en zijn de kosten het laagst? In de hoofdstukken 4, 5 en 7 wordt hier nader op ingegaan.

Zoals hierboven reeds aangegeven, moeten deze elementen ook in een balans tot elkaar staan. Daarbij wordt goede publieke waarde geleverd die is gelegitimeerd door de juiste belanghebbenden door een organisatie die daarop adequaat is afgestemd.

1.4 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek bestaat uit de volgende sporen: Visie, Organisatie-inrichting, Bedrijfsvoering, Bestuurlijk-juridische zaken, Dienstverlening en primaire processen en Financiën. Dit zijn onderdelen die hun – soms specifieke, soms identieke – toepassing hebben op de situatie van de ambtelijke fusie én een bestuurlijke fusie.

Om voor deze sporen relevante informatie op te halen, zijn verschillende activiteiten ingezet.

- Voor het spoor Visie hebben wij naast documentstudie gesprekken gevoerd met de colleges, gemeentesecretarissen en MT's van beide gemeenten. Tevens hebben wij op ambtelijk niveau een gesprek gevoerd met de provincie Noord-Holland.
- Voor de sporen Organisatie-inrichting, Bedrijfsvoering, Bestuurlijk-juridische zaken en Financiën zijn werkgroepen opgericht die in de afgelopen weken dat dit onderzoek liep één of meerdere keren bijeen zijn gekomen. Zij hebben zich in de afgelopen sessies gericht op de vergelijking op deze deelonderwerpen van een ambtelijke met een bestuurlijke fusie. De werkgroepen bestonden uit medewerkers van beide gemeenten en één of meerdere adviseurs van Berenschot.
- Voor het spoor Dienstverlening en primaire processen zijn interviews gehouden met de betrokken afdelingshoofden van beide gemeenten.

Voor de beide scenario's is tevens geput uit diverse stukken, zoals de toekomstoriëntatie Langedijk, het raadsakkoord Heerhugowaard, het coalitieakkoord Langedijk, recente jaarstukken en begrotingen en het haalbaarheidsonderzoek.

De projectorganisatie ziet er als volgt uit:

De **stuurgroep** functioneert op bestuurlijk niveau en komt elke drie weken bij elkaar. Dit is de bestuurlijk opdrachtgever. Berenschot woont deze vergaderingen bij en adviseert. De stuurgroep bestaat uit dhr. Blase (burgemeester Heerhugowaard),

mevr. Kompier (burgemeester Langedijk), dhr. Oude Kotte (wethouder Heerhugowaard), dhr. Nieuwenhuizen (wethouder Langedijk), dhr. Meijer (gemeentesecretaris Heerhugowaard) en dhr. Annaert (gemeentesecretaris Langedijk), en wordt bijgewoond door dhr. Leemhuis (directeur Regie & Ontwikkeling en Bedrijfsvoering en loco-secretaris Heerhugowaard), dhr. Berkhout (afdelingsmanager Bestuurs- en Managementondersteuning Langedijk), dhr. Van Veller (adviseur Berenschot) en mevr. Visser (Adviseur bestuurszaken Langedijk).

Onder de stuurgroep functioneert de **projectgroep** als ambtelijk opdrachtnemer. Deze is belast met het meedenken over en toetsen van de tussentijdse resultaten ten aanzien van de verschillende onderdelen in het onderzoek. De projectgroep geeft tussentijds gevraagd en ongevraagd richting, neemt waar nodig tussentijdse besluiten en beslist uiteindelijk over de vraag of het resultaat aan de bestuurders kan worden voorgelegd. De projectgroep komt tweewekelijks bij elkaar. De projectgroep bestaat uit dhr. Meijer (gemeentesecretaris Heerhugowaard), dhr. Annaert (gemeentesecretaris Langedijk), dhr. Leemhuis (directeur Regie & Ontwikkeling en Bedrijfsvoering en loco-secretaris Heerhugowaard), dhr. Berkhout (afdelingsmanager Bestuurs- en Managementondersteuning Langedijk) en wordt bijgewoond door dhr. Van Veller (adviseur Berenschot), mevr. Pino (adviseur Berenschot) en mevr. Visser (adviseur bestuurszaken Langedijk).

1.5 Leeswijzer

Per hoofdstuk en onderwerp wordt aandacht besteed aan de huidige situatie en aan de scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie. De opbouw van de rapportage is als volgt:

Hoofdstuk 2 beschrijft de gezamenlijke visie van Heerhugowaard en Langedijk op de publieke waarden die zij samen willen realiseren middels een ambtelijke fusie. Tevens geeft dit hoofdstuk een doorkijk op een gezamenlijke visie op een eventuele nieuwe gemeente. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het kernenbeleid, de regionale verhoudingen en de duurzaamheid van een eventuele herindeling.

In hoofdstuk 3 worden de gevolgen voor de dienstverlening en primaire processen beschreven. Gekeken wordt naar het fysiek domein, het sociaal domein, het veiligheidsdomein en publiekszaken.

Hoofdstuk 4 gaat over de organisatie-inrichting. De organisatieprincipes van de nieuwe organisatie toegelicht, waarna de verschillen tussen beide scenario's uiteengezet worden voor het organisatieontwerp en voor verbonden partijen en andere uitbestede taken.

In hoofdstuk 5 wordt deze vergelijking gemaakt waar het gaat om bedrijfsvoering. Er wordt stil gestaan bij de consequenties voor informatievoorziening en ICT, Huisvesting en de financiële functie.

Hoofdstuk 6 beschrijft de bestuurlijk-juridische verschillen tussen beide scenario's, waarbij wordt ingegaan op sturing en grip, de verschillende rollen bij een ambtelijke en bestuurlijke fusie, het dubbele klantperspectief, de verschillen vanuit het perspectief van het college en de verschillen vanuit het perspectief van de raad.

Hoofdstuk 7 vergelijkt beide scenario's wat betreft de financiën. Hierbij is aandacht voor een meerjarige vergelijking van de financiële posities van beide gemeenten, de impact op de algemene uitkering, het effect van de harmonisatie van de OZB-tarieven, de governance en de daarmee samenhangende kosten, de financiële implicaties van de wijze van werken, de fiscale gevolgen van de ambtelijke fusie en overige thema's met mogelijke financiële implicaties.

Hoofdstuk 8 geeft een conclusie weer. Daarbij is aan het eind een overzichtelijke, kwalitatieve matrix opgenomen waarin beide varianten met elkaar worden vergeleken.



Visie

Hoofdstuk 2



2.1 Inleiding

Zowel een ambtelijke als een bestuurlijke fusie hebben een onderliggende visie: waar doen we dit voor? Daar gaat dit hoofdstuk op in.

Iedere overheid is er uiteindelijk voor om publieke waarde te creëren ten behoeve van inwoners en gebied. Daarom heeft dit hoofdstuk allereerst een schets van de twee gemeenten in termen van het karakter, ambities, opgaven en uitdagingen. Van daaruit kan worden beredeneerd wat de belangrijkste publieke waarde is die de organisatie moet leveren; hetzij in de vorm van een ambtelijke fusieorganisatie, hetzij als nieuwe gemeente. De schets gaat ook in op de overeenkomsten van en verschillen tussen de beide gemeenten.

Daarna gaat dit hoofdstuk in op de visie van de ambtelijke fusie. Welke verwachtingen hebben de beide gemeente van de fusie; welke meerwaarde moet deze opleveren en welke perspectieven en uitgangspunten worden gehanteerd? Deze visie is gebaseerd en borduurt voort op de uitgangspunten die reeds bij het haalbaarheidsonderzoek en de business case (fase 1) werden ontwikkeld.

In de daarop volgende paragraaf wordt ter vergelijking een beeld gegeven van een eventuele nieuwe gemeente die zou ontstaan bij een bestuurlijke fusie. Ofschoon nog nader in te vullen bij het opstellen van een herindelingsontwerp dat zou moeten volgen, kunnen de contouren van een nieuwe gemeente worden onderscheiden aan de hand van de herindelingscriteria die Rijk en provincie hanteren.

Tot slot volgt een concluderende paragraaf.

2.2 Visie op publieke waarde

2.2.1 Langedijk

De gemeente Langedijk bestaat uit zes dorpen die elk hun eigen karakter benadrukken. Naast de dorpen 'aan de dijk' is er veel water en groen. Grote delen van de gemeente deden (en doen dat deels nog steeds) dienst als akkerland en recreatiegebied. Nu is er op veel voormalige agrarische eilandjes ook woningbouw gerealiseerd.

Fysiek blijkt het dorpse karakter uit het straatbeeld en de woningbouw. Er is weinig hoogbouw en bij de groei was en is

er aandacht voor dat de ontwikkeling 'Langedijks' blijft met kwalitatief hoogstaande woningbouw en ook veel groen en water. Sociaal blijkt het dorpse karakter uit de hechte gemeenschap(en) met een gerichtheid op de eigen dorpskern; in het verenigingsleven en daarbuiten. Inwoners wonen vaak al langer in de gemeente, tot vele generaties aan toe. Bij voorkeur kennen de dorpen hun eigen voorzieningen.

De centrale ambitie van Langedijk is in de kern het behoud van vitale dorpen in hun specifieke ruimtelijke karakter. Het 'werken met water' is illustratief voor zowel het karakter als de toekomstvisie van de gemeente.

2.2.2 Heerhugowaard

Heerhugowaard is sinds de jaren zestig (destijds met 6000 inwoners) sterk gegroeid; aanvankelijk buiten gebaande paden, en later als vinexlocatie. De gemeente in de huidige vorm is snel ontstaan en was zelfs enige tijd snelst groeiende gemeente van Nederland. Het is een hoofdzakelijk aaneengesloten agglomeratie met daarbinnen en daarbuiten een aantal kernen. De gemeente wil graag de kernen naast het stadscentrum behouden en ontwikkelen.

De gemeente had lang een behoorlijke bouwopgave. In de ontwikkeling is gestuurd op het creëren van een gemeente met een bepaalde uitstraling en kwaliteit; een 'dorp met stadse waarden'. De stad heeft op dit moment een hoogstaand voorzieningenniveau met cultuur en onderwijs en een goed vestigingsklimaat voor bedrijven (en hun werknemers) en is goed bereikbaar.

Heerhugowaard blijft zich ontwikkelen, maar inmiddels is de vraag veranderd van uitbreiden naar (hoofdzakelijk) een verdichting in de stad. Verder speelt het onderwerp 'energie' hier sterk.

Sociaal kent Heerhugowaard een diverse, open gemeenschap. Er hebben zich veel mensen van buiten de gemeente gevestigd in Heerhugowaard, die forensen naar locaties zoals Amsterdam en IJmuiden. Tussen de kernen (ook binnen de nieuwere wijken) kan sprake zijn van verschillen; de gemene deler is de pioniersgeest van mensen die zich hier vestigen om er iets van te maken.

De centrale ambitie van Heerhugowaard is om zich als 'stad van kansen' (verder) te ontwikkelen naar een modern 'dorp met een stads karakter'.

2.2.3 Publieke meerwaarde

Uiteindelijk staat het realiseren van publieke waarde, ofwel maatschappelijk resultaat, centraal bij alles dat de overheid

doet. De publieke waarde bestaat uit de opbrengsten van de samenwerking tussen overheidsinzet en acties van de samenleving. Uit onderzoek blijkt dat het bij ambtelijke en bestuurlijke fusies cruciaal is dat er een gezamenlijke visie van de deelnemende of fuserende gemeenten is op de publieke waarde die moet worden gerealiseerd. Deze inhoud krijgt gezicht in de volgende vragen:

- Wat zijn onze ambities (wat willen we realiseren);
- Wat zijn onze opgaven (wat komt er op ons af);
- Wat zijn onze uitdagingen (waar maken we ons zorgen over)?

Vanuit deze maatschappelijke ambities, opgaven en uitdagingen van Heerhugowaard en Langedijk, kan een visie worden ontwikkeld waarin de relatie wordt gelegd met het realiseren daarvan via hetzij een ambtelijke, hetzij een bestuurlijke fusie. Ook verschillen in de ambities, opgaven en uitdagingen zijn in dit verband betekenisvol. Uit eerder onderzoek blijkt dat het van belang is om ook deze verschillen aan de oppervlakte te brengen, zodat beide partijen op de hoogte zijn van zaken die eventuele samenwerking zouden kunnen tegenwerken of kunnen opspelen na een fusie.

Ambities

Heerhugowaard heeft een sterke ambitie om zich te (blijven) ontwikkelen. Daarbij wordt in de Raadsagenda een aantal thema's geïdentificeerd: Inclusiviteit en zorgzaamheid, Duurzaam wonen, Goed ontsloten, groen en veilig, Economie en werkgelegenheid, Goed beheer en Democratische vernieuwing. Heerhugowaard wil zich onderscheiden als een levendige, attractieve, veilige en groene gemeente binnen een goed bereikbare, economisch sterke omgeving waar het goed verblijven is voor inwoners, bedrijven en bezoekers.

Langedijk richt zich op het behoud van de kracht van Langedijk. In het bestuursakkoord ligt de nadruk op zeven belangrijke opgaven: Ambtelijke fusie met Heerhugowaard, Transformatie in het Sociaal Domein, Transitie van de Omgevingswet, Duurzaamheid, Financieel gezond en betaalbaar, Participatie en communicatie en Langedijk ontwikkelt met water.

In beide gemeenten is veel aandacht voor de beeldkwaliteit in de openbare ruimte. Waar Heerhugowaard kiest voor het karakter 'dorp met stadse waarden', kiest Langedijk voor een dorps karakter met veel water en groen.

Opgaven

Heerhugowaard en Langedijk kennen een aantal opgaven waarvan de meeste worden gedeeld. Genoemd kunnen worden de financiële druk door afnemende middelen vanuit het Rijk,

demografische ontwikkelingen, veranderende rol van de overheid, decentralisaties en een veranderende economie.

Uitdagingen

Voor de gemeente Langedijk is, gezien haar kleine en kwetsbare positie, samenwerking belangrijk en noodzakelijk. Organisatorisch ligt de uitdaging in het, op niveau, meedoen aan de overlegstructuren in de samenwerkingsverbanden. Voor Heerhugowaard speelt dit in mindere mate; zij ziet juist uitdagingen op het gebied van uitgifte van grond.

Naast de specifieke uitdagingen voor de beide gemeenten zijn er ook gedeelde uitdagingen. Zo is het bijvoorbeeld een uitdaging hoe de gemeenten moeten inspelen op de ontwikkelingen in de zorg en participatie. Zowel de gemeente Langedijk als de gemeente Heerhugowaard vinden maatschappelijke betrokkenheid van belang. De gemeente Heerhugowaard geeft daarin aan dat de uitdaging ook ligt in het zoeken van partners hiervoor, en dat zij als doel hebben om in gezamenlijkheid deze taken uit te voeren. Ook zien beide colleges de uitdaging in de beëindiging van de verkokering en dus de ontschotting in het sociale domein.

Beide gemeenten zien uitdagingen in de bedrijfsvoering, met name in de ICT.

2.2.4 Overeenkomsten en verschillen

In algemene zin wordt gewezen op overeenkomsten in sociaal en geografisch opzicht en cultuurhistorische gelijkenissen van beide gemeenten. Er is een Noord-Hollandse cultuur van nuchterheid (doe maar gewoon), hard werken en gemoedelijkheid.

Voor wat betreft de beleidsinhoudelijke ambities komen de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard voor een groot deel overeen. Er bestaan al veel overeenkomsten waarbij de beide gemeenten dezelfde koers in (willen) zetten. Ze werken op veel gebieden dan ook al samen, zoals op inhoudelijke onderwerpen als ruimtelijke ordening (Omgevingswet) en het sociaal domein.

Specifiek aandachtspunt: kernen

Door beide gemeenten worden de kernen als een belangrijk punt genoemd dat hoog op de agenda staat. Zo staat in het bestuursakkoord van Langedijk dat de “kracht van Langedijk wordt bepaald door de dorpskernen”. In de raadsagenda van Heerhugowaard is afgesproken dat onder andere “een ontmoetingsplek in iedere wijk” met voorrang dient te worden opgepakt. Sterke kernen vragen onder andere om goede voorzieningen en verenigingsleven, en om aandacht in het woningbouwbeleid.

Ten eerste mag het voorzieningenniveau in de verschillende kernen niet omlaag gaan en moeten de verenigingen in de verschillende kernen de ruimte krijgen.

- In het bestuursakkoord van Langedijk worden “cultuur-historische evenementen, erfgoed en monumenten aange-moedigd”. Daarnaast wordt de school gezien als “sociale ontmoetingsplaats” en stimuleert de gemeente “scholen en maatschappelijke organisaties om de ruimte in en nabij het schoolgebouw goed te benutten voor muziek-, sport- en cultuurmogelijkheden”. In elke kern van Langedijk staat een (basis)school. Uit vorige fasen van het onderzoek en in de interviews blijkt dat het verenigingsleven van de verschillende kernen zeer levendig en sterk is.
- Het creëren van ontmoetingsmogelijkheden en -plekken staat centraal in de raadsagenda van Heerhugowaard. Daarnaast staat in de agenda dat “voorzieningen op het gebied van sport, kunst van een goed niveau moeten zijn”. Nadrukkelijk wordt onder andere aandacht gevraagd voor “het brede veld van sportaccommodaties, inclusief openbare sport- en speelveldjes”. In de interviews wordt genoemd dat de stad op dit moment een hoogstaand voorzieningenniveau met cultuur en onderwijs heeft.

Ten tweede moet in de woningbouw rekening worden gehouden met de kernen. Bij nieuwbouw en inbreiding moet het fysieke karakter van de kernen in stand blijven en binnen de verschillende kernen moeten voldoende woningen zijn voor inwoners in verschillende levensfasen, zoals jongeren, starters en ouderen.

- In het bestuursakkoord van Langedijk staat dat “het woning-aanbod moet voldoen aan de Langedijker identiteit en Langedijker bevolkingssamenstelling”. In de interviews wordt genoemd dat het dorpse karakter uit het straatbeeld en de woningbouw blijkt: er is weinig hoogbouw en bij de groei is er aandacht voor dat de ontwikkeling ‘Langedijks’ blijft met kwalitatief hoogstaande woningbouw en ook veel groen en water.
- In de raadsagenda van Heerhugowaard staat dat het “in Heerhugowaard aantrekkelijk wonen [moet] zijn voor alle groepen in de samenleving”. In het uitvoeringsplan woonvisie “moet aantoonbaar aandacht worden besteed aan woningen voor de diverse doelgroepen met aandacht voor leefstijlen en doorstroming woningmarkt”.

2.3 Visie op ambtelijke fusie

De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk hebben de intentie uitgesproken om hun beide organisaties te fuseren tot één ambtelijke fusieorganisatie. Na het uitkomen van het haalbaarheidsonderzoek (inclusief businesscase) is daartoe fase 2 in werking gezet: het ontwikkelen van een bedrijfsplan. Op basis van dit bedrijfsplan kan definitief worden besloten ambtelijk te gaan fuseren.

Dit hoofdstuk gaat in op de achterliggende visie bij de ambtelijke en een mogelijke bestuurlijke fusie. Nu allereerst de ambtelijke variant.

2.3.1 Doelstellingen

Het is essentieel dat fusiepartners een gezamenlijke visie hebben over waarom zij ambtelijk willen fuseren. Andere uitgangspunten en perspectieven kunnen in de toekomst namelijk voor een belemmering in samenwerking zorgen. De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk hebben uitgesproken wat voor hun het beoogd resultaat is van de ambtelijke fusie. Zij richten zich op drie (hoofd)doelstellingen:

- het verhogen van de kwaliteit;
- het verlagen van de kwetsbaarheid;
- het versterken van hun positie in de regio.

Daarbij wordt opgemerkt dat er op verschillende vlakken reeds een (meer of minder) intensieve samenwerking is. Dat gebeurt op het vlak van bovengenoemde inhoudelijke ambities zoals sociaal domein en Omgevingswet, met diensten zoals handhaving en in ondersteunende functies zoals ICT.

Kwaliteit

Beide gemeenten hebben er vertrouwen in dat de ambtelijke fusie meer mogelijkheden biedt voor kwaliteitsimpulsen. Vooral op het gebied van het bevorderen van kwaliteit en dienstverlening als gemeente zien beide gemeenten de toegevoegde waarde van de ambtelijke fusie. De gemeenten verwachten dat een kwaliteitsslag kan worden gerealiseerd, doordat deze ambtelijke fusieorganisatie meer functies kent, meer perspectief biedt, en daardoor een aantrekkelijke werkgever kan zijn die kwalitatief goed (en ook jong!) personeel vasthoudt en aantrekt. Een grotere organisatie kan ook meer strategisch vermogen genereren. Zeker op het gebied van inhoud en snelheid van dienstverlening ziet men kwaliteitsimpulsen, doordat met een schaalvergroting meer capaciteit beschikbaar komt. In het verlengde daarvan trekken de gemeenten al gezamenlijk op door meer ICT in de dienstverlening op te zetten, middels een gezamenlijke bodemplaat. Ook bestaan er ambities om meer gebruik te maken van 'public intelligence' waarbij gebruik gemaakt wordt van data.

De ambtelijke fusie wordt door beide gemeenten ook gezien als opmaat voor meer opgavegericht werken door het vraaggestuurd inzetten van mensen.

Kwetsbaarheid

Een grote(re) organisatie is minder kwetsbaar voor uitval van medewerkers of onverwachte vraag naar (meer) capaciteit op bepaalde terreinen. De gemeente Langedijk ziet een ambtelijke fusie dan ook als een uitkomst om de kwetsbaarheid als organisatie te verkleinen. De gemeente realiseert zich dat door de relatief beperkte omvang zij steeds meer moeite heeft om alle gemeentelijke taken op een gewenst niveau uit te blijven voeren. De omvang is in deze kleinere gemeente sowieso beperkt, maar ook in vergelijking met gemeenten van een vergelijkbare omvang. Dit bleek uit de benchmark die werd uitgevoerd in het kader van de toekomstoriëntatie. Een zelfde benchmark werd voor Heerhugowaard uitgevoerd in het kader van het haalbaarheidsonderzoek naar de ambtelijke fusie. Daaruit bleek dat ook Heerhugowaard vergelijkenderwijs 'krap in het jasje' zit als het gaat om de omvang van het ambtelijk apparaat. Een ambtelijke fusie van de beide gemeenten zal dat niet automatisch oplossen; om de kwetsbaarheid op te lossen zal extra moeten worden geïnvesteerd.

Positie in de regio

Geen enkele gemeente in Nederland werkt alleen aan alle maatschappelijke opgaven waar zij voor staat. Van de grootste tot de kleinste gemeente, alle realiseren zij op veel terreinen publieke waarde in samenwerking met andere gemeenten, maatschappelijke partners en niet te vergeten de inwoners en ondernemers zelf. De regionale schaal wordt daarbij een steeds belangrijkere factor. Maatschappelijke opgaven en oplossingen doen zich voor op een grotere schaal dan de gemeente; organisaties van de overheid maar ook maatschappelijke stakeholders volgen dit door verbindingen aan te gaan en/of zich te organiseren op diezelfde regionale schaal.

De beide gemeenten opereren in het regionale krachtenveld in meerdere Gemeenschappelijke Regelingen en andere regionale verbanden. Vanuit de visie van de ambtelijke fusie staan zij daarmee hierin samen sterker. De gecombineerde ambtelijke inzet met betrekking tot de regionale samenwerking (ambtelijke overleggen, bestuursondersteuning) is kwalitatief sterker. Met ambtelijk (strategisch) vermogen om krachtig te opereren in de regio kunnen regionale ontwikkelingen op strategisch niveau naar de gemeente(n) worden vertaald, en kunnen andersom gemeentelijke belangen naar voren worden gebracht op het regionale niveau. Bovendien is de verwachting dat met een gezamenlijke inzet, de getalsmatige kracht (inwonersaantal,

financiën) de invloed doet toenemen. Voor dat laatste is wel een gelijke bestuurlijke opstelling noodzakelijk.

2.3.2 Perspectieven en uitgangspunten

Erg belangrijk bij een ambtelijke fusie is transparantie in perspectieven op en verwachtingen van de samenwerking in de ambtelijke fusieorganisatie. Daarbij zien we hier de volgende elementen:

Zowel de gemeente Langedijk als de gemeente Heerhugowaard zien de ambtelijke fusie als minimumvariant. Heerhugowaard staat open voor een bestuurlijke fusie. De gemeenteraad van Langedijk heeft ingestemd met het volgende uitgangspunt: “De voorgenomen ambtelijke fusie wordt gezien als onderdeel van een breder proces waarbij, ingegeven door veranderingen in de politiek-bestuurlijke context, op termijn bij de fusiepartners de bereidheid bestaat de ambtelijke fusie in dat licht te beoordelen als al of niet nog steeds de meest wenselijke keuze als antwoord op de politiek-bestuurlijke opgaven van dat moment in relatie tot de regio Alkmaar en Noord-Holland Noord”.

Zowel gemeente Heerhugowaard als gemeente Langedijk zien de meerwaarde van het volledig standaardiseren van de bedrijfsvoering van de ambtelijke fusieorganisatie. Een groter aandachtspunt, dat niet uniek is, betreft het harmoniseren. Beide gemeenten hebben hun beleid op een aantal terreinen reeds (verregaand) geharmoniseerd. Uitgangspunt is wel dat de gemeenten autonoom zijn en blijven in hun beleidsbepaling. Als beleid (vergaand) uiteenloopt, doet dit echter de voordelen van een ambtelijke fusie teniet.

Gelijkwaardigheid is wat betreft de twee gemeenten het uitgangspunt. Het belang in geld is – grofweg – te vertalen naar 2/3de en 1/3de. Wanneer het gaat over inwoners, dan is het van belang om consensus te bereiken. Het is nadrukkelijk uitgesproken dat niet degene die betaalt bepaalt, maar dat met elkaar het gesprek hierover wordt gevoerd.

Verschillende gemeenten kennen vrijwel per definitie verschillende (accenten in) bestuursstijlen en culturen van de ambtelijke organisaties. Dat geldt ook voor Heerhugowaard en Langedijk. De nieuwe ambtelijke organisatie moet zich instellen op het bedienen van beide besturen die een ander karakter kennen. Dit wordt niet geduid als onoverkomelijk. Cultuurverschil hoeft geen probleem te zijn; er wordt zelfs aangegeven dat de organisaties elkaar kunnen versterken.

2.4 Visie op bestuurlijke fusie

Bij een bestuurlijke fusie ontstaat de facto een nieuwe gemeente. Dit is een volledige herindeling waarbij per definitie alle gemeentelijke elementen (bestuur, organisatie) volledig in elkaar opgaan. Deze paragraaf gaat hier op in, met de kanttekening dat een verdere verdieping volgt als ervoor gekozen wordt om een herindelingsontwerp op te stellen.

Onderstaand worden de beweegredenen genoemd die zouden kunnen leiden tot een bestuurlijke fusie, en worden de contouren geschetst van de nieuwe gemeente die dan ontstaat. Na het ‘verhaal van de nieuwe gemeente’ wordt een drietal eigenstandige onderwerpen belicht. Deze onderwerpen zijn afgeleid van het beleidskader herindeling van het ministerie van BZK en de criteria van de provincie Noord-Holland: kernenbeleid, regionale verhoudingen en duurzaamheid.

2.4.1 Beweegredenen

Er worden verschillende beweegredenen genoemd om te kiezen voor een bestuurlijke fusie. De belangrijkste is dat met een bestuurlijke fusie wordt ‘doorgepakt’. Veel betrokkenen vermoeden dat een ambtelijke fusie een ‘tussenstation’ zal zijn en vinden dat de noodzakelijke investeringen beter meteen op een bestuurlijke fusie kunnen worden gericht. Bovendien ontvangen gemeenten een uitkering uit het gemeentefonds voor frictiekosten. Ook gelden de negatieve aspecten van een ambtelijke fusie niet: er is geen complexiteit (aansturing, begrotingen etc.) van twee gemeentebesturen op één ambtelijke organisatie.

2.4.2 Verhaal van de nieuwe gemeente

Dit zou het kernverhaal van de nieuwe gemeente kunnen zijn:

Na een bestuurlijke fusie van Heerhugowaard met Langedijk ontstaat een grote gemeente met meer dan 80.000 inwoners. Het wordt een gemeente met veel ruimtelijke kwaliteit, waarvan de verschillende dorpen en kernen verbonden zijn door groen en water. De gemeente kent een meervoudig karakter: eenheid in verscheidenheid. Met een mogelijke herindeling kunnen burgers binnen één gemeente kiezen tussen verschillende sferen. Het dorps karakter met toegankelijke voorzieningen in de kernen wordt gecombineerd met hoogwaardige voorzieningen op gemeenteniveau.

Centraal in de nieuwe gemeente staat de service aan de burger. Deze verwacht een goede bediening, mensen die weten waar ze het over hebben, snelheid en een goed niveau. De verschillende invullingen van contact met de burger en participatie door de gemeenten kunnen elkaar potentieel goed aanvullen bij een mogelijke fusie.

Met de fusie worden de sterke punten van besturen en organisaties van beide gemeenten gecombineerd. De gestage stappen van Langedijk worden gekoppeld aan de voortvarendheid van Heerhugowaard. Ook wordt de innovatieve pioniersgeest van Heerhugowaard versterkt door de zorgvuldige borging die Langedijk eigen is, zodat verbeteringen een structureel karakter krijgen.

2.4.3 Kernenbeleid

Een belangrijk vraagstuk bij herindeling is de vraag hoe de eigenheid en vitaliteit van de dorpen en kernen te borgen. Ook Langedijk en Heerhugowaard hechten hier grote betekenis aan. In bovenstaande paragraaf over de maatschappelijke ambities is dit beleid daarom apart belicht.

Alle betrokkenen zijn het erover eens dat een fusie het karakter en de vitaliteit van de kernen niet mag aantasten. Dat betekent onder andere dat het voorzieningenniveau niet omlaag mag gaan in de dorpse kernen van Langedijk en dat het Langedijker gebied niet mag veranderen in een 'buitenwijk' van Heerhugowaard. Betrokkenen wijzen er overigens op dat er ook verschillen binnen Heerhugowaard bestaan die evengoed (blijvend) in acht moeten worden genomen.

In geval van een bestuurlijke fusie is het aan de nieuwe gemeente om het kernenbeleid vorm te geven, of, zoals in dit geval beter kan worden gesteld, voort te zetten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de identiteit van dorpen en kernen verre van volledig afhankelijk is van de bestuurlijke indeling in een gemeente; zeker niet bij deze sterke gemeenschappen. Wel biedt de gemeente voorzieningen en randvoorwaarden. De nieuwe gemeente zal zich hier via kernenbeleid sterk voor moeten maken. Dat beleid kan bestaan uit (een versterking van) elementen die nu reeds worden toegepast, zoals wijkwethouders, dorpsraden, wijkbudgetten en wijkmanagers.

Tegelijkertijd moet volgens het beleidskader sprake zijn van een band tussen de kernen. Als bestuurlijk wordt gefuseerd, is het van belang dat "de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van de kernen te miskennen". "Voorkomen moet worden", zo staat in het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie van BZK, "dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee burgers en maatschappelijke organisatie zich niet of nauwelijks verbonden voelen". Naast de verscheidenheid zijn in dit eerste beeld daarvoor voldoende aanknopingspunten zichtbaar. De ruimtelijke kwaliteit (groen, ruimte, water, kwaliteit) is door het hele gebied zichtbaar. Ook bestaan er maatschappelijke

dwarsverbanden tussen de inwoners van Langedijk en Heerhugowaard, bijvoorbeeld door werk en onderwijs.

2.4.4 Regionale verhoudingen

Een herindeling gebeurt in een regionale context. Zowel de provincie als het Rijk hechten grote waarde aan het plaatsen van de fusie in de regionale situatie en ontwikkeling. De vraag is hoe een fusie uitpakt in de regionale verhoudingen. Dit wordt hieronder met name geschetst met betrekking tot de opstelling van de provincie; de buurgemeenten en andere regionale stakeholders zijn in dit stadium niet benaderd.

Als Heerhugowaard en Langedijk bestuurlijk gaan fuseren en samen een nieuwe gemeente gaan worden, worden zij in grootte de tweede gemeente van Noord-Holland-Noord. Dat betekent dat de nieuwe gemeente in de regio naar verwachting een sterkere rol zal gaan spelen.

In de regionale verhoudingen kan de relatie met Alkmaar niet onvermeld blijven. De bestaande relatie tussen de beide fusiepartners en de grote (100.000+) buurgemeente heeft de afgelopen tijd een verbeterslag doorgemaakt. Binnen de bestaande 'HAL' (Heerhugowaard, Alkmaar, Langedijk)-samenwerking wordt bekeken of op regionale onderwerpen (nog) sterker kan worden samengewerkt. In geval van een bestuurlijke fusie ontstaat in deze samenwerking een nieuwe, grotere counterpart van Alkmaar.

De provincie Noord-Holland heeft in dit stadium geen bestuurlijke opvatting over een eventuele bestuurlijke fusie. Wel heeft zij in het (recente) verleden geen bezwaar gemaakt tegen dergelijke opschalingen, mits wordt voldaan aan het herindelingskader. De verwachting is gerechtvaardigd dat in dit mogelijke geval, wanneer 'van onderaf' wordt gekozen voor een herindeling, de provincie hiertegen geen dam zal opwerpen.

2.4.5 Duurzaamheid

De langetermijnhoudbaarheid van het resultaat van de fusie is een randvoorwaarde bij herindeling. Hier gaat het om de vraag of met de bestuurlijke fusie een langjarig perspectief ontstaat om de publieke waarde voor inwoners en gebied te (blijven) bieden.

Gezien de bovenstaande elementen én de elementen die in de rest van deze rapportage aan de orde komen (met name financieel perspectief) is dat het geval. Er ontstaat een krachtige nieuwe gemeente maar met behoud van het eigen karakter. Een bestuurlijke fusie biedt de middelen en mogelijkheid om de eigenheid van de samenstellende delen te kunnen behouden.

2.5 Tijdpad en volgorde ambtelijke en bestuurlijke fusie

De vergelijking die in deze rapportage is weergegeven, is een vergelijking van twee eindperspectieven: hoe zien op termijn de ambtelijk dan wel bestuurlijk gefuseerde gemeenten eruit?

Deze paragraaf maakt een zijstapje en gaat kort in op tijdpad en volgorde. Een ambtelijke en bestuurlijke fusie kennen een ander tijdpad. De vraag is hoe deze zich tot elkaar verhouden.

De ambtelijke fusie krijgt haar beslag per 1 januari 2020. De voorbereidingen voor deze fusie zijn gericht op deze datum.

Een eventuele bestuurlijke fusie kan pas ingaan per 1 januari 2022. De definitieve besluitvorming in de raden om bestuurlijk te gaan fuseren is pas aan het eind van 2019, wanneer het herindelingsontwerp wordt vastgesteld. Daarna volgt nog een traject langs provincie, minister van BZK, Raad van State, Tweede Kamer en Eerste Kamer. In november 2021 worden dan herindelingsverkiezingen gehouden, waarna de nieuwe gemeente op 1 januari 2022 van start gaat.

De mogelijke beslissing om bestuurlijk te gaan fuseren betekent geen automatisch uitstel of afstel van de ambtelijke fusie; deze kan gewoon doorgaan. Daarmee worden de voordelen van een ambtelijke fusie niet op de lange baan geschoven en worden momentum en energie van het huidige lopende traject benut. De investeringen om de ambtelijke fusieorganisatie op te zetten zijn grotendeels dezelfde als de opzet van een nieuwe gemeentelijke organisatie (met uitzondering van de bestuurlijke en ambtelijke top; zie hoofdstuk 4) en doen zich eenmalig voor. Beide apparaten moeten sowieso inspanningen plegen om te harmoniseren en te standaardiseren.

Bij een principebesluit tot een bestuurlijke fusie lopen gedurende 2019 dus twee trajecten naast elkaar: de integratie tot een ambtelijke fusieorganisatie, en het traject om – via een op te stellen herindelingsontwerp – tot definitieve besluitvorming over een bestuurlijke fusie te komen.



Dienstverlening en primaire processen

Hoofdstuk 3



3.1 Inleiding

De nieuwe organisatie, of dat nu in het scenario van een ambtelijke of bestuurlijke fusie is, heeft uiteindelijk het doel om de juiste dienstverlening te leveren. Het gaat om publieke waarde die moet worden gerealiseerd voor de inwoners en bedrijven binnen de gemeente(n). Deze dienstverlening is dus het belangrijkste product van de fusieorganisatie.

Dit hoofdstuk gaat dieper in op het leveren van publieke waarde op de belangrijkste beleidsterreinen van de gemeente. Tot dusver leveren beide gemeenten hun dienstverlening vanuit hun eigen organisatie; ofschoon zij op meerdere terreinen reeds intensief samenwerken. In de nieuwe situatie is er één nieuwe organisatie die óf de dienstverlening gaat leveren aan twee gemeenten (en daarmee hun inwoners en bedrijven), óf (op termijn) aan een nieuwe gemeente die de beide oude gemeenten omvat. Voor beide gevallen geldt dat de organisaties volledig ineenvloeiën. Dit heeft niet alleen consequenties voor de medewerkers, maar ook voor de publieke dienstverlening en de wijze waarop deze tot stand komt. Immers, een volledig andere wijze van werken binnen één organisatie levert niet de verwachte voordelen op. Daarom moeten mogelijkheden in standaardisatie (beleidsarme zaken hetzelfde doen) en harmonisatie (beleid gelijktrekken)

worden geïdentificeerd en benut. Bij een ambtelijke fusie is het *wenselijk* om te standaardiseren en te harmoniseren; in geval van een bestuurlijke fusie is dit *per definitie* de eindsituatie (mogelijk na een korte overgangperiode).

Hieronder worden voor de belangrijkste beleidsterreinen de resultaten weergegeven van een verkenning naar de huidige wijze van werken en de mogelijkheden van standaardisatie en harmonisatie. Daarbij wordt per (deel)onderwerp en per relevant thema eerst de huidige situatie weergegeven, en gaan we daarna in op de scenario's van ambtelijke en bestuurlijke fusie. Deze verkenning zal verder worden voortgezet en steeds concretere vormen aannemen richting de daadwerkelijke fusie van de beide organisaties. Tegen die tijd is een scherp beeld ontwikkeld hoe in de nieuwe organisatie de dienstverlening op de diverse terreinen wordt georganiseerd en uitgevoerd.

3.2 Sociaal domein

Een zeer groot beleidsterrein dat veel (kwetsbare) mensen raakt, is het sociaal domein. Het is een complex onderwerp in termen van inhoud, organisatie en financiën. Per 1 januari 2015 zijn belangrijke taken met betrekking tot Jeugdzorg en Wmo gedecentraliseerd naar gemeenten. Gemeenten hebben, samen met

partners, een aanzienlijke inspanning verricht om niet alleen deze taken over te nemen, maar ook een transformatie in te zetten naar zorg dichtbij de burger. Elke gemeente heeft dat ingericht op een wijze die bij de lokale noodzaak en infrastructuur past.

Ofschoon de uiteindelijke filosofie van de transitie is om het sociaal domein (en de problematiek bij cliënten) integraal te benaderen, wordt hieronder een aantal belangrijke thema's eruit gelicht. Daarna volgt nog een paragraaf over de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid.

3.2.1 Bijstand, begeleiding naar werk, minimabeleid en schuldhulpverlening

Huidige situatie

HALte werk voert de taken bijstand, begeleiding naar werk, minimabeleid en schuldhulpverlening voor beide gemeenten uit. Met name op het gebied van schuldhulpverlening is er een directe link met de taken die de gemeenten zelf uitvoeren. Waar sprake is van multiproblematiek, spelen schulden vaak ook een rol. Beide gemeenten zijn van mening dat de samenwerking tussen gemeenten en HALte werk op dit punt anders moet.

Heerhugowaard is, gezien de Raadsagenda en het College Uitvoeringsprogramma, van plan 2 fte in te zetten voor complexe casuïstiek, waarbij schuldenproblematiek een grote rol speelt. Dit geldt voor het vinden, toeleiden naar en weer overnemen van inzet door Halte Werk.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Zowel met alleen een ambtelijke fusie als met ook een bestuurlijke fusie, is het van belang de contacten op het gebied van schuldhulpverlening aan te halen tussen de gemeenten en HALte werk.

3.2.2 Wmo en Jeugdzorg

Huidige situatie

De gemeenten Langedijk en Heerhugowaard hebben de uitvoering Wmo en jeugd anders ingericht.

Langedijk zet in op een zo toegankelijk mogelijk 'portaal'. Het gemeentelijk telefoonnummer wordt verspreid en het eerste telefonisch contact is met KCC die doorzet naar Wmo of jeugdhulp. Bij Wmo doet een consulent de eerste triage. Doordat de Wmo-consulent het eerste contact met de cliënt heeft, herkent zij ook complexe problemen en kan zij snel verbindingen leggen en opvolgen. Naast het telefonische kanaal kunnen ook afspraken gemaakt worden. Bij jeugd zit er een extra schakel

in de keten en zit de consulent niet aan de telefoon maar deze wordt wel zo snel mogelijk betrokken (dankzij de bereikbaarheidsdienst) om te bepalen wat nodig is. De medewerker aan de telefoon kent het voorveld jeugd en wijst de weg. In de gemeentelijke toegang is preventie in het domein jeugd meer geborgd dan voor de andere domeinen.

Achter de schermen wordt geprobeerd het contact tussen verschillende partners en hulpverleners zo laagdrempelig mogelijk te maken en open lijnen te creëren. Zo worden regelmatig netwerkbijeenkomsten georganiseerd.

Heerhugowaard heeft gekozen voor drie stromen in de toegang: de fysieke stroom op het sociaal plein, waar niet alleen consulenten zitten maar ook allerlei partners uit het voorveld; een loket en de mogelijkheid tot het maken van een afspraak. Er is duidelijk gekozen om het accent op laagdrempeligheid en preventie te leggen. Aanvullend heeft de gemeente daarom ook een sterk 'eropaf'-beleid met multidisciplinaire teams van Welzijn. Deze taak wordt ingekocht en het contract is recent verlengd. De jeugd- en gezinscoaches sluiten hierop aan.

Door het Sociaal Plein en ook via andere kanalen is er veel contact met externe (ca. 40) partijen, waarvan een vijftal echte partners die ook op het Sociaal Plein meedraaien in spreekuur. Voor Heerhugowaard speelt op het terrein van Jeugd verder nog de aanwezigheid van de Beschermd Voorziening 'Transferium', die weliswaar een regionale functie bekleedt maar waar een financiële link met de gemeente ligt.

De gemeenten gebruiken verschillende ICT-systemen.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Bij een ambtelijke fusie kan de dienstverlening per beide gemeenten verschillen.

Bij een bestuurlijke fusie is dit niet meer goed uit te leggen aan inwoners (en raad en college) en dient binnen afzienbare tijd de dienstverlening gelijk getrokken te worden. Dit betekent een aanzienlijke inspanning en keuzes die mogelijk ingrijpend zijn voor de medewerkers en partners in het zorglandschap die hun recent ontwikkelde werkwijze moeten aanpassen.

3.2.3 Leerplicht en leerlingenvervoer

Huidige situatie

De medewerkers van de verschillende gemeenten zoeken elkaar organisch op. Beide gemeenten bereiden een pilot samenwerking voor op het thema Leerplicht.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Hierin ligt de grootste kans voor synergie. Voor Leerplicht zijn hier door de huidige organische manier van elkaar opzoeken quick wins te behalen, die kunnen worden doorgezet in geval van een ambtelijke en/of bestuurlijke fusie.

3.2.4 Bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid

Huidige situatie

De problematiek bij de inwoners van Langedijk en Heerhugowaard is verschillend, zowel door de bevolkingssamenstelling als door het feit dat Heerhugowaard met de Jeugdzorg+-instelling Transferium verantwoordelijkheid heeft voor een groep jongeren met specifieke problematiek. Dat betekent ook een andere portefeuille en bestuurlijke verantwoordelijkheid per gemeente.

Zowel Langedijk als Heerhugowaard hebben de huidige uitgaven in het sociaal domein financieel gedekt in de begroting. Dit laat onverlet dat onzekerheid bestaat of verdere stijgingen in uitgaven voor bijvoorbeeld de jeugdzorg financieel opgevangen kunnen worden met rijksmiddelen.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Bij een ambtelijke fusie blijven financiële risico's bij elk van de gemeenten afzonderlijk. Zo vraagt in Heerhugowaard de aanwezigheid van Transferium aandacht. Door met name de aanpassing van het woonplaatsbeginsel zal het risico op financiële tegenvaller bij het Transferium kleiner worden. Bij een bestuurlijke fusie worden de risico's gezamenlijk gedragen.

3.3 Fysiek domein

In deze paragraaf wordt ingegaan op het beleidsterrein 'fysiek'. Dit betreft in de eerste plaats de verantwoordelijkheden en werkzaamheden die volgen uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dan gaan het over zaken als ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, milieu en de daarmee corresponderende beleidsmatige en uitvoerende taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving: VTH-taken). Deze laatste zijn deels ondergebracht bij de regionale uitvoeringsdienst.

In bredere zin vallen ook taken als afvalinzameling, groenbeheer, wegenonderhoud en dergelijke onder het fysiek domein. Deze taken zijn belegd bij de afdelingen Openbare Werken (Langedijk) en Buitenruimte (Heerhugowaard).

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste onderwerpen die verband houden met deze bovenstaande (deel)terreinen.

3.3.1 Visie- en beleidsvorming

Huidige situatie

De beide gemeenten zijn anders georganiseerd, hetgeen een doorwerking heeft naar de wijze waarop de visies zijn verwoord en geconcretiseerd.

In Heerhugowaard vallen de beleidsmatige taken in het fysieke domein onder de afdeling 'Regie en ontwikkeling'. De uitvoerende taken (Handhaving, Beheer, Stadsbedrijf en Ingenieursbureau) zijn onderdeel van de afdeling 'Realisatie'. De scheidslijnen zijn in de praktijk ook scherp. Onder de ene afdeling vallen de beleidsmakers en onder de andere de uitvoerenden.

Heerhugowaard stuurt aan de hand van programma's. De in dit verband meest relevante zijn²⁾:

- Duurzaamheid (veel aandacht voor de energietransitie en klimaatadaptatie)
- Verkeer en vervoer (aandacht voor o.a. ontsluiting, openbaar vervoer, fietsen en parkeren)
- Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (elementen zijn woningbouw, grondexploitatie en het stationsgebied).

Aan de programma's is een groot aantal visies, programma's, verordeningen, bestemmingsplannen en beheerplannen verbonden.

In Langedijk is het fysiek domein anders georganiseerd. 'VROM' is onderdeel van de afdeling 'Beleid en projecten'. 'Openbare Werken' is een aparte afdeling en de VTH-taken zijn onderdeel van de afdeling 'Veiligheid, Vergunningen en Handhaving'. Hoewel er formeel een 'knip' is tussen beleid en uitvoering is er in de praktijk sprake van enige overlap. Ook de uitvoerenden nemen af en toe beleidszaken voor hun rekening. Dat is één van de grootste verschillen met Heerhugowaard. Door de schaal-grootte werken er in Langedijk relatief veel generalisten met een specialisatie, terwijl er in Heerhugowaard specialisten werken.

In de begroting 2018 staan per hoofdstuk de kaders benoemd. Voor 'Ruimtelijke Ordening' gaat het om de Structuurvisie Langedijk 2012 -2030. In het hoofdstuk 'Milieu' ligt het

²⁾ Dit is de indeling uit de conceptbegroting 2019. De website kent een andere invulling.

accent op energie en het hoofdstuk 'Openbare Ruimte' wordt uitgevoerd door middel van beheersplannen.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Er zijn verschillen in organisatiestructuur en in de opbouw en uitwerking van de visie, beleids- en uitvoeringprogramma's. Door de oogharen heen lijken de opgaven echter grotendeels hetzelfde, al zijn er natuurlijk accentverschillen die in het Haalbaarheidsonderzoek zijn weergegeven. Een voorbeeld is de specifieke opgave die Heerhugowaard heeft rond het stationsgebied.

Voor wat betreft de ambtelijke fusie is het onvermijdelijk dat – ook gegeven de aanpassingen in de organisatiestructuur – op dezelfde wijze via programma's etc. gestuurd gaat worden. De accenten zullen dan in de programma's gelegd moeten worden. Daarbij is uiteraard ruimte voor andere doelen en ambities. Bij een bestuurlijke fusie zal ook op die punten beoordeeld moeten worden of harmonisatie aan de orde is.

Hoe dan ook brengt harmonisatie van de beleids- en uitvoeringskaders een forse inspanning met zich mee. Groot voordeel is dat deze gelijk op kan gaan met de implementatie van de Omgevingswet. Daarop werken beide gemeenten nauw samen.

3.3.2 Toegang tot de gemeenten

Huidige situatie

Voor beide gemeenten geldt dat bedrijven en burgers gefaciliteerd worden bij het ontwikkelen van initiatieven. Beide websites verwijzen bijvoorbeeld door naar het Omgevingsloket Online (OLO, een landelijke voorziening) maar bieden ook de mogelijkheid om een afspraak te maken voor vooroverleg.

Een klein verschil is – dat is een capaciteitskwestie – dat initiatiefnemers bij Heerhugowaard direct te woord gestaan worden door een specialist en daar ook op ieder moment terecht kunnen. In Langedijk verzorgt de publieksbalie het eerste contact en wordt alleen op afspraak gewerkt.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Los van andere benamingen is de toegankelijkheid langs min of meer dezelfde lijnen georganiseerd. Hieruit vloeien geen wezenlijke aandachtspunten voort.

3.3.3 Leges

Huidige situatie

Heerhugowaard en Langedijk streven beide naar volledige kostendekkendheid van de leges (riolering, afvalstoffen). Bij omgevingsvergunningen-bouw is sprake van kruis-subsidiëring. De leges voor kleinere bouwvergunningen zijn niet kostendekkend. Dat wordt gecompenseerd met een verhoging van de leges voor grotere projecten.

De bedragen verschillen tussen de beide gemeenten. Zo bedraagt de rioolheffing (2018) in Heerhugowaard € 169,55. In Langedijk gaat het om € 307,-. De afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens telt respectievelijk € 253,13 en € 247,-. Langedijk heeft in de conceptbegroting wel bedragen opgenomen voor het aanvragen van een omgevingsvergunning, Heerhugowaard niet. Detail is verder dat Langedijk de heffing van de bouwleges heeft uitbesteed en Heerhugowaard het BAG-beheer.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Voor wat betreft het principe – kostendekkendheid – zijn er geen verschillen tussen de gemeenten. Wel lijken er op onderdelen verschillen te zitten in de omvang van de leges. Daar ligt wellicht een andere toerekeningssystematiek onder.

Bij het opzetten van een nieuwe organisatie dient opnieuw te worden geanalyseerd wat de uitvoeringskosten zijn, aan wie deze kunnen worden toegerekend en dienen vervolgens de leges opnieuw te worden vastgesteld.

Bij een ambtelijke fusie kunnen dan wellicht – mits goed uitgelegd – verschillen in uitwerking optreden. Bij een bestuurlijke fusie is dat niet het geval.

3.3.4 Beheer en onderhoud Openbare werken

Huidige situatie

Beide gemeenten werken langs dezelfde lijnen. Zo hanteren zij bijvoorbeeld dezelfde onderhoudsniveaus (B). Hierbij geldt dat Heerhugowaard op dat niveau zit en Langedijk er naar toe werkt. Dit gebeurt overigens wel via een andere financieringssysteem.

Ook de afvalinzameling hebben beide gemeenten in eigen beheer. Grote verschillen treden hierin niet op; kleine verschillen zitten bijvoorbeeld in de ophaalfrequentie. Gelijk trekken is meer een budgettaire dan een inhoudelijke vraag.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Bij een ambtelijke fusie kunnen de ambities van de beide gemeenten los van elkaar blijven voortbestaan en door of vanuit de nieuwe organisatie voor de beide gemeenten gelijk of verschillend worden ingevuld.

In geval van een nieuwe gemeente worden de ambities gelijk getrokken; ofschoon dan vanzelfsprekend net als nu en net als bij een ambtelijke fusie kan worden gedifferentieerd binnen de gemeente (gebiedsaanpak).

3.3.5 Uitbesteding en thuishaken

Huidige situatie

De beide gemeenten nemen taken af van de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord (RUD-NHN), en voeren daarnaast zogenaamde 'thuishaken' uit. Waarbij opgemerkt moet worden dat in Langedijk dit zeer marginaal gebeurt.

Langedijk neemt sinds 1 juli 2018 niet alleen de basistaken af van de RUD-NHN, maar ook extra taken op het gebied van bodem, lucht, geluid, externe veiligheid, natuur en asbest. Ook diverse projecten (bodemkwaliteitskaarten, lood en sanering wegverkeerslawaaï) zijn als extra taak ingebracht. De jaarlijkse bijdrage is € 297.729,-. In de begroting (2019 en verder) is een bedrag beschikbaar van €346.743,-. Vorenstaande heeft te maken met het feit dat er steeds meer projecten worden ondergebracht bij de RUD (komend jaar gaat sanering asbestdaken spelen) en ad-hoc plannen vertraging kan inhouden.

Heerhugowaard neemt naast de basistaken ook diverse zogenoemde extra taken af. Daarbij gaat het om de specialismen 'geluid' en 'externe veiligheid'. Ook overweegt men de bodemtaken bij de RUD onder te brengen (ze worden wel uitgevoerd, maar er is nog geen formeel besluit hierover genomen). De jaarlijkse bijdrage van Heerhugowaard is € 565.286,-.

Het verschil in bijdrage is te verklaren doordat Heerhugowaard VVGB-gelden (circa € 250.000,-) aan de RUD moet afdragen en de opgave eenvoudiger groter is. Hier zitten dus geen beleidskeuzes onder.

Overigens zijn beide organisaties nog niet geheel tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening door de RUD-NHN, maar zijn zich ervan bewust dat de RUD NHN, met de nieuwe directeur, in een transitiefase zit en hebben er vertrouwen in dat op termijn de kwaliteit van de dienstverlening toe zal nemen.

De zogenoemde 'thuishaken' zijn de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, niet zijnde milieutaken, die niet aan de RUD zijn overgedragen. Ook deze taken dienen – wat kort door de bocht geformuleerd – te voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.1. waaraan zowel de uitvoeringsdiensten als de gemeenten gebonden zijn. In een Verordening leggen gemeenten vast welke kwaliteitscriteria zij hanteren bij uitvoering van deze taken. Daarbij mogen zij – mits de mogelijkheid opgenomen is in de verordening – beargumenteed afwijken van de Kwaliteitscriteria 2.1. Langedijk en Heerhugowaard hebben exact dezelfde verordening. Alleen op het gebied van vergunningverlening voldoen ze beide niet aan de kwaliteitscriteria 2.1, maar dat is onderbouwd en voldoet daarmee aan de eisen die de wetgever heeft gesteld.

Het VTH-beleid en de uitvoering daarvan gaat langs dezelfde lijnen. Zo wordt er gezamenlijk gewerkt aan een nieuwe beleidsvisie, gebruiken ze dezelfde applicaties en zijn de processen (zoals bijvoorbeeld het evenementenproces) vergelijkbaar ingericht. Illustratief in dit verband is dat met regelmaat medewerkers aan elkaar worden uitgeleend. De 'Langedijker BOA' (Buitengewoon Opsporingsambtenaar) is zelfs formeel in dienst bij Heerhugowaard.

Dit neemt niet weg dat er in de uitvoering kleine accentverschillen op kunnen treden. Zo legt Heerhugowaard bijvoorbeeld prioriteit bij het handhaven op ongewenste reclame-uitingen. Langedijk treedt hier minder snel tegen op.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Op het gebied van de uitvoerende taken zijn er inhoudelijk weinig verschillen. Wel is er sprake van een andere vorm van financiering (beheer & onderhoud) en worden er soms andere accenten gelegd. Dat gaat echter om details in de uitvoering. Deze kunnen overigens wel financieel gedreven zijn. Er zijn kleine verschillen in de taken die aan de RUD-NHN zijn overgedragen.

In geval van een ambtelijke fusie zijn er dan twee mogelijkheden. Ofwel Heerhugowaard draagt aanvullend taken over, ofwel Langedijk neemt de taken terug. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden dat voor die taken wel voldoen moet worden aan de criteria zoals vastgelegd in de kwaliteitsverordening. Inhoudelijk verschillen de ambities niet.

Kortom, bij een ambtelijke fusie lijken de consequenties gering. De accenten in de uitvoering kunnen gewoon blijven bestaan. Bij een bestuurlijke fusie ligt het in de rede om deze weg te nemen, waardoor sprake kan en zal zijn van meer efficiency.

3.3.6 Omgevingswet

Huidige situatie

De komende Omgevingswet vraagt om grootschalige aanpassingen van processen, digitale omgeving etc. Relevant is dat de Omgevingswet veel ruimte biedt voor gebiedsgericht beleid. Dat houdt in dat per gebied afwijkende regels gesteld kunnen worden. Daarmee kan recht gedaan worden aan het andere karakter van beide gemeenten.

Met de invoering van de Omgevingswet zal ook het bevoegd gezag voor bodem(verontreiniging) veranderen. Daar waar nu de GS bevoegd is, wordt dit het college van B&W. Vorenstaande betekent dat er taken naar de gemeenten toe zullen komen. Welke is niet geheel duidelijk en ook niet hoeveel middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Wanneer dit wordt geëffectueerd, wordt gekeken of ze bij de RUD ondergebracht kunnen worden.

De beide gemeenten trekken zeer nauw samen op bij de implementatie van de Omgevingswet. Zo werken zij samen aan de ontwikkeling van een omgevingsvisie. Daarmee worden – op termijn – mogelijke fundamentele verschillen in programma's en nota's automatisch opgelost. De omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's gaan de vigerende beleidsnota's immers vervangen.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Met het samen ontwikkelen van de omgevingsvisie wordt vanuit de politiek-bestuurlijke ambities van de gemeenten toegewerkt naar één strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Dat is een belangrijke gezamenlijke basis.

Bij een bestuurlijke fusie dienen aanvullend de beleidsprincipes te worden geharmoniseerd. Voor wat betreft de Omgevingswet gaat het dan om de bestuurlijke ambities (integraal werken, gebiedsgericht, participatief en bestuurlijke afwegingsruimte). De ruimtelijke uitwerking mag dan verschillen, de wijze waarop vraagstukken benaderd worden echter niet.

Omdat gezamenlijk moet worden aangesloten op het DSO is er op termijn ook sprake van een gedeelde digitale omgeving. Hiervoor is een gezamenlijk programma opgesteld dat moet worden aangesloten op andere digitaliseringsprojecten.

3.4 Veiligheid

Een derde relevant beleidsterrein is het veiligheidsbeleid. De verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid ligt op lokaal niveau bij de gemeente. Het gaat hierbij om in enge zin om de zorg voor de openbare orde (taak van de burgemeester) en in brede zin over de algemene veiligheid.

3.4.1 Beleid en uitdagingen

Huidige situatie

Heerhugowaard en Langedijk liggen in hetzelfde politiedistrict (Noord-Holland Noord) en basisteam (Heerhugowaard). De burgemeesters van Heerhugowaard, Hollands Kroon, Langedijk en Koggenland zitten in de Driehoek basisteam Heerhugowaard.

De gemeenten Langedijk en Heerhugowaard hebben beide bijgedragen aan het regionale "Integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid 2015-2018" (RBP). Dit RBP is gevoed vanuit de 38 gemeenten in het gebied van de politie-eenheid Noord-Holland, het Openbaar Ministerie en de politie. De doelen die zijn vastgesteld in het RBP worden vervolgens vertaald naar de Lokale Integrale Veiligheidsplannen van de gemeenten.

In het RBP 2014 – 2018 worden vijf thema's onderscheiden:

- High Impact crimes
- Geweld
- OOGZ-problematiek
- Jeugd
- Ondernijning

De gemeenteraad van Langedijk heeft, op voorstel van de burgemeester, expliciet aangegeven het niet geheel eens te zijn met de aanpak van jeugdproblematiek. In de ogen van de raad is de benadering van jeugd negatief en problematiseert het de jeugd als totale groep. Zij vragen daarom naar verwijzingen naar jeugd waar het wel goed gaat.

De inhoudelijke problematieken waar beiden gemeenten mee geconfronteerd worden, zijn in grote mate vergelijkbaar. De verschillen zijn klein en betreffen met name evenementenveiligheid:

- Heerhugowaard heeft meer evenementen, maar Langedijk heeft een groter evenement, namelijk het Indian Summer Festival;
- In Heerhugowaard bestaat de kermis met name uit attracties, in Langedijk ligt de nadruk tijdens de kermis met name bij de festiviteiten bij de horeca.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Bij zowel een ambtelijke als bestuurlijke fusie is de verwachting dat het beleid (maken) snel geharmoniseerd zou kunnen worden, nu bij beide gemeenten al binnen de gedeelde kaders van het RBP wordt gewerkt. Tegelijkertijd moet zowel bij een ambtelijke als bij een bestuurlijke fusie aandacht zijn voor de verschillende evenementen en accentverschillen daartussen.

Bij een ambtelijke fusie moeten naar verwachting wel twee aparte Lokale Integrale Veiligheidsplannen worden gemaakt, die overigens tekstueel en inhoudelijk wel kunnen overlappen. Bij een bestuurlijke fusie zal er één Lokaal Integraal Veiligheidsplan worden gemaakt.

3.4.2 Organisatie, uitvoering en samenwerking

Huidige situatie

Heerhugowaard heeft meer fte in dienst op het gebied van veiligheid en handhaving dan Langedijk: 3,4 fte veiligheid in Heerhugowaard tegenover ongeveer 1,5 fte veiligheid in Langedijk.

De aansturing van de teams veiligheid verschilt tussen Heerhugowaard en Langedijk. Het team in Heerhugowaard is rechtstreeks gepositioneerd onder een directeur en redelijk zelfsturend. Het werkt nauw samen met de afdeling handhaving (bestaande uit 15 fte). In Langedijk wordt het team veiligheid aangestuurd door de manager van de afdeling VVH.

De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk werken al veel samen in de handhaving. De gemeenten delen de capaciteit van de Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's). De gemeente Langedijk beschikt over één BOA, gemeente Heerhugowaard over vier. Deze samenwerking houdt in dat in beide gemeenten vijf BOA's actief kunnen zijn. Heerhugowaard en Langedijk hebben tevens een samenwerking opgestart om woonfraude aan te pakken. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de samenwerking prettig verloopt. Het beschikbaar maken van voldoende capaciteit voor het project is wel een uitdaging. De efficiency van de huidige samenwerking wordt soms belemmerd door privacywetgeving (AVG).

De gemeenten werken (op informele wijze) samen met betrekking tot veiligheid. Rondom ondermijning is er al één medewerker voor beide gemeenten. De samenwerking betekent ook dat tijdens een crisis men bijvoorbeeld taken van elkaar overneemt, en dat expertises worden uitgewisseld. Deze uitwisseling van mensen en expertise vindt plaats zonder financiële verrekening. De beide teams Veiligheid kijken positief naar (een uitbreiding van) hun samenwerking.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Bij zowel een ambtelijke als bestuurlijke fusie is de verwachting dat de organisatie en uitvoering redelijk eenvoudig en snel geharmoniseerd zou kunnen worden, nu bij de gemeentes al veel samenwerken, elkaar weten te vinden en zelfs al medewerkers delen. Bij een bestuurlijke fusie speelt bovendien mee dat dan sprake is van één burgemeester die verantwoordelijk is voor de openbare orde.

3.5 Publiekszaken

Onder publiekszaken verstaan we in het kader van dit onderzoek de volgende taakgebieden: de Klant Contact Centra (KCC's) en Burgerzaken.

Huidige situatie

Beide gemeenten kennen veel overeenkomsten en een aantal verschillen wat betreft de directe contacten met de inwoners en ondernemers.

- In de eerste plaats onderschrijven beide gemeenten dezelfde principes ten aanzien van dienstverlening. Een belangrijk (gedeeld) principe is bijvoorbeeld: 'Wij faciliteren digitaal, tijd- en plaatsafhankelijk werken waar het kan en persoonlijk (face-to-face) waar dat beter is'.
- In het kader van digitaal werken zetten zowel Langedijk als Heerhugowaard steeds nadrukkelijker in op de website als dienstverleningskanaal. Bij beide gemeenten is de website daartoe recentelijk 'geschoond' van pagina's die niet of nauwelijks gelezen worden, waardoor de toegankelijkheid van de website voor burgers wordt vergroot.
- Ook hebben beide gemeenten dezelfde visie op het gedrag wat van medewerkers KCC en Burgerzaken verwacht mag worden ('zakelijk en professioneel').
- Op één cruciaal aspecten verschillen beide gemeenten, namelijk de systemen die in gebruik zijn. Heerhugowaard werkt met software van PinkRoccade (iBurgerzaken) en Langedijk met de software van Centric (Key2Burgerzaken). Bij zowel een ambtelijke als een bestuurlijke fusie zullen dus keuzes gemaakt moeten worden met welk systeem gewerkt gaat worden.
- Een beperkt verschil bestaat ten aanzien van de visie op wel of niet op afspraak werken bij de gemeentebalie. Langedijk werkt reeds enige jaren volledig op afspraak. In de ochtend is er bij Heerhugowaard sprake van 'vrije inloop', terwijl in de middag op afspraak wordt gewerkt. Heerhugowaard werkt met een snelbalie, terwijl deze in Langedijk is afgeschaft.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

In de huidige plannen rond de ambtelijke fusie zijn op dit onderwerp reeds twee uitgangspunten afgesproken:

- Er is een (globale) ontwikkelrichting voor de dienstverlening en bedrijfsvoering vastgesteld. De belangrijkste uitgangspunten die voortvloeien uit deze ontwikkelrichting zijn:
 - De klantfocus staat centraal;
 - Digitaal waar het kan en persoonlijke dienstverlening/maatwerk waar het beter is.

Deze uitgangspunten vormen de basis van de uitvoeringsstrategie voor de dienstverlening en de bedrijfsvoering van de nieuw te vormen organisatie.

- De Frontoffice-taken worden op totaal vier locaties in Langedijk en Heerhugowaard uitgevoerd. Mid- en Backoffice-activiteiten worden vanuit het gemeentehuis Heerhugowaard uitgevoerd, wat de kantoortaken betreft. Er is een organisatie met een groep medewerkers die in het gehele werkgebied wordt ingezet.

Als ambtelijke fusie met een bestuurlijke fusie wordt vergeleken, komen wat betreft het thema publiekszaken de volgende verschillen naar voren:

- Ofschoon deze beslissing aan de nieuwe gemeente is, is de kans groot dat bij een bestuurlijke fusie de face-to-face dienstverlening via dezelfde vier 'front-offices' zal gaan lopen als bij een ambtelijke fusie. Wij zien namelijk bij bestuurlijke fusies dat juist de publiekstaken (vooralsnog) worden gehandhaafd zoals in de situatie van vóór de herindeling.
- Bij zowel een ambtelijke als een bestuurlijke fusie zal toegewerkt worden naar één systeem en één inrichting van het werkproces. Bij een ambtelijke fusie is wel (wettelijk) sprake van twee verschillende gegevensbestanden (voor bijvoorbeeld gegevens over de inwoners). Daardoor kan bij een ambtelijke fusie minder efficiënt gewerkt worden dan bij een bestuurlijke fusie.
- Bij een bestuurlijke fusie is per definitie sprake van harmonisatie en standaardisatie van systemen en werkprocessen. Dat neemt niet weg dat ook bij een ambtelijke fusie toegewerkt zal worden naar een efficiënte inrichting van systemen en processen.



Organisatie- inrichting

Hoofdstuk 4



4.1 Inleiding

Organiseren gaat om de verdeling en samenhang van het werk. Vanuit het organisatieperspectief (totaal ca. 600 medewerkers op bestuurlijk en organisatieniveau) vallen er geen grote verschillen te verwachten. Alleen de 'bestuurlijke en ambtelijke top' ziet er anders uit bij een ambtelijke of bestuurlijke fusie. De focus van de analyse richt zich dan ook op deze verschillen.

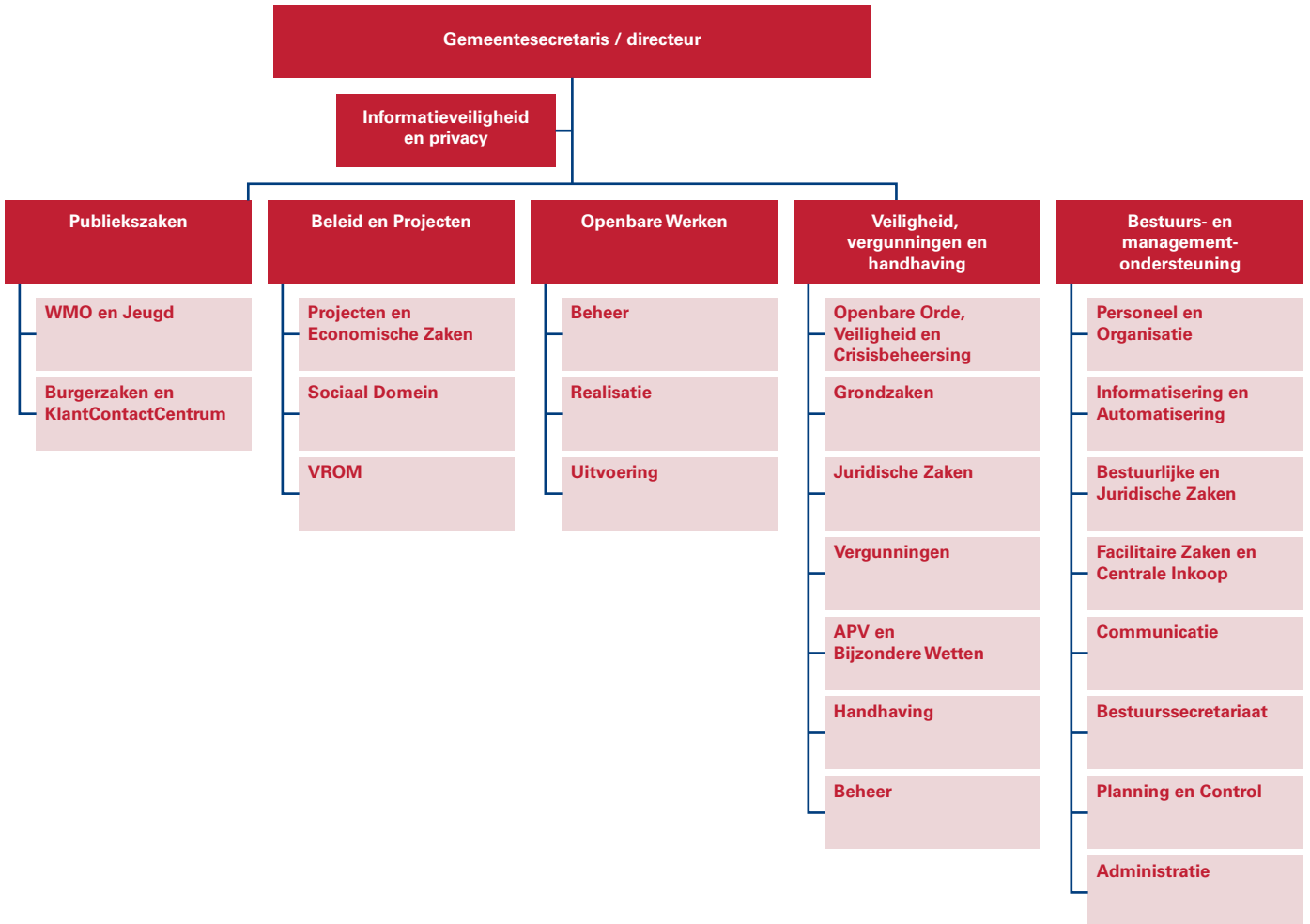
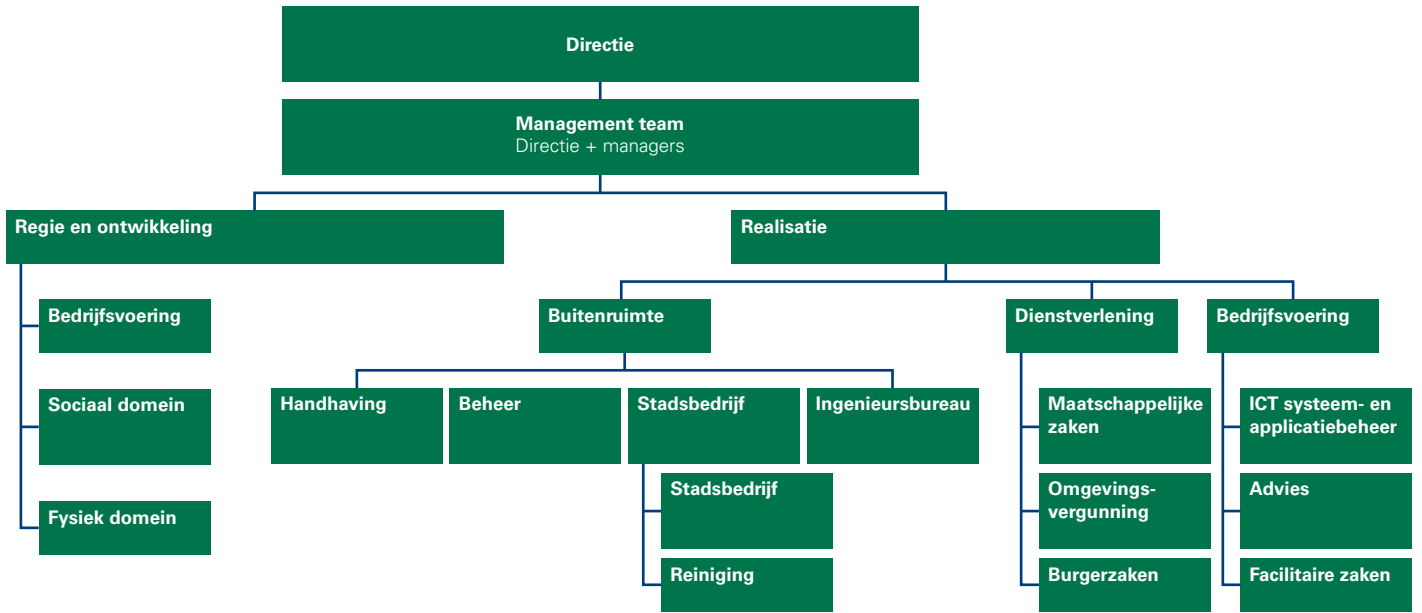
Eerst is kort aandacht voor de huidige situatie, waarbij zowel wordt gekeken naar het organisatieontwerp als naar de organisatiecultuur. Vervolgens worden de organisatieprincipes voor de nieuwe ambtelijke organisatie herhaald, zoals die zijn vastgesteld in het haalbaarheidsonderzoek. Daarna worden de verschillen tussen de scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie besproken. Er wordt afgesloten met een conclusie.

4.2 Huidige situatie

Het is waardevol om kort stil te staan bij de huidige organisatieontwerpen.

De gemeente Heerhugowaard (groene organogram) heeft een functionele structuur (regie versus realisatie) met daaronder een productindeling (Sociaal, Fysiek, Buitenruimte en Dienstverlening). De gemeente Langedijk heeft een productindeling waarbij beleid ook als een product kan worden gezien (Publiekszaken, Beleid, Openbare werken en VTH). Op onderdelen verschilt de onderverdeling van onderwerpen binnen deze productcategorieën.

Beide organisaties hebben vergelijkbare stafdiensten (bedrijfsvoering/besturs- en managementondersteuning) met het voornaamste verschil dat in de gemeente Langedijk Informatieveiligheid en Privacy direct onder de directeur ressorteert.



Er zijn, buiten de taken die de gemeenten ‘zelf doen’ in hun eigen ambtelijke organisatie zoals hierboven beschreven, ook taken buiten de gemeentelijke organisaties belegd. Deze taken worden samen met andere gemeenten gedaan (samen doen) of zijn helemaal uitbesteed aan een derde (laten doen). In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op de verbonden partijen en overige uitbesteede taken in de huidige situatie en de scenario’s ambtelijke en bestuurlijke fusie.

4.3 Organisatieprincipes ambtelijke fusieorganisatie

In de ‘visie op het organisatieontwerp’, die ook integraal is opgenomen in het haalbaarheidsonderzoek naar de ambtelijke fusie, zijn de organisatieprincipes voor de nieuwe ambtelijke organisatie gedefinieerd. Deze principes zullen ook van toepassing zijn bij een bestuurlijke fusie. Deze principes hebben mogelijk invloed op de verschillen die tussen een ambtelijke en een bestuurlijke fusie kunnen ontstaan.

De organisatieprincipes:

- a. We gaan bouwen aan een nieuwe organisatie. We kiezen er niet voor om één van beide organisaties als uitgangspunt te nemen en de andere daarin te integreren. Samen gaan we werken aan een gezamenlijke organisatie.
- b. De huidige span of control geeft in beide organisaties weinig ruimte om zomaar vergelijkbare teams samen te voegen onder één leidinggevende. Daarnaast zijn er diverse verschillen tussen hoe beide organisaties het werk hebben verdeeld. Dat betekent dat er een nieuw ontwerp voor de nieuwe organisatie moet worden gemaakt.
- c. De keuze voor het ontwerp van de nieuwe organisatie ligt bij de projectgroep en uiteindelijk de stuurgroep. Het ontwerp wordt gemaakt door een werkgroep met brede vertegenwoordiging (leidinggevendenden, professionals, OR – en een evenwichtige spreiding tussen afdelingen – gemotiveerde mensen die verantwoordelijkheid vanuit het organisatiebelang willen nemen) uit de organisaties – verzamelen van input voor ontwerpcriteria, ontwerpen van de hoofdstructuur en detaillering in subgroepen.
- d. Er is geen besparingsopdracht geformuleerd ten aanzien van de nieuwe organisatie. Er is voor iedereen een plek in de nieuwe organisatie. Sleutelfiguren zullen niet automatisch overgaan, maar moeten solliciteren op een nieuwe functie. Voor de rest van de organisatie geldt dat mens de taak volgt.
- e. Het doel van de ambtelijke fusie is om door middel van een grotere schaalgrootte goede kwaliteit te kunnen blijven bieden, innovatie te bevorderen, de benodigde specialismen in huis te houden en om door resources te delen een grotere efficiëntie te behalen. Ondanks de grotere schaal moet de organisatie flexibel en vernieuwend zijn; een stap voor zijn.
- f. We vragen de werkgroep om te komen tot het beste ontwerp voor de nieuwe organisatie. In een later stadium bepalen we wat de beste manier is om optimalisaties door te voeren.
- g. Om draagvlak te creëren en besluitvorming te bespoedigen blijven we de OR’en betrekken via de gezamenlijke MT’s gedurende dit traject.
- h. Vanuit beide organisaties worden er op dit moment verschillende productgroepen in het primaire proces onderkend. De producten van de nieuwe organisatie kunnen worden ondergebracht in twee productgroepen: sociaal (de mens) en fysiek (zijn omgeving). De producten hebben binnen deze groepering een voor de inwoners logische samenhang.
- i. Een aantal taken wordt –nu en straks- uitgeplaatst en gecoördineerd door regievoerders. Denk hierbij aan Belastingen, Haltewerk, Veiligheidsregio, etc. Op dit moment zijn er nog enkele verschillen tussen beide gemeenten. Zo heeft Langedijk de Jeugd- en Gezinscoaches in dienst en heeft Heerhugowaard deze niet in dienst maar neemt diensten af van een bedrijf hiervoor. Deze verschillen mogen blijven bestaan.
- j. Een andere verdeling van het werk zit in het verschil tussen beleid en uitvoering. Het maken van beleid is – evenals uitvoering- een specialisme die in het primaire proces bij voorkeur niet in één persoon wordt gecombineerd met de uitvoering. Bij het maken van beleid (aanpassingen en nieuw) wordt projectmatig afstemming met uitvoering en andere stakeholders (in- en extern) zoals de wethouders gezocht. Het maakt daarbij niet uit of beleid in hetzelfde team of afdeling zit als de uitvoering ervan.
- k. De Frontoffice-taken worden op totaal vier locaties in Langedijk en Heerhugowaard uitgevoerd. Het gaat hierbij om de loketten waarbij de inwoners het eerste fysieke contact met de gemeente hebben (bijvoorbeeld: burgerzaken, buitendienst, sociaal plein). Mid- en Backoffice activiteiten worden vanuit Gemeentehuis Heerhugowaard uitgevoerd, wat de kantoortaken betreft. De koppeling tussen Frontoffice en Backoffice moet in het organisatieontwerp worden geborgd. Organisatorisch is er echter geen onderscheid in de locaties:

- er is één organisatie met één groep medewerkers die in het gehele werkgebied worden ingezet, elkaar moet kunnen vervangen en vanuit één organisatie worden aangestuurd (dus geen separate aansturingen vanuit beide gemeenten of specifieke teams uitsluitend voor de verschillende locaties).
- l. Doordat alle medewerkers, binnen hun eigen vakgebied, binnen het gehele werkgebied worden ingezet vindt er kennisdeling plaats en ontstaat één uniforme werkwijze. De personele middelen staan ten dienste van de beide gemeenten en zijn niet opgeknipt in middelen ten behoeve van de ene en andere gemeente.
 - m. De opdrachtgevers (colleges) kunnen alleen via de directie van de nieuwe, gezamenlijke organisatie invloed uitoefenen op de dienstverlening. Hiertoe worden afspraken gemaakt in een dienstverleningsovereenkomst.
 - n. De ondersteunende functies zijn: HRM, Informatisering en Automatisering, Informatieveiligheid en privacy, Bestuurlijke/Juridische zaken, Facilitaire zaken en inkoop, Planning en control, Administratie, Communicatie en Bestuurssecretariaat. Deze diensten worden op één manier uitgevoerd, gebruik makend van dezelfde systemen en kwaliteitsstandaarden.
 - o. De ondersteunende diensten Bestuurssecretariaat en, in mindere mate Communicatie, werken voor een groot deel als persoonlijke ondersteuning van de burgemeesters, wethouders en secretarissen. Daardoor kunnen zij werken op de locatie van de wethouder, maar werken zij wel vanuit de nieuwe, gezamenlijke organisatie, kunnen elkaar vervangen en verschillende medewerkers kunnen voor die taken worden ingezet.
 - p. Er is geen verschil in de visie op dienstverlening naar inwoners en colleges vanuit beide gemeenten. De enige verschillen die kunnen bestaan komen voort vanuit verschillen in de beleidsinhoud.
 - q. Vanuit de cultuurvisie wordt in de uitvoering eigenaarschap gegeven aan de professionals en zij leggen hier verantwoording over af. Om dit te laten werken is bijzondere aandacht nodig voor de leidinggevenden-laag. Hun rol is essentieel om de professionals goed te kunnen laten functioneren.
 - r. Leidinggevenden in de nieuwe organisatie hebben een sturende en faciliterende rol en houden zich niet primair bezig met de inhoud van het werk. Desgevraagde hulp bij de inhoud van het werk is onderdeel van die faciliterende rol, eventueel door middel van het doorverwijzen naar een expert.
 - s. We willen dat medewerkers verantwoordelijkheid kunnen nemen en het functiewaarderingssysteem mag daar geen belemmering in vormen. Het huidige functiesysteem van Langedijk leidt tot een verzwaring van functies wanneer er meer verantwoordelijkheid wordt toegekend aan een functie. In het systeem van Heerhugowaard is daar geen sprake van. In de nieuwe organisatie zullen functies daarom worden gewaardeerd volgens het HR21 systeem zoals Heerhugowaard al gebruikt.

4.4 Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Er zijn wat betreft de organisatie-inrichting geen grote verschillen te verwachten tussen een ambtelijke en bestuurlijke fusie. De verschillen zijn vooral zichtbaar in de 'bestuurlijke en ambtelijke top'. Dat neemt niet weg dat er op het niveau van enkele individuele functies wél verschillen kunnen ontstaan tussen beide scenario's. De focus van de analyse richt zich dan ook op deze verschillen.

In deze paragraaf wordt eerst het totale overzicht van de verschillen gegeven, waarbij ook een paar belangrijke overeenkomsten worden genoemd. Vervolgens worden deze verschillen toegelicht. De financiële gevolgen van de verschillen worden besproken in hoofdstuk 7. Het overzicht is opgebouwd uit functies op bestuurlijk niveau en functies op organisatieniveau. Hierbij zijn de verdeling en definities van de huidige organisaties aangehouden.

Overzicht verschillen ambtelijke en bestuurlijke fusie

	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Bestuurlijk niveau	1 Huidige twee burgemeesters	Eén burgemeester
	2 Huidige twee griffiers	Eén griffier
	3 Huidig aantal wethouders	Twee tot drie wethouders minder
	4 52 raadsleden	37 raadsleden
	5 Huidige zeven griffiemedewerkers	Twee griffiemedewerkers minder
Organisatieniveau	6 Huidige twee gemeentesecretarissen	Eén gemeentesecretaris
	7 Huidige twee keer secretariële ondersteuning	Eén secretariële ondersteuning
	8 Vijf bestuursadviseurs	Hetzelfde aantal bestuursadviseurs
	9 Eén controller	Eén controller
	10 Grotere financiële administratie door 3x P&C cyclus i.p.v. 2x	Kleinere financiële administratie door éénmalige P&C cyclus
	11 Eén functionaris Gegevensbescherming	Eén functionaris Gegevensbescherming
	12 Eén CISO	Eén CISO

- Bij een bestuurlijke fusie is er maar één burgemeester in plaats van de twee burgemeesters bij een ambtelijke fusie.
- Bij een bestuurlijke fusie is maar één griffier in plaats van de twee griffiers bij een ambtelijke fusie.
- De inschatting is dat een gezamenlijk college bij een bestuurlijke fusie kleiner zal zijn dan de colleges van de twee gemeenten bij elkaar opgeteld en dat het uit twee tot vier wethouders minder zal bestaan.
- Het aantal leden in een gemeenteraad hangt af van het aantal inwoners van de gemeente (zie artikel 8 Gemeentewet). Wanneer we uitgaan van 85.000 inwoners in de nieuwe gemeente, krijgt de nieuwe gemeenteraad 37 leden. Bij een ambtelijke fusie zijn er 31 raadsleden in Heerhugowaard en 21 in Langedijk.
- Eén gezamenlijke raad bij een bestuurlijke fusie, die kleiner is dan de twee raden tezamen bij een ambtelijke fusie, heeft minder griffiemedewerkers nodig. Het aantal griffiemedewerkers slinkt bij een bestuurlijke fusie in dezelfde verhouding als het aantal raadsleden.
- Bij een bestuurlijke fusie is er maar één gemeentesecretaris in plaats van de twee gemeentesecretarissen bij een ambtelijke fusie.
- De secretariële ondersteuning is afhankelijk van het aantal colleges.
- In de huidige contouren van de nieuwe ambtelijke fusieorganisatie is niet voorzien in een uitbreiding van het aantal bestuursadviseurs. De verwachting is daarom dat het aantal ook in het geval van een bestuurlijke fusie gelijk blijft ten opzichte van de huidige situatie.
- Ook bij een ambtelijke fusie bestaat de wens om met één (concern)controller te gaan werken.
- Bij een ambtelijke fusie zullen er drie P&C-cycli zijn: één voor Heerhugowaard, één voor Langedijk en één voor de ambtelijke organisatie (zie ook hoofdstuk 4).
- In een gezamenlijke organisatie zal, ongeacht of het een bestuurlijke of ambtelijke fusie betreft, één functionaris gegevensbescherming nodig zijn.
- In een gezamenlijke organisatie zal, ongeacht of het een bestuurlijke of ambtelijke fusie betreft, één CISO (Chief Information Security Officer) nodig zijn.

Aanvullend is het volgende van belang:

- Doordat behoefte bestaat aan kernenbeleid en ‘couleur locale’, is de vraag in hoeverre het beleid van beide gemeenten geharmoniseerd wordt. Bij een ambtelijke fusie kan er (in lijn met organisatieprincipe ‘p’) vanuit twee gemeenten verschillend beleid worden gevraagd. Bij een bestuurlijke fusie stelt de raad één beleid vast voor de nieuwe gemeente, waarbij natuurlijk ook ruimte is voor kernenbeleid en couleur locale; en
- Bij een ambtelijke fusie zullen er meer informatie- en verantwoordingsstromen lopen. Voorbeelden zijn dat de contracten van beide gemeenten moeten worden beheerd, er moeten per gemeente jaarverslagen klachten en bezwaarschriften worden opgesteld en ook is voor de drie P&C-cycli informatie uit de gehele organisatie nodig. In algemene zin moeten er meer rapportages worden opgeleverd aan twee colleges en raden dan aan één college en raad en zullen binnen de ambtelijke fusieorganisatie meer raads- en collegevoorstellen moeten worden opgepakt. In een bestuurlijke fusie kunnen synergie- en besparingsvoordelen liggen.

Bovenstaande overwegingen hebben mogelijk een grotere formatie bij een ambtelijke fusie tot gevolg, in vergelijking met een bestuurlijke fusie. Een andere mogelijkheid, die waarschijnlijker is, dat genoemde taken meer tijd vragen en dat prioriteiten in de organisatie worden verlegd. In het laatste geval heeft dit vooral gevolgen voor de kwaliteit en niet zozeer voor de kosten van de organisatie.

4.5 Verbonden partijen en overige uitbestede taken

Huidige situatie

Uit een vergelijking van de verbonden partijen van beide gemeenten in de fase van het haalbaarheidsonderzoek is geconcludeerd dat:

- Heerhugowaard en Langedijk grotendeels aan dezelfde verbonden partijen deelnemen.
- Er géén verbonden partijen zijn waarbij Heerhugowaard en Langedijk de enige twee deelnemers zijn.
- Er géén sprake van is dat Heerhugowaard en Langedijk in andere verbonden partijen zitten op hetzelfde terrein (bijvoorbeeld verschillende omgevingsdiensten).

Slechts in enkele gevallen, en op specifieke terreinen, heeft Heerhugowaard wél taken uitbesteed door deelname aan een verbonden partij, terwijl dit niet het geval is voor de Langedijk. Dit betreft:

- Heerhugowaard Sport NV. In Langedijk zijn de sportbeheertaken bij Sportservice Langedijk belegd via een subsidierelatie.
- Coöperatief Stimuleringsfonds Duurzame Energie coöperatie regio Alkmaar U.A.

Ook is er verschil in de plustaken die belegd zijn bij de Regionale Uitvoeringsdienst Noord Holland Noord. Of ook sprake is van verschillen in de plustaken bij andere verbonden partijen, is niet volledig in beeld. Eventuele verschillen hebben echter geen impact op de keuze tussen een ambtelijke en bestuurlijke fusie.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Bij een ambtelijke fusie:

- Blijft de deelname aan verbonden partijen ongewijzigd – ook eventuele onderlinge verschillen kunnen in stand blijven. Er blijven twee colleges, twee gemeenteraden en (in beginsel) twee accounthouders richting de verbonden partijen.
- Lijken er weinig synergievoordelen te ontstaan, mede doordat er al zeer nauw wordt samengewerkt (ook binnen een breder netwerk in de regio). De benodigde formatie voor regie- en contractmanagement zal bij een ambtelijke fusie daarom volgens onze inschatting gelijk blijven.

Bij een bestuurlijke fusie zullen de uitbestede diensten, sturing en informatievoorziening geharmoniseerd worden.

- Harmonisatie van de uitbestede diensten: dit wordt naar verwachting geen belangrijke bron van kostenbesparing ten opzichte van een ambtelijke fusie, te meer omdat (bij de inkoop) er al zeer nauw wordt samengewerkt in de regio. Gelet op de beoogde inwerkingtreding van een mogelijke bestuurlijke fusie per 1 januari 2022 is er voldoende mogelijkheid om binnen geldende dienstverleningsovereenkomsten tot omvorming te komen en frictiekosten te vermijden.
- Harmonisatie van de sturing: er is nog maar één gemeente en één raad die de verbonden partijen moet aansturen (naast alle andere partijen). Dat betekent dat er nog maar één accounthouder hoeft te zijn per verbonden partij.

- Harmonisatie van de informatievoorziening: de accounthouder hoeft maar één college en één raad van informatie te voorzien.

In deze harmonisaties kunnen synergie- en besparingsvoordelen liggen. De benodigde formatie zou namelijk kleiner kunnen worden ten opzichte van een ambtelijke fusie, of de tijd die vrijkomt kan worden ingezet om een hogere kwaliteit te bereiken. Gezien één van de doelstellingen van de fusie, verhogen van de kwaliteit, is voor het laatste gekozen.



Bedrijfsvoering

Hoofdstuk 5



5.1 Inleiding

Bij bedrijfsvoering gaat het om ondersteunende functies en besturende en ondersteunende processen, zoals de planning- en controlcyclus. Dit hoofdstuk bevat een korte schets van de huidige situatie en een vergelijking van de scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie vanuit bedrijfsvoeringsperspectief. De onderstaande thema's zijn met name relevant voor de vergelijking:

- Informatievoorziening/ICT.
- Huisvesting.
- De financiële functie.

5.2 Informatievoorziening en ICT

Huidige situatie

De hoofden bedrijfsvoering van Langedijk en Heerhugowaard hebben in september 2017 opdracht gegeven een toekomstbestendig en samenhangend harmonisatieplan voor de generieke informatievoorziening op te stellen. Dit plan was een vervolgstap op de ontwikkeling van een gezamenlijke ICT-bodemplaat. Deze gefaseerde, meerjarige ontwikkeling naar harmonisatie en integratie van de ICT voorzieningen staat los van een ambtelijke of een bestuurlijke fusie.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Belangrijk verschil tussen beide scenario's is dat bij een ambtelijke fusie de architectuur van de generieke informatievoorziening complexer van aard is dan bij een bestuurlijke fusie. We noemen de volgende aandachtspunten:

- Er zullen twee verschillende colleges en raden moeten worden bediend. Deze hebben mogelijk verschillende informatiebehoeften.
- Elke gemeente blijft verantwoordelijk voor haar eigen basisregistraties. Applicaties zoals de BRP (Persoonsgegevens) zullen daardoor apart moeten ingericht worden voor de twee gemeenten.
- Het voldoen aan privacywetgeving (AVG) is, in combinatie met de benodigde beveiliging van informatie, complexer bij een ambtelijke fusie. Het gaat namelijk om gescheiden bevoegdheden, waardoor de mandatering complexer wordt. Het overnemen en delen van taken (om kwetsbaarheid te verminderen) is daardoor ook ingewikkelder. Daarnaast kunnen de colleges verschillende afwegingen maken wat

betreft privacy en beveiliging, waar de ambtelijke organisatie aandacht voor moet hebben.

- Ook andere informatievoorzieningsthema's zijn ingewikkelder. Een voorbeeld daarvan is de archivering van documenten. Per dossier zal namelijk bepaald moeten worden welke organisatie het betreft: Langedijk, Heerhugowaard of de ambtelijke organisatie.

5.3 Huisvesting

Huidige situatie

Ten aanzien van huisvesting is een aantal ontwikkelingen in gang gezet, onafhankelijk van de keuze een ambtelijke of bestuurlijke fusie. We noemen de volgende ontwikkelingen:

- De gemeente Langedijk voert vastgesteld accommodatiebeleid uit. Dit omvat onder andere de volgende zaken:
 - Het huidige gemeentehuis (De Vroedschap) wordt afgestoten.
 - Het gebouw "De Binding" wordt momenteel verbouwd.
 - "De Binding" huisvest op dit moment de medewerkers op het sociaal domein.
 - De frontoffice van de gemeente en het bestuur verhuist binnenkort naar "De Binding".
 - De backoffice verhuist binnenkort naar het gemeentehuis van Heerhugowaard.
 - De Buitendienst verhuist binnenkort naar dezelfde locatie als het afvalscheidingsstation (milieustraat) op het industrieterrein Breekland (de nieuwe gemeentewerf).
- De gemeente Heerhugowaard is bezig met interne aanpassingen aan het gemeentehuis van Heerhugowaard, zodat de backoffice van gemeente Langedijk hiernaartoe kan verhuizen.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Zowel bij een ambtelijke als bestuurlijke fusie kunnen de medewerkers van de nieuwe organisatie te werk worden gesteld op één of meerdere van de vier beschikbare werkplekken. Dit zijn het gemeentehuis van Heerhugowaard, het gemeentehuis van Langedijk (De Binding) en de twee gemeentewerven.

Bij een bestuurlijke fusie ligt het voor de hand dat de politiek-bestuurlijke organisatie op één locatie gehuisvest wordt. Te zijner tijd zal besloten moeten worden welke van de twee beschikbare locaties dit gaat worden. Praktisch gevolg van een bestuurlijke fusie is dat minder vierkante meters nodig zijn. Een bestuurlijke

fusie betekent mogelijk ook dat verbouwingskosten moeten worden gemaakt voor het huisvesten van de politiek-bestuurlijke organisatie van de nieuwe gemeente op één locatie.

5.4 Financiële functie

Huidige situatie

De financiële functie van beide organisaties is in de huidige situatie deels vergelijkbaar en deels verschillend georganiseerd. De twee grootste verschillen zijn:

- Er is in de gemeentelijke organisatie van Heerhugowaard een 'knip' gemaakt tussen strategisch financieel advies en de meer uitvoerende taken binnen de financiële functie. Binnen de gemeente Langedijk is de gehele financiële functie in één organisatieonderdeel ondergebracht.
- De gemeente Heerhugowaard kent de functie van concern-controller. In de gemeente Langedijk is deze rol niet bij een specifieke functionaris belegd.

Scenario's ambtelijke en bestuurlijke fusie

Wat betreft de financiële functie zitten de belangrijkste verschillen tussen een ambtelijke fusie en een bestuurlijke fusie op de volgende twee onderwerpen: de P&C-cyclus en de financieel-administratieve taken.

Een ambtelijke fusie zorgt voor meer werk. We lichten dat als volgt nader toe:

- Wat betreft de P&C-cyclus geldt dat bij een ambtelijke fusie-organisatie drie begrotingen nodig zijn: één begroting voor elke gemeente en een derde begroting voor de ambtelijke fusieorganisatie zelf. Hierbij moet het risicomanagement drie keer ingericht worden. Bij een bestuurlijke fusie volstaat één begroting met één risicomanagement systematiek.
- De btw- en de Vpb-plicht zorgt bij een ambtelijke fusie voor een extra administratieve last. Daarnaast zorgt de btw-plicht voor een extra financieel risico (zie hoofdstuk 7).
- Zowel de ambtelijke fusieorganisatie als beide individuele gemeenten kunnen eigenstandig verplichtingen aangaan met derden. Dit zorgt voor een druk op de financiële administratie van de ambtelijke fusieorganisatie: per factuur zal onderzocht moeten worden op welke organisatie dit betrekking heeft. Daarbij kan het voorkomen dat één factuur betrekking heeft op meerdere organisaties, waardoor de administratieve druk verder toeneemt.

- De treasury-functie is complexer bij een ambtelijke fusie. Er is sprake van een gescheiden financiering met gescheiden verantwoordingslijnen en kengetallen. Dat betekent onder andere dat de gemeenten geen geld van elkaar kunnen lenen.
- Bij een ambtelijke fusie wordt vaak een vorm van (uren) registratie opgezet om te kunnen komen tot een verrekening van de uren (kosten) tussen beide gemeenten. De ervaring van andere ambtelijke organisaties leert dat hierbij complexe vraagstukken kunnen ontstaan. Hoe worden bijvoorbeeld gemeenschappelijke beleidsnota's verwerkt tussen gemeenten? Gebeurt dit naar rato van de omvang van de gemeente ($\frac{1}{3}$ - $\frac{2}{3}$) of worden de kosten gelijk verdeeld (50-50)? Dit kan voor een extra werklast zorgen bij het management van de ambtelijke organisatie en bij de financiële functie.

Een ambtelijke fusie leidt tot meer benodigde formatie op de financiële functie. In het haalbaarheidsonderzoek is becijferd dat de twee aanvullende P&C-cycli neerkomen op 2 fte meer (€ 150.000). Afhankelijk van de complexiteit van de urenregistratie moet de financiële functie mogelijk verder worden uitgebreid. Aanvullend op deze structurele uitbreiding, is er ook een incidentele inspanning nodig voor het inrichten van de financiële administratie en de P&C-cycli-structuur.



Bestuurlijk- juridische aspecten

Hoofdstuk 6



6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het geven van sturing en het houden van grip op publieke waarde (inhoud en resultaat) en de organisatie als zodanig. Een goed functionerende (ambtelijke) organisatie is cruciaal om de inhoudelijke doelstellingen te kunnen bereiken. Dit is zowel bij een ambtelijke als bestuurlijke fusie goed mogelijk. Een belangrijk verschil tussen een ambtelijke en een bestuurlijke fusie is de manier waarop college(s) en raden sturing geven aan de ambtelijke organisatie en 'grip' houden.

Bij een *ambtelijke fusie* verhouden het bestuur en de ambtelijke organisatie zich op een andere manier tot elkaar dan bij een 'gewone' gemeente. Een ambtelijke fusie betekent namelijk dat een nieuwe verbonden partij (een gemeenschappelijke regeling) wordt opgericht, waarin de ambtelijke organisatie is ondergebracht. De twee colleges van B&W sturen samen deze verbonden partij – de ambtelijke fusieorganisatie – aan.

Bij een *bestuurlijke fusie* is géén sprake van een verbonden partij waarin de ambtelijke organisatie is ondergebracht. Het college stuurt, zoals gebruikelijk, direct op de ambtelijke organisatie.

6.2 Sturing en grip

Bedrijfsvoering en aansturing van het ambtelijk apparaat is een taak van het college (zie artikel 160, lid 1, onder c en d, Gemeentewet). Zowel in de huidige situatie, als bij een ambtelijke fusie en een (eventuele) bestuurlijke fusie, staat de raad daarbij op afstand. Zij stuurt via het college op de ambtelijke organisatie vanuit haar toezichthoudende rol. De raad blijft formeel kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger.

Raadsleden ervaren in de praktijk dat hun positie bij het sturen op een verbonden partij, zoals een ambtelijke fusieorganisatie, verandert. En dat is ook zo. In het algemeen is het moeilijker om grip te houden op een ambtelijke fusieorganisatie dan op de eigen interne gemeentelijke organisatie. De democratische legitimiteit is bij een samenwerkingsverband namelijk niet alleen afkomstig van de eigen raad, maar van alle betrokken raden gezamenlijk. Er is sprake van gedeelde invloed. Bij een ambtelijke fusie moeten de deelnemers per definitie invloed inleveren; de organisatie is namelijk niet van hen alléén. Daar krijgen de deelnemers ook iets voor terug in termen van lagere kosten, hogere kwaliteit en minder kwetsbaarheid. Daardoor kunnen de gemeenten over het algemeen meer publieke waarde(n) realiseren dan dat zij individueel hadden gekund.

6.3 Verschillende rollen bij een ambtelijke en bestuurlijke fusie

De verschillen tussen een ambtelijke en een bestuurlijke fusie zijn uitgewerkt in onderstaande tabel:

	Uitgangspunt van sturing	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Eigenaar	Handelt in het belang organisatie, lange termijn visie, continuïteit, kaders en financiën	1. Gemeente: college (van de gemeente) 2. Bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie	College
Opdrachtgever	Definieert het resultaat ('t wat); korte termijn, prestaties	1. Colleges (bestuurlijk) 2. Gemeentesecretaris (van de ambtelijke organisatie)	College en gemeentesecretaris
Opdrachtnemer	Realiseren resultaten ('t hoe), actief informeren, nee durven zeggen	1. Bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie 2. Directie van de ambtelijke fusieorganisatie	Ambtelijke organisatie (gemeentesecretaris)
Toezichthouder	Toetsen handelswijze bestuur, werkgever bestuur	Raden (kaderstellen en controleren)	Raad (kaderstellen en controleren)
Klant	Afnemen van gewenste goed/dienst	Gemeentebestuur (direct), de burger (indirect) en daarmee de raden (volksvertegenwoordigend)	Gemeentebestuur (direct) en de burger en daarmee de raden (volksvertegenwoordigend)

6.4 Het dubbele klantperspectief

Officieel zijn het de gemeentebesturen die de klant zijn van de ambtelijke fusieorganisatie. Immers, de organisatie werkt formeel ten behoeve van deze besturen. Maar uiteindelijk is die klant vanzelfsprekend de burger. De raad heeft vanuit haar volksvertegenwoordigende rol een cruciale positie om ook het perspectief van *de burger als klant* te borgen. Bij een ambtelijke fusie moet de fusieorganisatie twee groepen burgers bedienen: de inwoners van Langedijk en de inwoners van Heerhugowaard. Dienstverlening aan twee groepen inwoners is complexer dan aan één groep. Per definitie zullen er verschillen in beleid en uitvoering tussen de beide gemeenten zijn.

Het (goed) functioneren van de ambtelijke (fusie)organisatie is cruciaal om de gewenste publieke waarden te kunnen realiseren en de dienstverlening aan de burger op peil te houden. De rol van de raden om hierop te sturen, verandert niet door de ambtelijke fusie.

Bij een ambtelijke fusie heeft de raad echter minder (krachtige) invloed om te sturen op publieke meerwaarde, doordat deze sturingsmogelijkheden gedeeld worden met een andere raad. Dit uit zich bijvoorbeeld bij het vaststellen van de begroting van de ambtelijke fusieorganisatie en het geven van zienswijzen. Bovendien komt de raad in de praktijk, doordat sprake is van een extra bestuurlijke laag (het bestuur van de ambtelijke fusieorganisatie), op verdere afstand te staan.

Bij een bestuurlijke fusie is de sturing en controle vanuit de raad eenduidiger en is de afstand tot de ambtelijke organisatie minder groot.

6.5 Verschillen vanuit het perspectief van het college

Net als in een 'gewone' gemeentelijke organisatie staan de collegeleden bij een ambtelijke fusieorganisatie in dagelijks contact met de ambtenaren. Door middel van bijvoorbeeld portefeuillehoudersoverleggen, bilateralen, nota's en andere middelen sturen zij op de *inhoud*. Deze inhoudelijke sturing op publieke waarde is ook in het geval van een ambtelijke fusie goed mogelijk, zolang de dienstverlening van de organisatie aan het bestuur goed wordt georganiseerd en afgesproken (bijvoorbeeld per dienstverleningsovereenkomst) en de inhoudelijke aansluiting goed is geborgd. In die zin is er in theorie geen groot verschil ten opzichte van een bestuurlijke fusie.

Er zijn echter wel verschillen in termen van aansturing van de *organisatie* als zodanig:

- Bij een ambtelijke fusie is de invloed vanuit het college op de gemeentelijke organisatie kleiner – er is immers sprake van gedeelde invloed – dan in het geval van een bestuurlijke fusie.
- Een tweede verschil is dat in het geval van een ambtelijke fusie de sturing verloopt via een extra laag. Dit is het gevolg van de extra (bestuurlijke) laag boven de verbonden partij: het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie waarin een afvaardiging van de colleges zitting heeft. In het geval van een ambtelijke fusie is de afstand tussen het college en de ambtelijke organisatie daarom groter dan bij een bestuurlijke fusie.

Deze twee aspecten hangen bovendien met elkaar samen en maken dat het sturen op publieke meerwaarde (meer) complex is in het geval van een ambtelijke fusie ten opzichte van een bestuurlijke fusie.

6.6 Verschillen vanuit het perspectief van de raad

Hetgeen hiervoor is beschreven over de sturing op de ambtelijke organisatie door het college, geldt dus ook voor de raad.

- Bij een ambtelijke fusie is het sturen op de *ambtelijke fusieorganisatie* meer complex omdat invloed wordt gedeeld met de (gemeenteraad van de) andere gemeente.
- Tevens staan de raden bij een ambtelijke fusie meer op afstand staan doordat de ambtelijke fusieorganisatie een (extra) bestuurlijke laag kent (het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie).

Dit maakt sturing en grip op het realiseren van publieke waarde voor de raden in het geval van een ambtelijke fusie complexer dan in het geval van een bestuurlijke fusie.



Financiën

Hoofdstuk 7



7.1 Inleiding

Zowel een ambtelijke als een bestuurlijke fusie hebben financiële consequenties. Deze consequenties worden in dit hoofdstuk belicht.

7.2 Meerjarige vergelijking van de financiële positie van beide gemeenten

Anders dan bij een ambtelijke fusie, is het bij een bestuurlijke fusie voor de fusiepartner van belang om inzicht te hebben in de financiële positie van de andere gemeente. Immers, bij een ambtelijke fusie houden de beide partijen hun eigen begroting terwijl bij een bestuurlijke fusie de financiën worden samengevoegd. Dan wordt de vraag des te belangrijker: waar gaan we mee samen; hoe ziet de financiële positie van onze fusiepartner er eigenlijk uit?

Daarom wordt hier een meerjarige vergelijking van de *financiële positie* van beide gemeenten weergegeven op basis van de (wettelijk verplichte) kengetallen uit de begrotingen³).

Bij de beoordeling van de financiële positie van beide gemeenten wordt gebruik gemaakt van kengetallen. Dit zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de exploitatie of de balans. De nu volgende tabel geeft een definitie van de wettelijk verplichte kengetallen; tevens is per kengetal aangegeven wat de normering is. Hierbij wordt de normering zoals die door de provincie Noord-Holland wordt gehanteerd aangehouden. De normering geeft betekenis aan de score van een gemeente op een kengetal, waarbij verschillende bandbreedtes van kengetallen corresponderen met verschillende categorieën (A t/m C).

³) Naar aanleiding van de vernieuwing in het BBV zijn alle gemeenten vanaf begrotingsjaar 2017 verplicht een tabel met financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarstukken. Deze cijfers geven een globaal inzicht in de verwachte financiële ontwikkelingen van de gemeente. Ook moet er in de begroting een toelichting worden gegeven op de onderlinge verhouding tussen deze kengetallen en wat dat betekent voor de financiële positie van de gemeente.

Kengetal	Definitie	Normering		
		Cat. A	Cat. B.	Cat. C.
Netto schuldquote	De netto schuldquote geeft inzicht in de verhouding tussen de schulden en de inkomsten. Het geeft de mate aan waarin een organisatie aan de (rente)lasten van de schulden kan voldoen.	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote (gecorrigeerd voor leningen)	In vergelijking met de netto schuldquote wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Hoe lager deze percentages, hoe beter.	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio	Geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente.	>50%	20-50%	<20%
Structurele exploitatieruimte	Geeft aan welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Wanneer dit cijfer negatief is, betekent het dat het structurele deel van de begroting onvoldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen.	>0%	0%	<0%
Grondexploitatie	De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Kenmerkend voor grondexploitaties is dat de looptijd meerdere jaren is. Naarmate de inkomsten verder in de toekomst liggen, brengt dit meer rentekosten en risico's met zich mee.	<20%	20-30%	>35%
Belastingcapaciteit	Geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Als dit percentage laag ligt, betekent het dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven. Of dit wel of niet gebeurt is een beleidskeuze. Berekening: OZB + afvalstoffenheffing + rioolheffing - heffingskortingen	<95%	95-105%	>105%

Onderstaande tabellen tonen de scores van beide gemeenten op de verschillende kengetallen. Hierbij is van belang op te merken dat de scores in zekere zin een momentopname zijn en mede worden beïnvloed door externe factoren waar de gemeente geen invloed op heeft. Belangrijke factoren zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van de algemene uitkering en de ontwikkeling van de

huizenmarkt. Deze hebben zich beiden in de afgelopen periode gunstig ontwikkeld, hetgeen een positieve invloed had op de scores op de kengetallen. Daarom is het van belang om (a) de indicatoren in samenhang te beschouwen en (b) ook te kijken naar de ontwikkeling van de indicatoren over meerdere jaren.



Gemeente Langedijk Kengetallen	Verloop van de kengetallen					
	JR 2017	BG 2018	BG 2019	BG 2020	BG 2021	BG 2022
Netto schuldquote	126%	153%	137%	143%	133%	129%
Netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen)	112%	146%	130%	137%	128%	123%
Solvabiliteitsratio	22%	17%	16%	15%	15%	14%
Structurele exploitatieruimte	0%	7%	1%	1%	0%	1%
Grondexploitatie	51%	51%	35%	31%	28%	26%
Belastingcapaciteit	110%	115%	121%	121%	121%	121%

Bron: Programmabegroting 2019 gemeente Langedijk (pag. 141)

Uit de tabel kunnen ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Langedijk de volgende conclusies worden getrokken:

- De gemeente Langedijk heeft een schuldquote van 137%. Gecorrigeerd voor verstrekte leningen wordt dit 130%. Dit betekent dat een gedeelte van de schuldpositie van de gemeente Langedijk wordt veroorzaakt door verstrekte leningen. Dit betreft met name leningen aan woningbouwverenigingen. Beide kengetallen geven een indicatie dat de gemeente Langedijk een relatief hoge schuldpositie heeft, wanneer deze wordt afgezet tegen de inkomsten van de gemeente. De financiering van de schulden is daarmee een aandachtspunt voor de gemeente Langedijk. Meerjarig neemt de schuldpositie van de gemeente Langedijk iets af.
- De solvabiliteitsratio van de gemeente Langedijk is met 16% relatief aan de lage kant. Meerjarig neemt de solvabiliteit nog iets af, naar 14% in 2022. Dit gaat ten koste van de financiële weerbaarheid van de gemeente Langedijk.
- De structurele exploitatieruimte van de gemeente Langedijk is voor 2019 positief, net als het meerjarige beeld.
- De grondpositie in de gemeente Langedijk is met 35% relatief aan de hoge kant, al is deze in het afgelopen jaar al behoorlijk afgebouwd. In de komende jaren wordt de grondpositie verder afgebouwd naar 26% in 2022.
- Met een belastingcapaciteit van 121% scoort de gemeente Langedijk aan de hoge kant ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

De nu volgende tabel geeft inzicht in de scores van de gemeente Heerhugowaard.

Gemeente Heerhugowaard Kengetallen	Verloop van de kengetallen					
	JR 2017	BG 2018	BG 2019	BG 2020	BG 2021	BG 2022
Netto schuldquote	53%	54%	51%	52%	49%	41%
Netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen)	53%	53%	51%	52%	49%	40%
Solvabiliteitsratio	46%	44%	43%	39%	39%	42%
Structurele exploitatieruimte	4%	1%	2%	1%	1%	2%
Grondexploitatie	38%	33%	26%	23%	22%	16%
Belastingcapaciteit	90%	92%	97%	97%	97%	97%

Bron: Raadsbegroting 2019 gemeente Heerhugowaard (pag. 84)

Wat betreft de financiële positie van de gemeente Heerhugowaard kunnen uit de tabel de volgende conclusies worden getrokken:

- De gemeente Heerhugowaard heeft een schuldquote van 51% in 2019, ook wanneer deze wordt gecorrigeerd voor verstrekte leningen. Dit geeft een indicatie dat de gemeente Heerhugowaard goed in staat is om de huidige schuldpositie te financieren.
- De solvabiliteitsratio van de gemeente Heerhugowaard ligt met 43% iets onder de hoogste normeringscategorie van de provincie. Toch lijkt de gemeente Heerhugowaard op basis van dit kengetal, ook structureel, in staat om aan de financiële verplichtingen te blijven voldoen.
- De structurele exploitatieruimte is met 2% positief. Meerjarig schommelt de structurele exploitatieruimte, maar deze blijft positief.
- De grondexploitatie zit met 26% net boven de bandbreedte die de provincie hanteert. Het meerjarige beeld laat zien dat de grondpositie afneemt naar 16% in 2022, waarmee het volgens de norm van de provincie in de veilige categorie komt.
- De belastingcapaciteit in de gemeente Heerhugowaard zit op 97%, ook voor de komende jaren. Dit geeft een indicatie dat de ruimte om extra belasting te heffen voor de gemeente Heerhugowaard beperkt is.

Vergelijking woonlasten

Hiervoor werd zichtbaar dat het kengetal van de belastingcapaciteit van Langedijk hoger ligt dan dat van Heerhugowaard. Voor meer inzicht in de verschillen tussen beide gemeenten is een verdiepende vergelijking noodzakelijk naar de woonlasten. De woonlasten bestaan uit OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing. Voor de vergelijking is een meerpersoons huishouden (3 personen) met een WOZ-waarde van € 250.000 in beide gemeenten met elkaar vergeleken.

De nu volgende tabel laat zien dat zowel de OZB als de afvalstoffenheffing in Langedijk en Heerhugowaard voor een

meerpersoons huishouden ongeveer gelijk zijn. Het verschil in totale woonlasten wordt vooral veroorzaakt doordat de rioolheffing in Langedijk (€ 307) hoger is dan in Heerhugowaard (€ 170).

Gemeentelijke woonlasten	Langedijk	Heerhugowaard
OZB	€ 284	€ 291
Afvalstoffenheffing	€ 247	€ 253
Rioolheffing	€ 307	€ 170
Totale gemeentelijke lasten	€ 838	€ 714

Bron: Coelo – Lokale lasten calculator (2018)

Weerstandsvermogen

Naast de door het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) verplichte kengetallen zijn er nog andere kengetallen die inzicht geven in de financiële positie van gemeenten. Een belangrijk ander kengetal is het weerstandsvermogen. Bij de ratio weerstandsvermogen wordt de totale beschikbare weerstandscapaciteit (algemene reserve en onbenutte belastingcapaciteit) afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit (op basis van een risico inventarisatie). Dit kengetal geeft daarmee inzicht

in de omvang van de risico's van een gemeente in relatie tot de reserves. Het weerstandsvermogen is daardoor een belangrijke indicator van de financiële gezondheid van een gemeente.

Gemeenten zijn vrij in het bepalen van het eigen risicoprofiel. Hierbij kan bijvoorbeeld gerekend worden met verschillende zekerheidspercentages dat risico's zich voordoen. In de hierna volgende tabel zijn de weerstandsratio's voor beide gemeenten opgenomen.

Weerstandsvermogen	Berekening score	Normering	Toelichting
Heerhugowaard	€ 22.717.000/€ 11.385.000 = 2,0	B (ruim voldoende)	Er is gerekend met een zekerheidspercentage van 80%
Langedijk	€ 8.974.000 / € 3.084.000 = 2,9.	A (uitstekend)	Er is gerekend met een zekerheidspercentage van 95%

De gemeenteraad van Heerhugowaard heeft op 26 mei 2015 besloten om een streefwaarde voor de ratio weerstandsvermogen te hanteren van 1,1 en een zekerheidspercentage van 80%. De tabel laat zien dat Heerhugowaard ruim boven deze streefwaarde zit. De gemeenteraad van Langedijk heeft geen streefwaarde vastgesteld voor het weerstandsvermogen.

7.3 Impact op algemene uitkering: structureel en incidenteel

Deze paragraaf gaat in op de impact op de incidentele (extra) en de structurele (lagere) uitkering uit het gemeentefonds bij een herindeling. Een gespecialiseerd bureau (Frontin Pauw) is gevraagd om deze cijfers aan te leveren. De uitkomst is als volgt:

- *Structureel* stijgt de algemene uitkering met € 578.000 ten opzichte van de algemene uitkering van de beide gemeenten tesamen.
- De *incidentele* (dus eenmalige) bijdrage vanuit het Rijk voor frictiekosten komt in totaal uit op ongeveer € 7,8 miljoen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:
- In het jaar voorafgaand aan de herindeling (dus in 2021) ontvangen de gezamenlijke fusiepartners een kwart van de frictiebijdrage. Deze bedraagt ongeveer € 1,5 miljoen, en wordt gelijkelijk onder de partners verdeeld ongeacht de schaalgrootte (dus ieder € 777.000).
- Vanaf het jaar van herindeling wordt nog een bijdrage ontvangen van in totaal ongeveer € 6,2 miljoen. Deze wordt in 4 porties verdeeld, in het tempo 40 - 20 - 20 - 20 %.

De herindelingsmaatstaf is bedoeld ter dekking van eenmalige kosten die direct verband houden met de herindeling. Denk hierbij aan het in elkaar schuiven van de ambtelijke diensten, huisvesting, automatisering, harmoniseren van verordeningen en dergelijke. De ervaring leert dat de bijdrage voldoende is de kosten af te dekken. Een eventueel overschot kan voor andere doeleinden worden ingezet.

7.4 Effect harmonisatie OZB-tarieven

Bij een eventuele bestuurlijke fusie zullen de OZB-tarieven moeten worden geharmoniseerd. Er ontstaat immers één gemeente met één belastingtarief.

In de nu volgende tabel zijn de huidige tarieven (2018) van beide gemeenten opgenomen.

Type object/ grondslag	OZB-tarief Langedijk	OZB-tarief Heerhugowaard	Gemiddeld tarief
Woningen en roerende woonruimten			
Eigenaren	0,11358%	0,11638%	0,11498%
Niet-woningen en roerende bedrijfsruimten			
Eigenaren	0,20776%	0,29044%	0,24910%
Gebruikers	0,18362%	0,25905%	0,22134%

In deze rapportage wordt het effect op de huidige belastingopbrengst vanuit beide (dan voormalige) gemeenten berekend. Dit geldt ten aanzien van de volgende vier situaties waarbij het nieuwe tarief wordt vastgesteld op het niveau van:

1. De maximale tarieven (dus hoogste van de twee huidige gemeenten);
2. De minimale tarieven (dus laagste van de twee huidige gemeenten);
3. De gemiddelde tarieven van de twee gemeenten;
4. De tarieven van de andere gemeente.

De nu volgende tabel laat voor de (dan voormalige) gemeente *Heerhugowaard* het effect op de belastingopbrengsten opgebracht door de OZB-plichtigen zien voor de genoemde vier situaties.

	1. Maximale tarieven			2. Minimale tarieven		3. Gemiddelde tarieven ⁴⁾		4. Tarieven Langedijk	
	Huidige opbrengst Heerhugowaard	Opbrengst maximale tarieven	Verschil huidig -/- maximaal	Opbrengst minimale tarieven	Verschil huidig -/- minimaal	Opbrengst gemiddelde tarieven	Verschil huidig -/- gemiddeld	Opbrengst tarieven Langedijk	Verschil huidig -/- tarieven Langedijk
Woningen en roerende woonruimten									
Eigenaren	€ 5.615.002	€ 5.615.002	€ 0	€ 5.479.910	-€ 135.092	€ 5.547.456	-€ 67.546	€ 5.479.910	-€ 135.092
Niet-woningen en roerende bedrijfsruimten									
Eigenaren	€ 3.120.023	€ 3.120.023	€ 0	€ 2.231.841	-€ 888.182	€ 2.675.932	-€ 444.091	€ 2.231.841	-€ 888.182
Gebruikers	€ 2.289.005	€ 2.289.005	€ 0	€ 1.622.494	-€ 666.511	€ 1.955.793	-€ 333.211	€ 1.622.494	-€ 666.511
Totaal	€ 11.024.029	€ 11.024.029	€ 0	€ 9.334.245	-€ 1.689.784	€ 10.179.181	-€ 844.848	€ 9.334.245	-€ 1.689.784
Verschil (%) met huidige opbrengst		0,0%		-15%		-7,7%		-15,3%	

4) Bij de gemiddelde tarieven zien we een verschil in omvang tussen de daling in opbrengsten in de gemeente Heerhugowaard en de stijging in de gemeente Langedijk. Dit verschil wordt veroorzaakt door het feit dat de gemeente Heerhugowaard een grotere belastingopbrengst heeft dan de gemeente Langedijk.

De nu volgende tabel laat voor de (dan voormalige) gemeente *Langedijk* het effect op de belastingopbrengsten opgebracht door de OZB-plichtigen zien voor de genoemde vier situaties.

	1. Maximale tarieven			2. Minimale tarieven		3. Gemiddelde tarieven		4. Tarieven Heerhugowaard	
	Huidige opbrengst Langedijk	Opbrengst maximale tarieven	Verschil huidig -/- maximaal	Opbrengst minimale tarieven	Verschil huidig -/- minimaal	Opbrengst gemiddelde tarieven	Verschil huidig -/- gemiddeld	Opbrengst tarieven Heerhugowaard	Verschil huidig -/- tarieven HH
Woningen en roerende woonruimten									
Eigenaren	€ 3.276.166	€ 3.356.931	€ 80.765	€ 3.276.166	€ 0	€ 3.316.549	€ 40.382	€ 3.356.931	€ 80.765
Niet-woningen en roerende bedrijfsruimten									
Eigenaren	€ 886.350	€ 1.239.081	€ 352.731	€ 886.350	€ 0	€ 1.062.715	€ 176.366	€ 1.239.081	€ 352.731
Gebruikers	€ 599.488	€ 845.754	€ 246.266	€ 599.488	€ 0	€ 722.637	€ 123.149	€ 845.754	€ 246.266
Totaal	€ 4.762.004	€ 5.441.766	€ 679.762	€ 4.762.004	€ 0	€ 5.101.902	€ 339.897	€ 5.441.766	€ 679.762
Verschil (%) met huidige opbrengst		14,3%		0%		7,1%		14,3%	

We kunnen uit deze analyse de volgende conclusies trekken:

- De gemeente Heerhugowaard heeft hogere OZB-tarieven dan de gemeente Langedijk. Dit betreft met name de tarieven voor niet-woningen en roerende bedrijfsruimten.
- De bandbreedte voor de inkomsten uit OZB voor de verschillende scenario's is als volgt: de grootste stijging (bij het hanteren van de maximale tarieven) is € 680.000 en de grootste daling (bij minimale tarieven) is -/- € 1.690.000. Wanneer de gemiddelde tarieven worden gehanteerd dalen de OZB inkomsten met ongeveer € 505.000.

7.5 Governance en de daarmee samenhangende kosten

De ambtelijke organisatie wordt bij *een ambtelijke fusie* een nieuwe verbonden partij voor de beide gemeenten. De twee colleges van B&W sturen deze ambtelijke organisatie gezamenlijk aan. Bij een bestuurlijke fusie verdwijnt de gelaagdheid in de aansturing. De ambtelijke organisatie wordt weer een 'regulier' ambtelijk apparaat dat rechtstreeks wordt aangestuurd door één college van B&W. Dit verschil in gelaagdheid heeft gevolgen

voor de wijze van aansturen en dus de formatie. Dit is verbonden aan de meer complexe situatie bij een ambtelijke fusie.

Financiële implicaties rond benodigde functies

Nu wordt ingegaan op de implicaties van alleen een ambtelijke of ook bestuurlijke fusie op de ambtelijke organisatie en de benodigde formatie en de daarmee samenhangende financiën. De nu volgende tabel bevat een functievergelijking van een ambtelijke fusie met een bestuurlijke fusie.

Overzicht verschillen ambtelijke en bestuurlijke fusie		
	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Bestuurlijk niveau	1 Huidige twee burgemeesters	Eén burgemeester
	2 Huidige twee griffiers	Eén griffier
	3 Huidig aantal wethouders	Twee tot drie wethouders minder
	4 52 raadsleden	37 raadsleden
	5 Huidige zeven griffiemedewerkers	Twee griffiemedewerkers minder
Organisatieniveau	6 Huidige twee gemeentesecretarissen	Eén gemeentesecretaris
	7 Huidige twee keer secretariële ondersteuning	Eén secretariële ondersteuning
	8 Vijf bestuursadviseurs	Hetzelfde aantal bestuursadviseurs
	9 Eén controller	Eén controller
	10 Grotere financiële administratie door 3x P&C cyclus i.p.v. 2x	Kleinere financiële administratie door éénmalige P&C cyclus
	11 Eén functionaris Gegevensbescherming	Eén functionaris Gegevensbescherming
	12 Eén CISO	Eén CISO

De financiële implicaties van deze verschillen zijn de volgende:

- Bij een bestuurlijke fusie dalen de structurele kosten van de bestuurlijke organisatie aanzienlijk. Hoewel de functionarissen wat duurder zijn, worden het er ook minder dan in het geval van een ambtelijke fusie. Het exacte verschil is in deze fase niet exact te becijferen (want afhankelijk van te maken keuzes) maar ligt waarschijnlijk tussen € 400.000 en € 600.000.
- Bij een bestuurlijke fusie is daarnaast (mogelijk) sprake van wachtgeld en afvloeiingsregelingen van bestuur, griffier en gemeentesecretaris, maar deze zijn incidenteel. Deze (mogelijke) kosten zijn nu niet te becijferen. Uit de incidentele algemene bijdrage van het Rijk van ruim €7 miljoen, kunnen onder meer deze kosten worden gedekt.
- Bij een bestuurlijke fusie is op organisatieniveau twee tot vier fte minder nodig in vergelijking met een ambtelijke fusie. Dit betreft de secretariële ondersteuning en op de financiële administratie. Het financiële voordeel hiervan becijferen wij op € 150.000 tot € 300.000.

De maandsalarissen

In onderstaande tabel zijn ter indicatie de maximale maandsalarissen van de burgemeester, wethouders en raadsleden opgenomen

Aantal inwoners	Vergoeding raadslid	Bezoldiging wethouder	Bezoldiging burgemeester
24.001 t/m 40.000	€ 959	€ 6.335	€ 7.988
40.001 t/m 60.000	€ 1.248	€ 6.960	€ 8.661
60.001 t/m 100.000	€ 1.461	€ 7.584	€ 9.390

7.6 Financiële implicaties van de wijze van werken

De complexere organisatie in het geval van een ambtelijke fusie (ten opzichte van een bestuurlijke fusie) uit zich ook in de volgende onderwerpen:

- impact op bedrijfsvoeringsfuncties;
- impact op ICT;
- harmonisatie en standaardisatie van (uitvoeringsbeleid, processen, procedures, systemen).

Impact op bedrijfsvoeringsfuncties (exclusief ICT)

In het hoofdstuk over bedrijfsvoering wordt aandacht besteed aan de inhoudelijke consequenties voor huisvesting en de financiële functie. Wat betreft de financiële consequenties geldt het volgende ten aanzien van een ambtelijke versus een bestuurlijke fusie:

- Investeringen: bij een bestuurlijke fusie is, ten opzichte van de bestuurlijke fusie, sprake van minder kosten voor huisvesting. Er zijn hier slechts één plaats voor het college en één raadszaal nodig. Op dit moment kan de precieze kostenverlaging niet worden berekend omdat nu geen definitieve politiek-bestuurlijke keuzes zijn gemaakt ten aanzien van huisvesting.
- Financiële functie: bij een ambtelijke fusie bestaan er drie P&C-cycli: voor beide gemeenten en voor de ambtelijke fusieorganisatie. Bij een bestuurlijke fusie bestaat er maar één P&C-cyclus, namelijk die van de nieuwe gemeente. De twee extra P&C-cycli waarvan sprake is bij een ambtelijke fusie zorgen voor een toename van de structurele kosten voor de financiële functie leidt van circa € 150.000 (2 fte). Bij een bestuurlijke fusie is hier geen sprake van.

De aanname is dat veel contracten in de bedrijfsvoering aflopen voor de datum van herindeling en niet leiden tot (significante) contractuele frictiekosten.

Impact op informatievoorziening/ICT

In het hoofdstuk over bedrijfsvoering wordt aandacht besteed aan de inhoudelijke consequenties voor informatievoorziening/ICT. Om een indicatie te geven van de verschillen tussen een ambtelijke en bestuurlijke fusie op het gebied van informatievoorziening/ICT vanuit financieel perspectief, is een uitgebreide inventarisatie gedaan voor beide gemeenten (op basis van de huidige situatie).

Hierbij is onderscheid gemaakt tussen:

- extra kosten voor personele inzet;
- meerkosten aan techniek en licenties.

De resultaten van de inventarisatie zijn in de hierna volgende tabel gepresenteerd voor beide gemeenten. Dit betreft de indicatieve meerkosten van een ambtelijke fusie in vergelijking met een bestuurlijke fusie.

Meerkosten informatievoorziening/ICT ambtelijke t.o.v. bestuurlijke fusie	Personeel	Techniek en licenties	Totaal
Heerhugowaard	€ 300.000	€ 210.000	€ 510.000
Langedijk	€ 80.000	€ 190.000	€ 270.000
Totaal	€ 380.000	€ 400.000	€ 780.000

Voor de gemeente Heerhugowaard zijn de structurele meerkosten in geval van een ambtelijke fusie, afgezet tegen een bestuurlijke fusie, becijferd op € 510.000. Hiervan is € 300.000 voor extra personele kosten en € 210.000 voor extra kosten aan techniek en licenties. Voor de gemeente Langedijk gaat het om een bedrag van € 270.000, waarvan € 80.000 aan extra personele kosten en € 190.000 aan extra kosten aan techniek en licenties. In totaal komt de inschatting van de structurele meerkosten van een ambtelijke fusie ten opzichte van een bestuurlijke fusie voor de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk uit op € 780.000.

Hierbij is overigens geen rekening gehouden met de investeringen in de generieke informatievoorziening die de komende jaren gaan plaatsvinden.

Kostenverdeling in relatie tot uitnutting van capaciteit

Een vraagstuk wat speelt bij een ambtelijke fusie is dat het aandeel van elke gemeente in de kostenverdeelsleutel in verhouding moet staan tot de ambtelijke capaciteit waar elke gemeente een beslag op doet. Om bij te houden hoeveel elke gemeente benut van de ambtelijke capaciteit, zal een systeem ingericht moeten worden. Belangrijk onderdeel hiervan is een urenregistratie voor beleidsmedewerkers, adviseurs en projectleiders. Indien er voor wordt gekozen om *niet* een dergelijke systematiek in te richten, leert de ervaring bij andere ambtelijke organisaties dat er onevenwichtigheden kunnen ontstaan tussen wat een gemeente betaald en het beslag van de betreffende gemeente op de ambtelijke capaciteit. Indien dit het geval blijkt te zijn, zet dit druk op de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten.

Een dergelijke systematiek is niet nodig voor een bestuurlijke fusie.

7.7 Fiscale gevolgen ambtelijke fusie

Een ambtelijke fusie heeft fiscale gevolgen. Tot nu toe konden ambtelijke fusieorganisaties gebruik maken van de zogenaamde koepelvrijstelling. Hierdoor hoefde de ambtelijke fusieorganisatie voor haar dienstverlening geen btw in rekening te brengen bij de deelnemende gemeenten. Vanuit Europese wetgeving is er echter druk ontstaan om de koepelvrijstelling af te schaffen, vanuit de gedachte dat deze vrijstelling 'eerlijke' concurrentie tussen marktpartijen en overheidsorganisaties zou belemmeren.

De stand van zaken ten aanzien van afschaffen van de koepelvrijstelling is op dit moment als volgt. De staatssecretaris van Financiën heeft het eerdere voornemen om de BTW-koepelvrijstelling voor overheden per 1 januari 2019 te gaan beperken opgeschort. Er is echter (nog) geen sprake van een definitief afstel. Dit laatste is afhankelijk van besluitvorming in Europa. Nederland spant zich in om de koepelvrijstelling voor overheden te kunnen behouden, maar tot nu toe heeft dat nog niet tot positief resultaat geleid. Een goede afloop is dan ook niet te garanderen. Om het belang van Nederland en decentrale overheden op Europees niveau voor het voetlicht te kunnen brengen, wordt momenteel door de VNG onderzocht welk financieel belang met de (afschaffing van de) koepelvrijstelling voor decentrale overheden gemoeid is.

Bij een ambtelijke fusie lopen de gemeenten drie verschillende risico's op fiscaal gebied. Het belangrijkste risico is dat BTW in rekening gebracht moet worden. Het betreft hier BTW over de gehele dienstverlening van de fusieorganisatie. Het grootste gedeelte van deze btw kan teruggevorderd worden via het btw-compensatiefonds. Voor de activiteiten waarbij een

gemeente als 'ondernemer' (voor de Belastingdienst) optreedt, kan zij de BTW niet terugvorderen. Dit zorgt voor een kostprijsverhogend effect en wordt ook wel uitgedrukt in een 'mengpercentage'. In de uitgangssituatie hebben beide gemeenten ook al een mengpercentage.

Een tweede fiscaal risico bij een ambtelijke fusie zit in het verschil tussen het huidige mengpercentage en het mengpercentage van de nieuwe organisatie. Als dit mengpercentage hoger is dan in de uitgangssituatie, heeft dit een financieel nadelige impact.

In de derde plaats zit er op landelijk niveau een grens aan het btw-compensatiefonds. Wanneer (gemeentelijke) overheden meer compenseren dan het plafond van het BTW-compensatiefonds, dan wordt dit verschil evenredig gekort in de algemene uitkering vanuit het Rijk. De gemeenten Langedijk en Heerhugowaard hebben weinig invloed op het overschrijden van dit plafond. Daarnaast is ook de vraag hoeveel de uitkering van de beide gemeenten gekort zou worden, nu het verschil over alle gemeenten in Nederland wordt verdeeld.

Om een eerste indicatie te krijgen van de omvang van de financiële risico's voor beide gemeenten in geval van het vervallen van de koepelvrijstelling, hebben wij onderstaande berekening uitgevoerd. De belangrijkste component in de begrotingen van de ambtelijke organisatie zijn de personele lasten. De personele lasten in de begrotingen 2019 van Heerhugowaard en Langedijk is hier vermenigvuldigd met het percentage BTW wat niet teruggevorderd kan worden. Voor beide gemeenten is dit percentage ongeveer 5%.

Gemeente	Personele lasten (begroting 2019)	BTW (21%)	Niet terug te vorderen btw %	Niet terug te vorderen btw (= kostenverhogend)
Heerhugowaard	€ 25,66 miljoen	€ 5.389.440	(+/-) 5%	€ 269.472
Langedijk	€ 13,55 miljoen	€ 2.845.080	(+/-) 5%	€ 142.254

De tabel laat zien dat voor de gemeente Heerhugowaard het BTW-risico, wanneer de koepelvrijstelling komt te vervallen, op de personele lasten uitkomt op ongeveer € 270.000. Voor de gemeente Langedijk is dit risico becijferd op ongeveer € 142.000. Een en ander zal te zijner tijd -als eenmaal duidelijk is hoe de wetgeving er exact uit komt te zien- door een fiscaal specialist nader onderzocht moeten worden.

Deze fiscale vraagstukken en risico's spelen niet bij een bestuurlijke fusie.

7.8 Overige thema's met mogelijke financiële implicaties

Voor een aantal van de onderzochte thema's geldt dat er mogelijk wel een verschil is tussen een ambtelijke en een bestuurlijke fusie vanuit financieel perspectief, maar die in deze fase niet gekwantificeerd kunnen worden. We noemen:

- Wat betreft het loonebouw zijn op hoofdlijnen de verschillen in de indeling in schalen onderzocht. Hieruit komt naar voren dat Heerhugowaard relatief meer hoge schalen heeft dan Langedijk. Bij zowel een ambtelijke als een bestuurlijke fusie is er een risico op een opwaartse druk op het loonebouw, mede als gevolg van de onderlinge verschillen. Bij een bestuurlijke fusie zullen echter zowel de burgemeester als de gemeentesecretaris in een hogere schaal terecht komen. Het loonebouw wordt dan langgerechter. Het risico op opwaartse druk op het loonebouw lijkt bij een bestuurlijke fusie daarom groter dan bij een ambtelijke fusie.
- Bij een bestuurlijke fusie zijn - in de situatie dat de bestuurlijk en ambtelijke organisatie in één pand worden gehuisvest - geen reisbewegingen nodig. Bij een ambtelijke fusie is dat wel het geval. De reistijd tussen Langedijk en Heerhugowaard bedraagt zowel per fiets als per auto circa 15 minuten.

Tot slot is een aantal thema's onderzocht, waarvoor de conclusie was dat er -vanuit financieel perspectief- geen verschillen zijn tussen een ambtelijke en een bestuurlijke fusie. Het gaat dan om de volgende thema's:

- Er geldt een baangarantie voor alle medewerkers. Er is hierbij geen verschil tussen een ambtelijke en bestuurlijke fusie.
- Bij de financiering van Gemeenschappelijke Regelingen in de vorm van een BVO, moeten banken van De Nederlandsche Bank (DNB) een strakker regime hanteren. Omdat sprake zou zijn van een hoger risico dan bij (individuele) gemeenten, hanteert DNB hanteert een zogeheten 20%-weging. Dit betreft Europese regelgeving. Concreet houdt dit in dat een BVO tegen minder gunstigere voorwaarden rood kan staan in rekening-courant en financiering (lang/kort) tegen minder gunstige tarieven uit de markt krijgt. Dit is op te lossen door de financiering van de ambtelijke organisatie via de gemeenten te laten lopen.
- Ten aanzien van huisvesting is al een aantal keuzes gemaakt. Zie hiervoor het hoofdstuk over bedrijfsvoering. Er is daarmee geen verschil in financiële effecten tussen een ambtelijke of een bestuurlijke fusie. In aanvulling hierop geldt voor de medewerkers van Langedijk die gaan werken in het stadskantoor van Heerhugowaard dat sprake is van een wijziging van standplaats. Dit leidt tot een onderhandeling met de vakbonden over een eventuele vergoeding van reiskosten en reistijd. De uitkomsten van deze onderhandeling staan los van de keuze voor een ambtelijke of een bestuurlijke fusie.
- Er heeft een analyse plaatsgevonden van de verschillen in afschrijvingstermijnen tussen beide gemeenten. Naarmate de afschrijvingstermijnen tussen beide gemeenten meer uiteenlopen, zal er bij een bestuurlijke fusie meer sprake zijn van mogelijke versnelde afschrijvingen. De uitkomst van deze analyse is dat de mate van details in de afschrijvingstermijnen van de gemeente Heerhugowaard iets groter is dan in de gemeente Langedijk. Er zijn echter geen hele grote verschillen tussen beide gemeenten aangetroffen. Het lijkt voor de hand te liggen om voorafgaand aan een eventuele bestuurlijke fusie de afschrijvingstermijnen en percentages te uniformeren en het verschil ten gunste/laste te laten komen van de het eigen vermogen van de latende gemeente. In geval van een ambtelijke fusie is harmonisering niet nodig (maar wel aan te bevelen, vanuit efficiency oogpunt).
- Tot slot is de verwachting dat er geen sprake zal zijn van substantiële inkoopvoordelen bij een bestuurlijke fusie ten opzichte van een ambtelijke fusie. Uitzondering hierop is ICT; zie hiervoor eerder in dit hoofdstuk.

Conclusie

Hoofdstuk 8

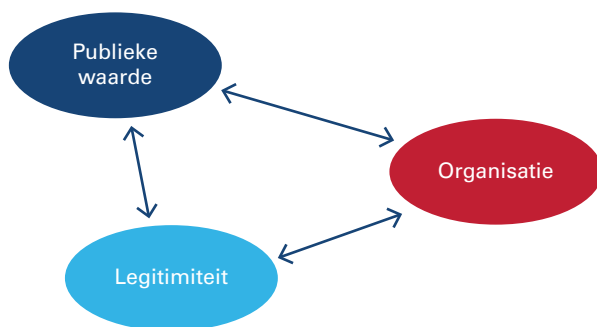


Deze rapportage bedrijfsplan maakt een vergelijking tussen twee eindscenario's: een ambtelijke fusie tussen Langedijk en Heerhugowaard of een bestuurlijke fusie tussen Langedijk en Heerhugowaard. Deze twee eindscenario's zijn belicht vanuit de volgende sporen:

- a. Visie
- b. Dienstverlening en primaire processen
- c. Organisatie-inrichting
- d. Bedrijfsvoering
- e. Bestuurlijk-juridische aspecten
- f. Financiën

Bij het wegen van deze scenario's staat het belang van de gemeenschappen van Langedijk en Heerhugowaard centraal: met welk scenario zijn de gemeenschappen het beste gediend?

Zoals geschetst in de inleiding, is de 'public value'-benadering van Mark Moore het vertrekpunt voor deze weging. De conclusie van deze rapportage bedrijfsplan is daarom gestructureerd langs de drie aspecten van deze benadering: publieke waarde, organisatie en legitimiteit. Het zijn de conclusies van de onderdelen van het onderzoek. Hiermee wordt materiaal gegeven om vervolgens te kunnen wegen. Die afweging is politiek-bestuurlijk.



8.1 Publieke waarde

De nieuwe organisatie, of dat nu in het scenario van een ambtelijke of bestuurlijke fusie is, heeft uiteindelijk het doel om de juiste dienstverlening te leveren. Het gaat om publieke waarde die moet worden gerealiseerd voor de inwoners en ondernemers binnen de gemeente(n). Dit vraagt om een onderliggende visie op beide scenario's: welke publieke waarden worden er bij een ambtelijke dan wel een bestuurlijke fusie gecreëerd?

Bij een *ambtelijke fusie* is het essentieel dat Heerhugowaard en Langedijk een gezamenlijke visie hebben op waarom zij ambtelijk willen fuseren. Uiteenlopende uitgangspunten en perspectieven kunnen in de toekomst namelijk zorgen voor een belemmering in de samenwerking.

De gemeenten hebben dan ook uitgesproken wat voor hen het beoogd resultaat is van de ambtelijke fusie. Zij richten zich op drie (hoofd)doelstellingen: het verhogen van de kwaliteit, het verlagen van de kwetsbaarheid en het versterken van hun positie in de regio. Daarbij wordt opgemerkt dat er op verschillende vlakken reeds een (meer of minder intensieve) samenwerking is. Dat gebeurt op het vlak van inhoudelijke ambities zoals het sociaal domein en de Omgevingswet, met diensten zoals handhaving en in ondersteunende functies zoals ICT.

Bij een *bestuurlijke fusie* ontstaat een nieuwe gemeente. Wanneer de raden van Heerhugowaard en Langedijk ervoor kiezen om een bestuurlijke fusie verder te verkennen, wordt er een herindelingsontwerp opgesteld. Daarin staat de visie op de nieuwe gemeente centraal. In hoofdstuk 2 zijn de eerste mogelijke contouren van het kernverhaal van de nieuwe gemeente geschetst.

Voor de belangrijkste beleidsterreinen is op een rij gezet wat de aandachtspunten zijn bij een ambtelijke fusie en een bestuurlijke fusie.

	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Sociaal domein		
Bijstand, begeleiding naar werk, minimabeleid en schuldhulpverlening	Het is van belang de contacten op het gebied van schuldhulpverlening aan te halen tussen de gemeenten en HALte werk.	Het is van belang de contacten op het gebied van schuldhulpverlening aan te halen tussen de gemeenten en HALte werk.
Wmo en jeugdzorg	Dienstverlening kan per gemeente verschillen.	Dienstverlening dient binnen afzienbare tijd gelijk getrokken te worden. Dit betekent een aanzienlijke inspanning en mogelijk ingrijpende keuzes voor medewerkers en partners in het zorglandschap.
Leerplicht en leerlingenvervoer	Door de huidige organische manier van elkaar opzoeken zijn quick wins te behalen.	Door de huidige organische manier van elkaar opzoeken zijn quick wins te behalen.
Bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid	De financiële risico's blijven bij de gemeenten afzonderlijk.	De financiële risico's worden gezamenlijk gedragen.
Fysiek domein		
Visie- en beleidsvorming	Het is onvermijdelijk dat – ook gegeven de aanpassingen in de organisatiestructuur – op dezelfde wijze via programma's etcetera gestuurd gaat worden. De accenten zullen in de programma's gelegd moeten worden. Uiteraard is ruimte voor andere doelen en ambities.	Er is per definitie sprake van harmonisatie.
Toegang tot de gemeenten	De toegankelijkheid is langs min of meer dezelfde lijnen georganiseerd. Hieruit vloeien geen wezenlijke aandachtspunten voort.	De toegankelijkheid is langs min of meer dezelfde lijnen georganiseerd. Hieruit vloeien geen wezenlijke aandachtspunten voort.
Leges	Er mogen verschillen in uitwerking van de leges optreden.	Er kunnen er geen verschillen in de uitwerking van de leges optreden.
Beheer en onderhoud / openbare werken	De ambities van de beide gemeenten kunnen los van elkaar blijven voortbestaan en door de nieuwe organisatie voor de beide gemeenten gelijk of verschillend worden ingevuld.	De ambities worden gelijk getrokken. Uiteraard is ruimte voor een gedifferentieerde (gebieds)aanpak.
Uitbesteding en thuishaken	Er zijn twee mogelijkheden om te harmoniseren. Ofwel Langedijk draagt aanvullend taken over aan de RUD-NHN, ofwel Heerhugowaard neemt de taken terug. Inhoudelijk verschillen de ambities niet.	Accentverschillen in de uitvoering moeten worden weggenomen.
Omgevingswet	Er wordt reeds toegewerkt naar één strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Dat is een belangrijke gezamenlijke basis. Op termijn zal tevens sprake zijn van een gedeelde digitale omgeving.	In aanvulling op de strategische visie die wordt ontwikkeld en de gedeelde digitale omgeving, dienen de beleidsprincipes dienen te worden geharmoniseerd. De ruimtelijke uitwerking mag verschillen, de wijze waarop vraagstukken benaderd worden niet.
Veiligheid		
Beleid en uitdagingen	Beleid zou snel geharmoniseerd zou kunnen worden, nu bij beide gemeenten al binnen de gedeelde kaders van het RBP wordt gewerkt. Wel moet er aandacht zijn voor de verschillende evenementen en accentverschillen daartussen. Er moeten naar verwachting twee aparte Lokale Integrale Veiligheidsplannen worden gemaakt.	Beleid zou snel geharmoniseerd zou kunnen worden, nu bij beide gemeenten al binnen de gedeelde kaders van het RBP wordt gewerkt. Wel moet er aandacht zijn voor de verschillende evenementen en accentverschillen daartussen. Er zal er één Lokaal Integraal Veiligheidsplan worden gemaakt.
Organisatie, uitvoering en samenwerking	De verwachting is dat organisatie en uitvoering redelijk eenvoudig en snel geharmoniseerd kunnen worden.	De verwachting is dat organisatie en uitvoering redelijk eenvoudig en snel geharmoniseerd kunnen worden. Er is bovendien sprake van één burgemeester die verantwoordelijk is voor de openbare orde.
Publiekszaken		
Publiekszaken	De kans is groot dat in beide scenario's de face-to-face dienstverlening via dezelfde vier 'front-offices' zal gaan lopen. Er is telkens (wettelijk) sprake van twee verschillende gegevensbestanden, waardoor minder efficiënt gewerkt kan worden. Er zal worden toegewerkt naar een efficiënte inrichting van systemen en processen.	De kans is groot dat in beide scenario's de face-to-face dienstverlening via dezelfde vier 'front-offices' zal gaan lopen. Er is per definitie sprake van harmonisatie en standaardisatie van systemen en werkprocessen.

8.2 Legitimiteit

Publiek handelen dient gelegitimeerd te zijn. Die legitimiteit gaat verder dan wettelijke regels. Het gaat ook om draagvlak onder formele en informele stakeholders, en de vraag in hoeverre doelstellingen kunnen worden meegegeven die worden vertaald naar resultaat. In welk scenario kan deze legitimiteit het beste worden vormgegeven?

In het scenario ambtelijke fusie wordt er een nieuwe verbonden partij (een gemeenschappelijke regeling) opgericht, waarin de ambtelijke organisatie is ondergebracht. De twee colleges van B&W sturen samen deze verbonden partij – de ambtelijke fusieorganisatie – aan. In het scenario bestuurlijke fusie is géén sprake van een nieuwe verbonden partij. Het college stuurt, zoals gebruikelijk, direct op de ambtelijke organisatie.

Bij een *ambtelijke fusie* is het sturen op de ambtelijke fusieorganisatie complexer, omdat invloed wordt gedeeld met de (gemeenteraad van de) andere gemeente. Er is sprake van gedeelde invloed. Tevens staan de raden bij een ambtelijke fusie meer op afstand doordat de ambtelijke fusieorganisatie een (extra) bestuurlijke laag kent (het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie).

Bij een *bestuurlijke fusie* is de sturing en controle vanuit de raad eenduidiger en is de afstand tot de ambtelijke organisatie minder groot. Sturing en grip door raden op het realiseren van publieke waarde is dus complexer in het geval van een ambtelijke fusie dan in het geval van een bestuurlijke fusie.

8.3 Organisatie

Uiteindelijk is capaciteit in termen van mensen en (financiële) middelen noodzakelijk om de publieke waarde daadwerkelijk voort te brengen. Een organisatie moet de publieke waarde kunnen realiseren en wordt daarbij beoordeeld op kwaliteit (aard van de producten), kwetsbaarheid (continuïteit van dienstverlening) en kosten. In welk scenario kan resultaat worden geleverd met de meeste kwaliteit, de laagste kwetsbaarheid en zijn de kosten het laagst?

Organisatie-inrichting

De organisatieprincipes die in het haalbaarheidsonderzoek zijn vastgesteld, gelden zowel bij een ambtelijke fusie als bij een bestuurlijke fusie. De conclusie van het spoor 'organisatie-inrichting' is dat de scenario's weinig effect hebben op de organisatie-inrichting. De bestuurlijke en ambtelijke top ziet er in beide scenario's wel anders uit. Bij een ambtelijke fusie is deze top groter, hoofdzakelijk doordat bij een ambtelijke fusie de twee colleges van B&W, de twee gemeenteraden en hun ondersteuning in stand worden gehouden.

Bedrijfsvoering

Het spoor 'bedrijfsvoering' laat zien dat de bedrijfsvoering bij een ambtelijke fusie complexer en duurder is dan bij een bestuurlijke fusie. Voor informatievoorziening en ICT geldt dat de architectuur van de informatievoorziening complexer is bij een ambtelijke fusie dan bij een bestuurlijke fusie. Dat komt allereerst door wettelijke verplichtingen, zoals de AVG en de Archiefwet. Daarnaast kunnen bij een ambtelijke fusie de twee gemeenten andere wensen hebben, zowel wat betreft informatievoorziening als privacy- en beveiligingsstandaarden. Voor wat betreft huisvesting, zal bij een bestuurlijke fusie de politiek-bestuurlijke organisatie op één plek gehuisvest worden, terwijl er bij een ambtelijke fusie twee locaties zijn. Ten slotte leidt een ambtelijke fusie tot meer werk en meer benodigde informatie op de financiële functie. Dit betreft in ieder geval 2 fte.

Financiën

De nevenstaande tabel bevat een samenvattend overzicht van de financiële verschillen tussen een ambtelijke en bestuurlijke fusie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele effecten, en tussen baten en lasten. Ter toelichting:

- In geval van een bestuurlijke fusie wordt vanuit het Rijk een incidenteel budget voor de frictiekosten van de herindeling beschikbaar gesteld. In geval van Heerhugowaard en Langedijk gaat dit om een bedrag van in totaal € 7.800.000. In geval van een ambtelijke fusie wordt er geen bedrag door het Rijk beschikbaar gesteld.
- De structurele financiële verschillen tussen een ambtelijke en bestuurlijke fusie zitten met name aan de lastenkant. Zo zijn de kosten aan administratieve ondersteuning in geval van een ambtelijke fusie hoger dan bij een bestuurlijke fusie (4 fte verschil). Daarnaast zijn de indicatieve (gezamenlijke) kosten voor informatievoorziening/ICT bij een ambtelijke fusie € 780.000 hoger dan bij een bestuurlijke fusie. Daarbij zijn de kosten voor de bestuursondersteuning in het geval van een bestuurlijke fusie tussen € 400.000 en € 600.000 lager dan bij een ambtelijke fusie. Bij elkaar opgeteld zorgt dit voor een verschil in structurele lasten tussen € 1.430.000 en € 1.630.000.
- Aan de batenkant betreft het verschil tussen een ambtelijke fusie en een bestuurlijke fusie de volgende elementen:
 - De structurele toename van de uitkering uit het gemeentefonds: € 578.000.
 - Een wijziging van de inkomsten uit de OZB. Hierin kan de toekomstige gemeente verschillende keuzen maken. Hierbij zijn grofweg drie varianten te onderscheiden:

de tarieven bepalen op het niveau van de gemeente met de laagste tarieven (-/- € 1.690.000), de tarieven bepalen op het gemiddelde niveau van de beide voormalige gemeenten (-/- € 505.000) of de tarieven bepalen op het niveau van de gemeente met de hoogste tarieven (€ 680.000).

Samenvattende financiële vergelijking bestuurlijke fusie versus ambtelijke fusie	Bedrag (€)	Baten/ Lasten	Mate van zekerheid
Incidenteel			
Incidentele herindelingsuitkering gemeentefonds	€ 7.800.000	Baten	Groot
Totaal incidentele extra baten bestuurlijke fusie (in vergelijking met ambtelijke fusie)	€ 7.800.000		
Structureel			
Extra formatie financiën (2 fte) ambtelijk (t.o.v. bestuurlijk)	€ 150.000	Lasten	Groot
Secretariële ondersteuning (2 fte) ambtelijk (t.o.v. bestuurlijk)	€ 100.000	Lasten	Groot
Verschil kosten informatievoorziening/ICT ambtelijk (t.o.v. bestuurlijk)	€ 780.000	Lasten	Middel
Daling kosten (ondersteuning) bestuur (t.o.v. ambtelijk)	-/- € 400.000 - € 600.000	Lasten	Middel
Subtotaal structurele extra lasten ambtelijke fusie (in vergelijking met bestuurlijke fusie)	€ 1.430.000 - € 1.630.000		
Daling opbrengsten OZB (op basis van gemiddeld tarief)	p.m. (zie toelichting)	Baten	Onzeker
Structurele stijging uitkering gemeentefonds	€ 578.000	Baten	Groot
Subtotaal structurele extra baten bestuurlijke fusie (in vergelijking met ambtelijke fusie)	€ 578.000 (exclusief OZB-effect)		



Kwalitatieve matrix vergelijking

	Spoor	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Publieke waarde	Visie	De drie (hoofd)doelstellingen zijn het verhogen van de kwaliteit, het verlagen van de kwetsbaarheid en het versterken van hun positie in de regio.	Wanneer de gemeenten besluiten een bestuurlijke fusie nader te verkennen wordt in het herindelingsontwerp aandacht besteed aan de visie op de nieuwe gemeente.
	Dienstverlening en primaire processen	Over het algemeen zijn er voldoende aanknopingspunten om te harmoniseren en standaardiseren. Afhankelijk van de mate waarin dit gebeurt, zijn de doelstellingen van de ambtelijke fusie makkelijk of minder makkelijk te behalen.	Per definitie zijn de beleidsterreinen geharmoniseerd bij een bestuurlijke fusie. Het is mogelijk om maatwerk te leveren (gebiedsgericht werken).
Legitimiteit	Bestuurlijk-juridisch	Een ambtelijke fusieorganisatie is een nieuwe verbonden partij waarin invloed gedeeld wordt tussen beide gemeenten. Raden staan op grotere afstand doordat de ambtelijke fusieorganisatie een (extra) bestuurlijke laag kent (het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie).	De sturing en grip op realisatie van publieke waarde zijn groter binnen een bestuurlijke fusie.
Organisatie	Organisatie-inrichting	Met uitzondering van de bestuurlijke en ambtelijke top is er geen effect op de organisatie-inrichting.	De bestuurlijke en ambtelijke top is kleiner van omvang. Verder zijn er geen effecten op de organisatie-inrichting.
	Bedrijfsvoering	Bedrijfsvoering is complexer en minder voordelig doordat het ingewikkelder is om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen (1), er verschillende wensen kunnen bestaan rondom informatievoorziening en privacy- en beveiligingstandaarden (2), meer huisvesting is (3) en een grotere financiële functie (4).	Bedrijfsvoering is financieel voordeliger doordat het minder complex is om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen (1), eenduidige informatievoorziening en privacy- en beveiligingstandaarden gelden (2), minder huisvesting is (3) en een kleinere financiële functie (4).
	Financiën	Het Rijk stelt geen incidenteel budget ter beschikking. De structurele lasten zijn € 1.430.000 tot € 1.630.000 hoger. De gemeentelijke baten exclusief OZB-effect zijn € 578.000 lager.	Het Rijk stelt een incidenteel budget van € 7.800.000 voor de frictiekosten van de herindeling ter beschikking. De structurele lasten zijn € 1.430.000 tot € 1.630.000 lager. Het verschil in baten is mede afhankelijk van het nieuwe OZB-tarief. Exclusief dit OZB-effect zijn de baten € 578.000 hoger.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toe-
pasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in](https://www.linkedin.com/company/berenschot) /berenschot