

10.02.2009

Verzonden



gemeente

opmeer

Aan het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland
Postbus 123
2000 MD HAARLEM

Datum : 9 februari 2009
BSN :
Uw kenmerk : 2008-59113
Ons kenmerk: IN0802259

Onderwerp: Concept regiovisie bestuurlijke organisatie West-Friesland

Geacht college,

Op 13 november 2008 heeft uw gedeputeerde Heller onze gemeente bezocht om in een "open en vertrouwelijk gesprek" uw besluit inzake het starten van een provinciale arhi-procedure voor de regio West-Friesland nader toe te lichten. In dit gesprek deelde hij mee dat "de mate waarin gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn voor GS een belangrijk aandachtspunt is".

In dit gesprek, waar naast de fractievoorzitters ook het college van burgemeester en wethouders aanwezig waren, heeft u ons gevraagd hoe wij tegen de bestuurskracht van onze gemeente aankijken en in hoeverre naar ons inzicht "een wijziging in de gemeentelijke indeling zou bijdragen aan een duurzame oplossing voor de geconstateerde kansen en problemen". In dit gesprek heeft uw gedeputeerde aangegeven dat "het uitgangspunt voor GS is dat de te ontwikkelen visie op de bestuurlijke organisatie in overwegende mate gedragen moet worden door de regio".

Een verslag van dit gesprek is in de door u toegezonden concept regiovisie op de pagina's 44-46 opgenomen.

De vijf fractievoorzitters hebben in dat gesprek aangegeven dat de gemeente goed functioneert. De fractievoorzitter van de PvdA heeft hierbij aangetekend op termijn wel zorgen te hebben over de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, de onafhankelijke positie van Opmeer in de regio en de effectiviteit van de regionale samenwerking. De andere fracties hebben aangegeven deze zorgen niet te delen. Hierbij hebben zij aangegeven dat ook kleinschaligheid tot bestuurskracht kan leiden. Er is verwezen naar mogelijkheden van uitbesteding; nieuwe vormen van samenwerking, e.d. Vanuit het college is aangegeven dat Opmeer een gezonde gemeente is die haar taken goed aan kan. Daarnaast speelt de gemeente een actieve rol in regionaal verband. Binnen de ambtelijke organisatie is sprake van een open cultuur die gericht is op samenwerking. De kleinschaligheid en de platte organisatiestructuur speelt in dit verband een belangrijke rol.

Onze reactie op de vijf uitgangspunten van Gedeputeerde Staten

In de derde week van januari heeft u ons uw *Concept regiovisie bestuurlijke organisatie West-Friesland* gezonden. Op basis van een bescheiden probleemanalyse komt u tot een bestuurlijk standpunt. Dit standpunt luidt dat u van mening bent dat gemeentelijke herindeling kan bijdragen aan meer robuuste en slagvaardige gemeentelijke organisaties en aan doelmatiger en doeltreffender regionale samenwerking.

Wij zijn vooral geïnteresseerd in de vraag wanneer het hieraan wel en wanneer het hieraan geen bijdrage levert. In deze brief zullen wij u ons standpunt geven en toelichten.

Op basis van deze visie is voor u een vijftal uitgangspunten leidend. U vraagt ons om een reactie.

- 1 Burgers en bedrijven in West-Friesland zijn gediend bij een krachtig lokaal bestuur dat berekend is op haar wettelijke taken en op effectieve, doelmatige en transparante wijze sturing kan geven aan regionale opgaven met een publiek belang.*

Dit eerste uitgangspunt ondersteunen wij. Het heeft in onze ogen betrekking op een tweetal zaken. In de eerste plaats betreft het de *kwaliteit* van de dienstverlening. Hierbij spelen betrouwbaarheid, tijdigheid, zorgvuldigheid, prijs, het uiteindelijke product of de geleverde dienst een belangrijke rol. Om dit te bewaken kent onze nationale bestuurlijke inrichting een grote verscheidenheid aan interbestuurlijke toezichtarrangementen. Tot ons genoegen constateren wij dat wij gedurende een groot aantal jaren in de verschillende externe rapportages meer dan voldoende resultaten behalen. In de tweede plaats betreft het de *waardering* van de politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Dit geldt zowel de waardering van de politiek en de medewerkers, als de waardering van burgers, instellingen en bedrijven. In dit verband verwijzen wij u naar de resultaten van verschillende onderzoeken met betrekking tot klanttevredenheid, waaronder die van ondernemers op de verschillende bedrijventerreinen, huurders van woningen van ons woningbedrijf, maar ook van de laatste *Staat van de Gemeente*. In deze onderzoeken scoort de gemeente bovengemiddeld. Overigens zijn wij van plan dergelijke onderzoeken regelmatig te herhalen. Wij concluderen dan ook dat de gemeente Opmeer een voldoende bestuurskrachtige gemeente is, die berekend is op haar wettelijke taken en op effectieve, doelmatige en transparante wijze sturing geeft aan lokale en regionale opgaven.

- 2 De bestuurskracht van kleinere gemeenten en de slagkracht van de regionale samenwerking kunnen toenemen door het realiseren van een schaalvergroting in het lokaal openbaar bestuur – waarbij wij herindeling als meest realistische en duurzame oplossing zien.*

Uw tweede uitgangspunt kan de indruk wekken van een overhaaste gevolgtrekking. Bij zorgvuldig geformuleerde uitgangspunten moeten immers de argumenten de conclusie kunnen dragen. Bij uw tweede uitgangspunt wordt een niet onderbouwde causale relatie gelegd tussen efficiëntere en

effectievere beleidsrealisatie enerzijds en structuurveranderingen anderzijds. Voorts laat u niet zien dat er alternatieven zijn. Bestuurlijke zorgvuldigheid vereist dat u dit wel doet.

Een belangrijk motief voor gemeentelijke herindelingen ligt in de aanname dat een grotere gemeente meer dan een kleine in staat is ambtelijke en politieke capaciteit te mobiliseren in de zin van professionaliteit, specialisatie, fulltime wethouders en verruiming van de financiële middelen. De gedachte is ook dat met een bestuurlijke toerusting de kwaliteit van het bestuur in termen van beleidsprestaties wordt vergroot en een gemeente op eigen kracht aan de behoeften van de bevolking tegemoet kan komen. Onderzoek heeft echter aangetoond dat fusies tussen gemeenten doorgaans geen tot weinig meerwaarde creëren als de integratie van twee autonome organisaties onder druk van de omstandigheden geschiedt zonder dat de juiste structuur geschapen is.

Onderzoekers van Ernst & Young stelden tien jaar geleden al de vraag of het beleid met betrekking tot herindeling niet te ver was doorgeschoten en of niet meer gekoerst zou moeten worden op de inhoud van het beleid en het functioneren van de organisatie.

In ieder geval wordt in onze ogen het gesignaleerde 'probleem' van de bestuurlijke drukte niet opgelost wanneer we in de regio West-Friesland van zeven gemeenten (het resultaat na een positief besluit over het voorliggende voorstel van Medemblik, Wervershoof en Andijk) terug gaan naar vier (het resultaat na een positief besluit over de concept regiovisie van de provincie). Gebrek aan bestuurlijke resultaten is eerder het gevolg van gebrek aan bestuurlijke wil tot samenwerking en oplossingsgericht werken dan van belemmerende bestuurlijke structuren. Ook andere ervaringen binnen de publieke sector, in het bijzonder de schaalvergroting binnen de gezondheidszorg en het onderwijs leren ons dat er geen duidelijk zicht is op verbetering van de productiviteit, efficiency en kwaliteit.

Ons uitgangspunt is dat discussies over herindeling moeten worden gestart wanneer niet kan worden voldaan aan het genoemde onder 1 of wanneer gemeentegrenzen belemmerend werken op de realisatie van belangrijke (regionale) doelstellingen. Structuren zijn dus volgend, niet bepalend.

- 3 *De slagkracht van de regio kan toenemen door in de bestuurlijke organisatie, en daarmee in de aansturing en/of regievoering vanuit het lokaal bestuur, een onderscheid aan te brengen tussen de stad en het platteland.*
- 4 *In West-Friesland is vanuit onze optiek sprake van twee samenhangende gebieden met enerzijds een landelijk en anderzijds een meer stedelijk profiel.*
- 5 *Door gemeenten in West-Friesland moet worden toegewerkt naar een duurzaam regionaal eindbeeld, waarbij vanuit onze optiek zowel voor het landelijk als voor het stedelijk gebied maximaal twee gemeenten ontstaan (2 x 2 gemeenten).*

Vanwege hun sterk overlappende karakter reageren wij op deze drie uitgangspunten gezamenlijk. Afgezien van het feit dat de dichotomie tussen een landelijk en een stedelijk profiel wat geforceerd

overkomt, zien wij de gemeente Opmeer duidelijk als een landelijke gemeente. Wij hechten aan het groene en landelijke karakter en willen dat dit – ook met het oog op de toekomst – behouden blijft, uiteraard met in achtneming van het staande en het te ontwikkelen gemeentelijke en provinciale ruimtelijke ordeningsbeleid. In ons raadsprogramma hebben wij dat ook expliciet verwoord. Dat volgens u hiermee de regionale slagkracht zou worden vergroot stemt ons tot tevredenheid, maar de causale relatie is ons niet duidelijk. Uw keuze voor 'stad versus platteland' lijkt meer een visie op de ruimtelijke structuur van West-Friesland dan een visie op de bestuurlijke organisatie daarvan.

Wij hebben uw probleemanalyse goed gelezen, maar deze is voor ons onvoldoende overtuigend. Het is meer een inventarisatie dan een analyse en maakt onvoldoende duidelijk aan welke concrete kansen of problemen het een bijdrage zou leveren en op welke manier. Wat voor de ene gemeente kansen zijn, zijn blijkbaar bedreigingen voor de andere. Ons inziens ware het beter als u de volgende vraagstelling zou hanteren: welke plaatselijke of regionale problemen doen zich voor die een bepaalde gewenste bestuurlijke capaciteit vergen en waarvoor de bestaande bestuurlijke en ambtelijke capaciteit ontoereikend is en welke passende schaal daarvoor moet worden gecreëerd en welke herindeling of samenwerking doorgevoerd moet worden om het probleem op te lossen.

Onze opvatting over de bijdrage van herindeling aan bestuurskracht

Dat deze vraag niet door u is gesteld maakt ons kritisch over het door u geschetste eindbeeld. Eerder onderzoek dat hiernaar is gedaan sterkt ons in deze opvatting. Tussen de twintig en vijfentwintig jaar geleden – ongetwijfeld sterk beïnvloed door de destijds dominante stroming van het *New Public Management* – werd het denken in termen van efficiency en effectiviteit sterk uitvergroot. Schaalvergroting paste naadloos in deze visie. Tegenwoordig zien we dat deze mode op haar retour is. Een goed tijdstip daarom om te zien wat (met name gedwongen) herindelingen tot nu toe hebben opgeleverd.

De effectiviteit van de ambtelijke organisatie, als ook de professionaliteit van de bestuurders en de kwaliteit van de sturing, nemen niet toe, heeft onderzoek geleerd. Daarnaast heeft benchmark onderzoek van Berenschot laten zien dat naarmate gemeenten groter worden het aantal ambtenaren disproportioneel stijgt. Dat zijn in onze ogen conclusies die er toe doen.

Een ander aspect is dat zowel bestuurders als ambtelijke managers van heringedeelde gemeenten hebben aangegeven dat zij van alle participanten in het herindelingsproces bij de burgers de grootste weerstand hebben ervaren en dat de burger verreweg het minst betrokken was en geïnformeerd werd. Het Sociaal en Cultureel Rapport 2002 heeft laten zien dat inwoners van kleine gemeenten meer tevreden zijn over de gemeentelijke dienstverlening dan die van grotere gemeenten. Deze constatering werd voor de gemeente Opmeer bevestigd door de uitkomsten van het grootste online onderzoek dat ooit in ons land is gehouden: www.21minuten.nl. In 2006 bleek dat het hoogste percentage respondenten dat aangaf zeer gelukkig te zijn in Opmeer woonde!

Het zijn juist de herindelingen die onvoldoende oog hebben voor de horizontalisering van het bestuur: de relatie van het bestuur met haar burgers.

Juist in een landelijke gemeente als Opmeer vertegenwoordigt het bestuur een grote waarde in de belevingswereld van haar inwoners. Wij beschouwen het als een ereplicht om die kostbare relatie te bewaken en in stand te houden. Een niet gewilde fusie waar Opmeer bij betrokken zou raken zou hier grote schade kunnen berokkenen. Wij constateren daarom met genoegen dat u hier in uw concept visie ook niet vanuit gaat en wij gaan ervan uit dat u dit zult opnemen in de definitieve 'regiovisie bestuurlijke organisatie West-Friesland'.

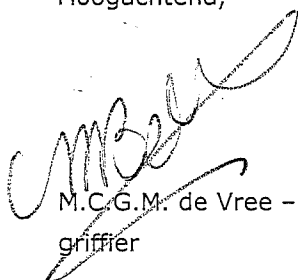
Met u zijn wij van mening – en uw gedeputeerde heeft dat in een tweede, plezierig verlopen gesprek op 27 januari bevestigd – dat een fusie waar de gemeente Opmeer bij betrokken zou zijn de eerste tien tot vijftien jaar, *ceteris paribus*, niet aan de orde is. Deze constatering maakt dat wij tijd en ruimte hebben om elke dag verder te bouwen aan de kwaliteit van onze dienstverlening en waar nodig, zowel bestuurlijk als ambtelijk, flexibel kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Onze burgers verwachten van ons dat wij als plaatselijk bevoegd gezag op een juiste, objectieve en transparante wijze het algemeen belang behartigen, maar wel vanuit een herkenbare optiek: dicht bij de burger. Voor ons betekent dit dat - los van het feit dat er bestuurlijke opgaven liggen die slechts door krachtig optreden en door samenwerking kunnen worden opgelost - dit democratische principe te kostbaar is om zonder door de ons geconstateerde overwegingen voor herindeling op te geven.

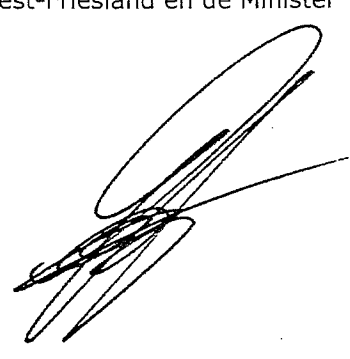
Het motto van de Europese Unie *In varietate concordia* zou wel eens verrassende overeenkomsten kunnen hebben met de toekomstige bestuurlijke organisatie van de regio West-Friesland. Juist de kenmerkende verschillen, of we nu groot zijn of klein, stedelijk of landelijk, maakt dat we van elkaars sterke punten gebruik kunnen maken. En naast enkele heringedeelde gemeenten bestaan er in deze toekomstige situatie innovatieve, succesvolle en transparante samenwerkingsrelaties. Wij herbevestigen hier in ieder geval de goede relaties met andere gemeenten, waaronder Koggenland.

Een afschrift van deze brief hebben wij verzonden aan het College van burgemeester en wethouders van Opmeer, aan de raden en colleges van de overige gemeenten in West-Friesland en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hoogachtend,



M.C.G.M. de Vree – Bekker
griffier



G.J.A.M. Nijpels
voorzitter van de gemeenteraad