

Rekenkamerbrief

Aan:
De gemeenteraad Langedijk
Ter kennisgeving aan het college van B&W

Langedijk, 27 september 2019

Betreft: beoordeling kwaliteit herindelingsontwerp gemeenten Langedijk en Heerhugowaard

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamer Langedijk heeft als wettelijke taak het onderzoeken van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Van de drie taken van de raad – de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak – dient de rekenkamer als ondersteuning van de laatste twee. Hiertoe voert de rekenkamer onderzoeken uit naar een breed scala van onderwerpen. Dit aan de hand van een meerjarig onderzoeksprogramma. Inmiddels is het meerjarige onderzoeksprogramma voor de jaren 2019-2021 gereed.

Een van de onderzoeksonderwerpen is de bestuurlijke fusie met de gemeente Heerhugowaard. Dat onderwerp is gekozen omdat een bestuurlijke fusie een complex proces is en waarbij er veel informatie op de raad zal afkomen. De rekenkamer zal gedurende het proces de stukken die op de raad afkomen bestuderen. De rekenkamer is hierbij onafhankelijk en zal geen voorkeur uitspreken voor te maken keuzes maar zal enkel de informatievoorziening beoordelen op kwaliteit en in dit kader de raad aandachtspunten meegeven met korte rekenkamerbrieven.

De voorliggende brief is de eerste in rij. In deze brief vindt u het oordeel van de rekenkamer over de kwaliteit van het herindelingsontwerp voor de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard. Dit herindelingsontwerp ligt ter besluitvorming voor aan de raad.

1 Centrale vraag

Stelt de door het college verstrekte informatie de raad voldoende in staat om weloverwogen keuzes te maken en de kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen?

2 Boordelingscriteria

De rekenkamer heeft het raadsvoorstel en het bijgevoegde herindelingsontwerp beoordeeld aan de hand van kwaliteitscriteria, zie bijlage 1. Dit is als het ware de bril waarmee de rekenkamer kijkt naar de stukken. Deze kwaliteitscriteria sluiten ook aan op de algemene criteria die het kabinet hanteert bij de beoordeling van herindelingsadviezen (Beleidskader gemeentelijke herindelingen).

3 Bevindingen

De rekenkamer heeft op 17 september jl. het raadsvoorstel met betrekking tot het herindelingsontwerp ontvangen alsmede het herindelingsontwerp zelf. Hieronder volgen de bevindingen na bestudering van deze stukken door de rekenkamer.

3.1 Rol van de raad en het college

Bevindingen:

- 1 De raad heeft doelen gesteld ten aanzien van een bestuurlijke fusie. De doelen zijn echter niet concreet genoeg zijn om achteraf te kunnen controleren in welke mate de doelen zijn gerealiseerd.
- 2 Het college schetst in het raadsvoorstel ook onvoldoende wat die beoogde doelen waren, bijvoorbeeld met een korte samenvatting, en in hoeverre deze worden gerealiseerd met het voorgestelde ontwerp van de herindeling. Om de doelen te achterhalen moet worden teruggegrepen naar eerdere raadsvoorstellen en stukken. Dat maakt het moeilijk navolgbaar en ook daar zijn doelen te abstract geformuleerd waardoor de controleerbaarheid problematisch is.

Toelichting:

Op basis van de 'Rapportage bedrijfsplan Heerhugowaard en Langedijk', heeft de raad geconcludeerd dat een bestuurlijke fusie meerwaarde heeft voor inwoners en bedrijven. Dit valt uit te leggen als een doel. Dat doel is echter nog abstract geformuleerd. Om de controlerende rol goed uit te kunnen voeren is een verdere concretisering van dit doel nodig.

De raad heeft vervolgens aan het college de opdracht gegeven de Arhi-procedure voor te bereiden en daarbij rekening te houden met bestuurskracht, regionale verhoudingen, interne samenhang en nabijheid van bestuur en draagvlak. Het doel van de raad om 'meerwaarde' te realiseren met een herindeling kan worden geprojecteerd op de onderwerpen bestuurskracht en regionale verhoudingen, en daarmee ook meer geconcretiseerd worden. De bestuurskracht zou immers groter moeten worden, alsmede de invloed in de regio en vice versa. In dat geval is er namelijk sprake van 'meerwaarde'. De bestuurskracht wordt echter bepaald door de optelsom van meerdere factoren die bepalend zijn voor die bestuurskracht, zie bijlage 1. Per factor kan meer geconcretiseerd worden in hoeverre er sprake moet zijn van meerwaarde, en vooral waar dat concreet aan valt af te meten.

Als laatste zijn interne samenhang/nabijheid van bestuur en draagvlak geen doel op zich, maar eerder een voorwaarde voor een bestuurlijke fusie.

3.2 Bestuurskracht en regionale samenwerking

Bevindingen:

- 1 Het doel is dat met een herindeling de bestuurskracht van de gemeente zal worden versterkt. Dat wordt wel onderbouwd, en de logica is te volgen, maar de onderbouwing mist een bepaalde mate van diepgang en/of concreetheid:

- Het blijft onhelder wat precies de meerwaarde is van een herindeling: wat zou de bestuurskracht (op alle afzonderlijke factoren) zijn zonder en met een herindeling, en wat is het verschil? Dit met uitzondering van organisatorische/personele en financiële verschillen en gevolgen. Die worden helder gepreciseerd en ook gekwantificeerd.
 - Over de hele linie ontbreken voorbeelden, die veelzeggend en daarmee illustratief kunnen zijn voor de huidige en gewenste bestuurskracht van Langedijk. Door te werken met voorbeelden kunnen zaken ook worden geconcretiseerd. Dit vergroot de zeggingskracht van het herindelingsontwerp en kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan draagvlak in de samenleving.
- 2 De gevolgen van de herindeling voor de huidige samenwerkingsrelaties van Langedijk en Heerhugowaard zijn niet voldoende onderbouwd. Hiervan zou wel voldoende (kwantitatieve) data voorhanden moeten zijn.

Toelichting:

Voor de doelen met betrekking tot bestuurskracht moet worden teruggegrepen naar het raadsvoorstel over het principebesluit bestuurlijke fusie. Daarin stelt de raad dat het duidelijk moet zijn welke opgaven ten aanzien van bestuurskracht bij de bestaande gemeenten spelen en hoe de voorgestelde herindeling tegemoet komt aan het gericht **versterken** van de bestuurskracht. Het gaat daarbij om de volgende opgaven, die grotendeels overeenkomen met de eerder genoemde factoren uit bijlage 1 die bepalend zijn voor bestuurskracht:

- Maatschappelijke opgaven die regionaal of lokaal aan de orde zijn en de dienstverlening richting inwoners.
- Samenwerking: samenspel met de samenleving en met medeoverheden en maatschappelijke partners.
- Kwaliteit en robuustheid ambtelijke organisatie. Hiervoor zijn reeds eerder doelen gesteld in het kader van de ambtelijke fusie, namelijk (1) verhogen kwaliteit, (2) verlagen kwetsbaarheid en (3) versterken positie in de regio.
- Gezonde financiële huishouding.

Het doel is de versterking van alle genoemde opgaven. In welke mate er daadwerkelijk versterking van deze opgaven optreedt is echter niet concreet gemaakt in het raadsvoorstel of het herindelingsontwerp. In hoofdstuk 5 wordt de herindeling wel getoetst aan de hand van bestuurskracht, maar dat blijft bij een veralgemenisering: "met meer dan 80.000 inwoners heeft de gemeente voldoende omvang om haar maatschappelijke opgaven efficiënt en effectief aan te gaan". Op alle andere hierboven genoemde opgaven wordt verder niet ingegaan.

Er wordt verder een logische redenering gevolgd, die op zichzelf navolgbaar is:

- Het toekomstige takenpakket van de gemeente zal verder uitbreiden door decentralisaties, de maatschappelijke en ruimtelijke opgaven worden complexer en dat vraagt steeds meer om een gemeentegrensoverschrijdende aanpak.
- Tegelijkertijd valt te verwachten dat de financieel beschikbare middelen niet navenant zullen toenemen.
- Dat betekent dat bij gelijkblijvende financiële middelen een verhoging nodig is van kwaliteit, een verlaging van kwetsbaarheid en een versterking van de positie in de regio.
- Dat is mogelijk via een bestuurlijke fusie.

Hoofdstuk 4 van het herindelingsontwerp gaat verder in op de ambities en opgaven van de nieuwe gemeente. Het blijft echter onduidelijk in hoeverre deze ambities wel worden gerealiseerd met een bestuurlijke fusie en niet (of deels niet) zonder een bestuurlijke fusie, ook niet aan de hand van een aantal illustratieve voorbeelden. Hierdoor zal het voor de (toekomstige) raad moeilijk te controleren zijn in hoeverre met een bestuurlijke fusie doelen worden gerealiseerd.

In hoofdstuk 3 wordt verder onderbouwd waarom met een bestuurlijke fusie de positie in de regio zal worden versterkt. De verwachting is dat de getalsmatige kracht zal toenemen (inwonersaantal, financiële bijdrage) en dat regionale ontwikkelingen beter worden vertaald naar de gemeente (kwaliteit). De gevolgen van de herindeling voor de huidige samenwerkingsrelaties zijn echter niet beschreven. Hoe veranderen de bestuurlijke zeggenschaps- en financiële verhoudingen zich in de bestaande verbonden partijen of andere relevante samenwerkingsverbanden? Deze vraag zou gekwantificeerd onderbouwd kunnen worden omdat hiervoor voldoende data voorhanden is binnen de gemeentelijke organisatie.

3.3 Interne samenhang/nabijheid van bestuur en draagvlak

Bevindingen:

- 1 De verschillen tussen wijken en dorpen worden onderkent en het herindelingsplan voorziet in een passende besturingsfilosofie, waarmee aandacht is voor de nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners. Daarbij worden verschillen vooral als 'complementair' ervaren. De vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn:
 - Zijn er ook niet-complementaire verschillen, en hoe kun je daarmee omgaan?
 - Hoe verhoudt beleidsdifferentiatie per kern zich tot beleidsuniformering? Dat laatste wordt namelijk voorzien in het bedrijfsplan van de ambtelijke fusieorganisatie, zie paragraaf 2.2 van dat plan.
- 2 Het maatschappelijk draagvlak wordt uitvoerig en concreet onderbouwd. Daar waar in twee kernen het draagvlak onvoldoende is, wordt onderbouwd waarom een ongedeelde herindeling volgens het college toch gewenst is.

Toelichting:

De nieuwe gemeente wil een specifiek kernenbeleid ontwikkelen waarmee reeds bestaande elementen worden versterkt. Daarmee wordt bedoeld, versterking van:

- Wijk- en dorpswethouders;
- Dorpsraden, wijkbudgetten en wijkmanagers;
- In samenspraak met inwoners het opstellen van dorpsvisies;
- Beleidsdifferentiatie per kern. De nieuwe Omgevingswet geeft kansen want die biedt ruimte voor gebiedsgericht beleid, per gebied zijn afwijkende regels mogelijk.

Het laatste punt beleidsdifferentiatie wordt verder niet in samenhang gebracht met beleidsharmonisatie, dat volgens het bedrijfsplan van de ambtelijke fusieorganisatie nodig is om de meerwaarde van een ambtelijke fusie volledig te kunnen benutten.

In hoofdstuk 5 wordt uitvoerig beschreven hoe de lokale samenleving is betrokken en welke middelen daarbij zijn ingezet. In de gemeente Langedijk staat men in het merendeel van de kernen neutraal of positief tegenover een herindeling. Twee kernen zijn daarop een uitzondering, namelijk Sint Pancras en Koedijk. De inwoners van deze kernen zien liever een

samenvoeging met de gemeente Alkmaar. Er wordt onderbouwd waarom een ongedeelde samenvoeging toch de voorkeur heeft:

- Het kernenbeleid maakt het mogelijk dat voor iedere kern het eigen karakter gewaarborgd blijft;
- Sint Pancras en Koedijk zijn nodig om de juiste grootte te realiseren om te waarborgen dat de voorzieningen en dienstverlening in stand kan worden gehouden;
- Het afsplitsen van Sint Pancras en Koedijk brengt risico's met zich mee die alle inwoners van de nieuwe gemeente raken: negatieve financiële effecten door minder structurele inkomsten uit het gemeentefonds en minder incidentele vergoeding om de overgang te financieren en vertraging van het herindelingsproces. Ook raakt het de ambtenaren, een sociaal plan is nodig voor overplaatsing van een deel van de ambtenaren naar de gemeente Alkmaar.

Hierbij is dus een afweging tussen het algemeen belang en de belangen van de twee kernen aan de orde. Deze afweging zal door de raad moeten worden gemaakt.

4 Eindconclusie en aanbevelingen

Conclusie

Met de huidige onderbouwing, zoals in het raadsvoorstel en het herindelingsontwerp beschreven, zal het voor de raad moeilijk zijn om na een herindeling te controleren of de doelen van een herindeling ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit met name voor de mate waarin de beoogde bestuurskracht wordt versterkt. De vraag in hoeverre de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven beter worden gerealiseerd, en de mate waarin de daarvoor noodzakelijke voorwaarden zijn ingevuld, zal moeilijk te beantwoorden zijn. Het ontbreekt aan voldoende concrete illustratieve voorbeelden en 'hardere' data als referentiepunt of nulmeting. Met betrekking tot de meerwaarde ten aanzien van de kwaliteit/robuustheid van de ambtelijke organisatie en financiële gezondheid valt dit wel meer 'hard' te maken. Hoewel ook daar controleerbare indicatoren in het raadsvoorstel en het herindelingsontwerp ontbreken. Die zullen moeten worden gedestilleerd uit de eerdere voorstellen voor de ambtelijke fusie.

Het in te zetten kernenbeleid is concreet vertaald naar een aantal aspecten en hiermee onderbouwd. De beleidsdifferentiatie is daarbij voor de raad een aandachtspunt, mede omdat dit beleid ook op gespannen voet kan staan met beleidsharmonisatie om de beoogde meerwaarde van de reeds in gang gezette ambtelijke fusie volledig te benutten. Dit vraagt ook om flexibilisering in organisatie en werkwijzen, dat als doel nog onderbelicht is.

Aanbevelingen

- 1 Formuleer evalueerbare doelen ten aanzien van versterking van de bestuurskracht door de herindeling met de gemeente Heerhugowaard. Stel daarbij stevast de volgende kernvragen:
 - **Wat wordt niet of deels gerealiseerd zonder een herindeling en wat juist wel met een herindeling?**
 - **Waar kunnen we dat concreet aan zien: samenleving en het gemeentebestuur?**
 - **Beantwoordt het herindelingsontwerp deze vragen voldoende?**

Doe dit ten aanzien van de onderstaande kernonderdelen A en B die bepalend zijn voor de bestuurskracht van een gemeente. Dit zijn de gangbare onderdelen die worden gemeten bij een bestuurskrachtonderzoek.

A De mate waarin opgaven worden gerealiseerd:

- De mate waarin maatschappelijke opgaven worden gerealiseerd: welke maatschappelijke opgaven worden niet of deels gerealiseerd zonder herindeling en wat wel met een herindeling? Waar kunnen we dat concreet aan zien?
- De mate waarin dienstverleningsopgaven worden gerealiseerd: welke kwaliteit van dienstverlening zal niet of deels worden gerealiseerd zonder herindeling en wat wel met een herindeling? Waar kunnen we dat concreet aan zien?

Hang dit voornamelijk op aan concrete voorbeelden van opgaven die ook aansluiten op het herindelingsontwerp. Bijvoorbeeld de ambities rondom duurzaamheid, economie en werkgelegenheid, veiligheid, voorzieningen en dienstverlening. Deze ambities worden allemaal genoemd. Maar waaraan kunnen we straks concreet zien dat de herindeling werkelijk meerwaarde heeft gehad, en dat dit zonder herindeling niet tot stand had kunnen komen?

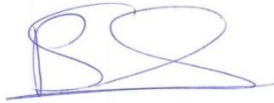
B De mate waarin het gemeentebestuur erin slaagt om de daarvoor noodzakelijke voorwaarden in te vullen:

- *Leiderschap*: de mate waarin de kwaliteit van leiderschap toeneemt met een herindeling. Wat zou het zijn zonder en met herindeling? Waaraan kunnen we dat zien?
- *Politiek-Bestuurlijk samenspel*: de mate waarin de kwaliteit van het samenspel toeneemt met een herindeling. Wat zou het zijn zonder en met herindeling? Waaraan kunnen we dat zien?
- *Samenwerking met de lokale samenleving (inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties) en in regionaal verband*: de mate waarin de kwaliteit van dat samenspel verbetert en betere resultaten worden gerealiseerd. Aan welke resultaten kunnen we dat afmeten?
- *Ambtelijke organisatie*: in hoeverre gaat de kwaliteit omhoog en de kwetsbaarheid omlaag, en waar zijn daarvoor concrete indicatoren? Komen hulpbronnen binnen bereik die zonder herindeling niet in ons bereik liggen?
- *Financiële en economische basis*: in hoeverre wordt dit robuuster of zelfs versterkt?

- 2 Het kernenbeleid is een belangrijke pijler om de nabijheid van bestuur te organiseren en ook om draagvlak verder te verankeren of zelfs te verbeteren. Het college geeft aan dat beleidsdifferentiatie hiervoor een belangrijk uitgangspunt is. Geef het college de opdracht om hier zo snel als mogelijk mee aan de slag te gaan. Zorg ervoor dat eventuele fricties die ontstaan tussen 'beleidsdifferentiatie' en 'beleidsuniformering' ook zichtbaar op tafel komen, teneinde daar ook op een adequate wijze de lokale samenleving inwoners in te betrekken en op een transparante wijze afwegingen in te kunnen maken.

De rekenkamer vertrouwt erop u hiermee goed te hebben geïnformeerd. Mochten er echter nog vragen zijn dan kunt u die altijd stellen aan mij of de leden van de klankbordgroep van de raad.

Met vriendelijke groet,



Ing. Peter Struik MBA
Directeur Rekenkamer Langedijk

Bijlage 1 Beoordelingscriteria

Criteria	Norm
Rol van de raad	<ul style="list-style-type: none"> • Het raadsvoorstel/stukken geven helder en onderbouwd weer in welke mate de doelen die de raad heeft gesteld met de herindeling worden gerealiseerd en ook hoe. • Eventuele kaders die de raad heeft meegegeven zijn terug te vinden in het raadsvoorstel/stukken en het is voor de raad ook navolgbaar in hoeverre aan deze kaders wordt voldaan. • In het geval er wordt afgeweken van door de raad gestelde doelen en kaders dan wordt dat helder beargumenteerd en wordt de raad gevraagd zijn goedkeuring te geven.
Rol van het college	<ul style="list-style-type: none"> • Het college stelt de raad met het raadsvoorstel/stukken in staat zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. De stukken zijn volledig en de raad heeft voldoende tijd om de stukken te beoordelen. • De voorstellen van het college zijn realistisch, haalbaar en risico's worden benoemd, alsmede eventuele beheersmaatregelen om risico's te minimaliseren.
Bestuurskracht	<p>De bestuurskracht is het vermogen van de gemeente om de wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Door een herindeling zal de bestuurskracht van de gemeente worden versterkt. Dat wordt solide onderbouwd. <p>De bestuurskracht valt af te meten aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 De resultaten die het gemeentebestuur realiseert. 2 De bestuurlijke voorwaarden, als middel om de resultaten te realiseren: <ul style="list-style-type: none"> – Leiderschap – Politiek-bestuurlijk samenspel – Samenwerking: met andere overheden en samenleving – Organisatie – Financiën
Interne samenhang en nabijheid van bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenschappelijkheden en verschillen worden onderkent en hiervoor is een passende besturingsfilosofie ontwikkeld en beschreven. • De nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners in de nieuwe gemeente is geborgd.
Regionale samenhang	<ul style="list-style-type: none"> • De gevolgen van de herindeling voor de samenwerkingsrelaties zijn helder beschreven.
Draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> • De voorstellen voor herindeling kunnen rekenen op de steun van een zo groot als mogelijke meerderheid van de inwoners. Indien dit niet het geval is dan is er een solide onderbouwing waarom bij gebrek aan breed draagvlak toch een herindeling gewenst is. • Er is een logboek waarin wordt bijgehouden op welke wijze inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het herindelingsproces en op welke wijze het maatschappelijk draagvlak is vastgesteld. • Omliggende gemeenten, de provincie en andere bestuurlijke organisaties hebben de mogelijkheid gehad een zienswijze in te dienen.