

Pre-advies College van B&W

Datum: 9 december 2014

Geachte raadsleden,

In het kader van de bestuurlijke oriëntatie brengt het College van B&W een advies aan u uit. Dit advies is één van de documenten die u aan wordt geboden om een gedegen beslissing te nemen over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer. Het College heeft met veel interesse het proces van de bestuurlijke toekomst gevolgd. De projectgroep bestuurlijke toekomst heeft het College gedurende de gehele beeldvormende periode geïnformeerd. Daarnaast is het voltallige College aanwezig geweest bij een aantal gesprekken met potentiële partner-gemeenten. We achten het daarom belangrijk om ook een advies uit te brengen.

Oriëntatie op de bestuurlijke toekomst

Met de Toekomstvisie 2025 "Ruimte voor Kwaliteit" heeft de gemeenteraad een stip op de horizon gezet. Wij zijn het eerste College van B&W dat de eerste stappen mag maken richting die stip. Gemeenteraad en college hebben elkaar gevonden in de conclusie dat de veranderende maatschappij een andere besturingsfilosofie vraagt. Hoe die nieuwe besturingsfilosofie er uit ziet is deels terug te vinden in ons collegeprogramma 'Vertrouwen, vernieuwen en loslaten'.

De verandering in de wijze van besturen is niet een Landsmeer's fenomeen, maar een landelijke tendens waar wij als gemeente niet omheen kunnen of willen. De maatschappij verandert. Zo ook de rol van het bestuur en de ambtelijke organisatie. De samenleving vraagt om ruimte en dus ruimere kaders om daarbinnen zelf meer vorm te geven aan hun eigen ideeën, wensen; om regie te kunnen nemen op hun eigen omgeving. Terwijl daarmee het bestuur als het ware meer afstand neemt, vraagt diezelfde samenleving in de dienstverlening om meer nabijheid: keukentafelgesprekken, 24-uurs digitaal zaken doen, zorg, steun. Een hele omschakeling.

Als we de ambities ten aanzien van die doe-democratie / de netwerksamenleving faciliteren, rijst de vraag hoe belangrijk het nog is om lokaal, in de gemeente Landsmeer, een lokaal bestuur te hebben. Als burgers via co-creatie, participatie ruimschoots de gelegenheid krijgen hun omgeving vorm te geven. Als de dienstverlening grotendeels digitaal is ingevuld of bij een plaatselijk loket kan worden ingevuld. Als zorgvragen nabij of zelfs aan de keukentafel kunnen worden gedeeld. Als burger en ambtenaar partner zijn geworden binnen de kaders die ruimte laten voor maatwerk en lokale invulling via participatie. In den lande bestaan al een heel aantal voorbeelden van dergelijke verhoudingen. Uiteindelijk hebben we het dan niet alleen over bestuurlijk opschalen, maar ook de burgers meer in hun kracht zetten.

In het licht van deze veranderende wereld, vragen wij als College de Raad om een heldere opdracht om nader uit te werken. Wij realiseren ons dat – terwijl een richting wordt kiezen – de omgeving ook in beweging is; in de regio is sprake van samenwerkingen, een voorgenomen fusie, gemeenten die hun bestuurskracht laten onderzoeken. Op de vraag welke invloed die ontwikkelingen op de kortere termijn hebben op de in Landsmeer te nemen beslissing is geen statisch antwoord op te geven. Het is daarom belangrijk om de vragen primair vanuit de Landsmeerse perspectief te beantwoorden. Wij vragen de gemeenteraad dan ook om een wilsvraag te beantwoorden. Wat wil de gemeenteraad van Landsmeer voor haar inwoners? Wat is het bestuurlijke punt op de horizon.

Als College zullen wij vanuit die geformuleerde wil, voortdurend toetsend aan de snel veranderende bestuurlijke omgeving, trachten de door de Raad gekozen richting zo optimaal mogelijk vorm te geven.

In het project staan drie vragen centraal:

1. Kan de gemeente Landsmeer zelfstandig blijven op de huidige manier?
2. Zo niet, gaan we dan fuseren of samenwerken?
3. En met wie?

Wij kiezen er voor om ons advies te koppelen aan de drie centrale vragen.

Vraag 1.

Kan de gemeente Landsmeer zelfstandig blijven op de huidige manier?

Ambtelijk

Nee. Wij zijn van mening dat de huidige ambtelijke organisatie niet toekomstbestendig is. Uit de **Omnibusenquête 2013** blijkt weliswaar dat de inwoners tevreden zijn over onze dienstverlening, maar wij merken ook dat het leveren van de gewenste kwaliteit en het uitvoeren van alle wettelijke taken moeite kost.

Wij delen de visie van de gemeentesecretaris zoals opgenomen in het bijgevoegde **preadvies van de gemeentesecretaris**. Wij ervaren dat de huidige ambtelijke organisatie niet bestendig genoeg is om op de huidige manier verder te gaan.

Bestuurlijk

Uit het **bestuurskrachtonderzoek** blijkt dat de gemeente op regionaal niveau onvoldoende bestuurskrachtig is. De uitvoering van vele gemeentelijke taken zijn ondergebracht bij civiele partners, andere gemeenten of in gemeenschappelijke regelingen. Dit heeft negatieve gevolgen op de mate van regie op de betreffende onderwerpen alsmede de integraliteit van werken. De bestuurlijke drukte neemt alsmat toe.

De begroting leert ons dat steeds meer taken regionaal worden belegd. Behoudens de rechtstreekse dienstverlening aan de burger, is het bestuurlijk zwaartepunt van de gemeentelijke regie regionaal belegd. Willen we regionaal ook daadwerkelijk doelen bereiken, dan dienen de ambtenaren mee te draaien in de ambtelijke voorrondes en ambtelijke ondersteuning te bieden aan de bestuurder op strategisch niveau. In de praktijk is onvoldoende capaciteit beschikbaar om daaraan in voldoende mate invulling te geven, hetgeen implicaties heeft voor de bestuurlijke regie en dus de belangenbehartiging op dat regionale niveau.

Focus en bijstelling van ambities biedt slechts marginaal soulaas in een realiteit van 60 samenwerkingen. Door de decentralisaties alsook de doorontwikkeling van de Metropoolregio Amsterdam wordt dit gemis steeds nijpender. Wij zijn van mening dat we nu onvoldoende onze regionale rol kunnen vormgeven.

Wij zijn als College tot de conclusie gekomen dat we moeten streven naar een bestendige ambtelijke organisatie. Dit is een organisatie met een bedieningsgebied van minstens 50.000 inwoners en bij voorkeur met minstens één aangrenzende gemeente.

Vraag 2.

Zo niet, gaan we dan samenwerken of fuseren?

Het College is voorstander van een fusie. Een grotere gemeente zorgt voor meer invloed en een krachtigere stem op regionaal niveau. Dit is een extra voordeel ten opzichte van een ambtelijke fusie. Ter ondervanging van het nadeel dat vaak gevoeld wordt bij een fusie, namelijk de afstand tussen bestuur en inwoners, zal ingezet worden op verbetering van de positie van de inwoner (via participatie en co-creatie), zoals hierboven reeds beschreven. Dit is een proces dat reeds is ingezet met het collegeprogramma en afgerond kan zijn voordat de samenvoeging plaatsvindt. E.e.a. sluit ook goed aan bij de veranderingen in de samenleving.

Uit de **rondes langs de verschillende besturen** blijkt dat niet alle potentiële partners willen fuseren. Een ambtelijke fusie is het minimale dat de gemeente Landsmeer nodig heeft. Als wordt gekozen voor een samenwerking, dan zien wij ook op bestuurlijk niveau graag een samenwerking ontstaan met de understanding dat dat gericht is op het realiseren van een fusie op termijn. Bestuurlijk samenwerken zou de drukte in een samenwerkingsverband kunnen verminderen door op bepaalde thema's meer gezamenlijk op te trekken met een of meer vaste bestuurlijke partners. Met commitment dus.

Vraag 3.

En met wie?

Onze voorkeur gaat uit naar een of meer partners met dezelfde geografische inrichting, cultuur, ambities en potentie. Het zwaartepunt dient daarom in onze ogen te liggen op de regio Waterland. Wij spreken tevens de voorkeur uit voor een fusie met gelijkwaardige gemeenten: de nieuwe gemeente Edam-Volendam, Waterland (In de volksmond tezamen de IJsselmeergemeenten), al dan niet aangevuld met Oostzaan en Wormerland. We maken expres onderscheid tussen Oostelijke en Westelijke oriëntatie ivm verschillen in cultuur en bestuurlijke oriëntatie.

Het voordeel van de keuze voor gelijksoortige gemeenten is dat men op gelijkwaardig niveau denkt, werkt en leeft. Voor de inwoners is het prettig dat een gemeente ontstaat waarbij bestuur en ambtelijke organisatie hun voorkeuren en uitdagingen begrijpt, bekend is met de cultuur er uit ziet, waardoor tevens het ambtelijk apparaat een eenduidige focus heeft gelet op de inrichting van het werkgebied.

Deze keuze sluit ook goed aan bij de voorkeur die de bevolking heeft uitgesproken (**Verlag wijkgesprekken van de raad**). Daarnaast blijven we ook graag verbinding houden met de grote steden om ons heen.

Wij hebben waargenomen dat er inwoners zijn die hun voorkeur hebben uitgesproken voor een fusie of samenwerking met Amsterdam. We zien nadelen bij een fusie of samenwerking met Amsterdam. Naar onze inschatting zal de gemeente Amsterdam de komende drie tot vijf jaar vooral bezig zijn met de recente afschaffing van de stadsdelen. Daarnaast is een afscheiding van Landsmeer van de regio Zaanstreek-Waterland potentieel funest voor de regio en zijn groengebied vanwege geografische scheiding van het bestuur op het totale veengebied. Een keuze voor Amsterdam impliceert ook uittreding uit alle gemeenschappelijke regelingen, behoudens die waaraan Amsterdam reeds deelneemt, met als consequentie hoge frictiekosten. Daarnaast geldt bij een fusie met Amsterdam dat het democratisch gehalte afneemt, omdat geen nieuwe verkiezingen plaatsvinden. Herindelingsverkiezingen vinden wel plaats indien het aantal inwoners van de nieuwe gemeente met 10% toeneemt.

Een samenwerking met Amsterdam heeft ook geen voorkeur, omdat we nooit gelijke partners worden. Zowel niet in grootte, als in doelstellingen en opgaven.

In ons ideale scenario ontstaat een krachtig Waterlands bestuur als groene buffer tussen de drie grote steden. In het behouden van groen en het stimuleren en promoten van recreatie en toerisme ligt er een gezamenlijke uitdaging, mede in relatie tot de bredere omgeving, de MRA.

Naar de toekomst toe: de inwoners

We staan aan het begin van een belangrijke periode voor de gemeente Landsmeer. De komende maanden en mogelijk jaren zal bestuurlijk een intensieve periode worden. Daarom hebben we een heldere opdracht van de gemeenteraad nodig. Een opdracht waarin het College vrij is om binnen de kaders van het te nemen Raadsbesluit gedegen onderzoek te doen en met de beoogde partners vorm te geven aan de wens van de Raad in het belang van haar inwoners.

Als College achten wij het belangrijk dat de inwoners positief effect ervaren van een eventueel veranderingsproces. Dit vergt duidelijke communicatie richting de inwoners en een sterke regie op het proces.

Een samenwerking of fusie met meerdere partners vergt een goed kernenbeleid. Zelfs als het gemeentehuis op den duur zou verdwijnen, mag dit geen ongewenste gevolgen hebben voor de inwoners. In verschillende (gefuseerde) gemeenten die ons voor zijn gegaan zijn, voorafgaand aan de fusie, belangrijke stappen gezet op het gebied van participatie en dienstverlening naar grote tevredenheid van de inwoners. Wij hebben daarom alle vertrouwen dat wij in de nieuwe bestuurlijke context een nog betere partner voor inwoners zullen zijn.

Het College van B&W
december 2014

Preadvises gemeentesecretaris over bestuurlijke toekomst Landsmeer 3 december 2014

Zet een duidelijke, grote stap voorwaarts en pak in 2015 door.

Er is inmiddels een zorgvuldig proces doorlopen en een grote hoeveelheid informatie beschikbaar voor het nemen van een besluit. De ambtelijke organisatie kijkt op korte termijn uit naar een helder pre-advies van het College en een helder besluit van de gemeenteraad. Ik adviseer daarin een serieuze stap te zetten: helder richtinggevend voor de gewenste eindsituatie, die via een aantal tussenstappen en met medewerking van partners bereikt kan gaan worden. Om vervolgens op basis daarvan in de loop van 2015 een grote stap voorwaarts mogelijk te maken en in deze bestuursperiode ook daadwerkelijk te bereiken. Tussenbeslissingen of meer informatie zullen de wils-vraag niet verder beantwoorden, maar dragen wel risico in zich van een onnodig ingewikkeld of diffuus proces, dat de slaagkansen eerder verkleint dan vergroot.

Ik adviseer tot hooguit twee toekomstscenario's, waarbij ambtelijk de voorkeur bestaat voor bestuurlijke fusie. Op basis van het raadsbesluit kan de raad het College ook de opdracht verstrekken om draagvlak en besluitvorming hiervoor in de omgeving te verkennen, op basis waarvan hopelijk in de loop van 2015 kan worden doorgepakt en definitief kan worden gestart met de vorming van een nieuwe gemeente en/of een nieuwe ambtelijke organisatie.

Een fusie, zowel bestuurlijk als ambtelijk, vereist vooral wilskracht en lef. Maar waar een wil is, is een weg. De ambtelijke organisatie is bereid zich hiervoor maximaal in te zetten. Gaat al datgene doen (en nalaten), dat nodig is. En wat we nu nog niet kunnen, zullen we werkende weg gaan leren en meer in de kracht komen, met vermindering van de kwetsbare organisatie als wenkend perspectief. Uiteraard zal de omschakeling van ambtenaren (management en medewerkers) ook gepaard gaan met de nodige doorlooptijd, ze zijn immers gewend om zaken op een bepaalde manier te doen (cultuur, regels) en dat wordt uiteindelijk allemaal anders.

Met mij verlangt het management en de medewerkers uit onze organisatie op korte termijn een duidelijk besluit en de start van een helder en zorgvuldig proces met een inspirerende stip op de horizon.

De transformatie naar een nieuwe organisatie is een flinke operatie die zeker twee jaar duurt. Dit betekent dat we moeten investeren (in ontwikkeling, energie, tijd en geld) om de gewenste nieuwe situatie te creëren en realiseren. Maximale creativiteit is daarbij nodig en een proces van elkaar politiek, bestuurlijk en ambtelijk inspireren en over de eigen schaduw heen te laten springen. Ik, en met mij het Managementteam, neemt een dergelijke uitdaging en opdracht graag aan en kijkt uit naar concrete opdrachten hiertoe vanuit het College.