

Tilburg University

Herindeling en bestuurskracht Súdwest-Fryslân, Eindrapport

Schaap, L.; van den Dool, L.T.

Publication date:
2014

Document Version
Early version, also known as pre-print

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Schaap, L., & van den Dool, L. T. (2014). *Herindeling en bestuurskracht Súdwest-Fryslân, Eindrapport*. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur / PwC.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Visitatie bestuurskracht gemeente Súdwest-Fryslân

Vooraf

In het kader van een onderzoek naar de effecten van de samenvoeging van vijf voormalige gemeenten tot de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân in 2011, is de gemeente op 12 december 2013 gevisiteerd door een commissie bestaande uit prof dr Wim Derksen (voorzitter), drs Marie-Louise van Schaijk en drs Albertine van Vliet-Kuiper. De commissie heeft zich primair gericht op het functioneren, op de ‘bestuurskracht’ van de huidige gemeente, zonder een uitspraak te willen doen over de gevolgen van de herindeling. Over dat laatste zal het onderzoek van dr Linze Schaap en dr Leon van den Dool van de Universiteit van Tilburg en PWC later een uitspraak doen. Schaap en Van den Dool waren secretaris van de visitatiecommissie.

De commissie baseert haar impressies op een lange dag van gesprekken en op basis van verslagen van het onderzoek van Schaap en Van den Dool die al zijn gepubliceerd (met name: ‘Aanvullend onderzoek’), alsmede op de ‘Zelfstudie’ van de gemeente). Binnen de gemeente is gesproken met het College van B&W (tweemaal), met het directieteam en met vertegenwoordigers van de Raad. Daarnaast is gesproken met externe partners van de gemeente zowel in de economische, de sociale als in de bestuurlijke hoek.

De commissie realiseert zich terdege de beperkingen van dit kader. Daarom spreekt zij ook niet over ‘conclusies’ maar over ‘impressies’.

Impressies van de visitatiecommissie

De gemeente heeft in de drie jaar na de herindeling veel gepresteerd. Maar de gemeente is er nog niet. Dat is de hoofdlijn van onze impressie.

De herindeling was een complexe herindeling. Niet alleen ontstond een grote gemeente van meer dan 82.000 inwoners, de vijf voormalige gemeenten waren ook alle veel kleiner. Herindeling is eenvoudiger als één grote gemeente enkele kleinere gemeenten ‘annexeert’, omdat de grote gemeente in dat geval de kern kan vormen van de nieuwe gemeente. Desalniettemin is de gemeente er in korte tijd in geslaagd om veel beleid op orde te krijgen. Alle bestemmingsplannen zijn bijvoorbeeld inmiddels aangepast. Ook de gemeentelijke organisatie ‘staat’ inmiddels, na een tweede reorganisatie die recentelijk is uitgevoerd. Het is positief dat de gemeente meteen tot die tweede reorganisatie heeft besloten nadat het aanvankelijke model niet geheel voldeed (onder andere vanwege een onvoldoende verankering van het strategisch beleid). De prestaties van de gemeente hebben extra glans door het feit dat tegelijkertijd fors moest worden bezuinigd door terugvallende Rijksinkomsten.

De commissie is ook positief over het kernenbeleid dat in zo korte tijd op poten is gezet. Zeker in een zo grote gemeente met zoveel kernen is het van groot belang dat de cohesie in de

kernen wordt ondersteund en de afstand tot de gemeente zo klein mogelijk wordt gehouden. In dat opzicht wordt hier door de gemeente goed ingespeeld op de mogelijke gevolgen van een gemeentelijke herindeling (zie ook het ‘Aanvullend onderzoek’).

Overigens kan een gemeente ook te veel reageren op de herindeling. Door zo nadrukkelijk in te zetten op recreatie en toerisme en weinig woorden vuil te maken aan de maakindustrie in de stad Sneek slaat de balans enigszins door naar het ‘platteland’. De commissie hoopt dat het gemeentebestuur op termijn wel weer een juiste balans tussen stad en platteland in de gemeente zal weten vinden.

De commissie ziet met genoegen dat de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân ambitieus is. Toch wil de commissie bij deze ambities een drietal kanttekeningen plaatsen.

Ambities en bestuurlijk kunnen

Ten *eerste* moeten ambities en mogelijkheden met elkaar in balans zijn. Indien dat nog niet het geval is, kunnen de anderen met enig recht denken dat de gemeente een ‘te grote broek’ aantrekt. Dat geluid vernemen we in de bestuurlijke omgeving. De gemeente Súdwest-Fryslân is qua inwoners de tweede gemeente van de provincie en één van de grote gemeenten van het Noorden des Lands. Maar bestuurlijk wordt dat nog niet zo door iedereen ervaren. Willen en kunnen vallen nog niet helemaal samen.

In dat opzicht vond de commissie de gemeentelijke ‘Zelfstudie’ niet kritisch genoeg. Te zeer werd een afgerond beeld gepresenteerd.

Dat het bestuurlijk kunnen nog achterblijft uit zich onder andere in het tempo waarmee zaken worden aangepakt (of juist blijven liggen) en in de zoektocht naar een solide relatie tussen Raad, College en ambtelijk apparaat. Voor buitenstaanders en insiders zijn de ‘breukvlakken’ tussen Raad en College enerzijds en College en ambtelijk apparaat anderzijds soms nog te zichtbaar. Het samenspel kan beter, waardoor verschillen van inzicht eerder in het proces aan het licht kunnen komen. Dat is effectiever en duidelijker voor de omgeving.

Overigens is dit alles geen verrassing. Zoals gezegd ging het om een complexe herindeling. De oude gemeente Sneek was weliswaar de grootste, maar was anderzijds toch te klein om als basis te dienen voor een nieuwe gemeente Groot-Sneek. Súdwest-Fryslân is veel meer dan dat.

De herindeling leidde tot een samenvoeging van én ambtenaren én politici die een veel kleinere gemeente gewend waren. Voor het apparaat is er nadrukkelijk voor gekozen om met dezelfde mensen door te gaan. Maar wie goed is in een kleine gemeente, excelleert nog niet meteen in een grote. Ook sommige raadsleden die goed geacteerd hebben in hun voormalige gemeenten, hebben moeite zich aan het ‘abstractere’ bestuur van een grote gemeente aan te passen.

Zo ontstaat soms het beeld dat ambities en bestuurlijk kunnen nog niet samenvallen. Dat zou overigens gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd als het zelf-kritisch vermogen binnen

de gemeente en met name binnen het College groter was. De commissie begrijpt heel goed dat iedereen binnen de gemeente trots is op wat binnen drie jaren na de herindeling is bereikt. De commissie begrijpt ook dat iedereen dat wil uitstralen. Maar het gevaar is wel aanwezig dat daarmee te weinig tijd wordt genomen voor reflectie op het eigen functioneren. De commissie beveelt aan om meer momenten van zelfreflectie in te bouwen.

Leiding, draagvlak of consensus

Ten *tweede* kunnen te grote ambities stuk lopen op een gebrek aan draagvlak onder de bevolking. Of binnen het gemeentelijk bestuur. De commissie is er geen voorstander van dat gemeenten alleen maar beleid voeren dat op instemming kan rekenen van alle inwoners van de gemeente. Op dat moment zou ambitie een vies woord worden en zou het streven naar consensus veel vernieuwing in de weg staan. In de politiek, ook in de gemeentelijke politiek moeten keuzen worden gemaakt en dat betekent dat niet elk voorstel door 100% van de bevolking kan worden ondersteund. Er is dus niks mis met ambities.

Maar ambities worden een last als ze leiden tot plannen die niet kunnen worden gerealiseerd omdat het draagvlak onder de bevolking of binnen het gemeentelijk apparaat te zeer ontbreekt. Dan komt met name de Raad in de positie dat plannen van het College moeten worden bijgebogen of zelfs moeten worden afgewezen, omdat de Raad wel de politieke wind uit de steden en de dorpen voelt. In dat geval is het raadzaam om de ambities vooraf beter af te stemmen op de voorkeuren van al degenen waarvoor al die plannen bedoeld zijn.

Hier openbaart zich een aandachtspunt: de gemeente heeft het 'intern' op dit moment al beter op orde dan 'extern'. In het algemeen schort het soms aan de uitvoering van beleid. De gemeente doet er goed aan om in de komende jaren vooral een verdiepingsslag te maken bij de uitvoering van het beleid. Zelfs het terecht geroemde kernenbeleid moet nog verder gestalte krijgen (zo blijven signalen en verzoeken uit de kernen soms te lang liggen).

Het viel de commissie op dat het beleid soms in papier bleef steken, en dat in andere gevallen pas bij de uitvoering van het beleid bleek dat betrokkenen over het beleid het minder eens waren dan bij het vaststellen van nota's en kaders was duidelijk geworden.

Niet alleen verdient de uitvoering van beleid meer aandacht, ook zou de gemeente meer zicht moeten hebben op de werkelijke effecten van het beleid. Het zij toegegeven: het is eenvoudiger om vast te stellen hoeveel subsidie aan welke partijen wordt uitgekeerd, of hoeveel uitkeringen in welke regeling omgaan. Maar uiteindelijk moet de gemeente weten of met al die subsidies en al die uitkeringen ook daadwerkelijk wordt bereikt, wat men ermee heeft beoogt. Het zou in dit verband ook goed zijn als de gemeente zich ertoe zou zetten om vaker concreet aan te geven wat men op een wat langere termijn (van vijf jaar bijvoorbeeld) wil bereiken.

Meer allianties

Ten *derde* valt het de commissie op dat de gemeente nog meer werk zou kunnen maken van het aangaan van allianties met allerlei maatschappelijke partijen. Het contact met die partijen is er wel. Het boeiende is dat het ook weinig moeite kost om die partijen te laten meepraten over het te voeren beleid. Verschillende maatschappelijke partijen gaven ons aan tevreden te zijn over de inbreng die ze hadden mogen leveren in verschillende beleidsnota's. Ze voelden zich goed gehoord.

Maar daarna deed zich soms een omissie voor: als de gemeente toe was aan de uitvoering van het beleid (zoals gezegd komt het daar soms onvoldoende van), werden de maatschappelijke partners nogal eens vergeten. Tegelijkertijd was het woord 'co-creatie' in alle gesprekken die de commissie voerde met vertegenwoordigers van de gemeente niet van de lucht. Er bestaat blijkbaar dus wel behoefte om het echt samen te doen met maatschappelijke partners. Maar het lukt nog onvoldoende.

Daartoe is nodig dat de gemeente voldoende op de hoogte is van de kenmerken van de private sector. Het valt de commissie op dat de contacten met maatschappelijke partners moeizamer gaan naarmate ze op grotere afstand van de overheid staan. Bedrijven en ondernemersverenigingen zijn in de praktijk echt een stap verder weg dan semi-publieke organisaties in de wereld van het onderwijs of de gezondheidszorg.

Om tot succesvollere co-creatie te komen moet je ook onderkennen dat samenwerking in allianties met maatschappelijke partners vaak zal betekenen dat anderen een groter stempel drukken op het beleid dan jijzelf.

Co-creatie betekent bovenal dat maatschappelijke partijen niet alleen mogen meepraten over een (concept-)beleidsnota, maar dat samen met hen de uitvoering van het beleid ter hand wordt genomen.

De gemeente doet er goed aan om in de komende jaren op dat soort allianties in te zetten. Daarbij is niet meer het interne proces leidend, maar het succes van de samenwerking met externen.

Van de gemeente zal daarbij regelmatig worden verwacht dat zij de regie op zich neemt. De gemeente is immers niet zo maar één van de partijen; zij is wel de overheid ter plaatse. Maar regisseren betekent in dit verband vooral 'loslaten' en 'vertrouwen geven'.

Het einde van de herindeling

Wie de bestuurskracht en het bestuurlijk functioneren van de huidige gemeente Súdwest-Fryslân onder ogen ziet, ontkomt niet aan de herindeling. Door het samenvoegen van vijf veel kleinere gemeenten nog geen drie jaar geleden is de gemeente ontstaan. Het samenstel van de besturen en de organisaties van die gemeenten moet het nu gezamenlijk zien te rooien. En als bepaalde zaken nog onvoldoende uit de verf komen, is de herindeling vaak een legitieme verklaring.

Maar toch zou het goed zijn om los te komen van die herindeling. Wat dat betreft doet de gemeente er goed aan om vooral voorwaarts te kijken.

Zo constateert de commissie dat mogelijk als reactie op de herindeling veel aandacht uitgaat naar het platteland en wellicht te weinig naar de stad. Zo constateert de commissie ook dat de gemeente te veel uitvoering van beleid onder zich houdt, vanuit de (eluchte) gedachte dat de gemeente het nu zelf wel kan.

Maar bovenal moet de herindeling niet meer als verklaring voor onvolkomenheden worden gebruikt omdat een verklaring al snel neigt naar een 'excuus'. Maar herindeling mag nooit een excuus zijn. En zeker niet meer na drie jaar.

Misschien is dat wel het belangrijkste advies van de commissie: neem de bevindingen van de visitatiecommissie en van het bestuurskracht- en evaluatieonderzoek serieus, trek daar op korte termijn conclusies uit en spreek daarna niet meer over de herindeling. Niet meer nostalgisch, niet meer meewarig, niet meer kritisch of hoe dan ook. De herindeling zou dan echt geschiedenis moeten zijn.

Jullie mogen terecht trots zijn op je gemeente. Het is een mooie gemeente in één van de mooiste delen van het land. Er wordt veel gepresteerd. Maar een gemeente van 82.000 inwoners is Súdwest-Fryslân in een aantal opzichten nog niet. En het moet mooi zijn om daaraan te mogen werken.

Bijlage: gesprekspartners Visitatie

- voltallige College van B&W (tweemaal)
- fractievoorzitters uit de gemeenteraad
- directie en concerncontroller
- mw. K. van Aalzum, Regiomanager Jeugdgezondheidszorg
- mw. M. Bouma, KvK Noord-Nederland, vestiging Leeuwarden
- dhr. Ingvar Koenders, senior-beleidsmedewerker Provincie Fryslân (ter vervanging van de provinciesecretaris)
- dhr. Hans Hiemstra, directeur Beleidsontwikkeling en Realisatie Wetterskip Fryslân
- mw. A. Modderman, Centrum Jeugd en Gezin (en medewerkster SWF)
- mw. J. Santema, Timpaan Welzijn
- dhr. Van der Stighel, MEE Friesland
- dhr. H. van der Zwaag, Empatec (WSW en reïntegratie)