

# Bestuurlijke toekomst Ablasserdam

---

*Discussienotitie*

*Bestuurlijke Toekomst Ablasserdam*

*7 juli 2011*

# Oog voor identiteit

Onderbouwing door de voorbereidingsgroep

In het gesprek over identiteit maakt de voorbereidingsgroep onderscheid tussen de identiteit van de gemeenschap die Alblasserdam vormt en de emotie die bij de verschillende scenario's wordt beleefd.

De identiteit van de Alblasserdamse gemeenschap is bepaald door een sterk dorpsgevoel en gemeenschapsleven. Deze identiteit verandert op zich niet door een keuze in bestuurlijke variant. De directe betrokkenheid van bestuur met de gemeenschap is ondersteunend aan de lokale identiteit, bijvoorbeeld ten aanzien van lokaal verenigingsleven. Schaalvergroting als gevolg van fusie (kosteneffectiviteit) zet de verbinding met lokale identiteit onder druk door grotere afstand bestuur-burger.

Bij iedere verandering, ook in bestuurlijke organisatie, speelt emotie een belangrijke rol. Daarbij is gesteld dat de mate van verandering (schaalsprong, gelijksoortigheid partner) de kracht en richting van de emotie bepaalt. Een fusie tot een Drechtsteden-Noord zou door een gelijke historie en maatschappelijke en sociale overeenkomst mogelijk leiden tot minder emotie dan een fusie met de Alblasserwaard of nog sterker een fusie tot een Drechtstad.

Dat er vragen zijn bij de houdbaarheid van de huidige bestuurlijke structuur van Alblasserdam gegeven de inhoudelijke, financiële en kwalitatieve vraagstukken en dat er daarom wordt nagedacht over de bestuurlijke toekomst van Alblasserdam is uitlegbaar. Dat er negatieve beleving is bij de vorming van één Drechtstad wordt onderkend. Het scenario waarin Alblasserdam bestuurlijk zelfstandig blijft en ambtelijk regie voert, is in zijn beschreven vorm neutraal en veilig, ware het niet dat dit scenario mogelijk als opmaat voor bestuurlijke fusie naar één Drechtstad wordt beschouwd.

# Oog voor identiteit

## Karakteristieken

Identiteit is meer een gevoel dan een objectief gegeven.

### Kernvragen:

- Welke emotie leeft er in de gemeenschap bij een keuze?
- Vindt er onwenselijke verandering in identiteit plaats?
- Blijft er ruimte voor het dorp Alblasserdam?

NB: Identiteit wordt ook beleefd als bestuurlijke nabijheid, deze komt terug bij afstand bestuur – burger.

### Overwegingen bij varianten:

- Gevolgen voor identiteit
- Beleving van emotie

### Relatieve afweging scenario's (\*)



- A** Alblasserdam blijft Alblasserdam zoals het is
  - Dorps karakter met eigen bestuur direct gericht op gemeenschap en ondersteuning lokale identiteit
- B** Bestuurlijk zelfstandig met ambtelijke regie:
  - Betreft ambtelijke organisatie en daarmee neutraal (eigen bestuur)
  - Scenario beschouwt als mogelijke opmaat voor bestuurlijke fusie veroorzaakt negatieve emotie
- C** Alblasserdam in de Alblasserwaard
  - Weinig overeenkomst en emotionele binding met Alblasserwaard
  - Emotie tegen schaalvergoting door fusie, vormt zeer groot gebied
- D** Drechtsteden-Noord
  - Gemeenschappelijke historie en maatschappelijke en sociale vraagstukken geven overeenkomst in identiteit
  - Emotie tegen schaalvergroting door fusie
  - Wordt mogelijk gezien als opmaat voor Drechtstad
- E** Drechtstad
  - Dorp 'vervalt' tot wijkniveau
  - Emotie tegen schaalvergroting door fusie
  - meer gedifferentieerde problematiek van stedelijk gebied leidt tot minder aandacht voor specifieke vraagstukken

(\* De relatieve afweging van de scenario's is gebaseerd op de inhoudelijke argumenten uit de rechtertabel. Deze relatieve positionering heeft als doel het ondersteunen van het debat met de Raad en bevolking van Alblasserdam en omvat geen politieke voorkeur/afweging.

# Afstand bestuur – burger

Onderbouwing door de voorbereidingsgroep

Hoewel gerelateerd aan het kader van identiteit, is dit criterium toch op zichzelf staand. De afstand tussen bestuur en burger heeft immers niet noodzakelijk iets te maken met de identiteit van het dorp, al is er wel een duidelijk verband.

In het algemeen is binnen de voorbereidingsgroep gesteld, dat naarmate de gemeente groter wordt, de afstand tussen bestuur en burger groeit. De omvang van de gemeente is daarmee bepalend voor de afstand van bestuur. Deze stelling wordt door cijfers over opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen geïllustreerd.

De afstand tussen burger en bestuur is ook ingegeven door de veelsoortigheid aan vraagstukken waarover de bestuurlijke aandacht wordt verdeeld. Een scenario waarin beoogde fusiepartners een gelijkwaardige historie of problematiek kennen, heeft daardoor de voorkeur boven een scenario waarbij een veelheid aan vraagstukken bestaat. Een fusie tot één Drechtstad leidt tot een te grote verscheidenheid aan vraagstukken.

De aandacht van bestuurders voor de burger van Ablasterdam komt tevens voort uit de positie van Ablasterdam in de te vormen entiteit. Is Ablasterdam zelfstandig met een eigen bestuur, of vormt het een kern binnen een geheel of slechts een wijk. De omvang van het dorp Ablasterdam in het geheel is daarbij bepalend. De bestuurder zal de aandacht moeten verdelen over meerdere kernen of wijken. Een grotere afstand tussen bestuur en burger heeft echter niet alleen een negatieve connotatie: een (te) kleine afstand heeft ook een nadeel: bestuurlijke pretentie om te veel dingen die leven in de samenleving te gaan oplossen; mis match met ambtelijke capaciteit.

Een toenemende afstand tussen burger en bestuur is met gerichte maatregelen als burgerparticipatie en interactief bestuur (incl. nieuwe media) te compenseren. In de waardering van de scenario's zijn voor het positioneren van de scenario's deze compenserende maatregelen niet meegenomen.

# Afstand bestuur – burger

## Karakteristieken

Participatie en binding met de lokale gemeenschap.

### Kernvragen:

- Blijft lokale bestuur bekend, zichtbaar en aanspreekbaar?
- Weten bestuurders wat in lokale gemeenschap speelt? En vice versa?.

### Overwegingen bij varianten:

- Omvang gemeente (aantal inwoners, oppervlakte)
- Zelfstandig of kern of wijk
- Gelijkwaardigheid qua historie, ruimtelijke en maatschappelijke problematiek

### Relatieve afweging scenario's (\*)



- A** Alblasserdam blijft Alblasserdam zoals het is
- B** Bestuurlijk zelfstandig met ambtelijke regie:
- 19.000 inwoners. Oppervlak is 9.92 km<sup>2</sup>, Opkomst% '10 = 57.2%
  - Lokale bestuur is zelfstandig en zit dicht op lokale gemeenschap
  - Bestuurders zijn zichtbaar, aanspreekbaar en bekend.
- C** Alblasserdam in de Alblasserwaard
- 48.000 inwoners. Oppervlakte is 136 km<sup>2</sup>, Opkomst% '10 Liesveld=68.5%, Graafstroom=72.6%, Nieuw-Lekkerland=69.5%
  - Alblasserdam vormt de grootste kern van een landschappelijk gebied bestaande uit 17 kernen.
  - Verdeelsystematiek (politieke aandacht, wie krijgt wat) is lastig.
  - Aandacht voor de bijzondere positie van Alblasserdam in de brugfunctie naar landelijk gebied.
- D** Drechtsteden-Noord
- 75.000 inwoners. Oppervlakte is 35 km<sup>2</sup>, Opkomst% '10: Papendrecht=50.7%, Sliedrecht=54.5%
  - Drie 'gelijkwaardige' gemeenten qua historie, ruimtelijke en maatschappelijke problematiek, aantal inwoners.
  - Alblasserdam de kleinste van de drie gemeenten, politieke oriëntatie daardoor minder prominent gericht op Alblasserdam.
- E** Drechtstad
- 265.000 inwoners. Oppervlak is 169 km<sup>2</sup>
  - Opkomst% '10: Dordrecht= 50.8%, HIA=56.4%, Zwijndrecht=48.7%
  - Alblasserdam wordt één van de wijken van Drechtstad.
  - Bestuur mogelijk minder zichtbaar en aanspreekbaar

# Adequate omgang met gemeenschapsgelden

Onderbouwing door de voorbereidingsgroep

Het duiden van de consequenties van de scenario's op de doelmatigheid van de gemeente lijkt op het eerste oog eenvoudig met objectieve cijfers te onderbouwen. Discussie over dit onderwerp in de voorbereidingsgroep laat zien dat eenduidige beantwoording toch lastig is. Deels komt dat doordat uitgaven samenhangen met de gewenste kwaliteit van gemeentelijke voorzieningen en taakuitvoering en niet zozeer direct zijn gerelateerd aan bestuurlijke scenario's. De financiële gezondheid van Alblasterdam is mede gerelateerd aan bestuurlijke (vervolg-)keuzes en ambities. Wel zijn er verwachtingen bij de ontwikkeling van woonlasten en het vermogen om kosten te beperken en inkomsten te genereren, die verbonden zijn aan de keuze voor een scenario. Ook de financiële gezondheid van eventuele fusiepartners speelt in de discussie over bestuurlijke toekomstscenario's een rol.

De verwachte gevolgen voor de woonlasten voor burgers is dat, bij gelijkblijvend beleid, deze zich zal gaan bewegen naar het (gewogen) gemiddelde van de toekomstige fusiegemeente. De vergelijking van woonlasten tussen gemeenten is gebaseerd op de COELO Atlas van lokale lasten.

Door de voorbereidingsgroep is onderkend dat het vermogen om gegeven ambities zowel kosteneffectief te organiseren als inkomsten te genereren door middel van lobby gerelateerd is aan de keuze voor een bestuurlijk scenario. De gedachte is dat een grotere partij meer lobbykracht en betekenis heeft dan een kleine zelfstandige partij zoals Alblasterdam die vormt. Vraagstuk daarbij is wat de ideale schaalgrootte van een gemeente vormt. Dé ideale schaalgrootte bestaat echter niet en is afhankelijk van het taakveld en het zelf-organiserend vermogen van bestuur en organisatie (\*).

Ten behoeve van de beeldvorming is de financiële gezondheid van eventuele fusiepartners bepaald door kengetallen als omvang eigen vermogen, schuldpositie, risico door grondexploitatie en resultaat begroting. Een exact beeld over de financiële gezondheid vraagt nader onderzoek ('due dilligence').

De bestuurlijke scenario's hebben direct invloed op de hoogte van de ontvangen uitkering uit het gemeentefonds (€ 400.000 per zelfstandige gemeente). Ook hebben de scenario's direct impact op de omvang van bestuur en de daaraan verbonden kosten en bestuurlijke drukte. Deze directe effecten zijn op de totale begroting van de Drechtsteden echter minimaal en worden daarmee niet als wezenlijk van belang voor de te maken afweging geacht.

In enkele beschouwingen wordt een schaalgrootte tussen 20.000 en 80.000 inwoners als meest doelmatig beschouwd (zie bv. Benchmark Berenschot 2010). In deze beschouwingen wordt uitgegaan van een gemeente die zelfstandig de taakuitvoering organiseert. Door het organiseren via samenwerkingsverbanden zijn genoemde getallen te nuanceren. De voorbereidingsgroep is van mening dat bovenstaande getallen dan ook niet leidend in de discussie zouden moeten zijn.

# Verwachte gevolgen voor de woonlasten

Gemeente	Gem. woonlasten (€)	aantal inw
1 Alblasserdam	€ 745	19001
2 Dordrecht	€ 570	118421
3 Graafstroom	€ 851	9804
4 Hardinxveld- Giessendam	€ 743	17497
5 Hendrik-Ido-Ambacht	€ 735	26877
6 Liesveld	€ 829	9740
7 Nieuw-Lekkerland	€ 755	9525
8 Papendrecht	€ 658	31844
9 Sliedrecht	€ 600	24053
10 Zwijndrecht	€ 716	44366

\*) Meerpersoonshuishouden, Coelo 2011

variant	lasten (€)	Gewogen gemiddelde scenario's
A	€ 745	
B	€ 745	
C	€ 786	1,3,6,7
D	€ 661	1,8,9
E	€ 637	1,2,5,8,9,10

De verwachte gevolgen voor de woonlasten voor burgers is dat, bij gelijkblijvend beleid, deze zich zal gaan bewegen naar het (gewogen) gemiddelde van de toekomstige fusiegemeente

# Kengetallen gemeentelijke begroting

BENCHMARK GEMEENTEN (bedragen x 1.000)										
	Dordrecht	Zwijndrecht	Papendrecht	Hendrik-Ido-Ambacht	Alblasterdam	Sliedrecht	Nieuw-Lekkerland	Graafstroom	Liesveld	Hardinxveld-Giessendam
Reservepositie (€)	€ 514.194	€ 19.654	€ 18.997	€ 25.740	€ 11.236	€ 23.666	€ 5.434	€ 12.584	€ 4.910	€ 15.300
Reserves % van balanstotaal	60,29%	12,11%	19,34%	14,65%	16,79%	33,47%	16,74%	36,95%	12,17%	25,19%
- Balanstotaal	€ 852.808	€ 162.289	€ 98.231	€ 175.671	€ 66.911	€ 70.710	€ 32.452	€ 34.054	€ 40.358	€ 60.738
Reserves % van totale lasten	113,47%	16,35%	22,30%	42,07%	27,18%	40,09%	36,02%	67,88%	24,36%	30,62%
- Totale lasten	€ 453.171	€ 120.188	€ 85.180	€ 61.180	€ 41.342	€ 59.038	€ 15.085	€ 18.538	€ 20.152	€ 49.968
Schuldpositie	€ 319.698	€ 221.884	€ 136.450	€ 181.236	€ 46.764	€ 73.666	€ 23.831	€ 19.508	€ 33.925	€ 44.413
- langlopende schulden	€ 193.605	€ 98.129	€ 51.606	€ 77.408	€ 30.337	€ 18.123	€ 20.403	€ 16.804	€ 19.342	€ 33.583
- vlottende passiva	€ 126.093	€ 123.755	€ 84.844	€ 103.828	€ 16.427	€ 55.543	€ 3.428	€ 2.704	€ 14.583	€ 10.830
Netto schuld per inwoner	-€ 0,175	€ 2,537	€ 1,682	€ 5,859	€ 2,687	€ 1,726	€ 1,113	€ 0,865	€ 3,098	€ 2,063
Grondexploitatie % van balanstotaal	14,72%	1,71%	10,74%	51,69%	17,41%	6,10%	0,00%	12,39%	30,30%	26,31%
Grondexploitatie % van totale lasten	27,70%	2,31%	12,39%	148,42%	28,18%	7,30%	0,00%	22,76%	60,67%	31,98%
Resultaat voor bestemming 2011	-€ 2.960	€ 366	-€ 1.790	-€ 3.167	-€ 1.143	€ 413	-€ 152	-€ 872	€ 27	-€ 992
Resultaat na bestemming 2011	€ 3	€ 143	-€ 195	-€ 2.204	-€ 603	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Resultaat voor bestemming 2012	-€ 3.540	-€ 590	-€ 1.919	-€ 3.054	-€ 736	-€ 276	-€ 304	€ 135	€ 19	-€ 1.194
Resultaat na bestemming 2012	€ 3	-€ 625	-€ 1.512	-€ 2.864	-€ 411	-€ 627	-€ 266	€ 157	-€ 220	-€ 114
Resultaat voor bestemming 2013	-€ 5.496	€ 15.432	-€ 2.024	-€ 3.493	-€ 877	-€ 835	-€ 27	-€ 160	-€ 678	-€ 391
Resultaat na bestemming 2013	-€ 45	-€ 2.393	-€ 2.377	-€ 4.057	-€ 618	-€ 1.177	-€ 920	-€ 168	-€ 649	-€ 129
Resultaat voor bestemming 2014	-€ 4.312	-€ 3.448	-€ 4.026	-€ 4.240	-€ 855	-€ 1.342	-€ 498	-€ 217	-€ 374	-€ 592
Resultaat na bestemming 2014	€ 3	-€ 3.109	-€ 3.991	-€ 4.805	-€ 657	-€ 1.613	-€ 980	-€ 220	-€ 627	-€ 156

Ten behoeve van de beeldvorming is de financiële gezondheid van eventuele fusiepartners bepaald door kengetallen als omvang eigen vermogen, schuldpositie, risico door grondexploitatie en resultaat begroting. Een exact beeld over de financiële gezondheid vraagt nader onderzoek ('due dilligence').



# Adequate omgang met gemeenschapsgelden

## Karakteristieken

Zoeken naar doelmatige en sobere oplossing (niet altijd goedkoopste).

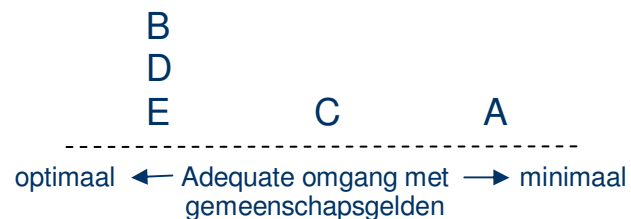
### Kernvragen:

- Wat levert het op (financieel, behoud van investeringen) voor bestuur én burgers?
- Doelmatig en doeltreffend financieel beleid?
- Blijft Alblasserdam financieel gezond?

### Overwegingen bij varianten:

- Vermogen om kosteneffectief te organiseren (schaalgrootte)
- Vermogen om inkomsten te genereren met lobby
- Financiële gezondheid fusiepartner
- Gevolgen voor woonlasten burgers

### Relatieve afweging scenario's (\*)



- A** Alblasserdam blijft Alblasserdam zoals het is
  - Alblasserdam te klein/kwetsbaar voor specifieke taken
- B** Bestuurlijk zelfstandig met ambtelijke regie:
  - Per taakveld differentiëren naar ideale schaalgrootte mogelijk
- C** Alblasserdam in de Alblasserwaard
  - Schaalgrootte Alblasserwaard (48.000 inwoners) betreft ondergrens voor behalen schaalvoordelen
- D** Drechtsteden-Noord
  - Krachtige ambtelijke basis voor differentiatie naar taken in regie
- E** Drechtstad
  - Mogelijk suboptimaal voor specifieke taken

# Kwaliteit dienstverlening

Onderbouwing door de voorbereidingsgroep

De voorbereidingsgroep is unaniem van mening dat de kwaliteit van dienstverlening bovenal een vraagstuk van organisatie van bedrijfsvoering betreft. Goede dienstverlening betekent snelle en adequate bediening van burgers en bedrijven. De wijze waarop het bestuur is georganiseerd is daarbij veel minder van belang. De bestuurlijke scenario's hebben nauwelijks invloed op de kwaliteit van dienstverlening.

Wel is gesteld dat samenwerking op het terrein van dienstverlening, door de omvang van benodigde investeringen in ICT en specifieke expertises, noodzakelijk is. Schaalgrootte dient hier de kwaliteit van dienstverlening. In de (reeds vastgestelde) regionale visie op dienstverlening is zowel nabijheid als 'coleur locale' als randvoorwaardelijk gesteld. Eén regionale dienstverlenende organisatie vereenvoudigt de realisatie van de regionale visie en de organisatorische samenwerking.

Onderkend is dat in een kleinere gemeenschap als Alblasserdam de directe aanspreekbaarheid van bestuurders de kwaliteit van dienstverlening door burgers en bedrijven positief beïnvloedt.

# Kwaliteit dienstverlening

## Karakteristieken

Loket dichtbij en service goed

### Kernvragen:

- Voldoende betrouwbaar en dichtbij?
- Verandert de dienstverlening

Overwegingen bij varianten:

- Wijze van samenwerking (schaalgrootte, vorm van samenwerking)
- Directe aanspreekbaarheid bestuurders

Relatieve afweging scenario's (\*)

BEADC  
-----  
hoog ← Kwaliteit dienstverlening → laag

- |          |   |
|----------|---|
| <b>A</b> | <b>Alblasserdam blijft Alblasserdam zoals het is</b>  |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eén regionale visie op dienstverlening, regionale organisatie nader te bezien</li> <li>- Lokaal bestuur dichtbij en benaderbaar</li> </ul> |
| <b>B</b> | <b>Bestuurlijk zelfstandig met ambtelijke regie:</b>  |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eén regionale visie en organisatie voor dienstverlening</li> <li>- Lokaal bestuur dichtbij</li> </ul>                                      |
| <b>C</b> | <b>Alblasserdam in de Alblasserwaard</b>  |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onvoldoende schaalgrootte/specifieke expertises</li> <li>- Geen vastgestelde regionale visie</li> </ul>                                    |
| <b>D</b> | <b>Drechtsteden-Noord</b>   |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eén regionale visie op dienstverlening, regionale organisatie nader te bezien</li> <li>- Grotere afstand tot bestuur</li> </ul>            |
| <b>E</b> | <b>Drechtstad</b>   |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eenduidige visie en organisatie voor dienstverlening</li> <li>- Grotere afstand tot bestuur</li> </ul>                                     |

# Invloed bestuurlijke drukte

Onderbouwing door de voorbereidingsgroep

Door de voorbereidingsgroep is gesteld dat de invloed van de scenario's op bestuurlijke drukte primair wordt bepaald door het aantal bestuurslagen. In geval van samenwerking tussen zelfstandig bestuurlijke entiteiten is er door het ontstaan van een extra bestuurslaag sprake van een grotere bestuurlijke drukte dan bij een fusie tot één bestuurlijke entiteit.

Binnen een samenwerkingsverband is het aantal zelfstandige partijen dat deelneemt een indicatie voor de bestuurlijke drukte.

Een duidelijke rolname van bestuurders helpt in de onderscheidde varianten om bestuurlijke drukte te voorkomen.

# Invloed bestuurlijke drukte

Karakteristieken

Efficiënte en doeltreffende besluitvorming

**Kernvragen:**

- Toegevoegde waarde van bestuurslagen?
- Adequate en snelle besluitvormingsprocessen?

Overwegingen bij varianten:

- Aantal bestuurslagen
- Aantal deelnemende partijen

**A** Alblasserdam blijft Alblasserdam zoals het is

**B** Bestuurlijk zelfstandig met ambtelijke regie:

**C** Alblasserdam in de Alblasserwaard

- Regionale bestuurslaag (DSB)
- Zes deelnemende gemeenten

**D** Drechtsteden-Noord

- Regionale bestuurslaag
- Vier deelnemende gemeenten

**E** Drechtstad

- Lokaal bestuur = regio bestuur

Relatieve afweging scenario's (\*)

