BMC

YACHT GROUP



Als de korte lijn hapert

Onderzoek naar de bestuurskracht van gemeente Opmeer

Eindrapportage | 10 juni 2021

Projectnummer: PO017902
Classificatie: vertrouwelijk

BMC Advies B.V.
P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

T +31 (0)33 496 52 00
www.bmc.nl

KVK 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H0 | Kernboodschap

Als onderdeel van een brede strategische toekomstverkenning heeft de gemeente Opmeer een onderzoek laten uitvoeren naar de huidige en in de toekomst benodigde bestuurskracht. In aanvulling op de eerder in beeld gebrachte uitvoeringskracht van de organisatie brengt dit onderzoek de bestuurlijk-politieke processen in beeld.

Opmeer presteert ruim voldoende

De gemeente Opmeer is op dit moment in staat om naar behoren invulling te geven aan de wettelijke taken en de geformuleerde bestuurlijke ambities. Het gemeentebestuur is reëel over de mogelijkheden van de gemeente en stemt de ambities daar op af. Inwoners, ondernemers en regionale partners waarderen de inspanningen van de gemeente als voldoende. Met elkaar weten de gremia van Opmeer op dit moment voldoende uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit te genereren. En dat is waar het bij bestuurskracht uiteindelijk om draait. Sociaaleconomisch gaat het Opmeer voor de wind.

Vergelijkbare aandachtspunten in alle gremia

We herkennen in ons onderzoek bij gemeenteraad en college dezelfde aandachtspunten die in eerder onderzoek ook bij de organisatie werden geconstateerd, namelijk: strategisch vermogen, denken en handelen vanuit de maatschappelijke opgave (opgavegestuurd werken), eigenaarschap en rolzuiverheid.

In ons onderzoek hebben we geconstateerd dat het de gemeenteraad de nodige moeite kost om de rollen – te weten kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol - ten opzichte van samenleving en college te vervullen. Het debat is er vooral één tussen college en raad, en spitst zich vaak toe op operationele zaken.

De bestuurscultuur omschrijven we als onvoldoende collectief. Er is afstand tussen de gremia en we hebben gemerkt dat er spanning zit op de onderlinge relatie. Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel komt daardoor minder goed uit de verf.

In toekomst meer bestuurskracht noodzakelijk

Druk op de gemeente ontstaat vooral van buitenaf: institutionele veranderingen, zoals decentralisatie van taken en nieuwe wetgeving zoals de Omgevingswet en nieuwe maatschappelijke opgaven zoals de klimaat- en energietransitie en (versnelling van) de woningbouw. Ook kritischer wordende inwoners en ondernemers maken versterking van de bestuurskracht noodzakelijk.

Daarom zijn we van mening dat in de toekomst méér bestuurskracht nodig is dan nu in Opmeer gezamenlijk wordt gegenereerd.

Adviezen voor ontwikkeling bestuurskracht

Om voldoende bestuurskracht te kunnen blijven genereren zal Opmeer moeten blijven werken aan de benoemde aandachtspunten. De gemeente heeft daartoe al diverse acties uitgezet, waaronder de doorontwikkeling van het Pact van Westfriesland, bestuurlijke vernieuwing en de ontwikkeling van dienstverlening en organisatie.

Vanuit de bevindingen van dit onderzoek komen we tot de volgende accenten en aanvullingen op de acties die al in gang zijn gezet, namelijk:

- Bestuurlijke vernieuwing: het hernieuwen van het bestuurlijk samenspel in een meer collectieve bestuurscultuur met instrumenten en een vergaderstructuur die de raad ondersteunen in zijn rollen;
- Democratische vernieuwing: het versterken van vormen van inwoner- en overheidsparticipatie;
- Regionale samenwerking: het maken van keuzes in dossiers en partners om het rendement van samenwerking verder te vergroten.

Ruimte maken voor ontwikkeling bestuurskracht door intensivering van samenwerking

Naast de keuzes die in het kader van het Pact zullen worden gemaakt, adviseren wij om regionaal een partner te zoeken om een centrumgemeente-constructie mee aan te gaan. Doel is het takenpakket van de gemeente beter behapbaar te maken en daardoor te kunnen focussen op die taken waar de gemeente juist door nabijheid en kleinschaligheid het verschil kan maken voor inwoners en ondernemers.

Condities voor bestuurskracht	Wat gaat goed?	Wat vraagt aandacht?
▪ Omvang	▪ Er wordt geïnvesteerd in de organisatie (max variant Overdrachtsdocument)	▪ Inherente kwetsbaarheid van relatief kleine organisatie
▪ Motivatie	▪ Medewerkers, bestuurders en politici zijn betrokken bij de gemeenschappen	
▪ Hulpbronnen (organisatie en financiën)	▪ Er wordt geïnvesteerd in de organisatie (max variant Overdrachtsdocument) ▪ Financiële gezondheid is door stevige maatregelen meerjarig op orde gebracht	▪ Financiële gezondheid in het licht van financiële onzekerheden (rijksbijdragen nieuwe taken, ontwikkeling Gemeentefonds) ▪ Positie op de arbeidsmarkt
▪ Samenwerking en participatie	▪ Visies op regionale samenwerking en participatie zijn recent vastgesteld ▪ Alle gremia van Opmeer zijn adequaat vertegenwoordigd op de verschillende platforms in de regio	▪ Participatie is nog volop in ontwikkeling, het betrekken van inwoners en het faciliteren van participatie wordt relatief laag beoordeeld door inwoners ▪ Strategische keuzes in samenwerking moeten nog worden gemaakt ▪ Leveren van voldoende capaciteit en kwaliteit op operationeel-tactisch niveau in de samenwerking

Bestuurskracht	Wat gaat goed?	Wat vraagt aandacht?
Uitvoeringscapaciteit	▪ Opmeer is in voldoende mate in staat om te voldoen aan uitvoering van wettelijke taken en bestuurlijke ambities	▪ De gedaalde waardering van inwoners en ondernemers, zowel voor de manier waarop de gemeente wordt bestuurd als voor de dienstverlening door medewerkers
Besliscapaciteit	▪ Het gemeentebestuur weet complexe besluiten te nemen, zoals OZB verhoging en investeringen in IKC en de ambtelijke organisatie	▪ Strategisch vermogen en collectieve afweging ▪ Constructief samen- en tegenspel in de raadszaal en daarbuiten ▪ Ontspannen bestuurlijk-ambtelijk samenspel
Verantwoordings-capaciteit	▪ De gemeente legt verantwoording af en communiceert met inwoners over plannen, besluiten en resultaten, via officiële bekendmakingen en informeel via o.a. periodiek overleg met dorpsraden	▪ Lerend vermogen en onderlinge aanspreekcultuur in de gemeenteraad

Beleidsprestaties	Wat gaat goed?	Wat vraagt aandacht?
Output en outcome	▪ Gemeentelijke beleidskaders zijn veelal actueel. ▪ Digitale dienstverlening is ontwikkeld en wordt gewaardeerd door inwoners ▪ Sociaaleconomisch bovengemiddeld goede score	▪ De relatief lage scores op omgevingskwaliteit, overigens wel in lijn met het (lage) Nederlands gemiddelde

Overall beeld bestuurskrachtonderzoek Opmeer



H1 | Onderzoeksvraag

Bestuurskrachtonderzoek als onderdeel van strategische toekomstverkenning
De gemeente Opmeer werkt aan een toekomstbestendig bestuur en organisatie die in staat zijn adequaat bij te dragen aan de maatschappelijke opgaven richting 2030. Daartoe zet de gemeente een samenhangende set van strategische instrumenten in, zoals beschreven in het coalitieakkoord *Bouwen aan vertrouwen*:

- Organisatieonderzoek, met de vraag of de gemeentelijke organisatie adequaat is toegerust voor een zelfstandig Opmeer, uitgevoerd door Berenschot in 2019.
- Toekomstvisie, een koersdocument met robuust en geprioriteerd beleid voor de (regionale) trends en ontwikkelingen die op Opmeer afkomen, opgesteld door Futureconsult en vast te stellen voor de zomer van 2021.
- Pact van Westfriesland 7.1, een afsprakenkader voor de uitvoering van de intergemeentelijke samenwerking op zes strategische thema's.

Als vierde onderdeel van de strategische toekomstverkenning wil de gemeente een onderzoek laten uitvoeren naar de huidige en in de toekomst benodigde bestuurskracht van de gemeente. Daar waar in het onderzoek van Berenschot de nadruk lag op de gemeentelijke organisatie, moet het bestuurskrachtonderzoek aanvullend de bestuurlijk-politieke context in beeld brengen.

Voor dit onderzoek heeft de gemeente de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Wat is de huidige bestuurskracht van Opmeer?*
   a) *In hoeverre is de gemeenteraad in staat om haar volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van samenleving en college te nemen?*
   b) *In hoeverre is het college in staat om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken?*
   c) *Op welke wijze draagt de organisatie bij aan de bestuurskracht?*
2. *Is de huidige bestuurskracht voldoende of is er meer nodig? Wat is de benodigde toekomstige bestuurskracht?*
3. *Wat is er nodig voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie om goed toegerust te zijn op de kritische bestuurlijke opgaven van de toekomst?*

Het bestuurskrachtonderzoek resulteert in een set bevindingen en aanbevelingen als input voor het bestuurlijk-politiek en maatschappelijk debat in de gemeente. Het onderzoek beoogt een spiegel voor te houden en is nadrukkelijk niet bedoeld als een oordeel over het functioneren van personen of gremia.

Randvoorwaarden en uitgangspunten
Bij het onderzoek hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd

- Het bestuurskrachtonderzoek is onafhankelijk;
- Het onderzoek brengt de bestuurskracht van Opmeer anno 2021 in beeld en duidt de ontwikkeling van de bestuurskracht(opgave) richting 2030;
- Het vertrekpunt voor het onderzoek is een bestuurlijk zelfstandige gemeente Opmeer die met behulp van regionale samenwerking invulling geeft aan wettelijke taken en bestuurlijke ambities;
- Het onderzoek maakt gebruik van de resultaten van eerder onderzoek. Vanuit de in de inleiding beschreven trajecten is veel direct bruikbaar onderzoeksmateriaal beschikbaar. Waar nodig wordt dit hier met eigen onderzoek aangevuld.

In deze eindrapportage presenteert BMC haar bevindingen en adviezen. Hierin hebben we de reacties verwerkt van college en raadsleden op de voorlopige rapportage.

Onderzoeksaanpak
Om de vragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden hebben we voor een aanpak gekozen die een combinatie is van feiten (data, documenten) en meningen (ervaringen, gevoelens, beelden). We bouwen voort op de recente trajecten die in Opmeer zijn doorlopen.

Uit die trajecten maken we gebruik van de analyse rondom organisatie, financiën en regionale samenwerking. Onze focus lag aanvullend op het in beeld brengen van de beleidsprestaties van de gemeente en de bestuurlijk-politieke processen.

We hebben een beeld van de bestuurskracht van Opmeer opgesteld vanuit drie perspectieven: gemeenteraad, bestuur en organisatie (zelfbeeld), inwoners, ondernemers en partners in de samenwerking (omgevingsbeeld), en ons beeld als extern adviseur (professioneel beeld).

Met deze aanpak willen we een bijdrage leveren aan het gesprek tussen raad, college en organisatie over het functioneren van Opmeer. In het belang van de inwoners en ondernemers van Opmeer.

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen hebben we de volgende stappen gezet:

- Deskresearch: bestuderen van gemeentelijke documenten en onderzoeksmateriaal van Berenschot en Futureconsult. In beeld brengen "Staat van Opmeer" (outcome) en gemeentelijke beleidsprestaties met behulp van openbare databronnen.
- Interviews: gesprekken met fracties van de gemeenteraad, griffier, leden van het college, managementteam, medewerkers, provincie en ondernemersvereniging.
- Analyse: Interpreteren onderzoeksmateriaal en uitkomsten inwonerpeiling (Waar Staat je Gemeente). Reconstructie casus IKC en Expat hotel.
- Rapportage: vastleggen bevindingen en adviezen.

LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 beschrijft onze kijk op bestuurskracht en het onderzoeksmodel en normenkader die we hebben gebruikt in ons onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat het beeld dat gemeenteraad, college en organisatie van het eigen en elkaars functioneren hebben. In hoofdstuk 4 komt het beeld aan bod dat inwoners, ondernemers en partners uit de regio van de gemeente Opmeer hebben. In hoofdstuk 5 geven we weer hoe wij als extern adviseur op basis van ons onderzoek kijken naar de bestuurskracht van Opmeer. In het afsluitende hoofdstuk 6 presenteren we onze bevindingen als antwoord op de onderzoeksvragen. We sluiten af met een aantal adviezen voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van Opmeer.

H2 | Onderzoeksmodel en normenkader

Bestuurskracht is het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van deze gemeente de juiste verbindingen aan te gaan. De bestuurskracht bepaalt de prestaties.

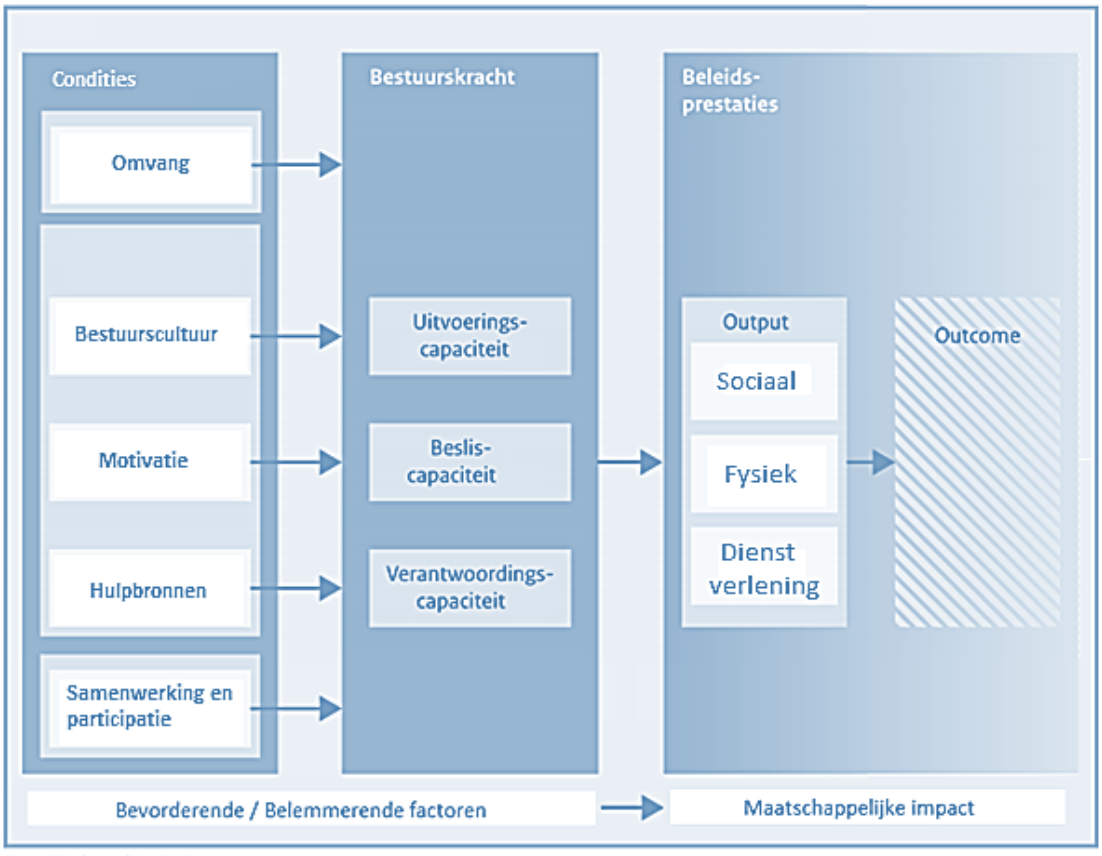
De goede dingen doen en die dingen goed doen. Misschien wel de meest toepasselijke en simpele beschrijving van een bestuurskrachtige gemeente die klaar is voor de toekomst. De onderliggende vraag is: wat doen we als gemeente nu al goed (sterktes) en wat kan er beter (ontwikkelpunten)?

Bestuurskracht is geen enkelvoudig begrip. Geen enkel gemeentebestuur kan met een druk op de knop eenduidige maatschappelijke effecten bereiken. Bestuurskrachtig besturen en organiseren vraagt om een meervoudige blik.

Voor ons onderzoeksmodel sluiten we aan bij een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie (2019).

Bestuurskracht komt volgens het PBL tot stand langs drie lijnen: uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit. Verondersteld wordt dat deze capaciteiten worden bepaald door een aantal condities voor bestuurskracht: omvang van de gemeente, bestuurscultuur, motivatie, hulpbronnen en samenwerking (regionale samenwerking en inwonerparticipatie). De bestuurskracht van een gemeente vertaalt zich uiteindelijk in beleidsprestaties, in concrete output (beleid en interventies) en uiteindelijk in maatschappelijke *outcome* (“de staat van Opmeer”).

Grafisch ziet ons conceptueel model er als volgt uit:



Bron: PBL, bewerking BMC

Onderstaand hebben we ons onderzoeksmodel geoperationaliseerd. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, brengen we de bestuurskracht anno 2021 in beeld en duiden we de ontwikkeling van de bestuurskrachtopgave richting 2030.

Op de volgende pagina hebben we de indicatoren uitgewerkt in een normenkader, dat we hebben ontleend aan verschillende rollen van gemeenten. Dit normenkader hebben we gebruikt als onderlegger voor onze bureaustudie en de interviews.

Condities voor bestuurskracht	
Omvang	▪ Omvang van gemeente c.q. ambtelijk apparaat
Motivatie	▪ Bestuurlijke slagvaardigheid ▪ Medewerkersbetrokkenheid
Hulpbronnen	▪ Organisatorische gezondheid ▪ Financiële gezondheid
Samenwerking en participatie	▪ Bewonersparticipatie ▪ Regionale samenwerking

Bestuurskracht	
Uitvoeringscapaciteit	Mate waarin: ▪ kan worden voldaan aan de verwachtingen en taakstellingen, opgelegd door Rijksoverheid, provincie, gemeentebestuur en bevolking
Besliscapaciteit	Mate waarin: ▪ tijdig beslissingen worden genomen met voldoende politiek draagvlak ▪ de behandeling van onderwerpen vorm wordt gegeven in een feitelijk en gestructureerd debat in de gemeenteraad ▪ er sprake is van integrale afwegingen
Verantwoordingscapaciteit	Mate waarin: ▪ tijdig en zorgvuldig geëvalueerd wordt ▪ bijgestuurd wordt op basis van uitgevoerde evaluaties ▪ draagvlak onder inwoners en stakeholders gemonitord wordt

Beleidsprestaties	**Gemeentelijke output**	**Maatschappelijke outcome**
Sociaal Domein, Fysiek Domein, Dienstverlening	▪ Strategische beleidskaders ▪ Uitvoering, dienstverlening ▪ Waardering door cliënten, inwoners en ondernemers	Staat van Opmeer (sociaal, economisch en omgevingskwaliteit)

De gemeente als bestuur en beleidsmaker (onderdeel: beslis- en verantwoordingscapaciteit)
De gemeente kan worden opgedeeld in een drietal entiteiten: de gemeenteraad, het college van B e n W en de ambtelijke organisatie. Belangrijk voor het functioneren van de gemeente als geheel is het samenspel tussen deze drie. Daarbij speelt ook de wisselwerking tussen gemeente en haar gemeenschap een cruciale rol. De gemeente, als lokaal bestuur, is steeds meer 'de eerste overheid'. Van alle overheden heeft de gemeente het beste zicht op wat zich bij inwoners afspeelt en is het de gemeente die concrete problemen aanpakt, oplossingen bedenkt en overzicht biedt.

Ten behoeve van dit onderzoek kijken we naar de volgende aspecten/normen:

- De bestuurscultuur en het bestuurlijk opdrachtgeverschap dragen bij aan het bereiken van ambities en versterking van de identiteit.
- De bestuurscultuur (rol- en taakverdeling tussen raad en college) draagt bij aan krachtig bestuur en daadkracht. De gemeenteraad is in balans: zij is zowel een besluitvormend als een politiek orgaan. Er bestaat rolzuiverheid ten aanzien van eigenaarschap en opdrachtgeverschap.
- Er is sprake van vertrouwen, ruimte voor diversiteit én gezamenlijkheid.
- De gemeente laat in de praktijk zien dat zij in verbinding staat met de samenleving en hiernaar handelt. Beleid wordt vormgegeven en, indien gewenst, uitgevoerd met of door de samenleving (responsiviteit en participatie).
- Het bestuur is toegankelijk en aanspreekbaar voor inwoners, bedrijven en organisaties. Deze doelgroepen kunnen invloed uitoefenen op het beleid en er wordt door de gemeente verantwoording afgelegd over gemaakte (financiële) keuzes.
- De gemeente is in staat om inwoners, verenigingen, clubs, ondernemers, et cetera en hun gemeenschappelijke opgaven te verbinden. Zij helpt de doelgroepen zich te organiseren en faciliteert waar nodig. Ze is in staat te differentiëren in haar rol.

De gemeente als medeoverheid (partner) in de regio (onderdeel: samenwerking)
Door een toename van het aantal gemeentelijke taken en de complexiteit van die taken, zoeken gemeenten steeds vaker naar een bundeling van krachten. Samenwerken kan een middel zijn om de bestuurskracht (en zelfstandigheid) te versterken en borgen. Soms op onderdelen (onder andere bedrijfsvoering) en soms breed voor het totale strategische, tactische en operationele terrein (zoals bij ambtelijke fusies het geval is). Partners kunnen naast de genoemde publieke ook (semi-)private partijen zijn (triple helix, publiek-private samenwerking).

Ten behoeve van het onderzoek kijken we specifiek naar de volgende aspecten/normen:

- De gemeente heeft een visie op de regionale samenwerking en handelt zelfbewust op basis van deze agenda, positie en het belang ten aanzien van de verschillende samenwerkingsdomeinen. Dit wordt (h)erkend door de samenwerkingspartners.
- De gemeente voert daardoor regie (bestuurlijk en ambtelijk) op de voor hen belangrijke thema's.
- De gemeente maakt onderscheid tussen strategisch (richten), tactisch (inrichten) en operationeel (verrichten) samenwerkings-niveau en weten deze met elkaar te verbinden.
- De samenwerkingskosten zijn in beeld en hier wordt op gestuurd door bestuur en management.

De gemeente als organisatie (onderdeel: uitvoeringscapaciteit)
Deze rol raakt aan de gemeente als orgaan, waarbij het begrip uitvoeringscapaciteit centraal staat. Dit is het vermogen van de organisatie om nu en in de toekomst de taken en ambities van het gemeentebestuur waar te maken, zowel vanuit de advies- als de dienstverlenende en uitvoerende rol. Daarbij gaat het om ontwerpvariabelen die voor iedere organisatie van belang zijn om goed te kunnen functioneren (zowel 'harde' als 'zachte' factoren). Voor dit onderdeel hanteren we de bevindingen van de rapportage van Berenschot "Beheergemeente onder druk".

De gemeente als dienstverlener (onderdeel: beleidsprestaties)
De 'klanten' zijn inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen en medeoverheden. Deze klanten van de gemeente stellen in toenemende mate hoge eisen aan de klantgerichtheid van de gemeente. Hun tevredenheid met en loyaliteit aan de gemeente is medeafhankelijk van hoe de gemeente inspeelt op hun wensen met betrekking tot de dienstverlening, maar ook van de kosten die de gemeente in de vorm van gemeentelijke belastingen hiervoor in rekening brengt.

Ten behoeve van het onderzoek kijken we specifiek naar de volgende aspecten/normen:

- Er is een visie op dienstverlening waarbij servicenormen gehaald worden, zowel fysiek als digitaal.
- Er worden periodiek metingen verricht en er wordt bijgestuurd waar nodig en gewenst.
- De klant staat centraal, er worden kwalitatief goede producten met een goede service en persoonlijke benadering geleverd, blijkend uit algehele waardering van de dienstverlening en tevredenheid cliënten Wmo en Jeugd.
- Facturen worden binnen de betaaltermijn betaald
- Klantvragen en bezwaarschriften worden binnen vastgestelde termijnen afgehandeld

H3 | Zelfbeeld

Hoe kijken de spelers in Opmeer zelf tegen het onderlinge samenspel aan? Wat werkt bevorderend, wat werkt belemmerend? Het zelfbeeld gaat in op de eigen ervaringen, verbeterpunten en dilemma's vanuit gemeenteraad, college van B&W en organisatie.

In de gesprekken hebben we de condities voor bestuurskracht en de bestuurskracht besproken aan de hand van de thema's uit ons onderzoeksmodel. We presenteren deze beelden als onderdeel van ons onderzoek. Niet als weergave van 'de werkelijkheid' maar als hulpmiddel om het onderlinge gesprek te voeren. Daarbij tekenen we aan dat in een samenvattend beeld de nuance soms verloren gaat. Waar mogelijk hebben we daarom afwijkende opvattingen weergegeven.

- **Nabijheid van bestuur is belangrijk in Opmeer.** De relatie tussen gemeentebestuurders en de samenleving is belangrijk voor het samenspel tussen inwoner en gemeente. Aanspreekbaar en toegankelijk zijn en werken aan vertrouwen door persoonlijk contact zijn voor alle betrokkenen cruciaal in het samenspel tussen gemeente en gemeenschap in Opmeer. Het is de meest genoemde overweging in het streven naar behoud van zelfstandigheid.

- **Men beseft dat capaciteit en kwaliteit in alle gremia een issue is.** In de basis is er onderling begrip voor de omstandigheden waarin elk gremium opereert. Alle geïnterviewden realiseren zich dat kwaliteit overal een issue is. Alle gremia moeten veel moeite doen om voldoende geschikte mensen te vinden. In één van de interviews is geopperd om de zoektocht meer gezamenlijk te maken en ook creatieve constructies te overwegen, zoals collegeleden zonder politieke binding en van buiten de gemeente.

- **De cultuur en omgangsvormen binnen de raad zijn de laatste tijd verscherpt.** Vanouds is er in de raad sprake van typische plattelandspolitiek, zo werd door een geïnterviewde omschreven. In de periode 2010-2018 voerde een sterke coalitie de boventoon. Sinds de wisseling in de samenstelling coalitie-oppositie is het debat scherper geworden, met een steviger tegengeluid. In alle gevoerde gesprekken is dit punt naar voren gebracht. Volgens velen slaat de toon in het debat steeds vaker door en wordt er op de man gespeeld. Het inhoudelijk debat wordt dan niet langer gescheiden van persoonlijke relaties. Daar hebben diverse geïnterviewden veel last van.

- **De organisatie wordt door raadsleden omschreven als dienstbaar en loyaal.** Raadsleden zijn over het algemeen te spreken over de inzet van medewerkers, al zijn de directe contacten spaarzaam. Raadsleden hebben de indruk dat het verloop onder het personeel hoog is. Enkele raadsleden geven aan dat de informatievoorziening ontoereikend was om de controlerende rol, vooral in het sociaal domein, goed uit te kunnen voeren. Er wordt inmiddels gewerkt aan betere rapportages en informatie.

  Enkele raadsleden hebben opgemerkt dat zij de indruk hebben dat de organisatie vrij traditioneel is ingericht en wordt aangestuurd. De organisatieontwikkeling is erop gericht om de manier van werken meer aan te laten sluiten bij wat inwoners en medewerkers van een eigentijdse organisatie verwachten. De ontwikkeling van leiderschap is benoemd als één van de speerpunten in de ontwikkeling van de organisatie in 2021.

- **De integriteitsonderzoeken uit 2017-2018 hebben hun sporen nagelaten in de organisatie.** Deze onderzoeken liggen nog vers in het geheugen van de organisatie, zo bleek in interviews met management en medewerkers. Het leidt bij hen tot behoedzaam opereren.

- **Medewerkers hebben behoefte aan eenduidig bestuurlijk opdrachtgeverschap en bestuurlijke stabiliteit.** Medewerkers ervaren afstand tot het college en de raad, zo hebben zij aangegeven in een medewerkersbijeenkomst. Korte lijnen en een goede verstandhouding zijn in hun ogen cruciaal om – binnen de beschikbare capaciteit – de goede dingen goed te kunnen doen.

- **Ten aanzien van inwonersparticipatie zijn alle gremia nog zoekende.** Al lange tijd werkt Opmeer met inwonerparticipatie. De dorpsraden spelen daarin een belangrijke rol. Deze stellen bijvoorbeeld dorps- c.q. leefbaarheidsplannen op. Waar deze in eerder nog het karakter van een wensenlijst richting gemeentebestuur hebben, zijn in de recentere plannen daarnaast ook diverse initiatieven opgenomen waarin de dorpen zelf het voortouw nemen. In de afgelopen jaren werkt de gemeente aanvullend op de dorpsraden ook met andere vormen van burgerparticipatie, bij het opstellen van beleid en het uitvoeren van projecten.

  In februari 2020 is de Nota Burger- en Overheidsparticipatie Opmeer vastgesteld. Inwoners worden in toenemende mate ook via andere dan klassieke invloedslijnen betrokken bij beleid en besluitvorming. Het IKC en de toekomstvisie zijn genoemd als geslaagde voorbeelden. Participatie rondom sociaal domein, energietransitie en het Expat hotel zijn als minder geslaagde voorbeelden genoemd.

  Algemene aandachtspunten bij participatie spelen ook in Opmeer: wat is de betekenis van de uitkomsten van participatie in de besluitvorming en hoe bereiken we een publiek dat breder is dan de *usual suspects?*

  Een enkeling geeft aan dat de dorpsraden volstaan als vorm van inwonerparticipatie.

- **Realistische kijk op eigen mogelijkheden en de noodzaak van samenwerking.** Alle geïnterviewden geven blijk van een realistische kijk op de mogelijkheden en beperkingen van een kleine gemeente. Regionale samenwerking wordt gezien als vanzelfsprekend verlengstuk om de bestuurskracht te bevorderen. Daarbij spelen de vraagstukken die ook bij andere gemeenten spelen rondom regionale samenwerking: rendement (inbreng versus opbrengst), agendering en (moment van) invloed. In twee interviews is geopperd dat ontwikkeling van een verdergaande vorm van besluitvorming op regionaal niveau noodzakelijk is om de nodige vaart en doorzettingsmacht in regionale vraagstukken te realiseren.

- **Al met al lukt het de raad om zijn rollen te vervullen, zo vinden de betrokkenen zelf.** Het algemene beeld bij de geïnterviewden is dat de raad al met al in staat is om de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol voldoende te vervullen. Uiteindelijk lukt het om de besluiten die nodig zijn te nemen, ook over complexe issues als de OZB of het IKC. In alle interviews zijn ontwikkelpunten benoemd: de raad meer aan het stuur (kaderstellend), beter geïnformeerd (controlerend) en meer participatief (vertegenwoordigend).

- **Debat op hoofdlijnen in de raad komt moeizaam van de grond.** Alle gremia typeren zichzelf en elkaar als overwegend uitvoeringsgericht. Men is gericht op de uitdagingen van alledag en operationele kwesties. Deze pragmatische en nuchtere insteek past volgens geïnterviewden bij het (Westfriese DNA van inwoners en ondernemers.

  Bestuurders en politici zijn van nature wat minder gericht op de grote lijn, zo geven de geïnterviewden zonder uitzondering aan. Een inhoudelijk politiek debat op de kern van voorliggende vraagstukken vindt daardoor in beperkte mate plaats, zo geeft een meerderheid van de geïnterviewden uit alle gremia aan.
  Als voorbeelden van debatten waar operationele kwesties het debat domineerden zijn genoemd het debat rond de jeugdzorg, de OZB in het kader van de Toekomstvisie en de Regionale Energie Strategie (“*2030 of 2040 energieneutraal?”).*

- **Het ontbreekt aan collectieve meningsvorming en integrale afweging.** Het debat in de raad is veelal tussen fracties en de portefeuillehouder. Het onderling debat tussen raadsleden wordt minder gevoerd. Het zwaartepunt van de meningsvorming en besluitvorming ligt volgens veel geïnterviewden buiten de raad, in het informele politieke circuit. Een aantal raadsleden is zoekende naar het ‘juiste moment’ van standpuntbepaling, ook in relatie tot het moment waarop inwoners kunnen inspreken.

- **De raad opereert veelal reactief.** In alle interviews is aangegeven dat de raad over het algemeen reactief is, in de zin dat de raad veelal reageert op initiatieven en voorstellen vanuit het college. Ondanks dit algemene gevoel zijn er ook voorbeelden genomen van agenderende initiatieven vanuit de raad, zoals bij het Expat-hotel en het dashboard sociaal domein.

  Dit beeld van het eigen functioneren komt overeen met het algemeen beeld van gemeenteraden in Nederland. Uit onderzoek blijkt dat kaderstelling door de raad een vrij passief karakter heeft. In de praktijk neemt het college veelal het voortouw. De gemiddelde raad neemt af en toe amendementen aan op collegevoorstellen (waaronder de begroting) en stuurt soms zelf met een motie of een initiatiefvoorstel.

- **Er zijn zorgen over het tempo waarin (grote) vraagstukken aan de raad worden voorgelegd.** Onder diverse geïnterviewde raadsleden heerst het gevoel dat bestuur en organisatie moeite hebben om (grote) maatschappelijke vraagstukken voor te bereiden en aan de raad voor te leggen. Als voorbeelden zijn genoemd de warmtetransitie en de Omgevingswet. Ook is in dit kader gewezen op het niet halen van de planning van de termijnagenda.

- **Bestuurlijke vernieuwing is in voorbereiding.** De griffie heeft het thema bestuurlijke vernieuwing geagendeerd. De inzet is om de bestuurlijke processen op meer eigentijdse leest te schoeien, onder meer door het klassieke commissiemodel te herzien. Inzet is om dit na de zomer van 2021 op te pakken en een programma klaar te hebben voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

- **Onder de oppervlakte broeit de spanning tussen belangenafweging en –behartiging.** Uit de interviews komt het beeld naar voren dat in de kern het algemeen belang of het belang van inwoners en ondernemers centraal staat in college en raad. Toch zijn wij ook door diverse geïnterviewden gewezen op het voorkomen van belangenverstrengeling waarbij sectorale of privébelangen in de besluitvorming debat terechtkomen. Elk jaar in september bespreken de raadsleden het onderwerp integriteit en de afspraak is dat alle fractievoorzitters dit in hun eigen fractie bewaken. Elkaar functioneel aanspreken, zo wordt door diverse geïnterviewden uit alle gremia aangegeven, kan lastig zijn in een gemeenschap waar ‘iedereen elkaar kent’ en de sociale controle groot is.

- **De raad reflecteert niet structureel op het eigen functioneren.** Doorgaans wordt alleen bij incidenten stilgestaan bij het eigen functioneren, zo geven geïnterviewden aan. Rust en ruimte nemen om periodiek en expliciet het functioneren bespreekbaar te maken is geen gebruik.

Samengevat

De gremia in Opmeer typeren zichzelf en elkaar als loyaal en uitvoeringsgericht, maar ook kwetsbaar. Uitvoeringsgericht betekent niet per definitie slagvaardig. Uitvoeringsgericht wordt veelal gebruikt in termen van praktisch, detaillistisch en als tegenovergestelde van strategisch. Meer strategisch handelen, meer op hoofdlijnen handelen en de lange lijnen met elkaar bewaken wordt als uitdaging gezien en tevens als een manier om sneller en effectiever te werken (want minder bezig met de details).

De belangrijkste ontwikkelpunten betreffen dan ook het vergroten van het strategisch vermogen en het werken vanuit de maatschappelijke opgave (alle gremia), versterking van het opdrachtgeverschap (college en raad), meer initiatief nemen (raad) en versterken van de kwaliteit (alle gremia).

Betrokkenen voelen aan dat samenwerking en participatie verder aan belang moeten winnen om de bestuurskracht op peil te houden en te versterken, maar zijn nog zoekende naar een passende invulling.

Bij de vertegenwoordigende rol van de raad gaat het om het vinden van heldere rollen en verantwoordelijkheden voor dorpsraden en maatschappelijke initiatieven en een scherp oog voor de balans tussen belangenbehartiging en –afweging.


Oranje
Comité
Spanbroek-Opmeer
15
10
5
5
15
Schi
kozijnen

H4 | Omgevingsbeeld

Inspanningen van gemeenteraad, college van B&W en organisatie zijn gericht op meetbare en merkbare impact in de samenleving. Of het nu gaat over dienstverlening (hulp in het huishouden, het aanvragen van een paspoort, een schone leefomgeving) of over de keuze waar en met welke voorzieningen een nieuwe huizen worden gebouwd. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe inwoners en ondernemers en partners in de regio kijken naar de gemeente

Opmeer scoort bovengemiddeld op sociaal-economische indicatoren

Op basis van openbare data schetsen we de staat van Opmeer anno 2020. Een handzaam samenvattend beeld geeft de Gemeentelijke Duurzaamheidsindex (GDI). Deze geeft weer hoe gemeenten in Nederland ten opzichte van elkaar scoren op de dimensies Economie, Mens & Maatschappij en Milieu & Energie. Deze worden beschreven aan de hand van 24 indicatoren die worden gevoed vanuit openbare data van onder meer CBS, RIVM, Planbureau voor de Leefomgeving en de Klimaatmonitor.

Door de breedte van de index geeft deze een beeld van hoe 'gemeenten het doen'. Binnen ons onderzoeksmodel duiden we met behulp van deze index de outcome. Let wel, het gaat hier over het presteren van gemeente én gemeenschap samen.

Uit de GDI komt het volgende beeld van Opmeer naar voren:

- **Opmeer doet het relatief goed ten opzichte van het landelijk gemiddelde**. Opmeer scoort, gemeten over 24 indicatoren van de GDI Index, met een 6,2 boven het Nederlands gemiddelde (5,8).

- **Opmeer scoort beter dan het Westfriese gemiddelde.** Gemiddeld scoren de Westfriese gemeenten een 6,0. Er zijn in de omgeving geen gemeenten die beduidend hoger scoren dan Opmeer. Alleen Koggenland en Drechterland scoren met een 6,3 net iets beter. In "Holland boven Amsterdam" behoort Opmeer tot de top 5.

- **Op de domeinen Economie en Mens & Maatschappij heeft Opmeer bijna louter goede tot zeer goede scores.** Uit de cijfers komt het beeld naar voren van een veilige, sociale en ondernemende gemeente. Deze cijfers komen overeen met input van inwoners in het traject van de toekomstvisie.

- **Op Participatie en Woonlasten liggen de scores relatief laag.** De indicatoren Participatie en Woonlasten vormen de uitzondering op de mooie scores in de domeinen Economie en Mens & Maatschappij. Op beide indicatoren liggen de scores onder het landelijk gemiddelde.

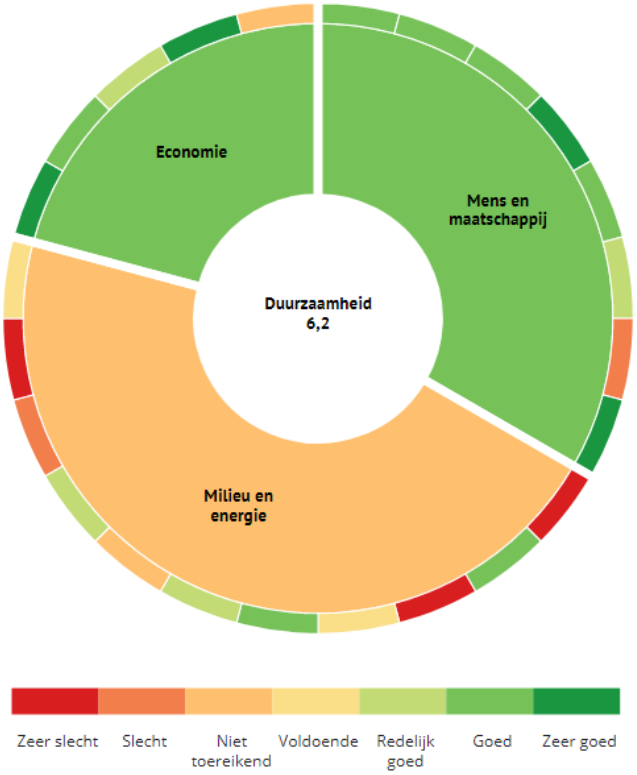
- **Op het domein Milieu & Energie scoort Opmeer onvoldoende**. Vooral de scores op Water (kwaliteit oppervlaktewater), Natuur (areaal aan natuur) en Vervoerwijze (schoon vervoer en autobezit) zijn laag. De betreffende scores zijn overigens wel in (negatieve) lijn met het Nederlands gemiddelde. De scores op de indicatoren afvalscheiding en luchtkwaliteit zijn binnen dit domein relatief goed.

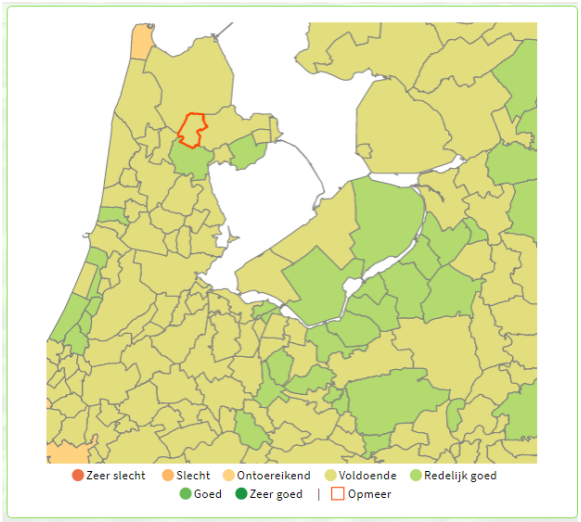
- De ontwikkeling op alle indicatoren is positief. De Gdindex geeft ook aan welke ontwikkeling de score van een gemeente op de onderscheiden indicatoren doormaakt. Bij Opmeer scoren alle indicatoren op dit punt positief.

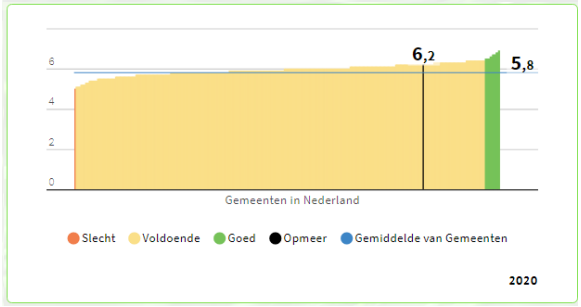
Inwoners geven de gemeente een ruime voldoende, zijn wel kritischer geworden

In september – oktober 2020 is voor Waar Staat Je Gemeente een peiling uitgevoerd onder de inwoners van Opmeer door onderzoeksbureau I&O Research. Van de 2.500 aangeschreven inwoners hebben 762 de enquête volledig ingevuld, ruim voldoende voor een representatief beeld.

Het onderzoek geeft inzicht in de gemeentelijke prestaties op de thema's Woon- en leefomgeving, Relatie inwoner en gemeente, Gemeentelijke dienstverlening en Zorg en welzijn. Het onderzoek Waar Staat Je Gemeente is ook uitgevoerd in 2015 en 2017. Door herhalingsmetingen uit te voeren wordt inzichtelijk hoe de waardering van inwoners van Opmeer zich in de tijd ontwikkelt.







	Score	Score NL
Mens en maatschappij	**7,0**	**6,2**
Minima	7,5	5,7
Onderwijs	7,2	6,4
Sociale zekerheid	7,1	6,5
Gendergelijkheid	7,8	7,6
Gezondheid	7,5	6,4
Sport	6,3	5,0
Burgerparticipatie	4,6	5,7
Veiligheid	8,2	6,4

	Score	Score NL
Economie	**7,6**	**6,6**
Werkloosheid	8,8	8,3
Jeugdwerkloosheid	7,5	6,9
Werkgelegenheid	6,5	6,1
Solvabiliteit	10,0	4,7
Woonlasten	5,4	6,8

	Score	Score NL
Milieu en energie	**5,0**	**5,2**
Water	3,0	3,4
Lucht	7,7	6,1
Natuur	1,0	3,2
Huishoudelijk afval	5,7	6,8
Afvalscheiding	7,3	5,6
Energiegebruik	6,4	6,1
Energiebesparing	4,8	4,9
CO2 woningen	6,5	6,1
Hernieuwbare energie	4,4	4,2
Vervoerswijze	2,3	4,0
CO2 wegverkeer	5,7	6,4

Figuur: Staat van Opmeer (bron: gdindex.nl, 2021)

Uit de inwonerpeiling komt het volgende beeld van Opmeer naar voren:

- **De inwoners van Opmeer waarderen de inspanningen van de gemeente met een ruime voldoende.** Het totaal aan gemeentelijke inspanningen wordt door de inwoners gewaardeerd met een 6,8. Het landelijk gemiddelde is 6,7. Ten opzichte van 2017 en 2015 ligt de totale waardering iets lager. Inwoners van Opmeer zijn vooral positief over de zorg van de gemeente voor de leefomgeving en het voorzieningenniveau.

- **Gemeentelijke dienstverlening krijgt een voldoende.** De gemeentelijke dienstverlening en de digitale faciliteiten worden door de inwoners met een 6,6 beoordeeld. Dit oordeel ligt rond het landelijk rapportcijfer en het cijfer van 2017. Aandachtspunt bij de waardering voor de directe dienstverlening is dat waar de trend in Opmeer licht negatief is, de landelijke trend juist positief is.

  De digitale faciliteiten worden beter beoordeeld dan in 2017 (6,6 versus 6,4). Inwoners van Opmeer zijn, in vergelijking tot de landelijke gemiddelden wat minder positief in hun beoordeling van de dienstverlening van medewerkers van de gemeente. Hoe zich deze beoordeling sinds 2017 heeft ontwikkeld is onbekend (de betreffende vragen zijn in 2017 niet gesteld).

- **Het vertrouwen in de manier waarop de gemeente Opmeer wordt bestuurd is de afgelopen jaren gedaald.** Een kwart van de inwoners heeft vertrouwen in de manier waarop de gemeente wordt bestuurd. In 2017 lag dit nog op 44%. De score van Opmeer ligt lager dan het Nederlands gemiddelde (32%). Een kwart van de inwoners vindt dat de gemeente voldoende toezicht houdt op het naleven van regels, een vijfde vindt dat de gemeente zich flexibel opstelt als dat nodig is en iets meer dan een achtste (15%) is van mening dat de gemeente doet wat ze zegt. Inwoners van Opmeer beoordelen de gemeente op deze aspecten lager dan het landelijk gemiddelde en zijn minder positief hierover in vergelijking met 2017.

  Geopperd is dat de lagere waardering van de manier waarop de gemeente wordt bestuurd te maken heeft met het moment waarop het onderzoek is uitgevoerd. Gewezen is op de mogelijke invloed van de verhoging van de OZB. Daar waar het Nederlands gemiddelde licht is gestegen is de waarde voor Opmeer juist flink gedaald. Het rapport *Waar Staat Opmeer?* geeft geen inzicht in de redenen van de lagere score op dit punt.

- **In vergelijking met 2017 en het landelijk gemiddelde wordt het betrekken van inwoners en het faciliteren van participatie minder positief beoordeeld.** Een derde van de inwoners (34%) vindt dat inwoners en organisaties voldoende ruimte krijgen om ideeën en initiatieven te realiseren. Een iets kleiner deel (31%) vindt dat de gemeente inwoners voldoende betrekt bij haar plannen. Een op de vijf is van mening dat de gemeente luistert naar de mening van inwoners.

Ondernemers ervaren kwetsbaarheid gemeente

In deze editie van Waar Staat Je Gemeente is geen onderzoek gedaan naar het oordeel van ondernemers. De Ondernemerspeiling geeft een beeld van hoe ondernemers het beleid en de dienstverlening van de gemeente ervaren. In 2014 is dit onderzoek voor het laatst uitgevoerd.

In gesprek met de ondernemersvereniging Midden-Westfriesland hebben we bekeken in hoeverre er sprake is van verandering in het oordeel van ondernemers. Daarbij tekenen we aan dat het hier beelden betreft vanuit het bestuur op basis van ruggespraak met enkele ondernemers.

Hieruit komt het volgende beeld naar voren:

- **De ondernemers van Opmeer waardeerden de inspanningen van de gemeente voorheen met een ruime voldoende.** Op alle onderzochte hoofdthema's – dienstverlening, samenwerking, ondernemersklimaat en bedrijfsomgeving – scoorde de gemeente Opmeer in 2014 boven het landelijk gemiddelde. Alleen op de sub-indicatoren parkeermogelijkheden en vestigingsklimaat scoorde Opmeer net iets onder het landelijk gemiddelde.

- **Het overall beeld anno 2020 is nog steeds positief, wel iets minder dan in 2014**. De ondernemersvereniging geeft aan dat het nog steeds goed ondernemen is in Opmeer. De vereniging heeft de indruk dat de ondernemers over het algemeen relatief goed door de coronacrisis komen.

  In het oordeel over de directe dienstverlening zien we parallellen met het inwonersoordeel. Ondernemers zijn in de loop van de jaren iets kritischer geworden over de gemeentelijke dienstverlening. Specifiek werden benoemd de telefonische bereikbaarheid (juist ook tijdens de coronacrisis) en het meedenken over mogelijkheden in het kader van vergunningen.

- **Voor ondernemers is persoonlijk contact van groot belang.** Korte lijnen, aanwezigheid op netwerkbijeenkomsten, goede communicatie en informatie. Dat creëert wederzijds begrip en voorkomt conflicten. De vereniging geeft aan dat de burgemeester hierin een positieve rol vervulde. De bredere politiek-bestuurlijke interesse in de ondernemers is naar het gevoel van de ondernemersvereniging wat afgenomen. De mogelijke invloed van de corona-crisis maakt het lastig om dit op waarde te schatten.

- **De ondernemersvereniging ervaart kwetsbaarheid in de organisatie bij vertrek van medewerkers.** Er is behoefte aan een vast aanspreekpunt in de organisatie. Dat was men zo gewend vanuit het verleden. De vereniging geeft aan dat door verloop in de organisatie de continuïteit in het contact onder druk is komen te staan.

Regionale partners waarderen bijdrage, hebben tegelijkertijd zorgen

In het onderzoek van Berenschot (2019) en het traject van de toekomstvisie zijn gesprekken gevoerd met gemeenten in de regio. Hen is gevraagd naar ervaringen in de samenwerking met Opmeer. Aanvullend hebben we in dit onderzoek gesproken met de provincie Noord-Holland.

Deze bronnen leveren het volgende beeld op van Opmeer als samenwerkingspartner in de regio:

- **De regio ziet Opmeer als een kleine, maar toegewijde partner.** De bestuurlijke en de ambtelijke samenwerking in de regio verloopt constructief. Afspraken worden gemaakt en nagekomen. Er is bij een aantal partners sprake van een zekere empathie voor Opmeer als kleine speler.

  Het wordt gewaardeerd dat Opmeer politiek, bestuurlijk en ambtelijk doorgaans adequaat vertegenwoordigd is in de regio. Een van de gesprekspartners prijst Opmeer dat het in staat is gebleken, ondanks de lastige positie op de arbeidsmarkt, om de strategische capaciteit in de organisatie te versterken.

- **Voortrekkersrol van burgemeester werd gewaardeerd.** Partners in de regio en provincie erkennen en waarderen de inzet van de burgemeester in het bevorderen van de Westfriese samenwerking.

- **Gebrek aan kritische massa speelt Opmeer parten.** Er zijn ook kritische geluiden in de regio. Opmeer zou onvoldoende in staat zijn om een actieve rol te spelen in het hele spectrum aan overleggen in de regio. Op hoger ambtelijk niveau lukt dat wel, in de uitvoering is dat lastiger, aldus een aantal gesprekspartners.

- **Risico op erosie van imago Opmeer door *cherrypicking*.** Een van de naaste buurgemeenten geeft aan dat Opmeer moet waken voor *cherrypicking*. Samenwerking bestaat bij de gratie van geven en nemen en het investeren in elkaar door op meerdere onderwerpen samen te werken, aldus deze partner.

- **Pact van Westfriesland 7.1 wordt breed gesteund.** De raden en colleges van Westfriesland hebben steun uitgesproken voor doorontwikkeling van de samenwerking in de regio. Ze hebben eind 2020 de intentie uitgesproken de samenwerking met enthousiasme, energie en kracht voort te zetten. Inzet is om het Pact door te ontwikkelen.

Naast het enthousiasme leven er ook (de gebruikelijke) zorgen over de regionale samenwerking, zoals het organiseren van slagkracht en het leveren van voldoende en adequate capaciteit voor de samenwerking. Deze worden in de nadere uitwerking opgepakt.

- **Sommige partners hebben vraagtekens bij de toekomstbestendigheid van Opmeer als zelfstandige gemeente.** Sommige gesprekspartners geven aan te twijfelen of Opmeer op termijn zelfstandig kan blijven. Men vraagt zich af of Opmeer de voorzieningen in stand kan houden onder afnemende financiële mogelijkheden en of het een bijdrage kan blijven leveren aan de majeure opgaven die in regionaal verband worden opgepakt, zoals de klimaat- en energietransitie en de versnelling van de woningbouw. en

- **Verdergaande samenwerking ligt in de rede.** Het lijkt de geïnterviewden uit het traject van de toekomstvisie niet meer dan logisch als Opmeer vergaande samenwerkingen aangaat. De één oppert een bestuurlijke fusie, de ander intensieve samenwerking binnen het Pact en nog een ander oppert een gemeentelijke federatie. Voor een ambtelijke fusie lijkt bij regionale partners weinig animo te bestaan.

Rekenkamercommissie stelt vast dat raad kaderstellende rol pakt in woonbeleid en jeugdhulp. Uit recente onderzoeken van de rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer dat de raad voldoende zijn kaderstellende rol weet in te vullen. De commissie doet aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van kaderstelling op maatschappelijke effecten en het betrekken van stakeholders.

Samengevat

Opmeer staat er goed voor. Vooral sociaaleconomisch scoort de gemeente bovengemiddeld goed. Opmeer is naar het oordeel van inwoners, ondernemers en regionale partners in voldoende mate in staat om te voldoen aan uitvoering van wettelijke taken en bestuurlijke ambities.

Uit de afnemende waardering van inwoners en ondernemers maken we op dat de bestuurskracht wel onder druk staat. Belangrijkste punten van aandacht zijn de manier waarop de gemeente wordt bestuurd, de bijdrage aan de uitvoering van de regionale samenwerking en de manier waarop inwoners en ondernemers worden betrokken bij beleid en besluitvorming.



H5 | Professioneel beeld

In dit hoofdstuk kijken we vanuit onze expertise naar de onderlinge relaties, interactie en patronen tussen de domeinen van samenleving, gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie. Deze kijk vanuit meerdere perspectieven helpt om het verbeterpotentieel in beeld te brengen. Sommige aspecten bevorderen het samen- en tegenspel, andere aspecten werken belemmeren dat juist - en weer andere geven blijk van een gedeelde zoektocht.

Ons beeld construeren we aan de hand van de elementen van ons onderzoeksmodel. We behandelen achtereenvolgens de condities voor bestuurskracht, de bestuurskracht en de beleidsprestaties.

We bekijken deze onderdelen met behulp van het normenkader.

Condities voor bestuurskracht
Uit onderzoek van het PBL is een verband gebleken tussen condities voor bestuurskracht en de beleidsprestaties van een gemeente.

Bij de condities voor bestuurskracht hebben we in dit onderzoek gekeken naar:

- Omvang van de organisatie
- Motivatie (bestuurlijke slagvaardigheid en medewerkersbetrokkenheid)
- Hulpbronnen (organisatorische en financiële gezondheid)
- Samenwerking (regionale samenwerking en inwonerparticipatie).

Voor deze condities geldt in het algemeen "hoe meer, hoe beter" (NB: uit onderzoek blijkt dat sprake is van afnemende meeropbrengst als organisaties te groot worden).

- **Omvang organisatie beperkt mogelijkheden voor participatie en samenwerking.** Nog altijd wordt bestuurskracht vooral gelinkt aan gemeentegrootte. We hebben gemerkt dat dit ook in de beeldvorming over Opmeer een belangrijke rol speelt. In recent onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving werd een statistisch verband gevonden tussen omvang van de organisatie en beleidsprestaties van de gemeente. Omvang van de organisatie houdt onder meer verband met de mogelijkheden om invulling te geven aan samenwerking en participatie, beide middelen om de beleidsprestaties van gemeenten te versterken.

  Tot 2020 krimpt de organisatie van Opmeer met zo'n twee tot drie medewerkers per jaar. Deze krimp wordt veroorzaakt door het op afstand plaatsen van taken en openstaande vacatures. De totale formatie is kleiner dan bij vergelijkbare gemeenten, zo constateerde Berenschot.

- **Gemeentebestuur weet voldoende slagkracht te organiseren.** Uit het laatst beschikbare jaarverslag (2019) maken we op dat het redelijk lukt om voldoende bestuurlijke slagkracht te realiseren. Van de voorgenomen acties was driekwart gerealiseerd of ten minste in werking gezet. Slechts één van de meer dan 70 acties moest nog worden opgestart.

- **Financiële gezondheid voldoende, doch broos**
  Eerder beoordeelde Berenschot na uitgebreid onderzoek de financiële situatie van de gemeente Opmeer als voldoende. Zo is de begroting meerjarig in evenwicht en beschikt de gemeente Opmeer over een aanzienlijke reservepositie, al is een belangrijk deel van de reserves reeds beklemd of bestemd. Dit betekent dat de middelen niet zomaar voor andere doeleinden kunnen worden ingezet.

  De exploitatie daarentegen kent een minder sterk beeld. Net als andere gemeenten worstelt Opmeer ook financieel met de verhouding tussen de opgaven (die ook landelijk op haar afkomen) en de middelen die daar tegenover kunnen worden gesteld.

Structureel gezien lijkt de financiële ruimte van de gemeente Opmeer beperkt. De mogelijkheden voor het vergroten van de lokale inkomsten worden beperkt verondersteld, aangezien de lokale lasten per inwoner al relatief hoog zijn.

Het beeld dat Berenschot in 2019 schetste is nog actueel, zo concluderen wij op basis van de Monitor financiële conditie gemeenten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Financiële conditie index eindbalans 2019 & exploitatie begroting 2021

Opmeer		Nederland			
Klasse	Laag	Gemiddeld	Totaal	aantal Oranje	aantal Rood
Vermogenspositie					
Netto schuldquote ultimo 2019	-22,5%	48,4%	60,4%	23	6
Effectieve netto schuldquote 2019	-26,8%	40,7%	54,8%	21	6
Solvabiliteitsratio ultimo 2019	75,2%	33,5%	33,2%	70	2
Exploitatie					
Exploitatieresultaat 2021	-13,1%	-1,6%	-2,1%	-	267
Aantal negatieve resultaten '19 '20 '21	2	3	3	113	155
Onbenutte belastingcapaciteit 2021	3,4%	2,9%	2,1%	-	53
Afhankelijkheidsratio 2021	47,3%	66,0%	65,7%	62	-
Voorzieningenniveau					
Netto investeringsquote 2016-2019	-1,6%	3,6%	3,7%	60	149
Netto lasten per inwoner 2021	€ 2.391	€ 1.860	€ 2.141	-	91
Weerbaarheid					
Houdbaarheidsquote 2021	19,9%	18,0%	22,1%	143	106
Kasgeldratio ultimo 2019	-0,7%	2,2%	5,1%	94	-
Financiële conditie index	6,5	**6,8**	**6,5**	34	38

Bron: IV-3 gegevens jaarrekening 2019 & begroting 2021 verzameld door het CBS
Bewerking: Houdbaarheidstest gemeentefinancien versie maart 2021

Figuur: Monitor financiële conditie Opmeer (bron: VNG)

De monitor toont de kwetsbaarheden op de onderdelen Exploitatieresultaat en netto lasten per inwoner (rood gekleurd in de tabel). Verder komt er ook uit naar voren dat de gemeente in de afgelopen jaren betrekkelijk weinig heeft geïnvesteerd. Het effect van de investering in de IKCs is hierin nog niet verwerkt. Al met al scoort de gemeente Opmeer desondanks voldoende en rond het landelijk gemiddelde.

Oorzaak van het exploitatietekort werd vooral veroorzaakt door de tekorten op het Sociaal Domein. Door bezuinigingen, een uitname uit de reserves en verhoging van de OZB is de begroting weer structureel sluitend en in evenwicht gebracht. Het effect van de bezuiniging op het Sociaal Domein wordt gemonitord. Het weerstandsvermogen is weer op orde gebracht door een vrijval van met name de reserve GREX, die goed loopt en, gelet op de woningbouwopgave, naar verwachting goed zal blijven. Er ligt nog ruimte om bestemmingsheffingen en leges te verhogen naar 100% kostendekkendheid.

Buiten de directe invloedssfeer van de gemeente spelen de effecten van herijking van de Algemene Uitkering en de discussie van de VNG over adequate budgetten voor uitvoering van gedecentraliseerde taken.

Het beeld uit de monitor financiële conditie is herkenbaar in het oordeel van de provincie in het kader van het interbestuurlijk financieel toezicht. De provincie heeft vastgesteld dat de gemeente Opmeer adequate maatregelen heeft genomen om de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 structureel in evenwicht te krijgen. De provincie wijst de gemeente erop dat het een broos evenwicht betreft en dat aandienende tegenvallers direct vragen om nieuwe maatregelen om een gezond financieel perspectief te borgen. Voor 2021 is sprake van een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Dit houdt in dat voor dit jaar ook het repressieve toezicht van kracht kan blijven, aldus de provincie.

- **Organisatie draait op loyaliteit en management met vijf poten.** Op dit punt sluiten we aan bij de bevindingen van het rapport van Berenschot, die door het college en in het coalitieakkoord *Bouwen aan Vertrouwen* zijn onderschreven. Waar mogelijk beschrijven we aanvullend de effecten van de investering in de versterking van organisatie waartoe de raad heeft besloten.

Het personeels- en organisatiebeleid is gestoeld op de Organisatievisie 2020. Afgelopen jaar is een strategische personeelsplanning uitgevoerd. en heeft de werving van nieuwe medewerkers een impuls gekregen. Uitgangspunt is dat de gemeente Opmeer een opleidingsgemeente is, waar jonge mensen de kans krijgen zich te ontwikkelen en waar meer ervaren generalisten de ruimte krijgen als professional om zich met een interessant scala aan vraagstukken bezig te houden.

Het beeld anno 2021 is dat het Opmeer, ondanks de moeilijke arbeidsmarktpositie, gelukt is om competente nieuwe mensen te vinden binnen samenlevingszaken en burgerzaken. Ook is het gelukt om de strategische capaciteit te versterken. Op grondgebiedszaken is de situatie veel lastiger. Daar staat Opmeer niet alleen in, zo blijkt uit de Vacaturemonitor A+O Fonds Gemeenten. Ruimtelijke Ordening en Bouwkunde stonden ten tijde van dit onderzoek in de top van de moeilijk vervulbare vacatures.

Uitdaging bij de structuur en werkprocessen is om meer integraal en opgavegericht te werken. Daarnaast zouden werkprocessen efficiënter kunnen worden ingericht, aldus Berenschot. De cultuur is hardwerkend en loyaal, maar de mate van zelfstandigheid daarbij wisselt. Het management en de besturing zijn verdeeld over meerdere lagen. De sectorhoofden staan naast hun positie ook aan de lat voor advisering aan het bestuur en vertegenwoordiging in de regio. Berenschot stelde vast dat er meer dan bij de referentiegemeenten formatie wordt ingezet op directie en management.

Uitvoeringscapaciteit en beleidsprestaties
Het draait hier om het vermogen van de organisatie om nu en in de toekomst de wettelijke taken en ambities van het gemeentebestuur waar te maken, zowel vanuit de advies- als de dienstverlenende en uitvoerende rol. Vaak worden hier ook aspecten beschreven die eerder zijn onderzocht door Berenschot en die wij hiervoor hebben beschreven onder het kopje organisatie.

Voor dit onderdeel verwijzen we naar het vorige hoofdstuk. Hierin hebben we de mening van inwoners, ondernemers en regionale partners beschreven. De belangrijkste conclusie die we op basis daarvan trekken is:

- **Opmeer is in voldoende mate in staat om te voldoen aan uitvoering van wettelijke taken en bestuurlijke ambities.** Uit de afnemende waardering van inwoners en ondernemers maken we op dat de uitvoeringscapaciteit wel onder druk staat. Belangrijkste punten van aandacht zijn de manier waarop de gemeente wordt bestuurd, de bijdrage aan de uitvoering van de regionale samenwerking en de manier waarop inwoners en ondernemers worden betrokken bij beleid en besluitvorming.

Uitvoeringscapaciteit staat verder in verband met de beleidsprestaties, oftewel de output en de uiteindelijke outcome. Deze laatste beschreven we eveneens onder het Omgevingsbeeld. Wat betreft output voegen we hier nog het volgende aan toe:

- **Beleidskaders zijn veelal actueel.** De in de programmabegroting opgenomen kaders zijn veelal van recente datum. Alleen de kaders in het programma Economie zijn wat ouder. In 2021 staat actualisatie van de Nota sociaal domein in de planning.

- **Nieuwe landelijke ontwikkelingen worden opgepakt als 'volger' en in regionale samenwerking.** In het fysiek domein werken de gemeenten binnen Westfriesland samen bij de implementatie van de grootste wetgevingsoperatie sinds de invoering van de Grondwet: de Omgevingswet. De samenwerking wordt beschreven in het Procesplan Regionale Implementatie Omgevingswet, dat is aangevuld met een lokaal plan van aanpak. In het Koersdocument voor de implementatie van de omgevingswet, is de ambitie opgenomen.

  Ook in het sociaal domein werken de Westfriese gemeenten intensief samen aan de transformatie van het sociaal domein. Ook nieuwe wet- en regelgeving worden zo opgepakt, bijvoorbeeld de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Nieuwe wet inburgering. Op het domein dienstverlening blijkt uit de Monitor Doelgerichte Digitalisering van de VNG blijkt dat Opmeer op nagenoeg alle punten voldoet aan de eisen van goede en betaalbare digitale dienstverlening.

- **Dienstverlening is in ontwikkeling.** Er is een visie op dienstverlening en er wordt programmatisch gewerkt aan de uitvoering ervan. Uit de jaarstukken en waarstaatjegemeente komt naar voren dat telefonische bereikbaarheid, digitale dienstverlening, en het betalen binnen de betalingstermijn zich ten opzichte van de gestelde normen positief ontwikkelen.

Beslis- en verantwoordingscapaciteit
Een gemeente kan worden opgedeeld in drie entiteiten: gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie. Belangrijk voor het functioneren van de gemeente als geheel is het (bestuurlijk-ambtelijk) samenspel tussen deze drie. Daarbij speelt ook de wisselwerking tussen gemeente en de gemeenschap een belangrijke rol. Ten behoeve van dit bestuurskrachtonderzoek keken we naar de volgende aspecten:

- De bestuurscultuur en het bestuurlijk opdrachtgeverschap dragen bij aan het bereiken van ambities en versterking van de identiteit.
- De bestuurscultuur (rol- en taakverdeling tussen raad en college) draagt bij aan krachtig bestuur en daadkracht. De gemeenteraad is in balans: zij is zowel een besluitvormend als een politiek orgaan. Er bestaat rolzuiverheid ten aanzien van eigenaarschap en opdrachtgeverschap.
- Er is sprake van vertrouwen, ruimte voor diversiteit én gezamenlijkheid.
- Het bestuur is toegankelijk en aanspreekbaar voor inwoners, bedrijven en organisaties. Deze doelgroepen kunnen invloed uitoefenen op het beleid en er wordt door de gemeente verantwoording afgelegd over gemaakte keuzes.

We baseren ons bij dit onderdeel primair op de gesprekken die we hebben gevoerd met de verschillende gremia (zie Zelfbeeld en Omgevingsbeeld), waar mogelijk ondersteund door informatie uit andere bronnen.

- **Realistische kijk van alle gremia op (on)mogelijkheden.** Wat ons is opgevallen, is de realistische kijk op de situatie van Opmeer. Er is bij alle gremia een goed beeld van de mogelijkheden en beperkingen van een relatief kleine gemeente. Er is een soort vanzelfsprekendheid waarbij bestuur en politiek de eigen ambities en uitvoeringscapaciteit bij elkaar brengen.

  Berenschot constateerde daarover eerder dat daar wel een grens aan zit. Ook Opmeer moet urgente vraagstukken oppakken, zoals woningbouw voor jongeren en de warmtetransitie. In dit kader vinden we het krachtig dat velen bereid zijn om zelfstandigheid ter discussie te stellen. Zelfstandigheid wordt politiek breed als groot goed gezien, maar niet tegen elke prijs.

- **De bestuurlijke rol van de gemeenteraad komt minder goed uit de verf.** Het is als raads- of collegelid verleidelijk om dicht op de uitvoering te gaan zitten en het werk van college respectievelijk organisatie als het ware over te doen. Een effectieve uitvoering is echter juist gebaat bij helder onderscheid in rollen, elk met eigen toegevoegde waarde.

  Wil de raad van Opmeer zijn rol als kadersteller en controleur van het college goed vervullen, dan is een zekere mate van samenwerking of eensgezindheid binnen de raad nodig, naast een gezonde dosis diversiteit en tegenspel. Wij maken op uit het geschetste Zelfbeeld dat door veranderingen in de politiek-bestuurlijke verhoudingen en mores van het politieke debat het samen- en tegenspel uit balans is geraakt. Het ontbreken van grote partij-versplintering in Opmeer, waar veel gemeenten op dit moment wel mee te maken hebben, biedt in onze ogen een goede basis om de balans te herstellen.

- **Bestuurlijk-ambtelijk samenspel heeft last van huidige bestuurscultuur.** Wij hebben in onze gesprekken gemerkt dat juist dat wat een kleine gemeente sterk zou kunnen maken, op dit moment onder druk staat in Opmeer: korte, constructieve lijnen in het samenspel tussen organisatie, bestuur en politiek.

Het zijn drie werelden die wat los van elkaar zijn komen te staan. Dat kan de (condities voor) bestuurskracht ondergraven.

- **De middelen om meer strategisch bestuurlijk-politiek te opereren ontbreken.** Het instrument van de termijnagenda is op dit moment een werkagenda met beperkte betekenis. Het is onze indruk dat de termijnagenda meer een procedurele bezigheid is dan een middel om politieke (en maatschappelijke) prioriteiten van de raad en bijbehorende participatie vorm te geven. Het zou in onze opvatting een middel kunnen zijn om de kaderstellende rol van de raad vorm te geven, zowel vanuit het perspectief van de raad (rol nemen) als van het college (ruimte bieden om rol te laten nemen).

- **Het huidige commissiemodel bevordert geen participatieve en opgavegerichte manier van werken.** De gemeenteraad van Opmeer werkt met drie commissies, te weten Ruimte, Samenlevingszaken en Bestuurlijke Zaken & Verantwoording. De verordening van de gemeenteraad uit 2018 kent de commissies een rol toe in informatievoorziening, de voorbereiding van besluitvorming en participatie. Ter ondersteuning van de dialoog met inwoners en ondernemers worden thema- of informatiebijeenkomsten georganiseerd.

  We hebben gemerkt dat het zoeken is naar het 'juiste' moment van beeld-, oordeels- en besluitvorming. Wat is bijvoorbeeld de status van een thema-avond? Kan een wethouder met vragen en opmerkingen van raadsleden al een richting bepalen, of is het een 'benen-op-tafel' overleg? En mag een raadslid bijvoorbeeld pas iets vinden van een kwestie als inwoners de mogelijkheid hebben gehad om in te spreken?

  In onze optiek hindert een te formele opstelling hierin het spel tussen bestuur, politiek en samenleving. De afstand tussen organisatie en bestuur en politiek even zeer. Het onderscheid in beeld-, oordeels- en besluitvorming is nooit hard. Het gaat eerst en vooral om interactie tussen de gremia binnen de gemeente en de samenleving toe te laten en de wil om (wellicht vooraf ingenomen) standpunten op basis van argumenten en informatie bij te stellen.

  Naast de procesmatige kant vraagt ook de thematische indeling de aandacht. De maatschappelijke vraagstukken van deze tijd overschrijden immers de inhoudelijke afbakening van de commissies.

Samengevat

In onze waarneming is de gemeente Opmeer op dit moment in staat om naar behoren invulling te geven aan de wettelijke taken en bestuurlijke ambities. Met elkaar weten de onderdelen van de gemeente op dit moment voldoende uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit te genereren.

We herkennen in ons onderzoek bij gemeenteraad en college dezelfde aandachtspunten die in eerder onderzoek ook bij de organisatie werden geconstateerd, namelijk: strategisch vermogen, denken en handelen vanuit de maatschappelijke opgave (opgavegestuurd werken), eigenaarschap en rolzuiverheid.

In ons onderzoek hebben we geconstateerd dat het de gemeenteraad de nodige moeite kost om de rollen – te weten kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol - ten opzichte van samenleving en college te vervullen. Het debat is er vooral één tussen college en raad, en spitst zich vaak toe op operationele zaken. Daar is voor zowel raad als college aan bestuurskracht te winnen.

De bestuurscultuur omschrijven we als onvoldoende collectief. Er is afstand tussen de gremia en we hebben gemerkt dat er spanning zit op de onderlinge relatie. Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel komt daardoor minder goed uit de verf.

H6 | Ontwikkelperspectief

In dit hoofdstuk vatten we onze bevindingen samen en beantwoorden we de onderzoeksvragen. Zoals aangegeven in de inleiding is deze rapportage bedoeld als een spiegel, als een aangrijpingspunt voor de ontwikkeling van het samenspel tussen de gremia van de gemeente Opmeer en tussen gemeente en gemeenschappen. Om het gesprek hierover te faciliteren formuleren we een aantal adviezen voor het vervolg.

Antwoord op de onderzoeksvragen

Op basis van het opgestelde zelfbeeld, het omgevingsbeeld en het professioneel beeld beantwoorden we de onderzoeksvragen.

1. *Wat is de huidige bestuurskracht van Opmeer?*
   a) *In hoeverre is de gemeenteraad in staat om haar volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van samenleving en college te nemen?*
   b) *In hoeverre is het college in staat om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken?*
   c) *Op welke wijze draagt de organisatie bij aan de bestuurskracht?*

De gemeente Opmeer is op dit moment in staat om naar behoren invulling te geven aan de wettelijke taken en bestuurlijke ambities. Het gemeentebestuur is reëel over de mogelijkheden van de gemeente en stemt de ambities daar op af. Inwoners, ondernemers en regionale partners waarderen de inspanningen van de gemeente als voldoende.

In antwoord op de sub vragen willen we aangeven dat het onmogelijk is om de precieze bijdrage van elk van de gremia (regio, samenleving, raad, college, organisatie) van elkaar te onderscheiden. Met elkaar weet ‘de gemeente’ op dit moment voldoende uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit te genereren. In onderling samenspel weet Opmeer ook complexe besluiten, zoals de verhoging van de OZB en investeringen in de IKCs, te nemen. En dat is waar het bij bestuurskracht uiteindelijk om draait.

We herkennen in ons onderzoek bij gemeenteraad en college dezelfde aandachtspunten die in eerder onderzoek ook bij de organisatie werden geconstateerd, namelijk: strategisch vermogen, denken en handelen vanuit de maatschappelijke opgave (opgavegestuurd werken), eigenaarschap en rolzuiverheid.

In een uitvoeringsgerichte organisatie als Opmeer bestaat de neiging om op de stoel te gaan zitten van het ‘ondergelegen’ gremium: de raad acteert als college, het college als management, het management als medewerker. Als deze rolonzuiverheid structureel is dan leidt deze tot onduidelijkheid, dubbelingen, inefficiëntie en demotivatie. Hier op een goede manier invulling aangeven vergt kwaliteit en het kost alle gremia moeite om die in voldoende mate te vinden. De afhankelijkheid van individuen is groot en dat maakt kwetsbaar.

Als we ons richten op de gemeenteraad dan hebben we in ons onderzoek geconstateerd dat het de raad de nodige moeite kost om de onderscheiden rollen ten opzichte van samenleving en college te vervullen. Het debat is er vooral één tussen college en raad, en spitst zich vaak toe op operationele zaken.

De bestuurscultuur omschrijven we als onvoldoende collectief. Er is afstand tussen de gremia en we hebben gemerkt dat er spanning zit op de onderlinge relatie. Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel komt daardoor minder goed uit de verf.

Medewerkers zijn loyaal en betrokken. De relatief kleine organisatie is per definitie kwetsbaar, de positie op arbeidsmarkt fragiel. Toch is het de afgelopen tijd gelukt de nodige vacatures op te vullen, afgezien van posities in het fysiek domein die bij alle gemeenten momenteel moeilijk te vervullen zijn. Een zelfde beeld levert de financiële gezondheid op: voldoende doch broos. Ook hier geldt weer dat de financiële onzekerheden – bijvoorbeeld rondom de budgetten vanuit het Rijk voor het sociaal domein en de energietransitie – gelden voor alle gemeenten in Nederland.

De bestuurscultuur omschrijven we als onvoldoende collectief. Er is afstand tussen de gremia en we hebben gemerkt dat er spanning zit op de onderlinge relatie. Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel komt daardoor minder goed uit de verf.

2. *Is de huidige bestuurskracht voldoende of is er meer nodig? Wat is de benodigde toekomstige bestuurskracht?*

De huidige bestuurskracht volstaat anno 2021. De benodigde toekomstige bestuurskracht is niet in een cijfer uit te drukken. Wel zijn we van mening dat in de toekomst méér bestuurskracht nodig is dan nu in Opmeer gezamenlijk wordt gegenereerd.

Druk op de gemeente ontstaat vooral van buitenaf: institutionele veranderingen, zoals decentralisatie van taken en nieuwe wetgeving zoals de Omgevingswet en nieuwe maatschappelijke opgaven zoals de klimaat- en energietransitie en (versnelling van) de woningbouw. Ook kritischer wordende inwoners en ondernemers maken versterking van de bestuurskracht noodzakelijk.

3. *Wat is er nodig voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie om goed toegerust te zijn op de kritische bestuurlijke opgaven van de toekomst?*

Om voldoende bestuurskracht te kunnen blijven genereren zal Opmeer moeten blijven werken aan de benoemde aandachtspunten. De gemeente heeft daartoe al diverse acties uitgezet, waaronder de doorontwikkeling van het Pact van Westfriesland, bestuurlijke vernieuwing en de ontwikkeling van dienstverlening en organisatie.

Vanuit de bevindingen van dit onderzoek komen we tot de volgende accenten en aanvullingen op de acties die al in gang zijn gezet, namelijk:

- Bestuurlijke vernieuwing: het hernieuwen van het bestuurlijk samenspel in een meer collectieve bestuurscultuur met instrumenten en een vergaderstructuur die de raad ondersteunen in zijn rollen;
- Democratische vernieuwing: het versterken van vormen van inwoner- en overheidsparticipatie;
- Regionale samenwerking: het maken van keuzes in dossiers en partners om het rendement van samenwerking verder te vergroten.

Adviezen 2021-2025

We werken op basis van onze bevindingen een aantal adviezen uit, bedoeld om de aandachtspunten in de bestuurskracht van Opmeer duurzaam te versterken.

We sluiten met onze adviezen aan op de ambities zoals verwoord in de nieuwe toekomstvisie en op al in gang gezette activiteiten op het gebied van participatie, bestuurlijke vernieuwing en regionale samenwerking. Een belangrijk onderdeel is de ontwikkeling van de bestuurscultuur.

De noodzaak om te blijven werken aan de financiële houdbaarheid van de gemeente is voor iedereen evident en laten we hier verder buiten beschouwing. De opvolging van onze adviezen is vanzelfsprekend aan de gremia van Opmeer.

1. Gesprek met de samenleving

Ons voorstel is om in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 in gesprek te gaan met de inwoners van Opmeer. We doen de suggestie om het gesprek te laten voeren door een groep inwoners. Deze groep is afkomstig uit verschillende kernen en actief in diverse sectoren, zoals zorg, onderwijs, agrarische sector, duurzame energie, handel, cultuur en toerisme. De deelnemers hebben uiteenlopende achtergronden en leeftijden.

Doordat de groep hun eigen netwerken aanboort nemen juist ook andere mensen deel aan het gesprek dan de mensen die normaal gesproken naar door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten komen.

Centraal gespreksthema is: “Wat vind je belangrijk in de wisselwerking tussen de gemeenschappen en de gemeente Opmeer?”. Deze open vraag biedt de mogelijkheid om een breed scala aan ideeën, meningen, vraagtekens en emoties aan bod te laten komen. De inbreng kan zowel betrekking hebben op inhoudelijke thema’s, zoals wonen voor jongeren, als op bestuurlijke thema’s, zoals bijvoorbeeld gemeentelijke die door kernen kunnen worden overgenomen.

Op verschillende plekken in het land zien we aansprekende voorbeelden van kleine kernen die een enorme uitvoeringskracht weten te organiseren. Ze nemen zelf de ontwikkeling van woningbouw, accommodaties, het verstrekken van Wmo voorzieningen of het dementievriendelijk maken van het dorp ter hand. De grote sociale samenhang en het ondernemerschap in de kernen van de gemeente Opmeer lijken een uitgelezen voedingsbodem voor dit soort ontwikkelingen.

Het gesprek bouwt voort op de leefbaarheidsplannen van de dorpen en de dialoog tijdens de toekomstvisie en zorgt voor verdere verdieping op het samenspel tussen gemeente en gemeenschappen. Het gesprek moet verder verduidelijken wat inwoners belangrijk vinden in beleid, dienstverlening en bestuur en wat gemeente en gemeenschap daaraan, ieder vanuit de eigen rol, kunnen bijdragen. Het is een belangrijke bouwsteen voor het hierna volgende advies.

De groep wordt ondersteund door een strategisch medewerker van de gemeente. Raadsleden zijn – in de rol van mede-inwoner, niet als politicus – aanwezig bij de gesprekken. Ons advies: maak van het gesprek geen politieke strijd maar een collectief gesprek

De politieke partijen van Opmeer bepalen vervolgens hoe ze uitkomsten van de gesprekken benutten tijdens de verkiezingen en in de daarna op te stellen bestuurlijke afspraken.

Bij de bespreking van onze voorlopige eindrapportage is geopperd om na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 te gaan werken met een raadsakkoord of raadsprogramma. Dat is een middel om vorm te geven aan de volgende aandachtspunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen:

- een andere manier van samenwerken, niet meer met een vaste coalitie en oppositie, meer collectief dus
- (nog) meer betrekken van de samenleving bij de agenda van de gemeenteraad (zie ook hierna) en het versterken van zeggenschap en eigenaarschap van inwoners via participatie
- beter samenspel tussen raad en college

2. Bestuurlijke vernieuwing

De griffie van Opmeer gaat na de zomer van 2021 van start met een traject rondom bestuurlijke vernieuwing. We zien dit als centrale opgave voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van Opmeer. Ons advies bestaat uit een aantal onderdelen, te weten bestuurscultuur, instrumenten en werkwijze van de raad, participatie en ontwikkeling van het ambtelijk-bestuurlijk samenspel.

De intrinsieke doelstelling van bestuurlijke vernieuwing is het op peil houden van de bestuurskracht van Opmeer. De afgeleide doelstelling is het aantrekkelijker maken van deelname aan het bestuurlijk-politieke proces en het werken in de ambtelijke organisatie.

De bestuurlijke vernieuwing begint en eindigt bij het werken aan hernieuwing van de **bestuurscultuur**. Het samen- en tegenspel in de raad kan aan kracht winnen door het verder ontwikkelen van de gezamenlijkheid. Enerzijds is de raad een politiek orgaan, waar ruimte moet zijn voor politieke verschillen en de strijd daartussen. Anderzijds is de raad ook een bestuursorgaan, dat binnen het gemeentebestuur zijn bestuurlijke rol vervult, en in die rol in een zekere gezamenlijkheid moet opereren. Wil de raad zijn rol als kadersteller en controleur van het college goed vervullen, dan is een zekere mate van samenwerking of eensgezindheid nodig. Het versterken van de collectiviteit kan door meer te denken vanuit de maatschappelijke opgaven – zoals woningbouw voor jongeren en ouderen en klimaatadaptatie.

Hernieuwing van de bestuurscultuur kent geen doktersrecept. Het begint bij besef van noodzaak en het vraagt van betrokkenen de wil om erin te investeren. Met elkaar in gesprek blijven en expliciet stilstaan bij de vraag “doen we de goede dingen en doen we ze goed?”.

De bestuurlijke vernieuwing heeft om goed te landen ook een meer technische kant, in de vorm van **vernieuwing van het instrumentarium** van de gemeenteraad. In ons onderzoek zijn verschillende aspecten van dit instrumentarium naar voren gekomen: vernieuwing van het commissiemodel, stimuleren van raadsinitiatieven, versterken van het bestuurlijk opdrachtgeverschap en werving van nieuwe geschikte raadsleden.

Om voortgang te realiseren adviseren we om de instrumentenkoffer van de raad werkende weg te ontwikkelen: bedenken, uitproberen, evalueren en aanpassen is de basis voor een stapsgewijze bij Opmeer passende vernieuwing. Van belang is te accepteren dat niet alles meteen goed zal gaan.
Om een start te maken met deze kant van de bestuurlijke vernieuwing adviseren we te gaan werken aan een nieuwe termijnagenda.

Een moderne termijnagenda is een instrument van én voor de samenleving, de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Belangrijk dat de inzet ervan structureel is en dat alle gremia zich eigenaar voelen. De termijnagenda is vast onderdeel van de agenda's van gemeenteraad, griffie, college en management, en de agenda's van gezamenlijke overleggen zoals presidium en driehoek.

We denken dat de vernieuwde termijnagenda ook zal helpen bij het nadenken over vernieuwing van het commissiemodel. Daarbij gaat het om de fasering van bestuurlijke processen (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming) en een thematische invulling die past bij de aard van de maatschappelijke opgaven van de komende tijd.

We adviseren een gezamenlijk opgave te maken van de werving van nieuwe college- en raadsleden. In het interesseren van inwoners voor bestuur en politiek vanuit een kleine vijver achten we het van belang om over grenzen van politieke partijen en zelfs de gemeente heen te kijken. Wij zien als een niet onbelangrijk bijkomend effect van een beter bestuurlijk samenspel en democratische vernieuwing dat het raadswerk aantrekkelijker wordt.

Om de noodzakelijke bestuurlijke vernieuwing te ondersteunen is het voor de raad in de nieuwe bestuursperiode van belang om de griffie adequate mogelijkheden te bieden. Dat betreft zowel mentale als financiële ruimte om het proces een kans van slagen te bieden.

3. Intensivering van de regionale samenwerking
Er liggen stevige opgaven die alleen op regionaal niveau goed kunnen worden opgepakt. Opmeer en de andere betrokken partners hebben dat ook als uitgangspunt van de Westfriese samenwerking. De samenwerkende gemeenten hebben eind 2020 al afgesproken om de samenwerking verder te verdiepen en daarbij de kracht van de deelnemers als uitgangspunt te nemen.

We onderschrijven het belang van de door de raad uitgesproken intentie om de rol van Opmeer in het Pact van Westfriesland te bestendigen en waar mogelijk te versterken door op een select aantal dossiers een trekkende rol te vervullen.

We vragen ons evenwel af of deze verdere intensivering van de samenwerking in het Pact voldoende soelaas biedt. Het 'bord waarop de gemeente speelt' blijft zo immers nog steeds omvangrijk. Om het takenpakket beter behapbaar te maken adviseren we daarom om een centrumgemeente-constructie aan te gaan. Opmeer kan zich dan focussen op die taken waar de gemeente juist door nabijheid en kleinschaligheid het verschil kan maken voor inwoners en ondernemers.

De slagkracht op de taken die in de constructie worden ondergebracht neemt toe indien Opmeer aansluit bij de lijnen die hierop door de centrumgemeente worden uitgezet. Waar Opmeer specifieke wensen heeft kunnen afspraken rondom maatwerk worden gemaakt. Door de ontzorging op de grotere maatschappelijke vraagstukken en de dienstverlening kan het gemeentebestuur van Opmeer zich richten op die vraagstukken die meer in de directe omgeving van inwoners spelen. Ook kan het bestuur zich meer richten op de verdere ontwikkeling van de participatie.

Aandachtspunt is dat de afhankelijkheid van de afnemende gemeente vanzelfsprekend toeneemt. De kennis over de uitvoering en de voeding van de beleidsvorming en uitvoering wordt op de 'uitbestede' taken minder. De centrumgemeente moet bereid zijn om goed te kijken naar de kostprijs waartegen de dienstverlening wordt aangeboden.

In vergelijking met een ambtelijke fusie gaat het bij de centrumgemeente-constructie niet om het totaal aan gemeentelijke taken, maar een select, gericht aantal taken die Opmeer helpen om het totale takenpakket beter behapbaar te maken en focus aan te brengen op die taken die voor de inwoners en ondernemers het belangrijkst zijn.

De centrumgemeente-constructie komt niet in de plaats van (de nadere uitwerking van) het Pact 7.1, maar zien we als invulling daarvan op nader te bepalen taken.

Recent is in het palet van samenwerkingsvormen de optie van een federatief verband actueel geworden. Wij achten deze voor Opmeer op dit moment minder passend in het kader van de ontwikkeling van de bestuurskracht. Het gaat om een nieuw instrument waar nog geen ervaring mee is opgedaan. Bovendien is het een vorm waar meerdere partners aan deel moeten nemen. De centrumgemeente-constructie is een beproefd concept waar ook Opmeer ervaring mee heeft.

We adviseren om in verdere uitwerking van het Pact 7.1 gemeentebestuur van Opmeer zelf het voortouw te nemen in het zoeken naar een partner om te komen tot de centrumgemeente-constructie. De toekomstvisie en het te voeren maatschappelijk debat met inwoners en ondernemers leveren de bouwstenen voor te maken keuzes in beleidsterreinen, dossiers en/of projecten.

Uit de leefbaarheidsplannen van de dorpen en *Waar staat Opmeer* maken we op voorhand op dat woningbouw, de directe leefomgeving en verkeersveiligheid in elk geval thema's zijn waar de gemeente zelf leidend in moet willen blijven (en dus niet in een centrumgemeente-constructie moet onderbrengen).

4. Doorontwikkeling dienstverlening
De gemeente werkt al gestructureerd aan de doorontwikkeling van de eigen dienstverlening, volgens de eisen van het digitale tijdperk. We adviseren de tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening onder inwoners en ook ondernemers nauwgezet te monitoren. Dit zien we als een belangrijke bouwsteen in het proces van bestuurlijke vernieuwing.

Het college kondigde een initiatief reeds aan naar aanleiding van de resultaten van Waar Staat je Gemeente. We geven in overweging om hier periodiek ook het onderwerp bestuur en beleid aan toe te voegen, zodat ook op dit punt voldoende voeling met de samenleving is geborgd.

5. Doorontwikkeling organisatie
Vanuit de organisatievisie 2020 en op basis van de strategische personeelsplanning zijn de speerpunten voor het HR beleid en de organisatieontwikkeling bepaald. Het gaat om onder meer aantrekkelijk werkgeverschap, leiderschap en stapsgewijze ontwikkeling van een opgavegestuurd (strategisch en integraal) werken.

Het vasthouden aan de gedane investeringen in de organisatie is van levensbelang. We raden de raad dan ook af om, onder druk van het sluitend krijgen van de begroting, deze terug te schroeven. We volgen Berenschot dat concludeerde dat de maximum variant van het Overdrachtsdocument noodzakelijk is om de 'basis op orde' te krijgen en de huidige uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Uit ons onderzoek zijn geen contra-indicaties naar voren gekomen rondom de aanbevelingen van Berenschot.

We adviseren het college het effect op de uitvoeringscapaciteit te monitoren, gelet op de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet en het Klimaatakkoord. Uit adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur blijkt dat beide om uitbreiding van de ambtelijke capaciteit vragen. Onzeker is nog of het extra budget dat vanuit het Rijk beschikbaar wordt gesteld afdoende zal zijn om die uitbreiding adequaat te realiseren. Opmeer anticipeert hier overigens al op in de meerjarenbegroting.

Bijlage 1 | Bronnen

Documenten

Beheergemeente onder druk, Toets van Opmeer tegen ambitie van zelfstandigheid, Berenschot, 2019

Beleidsplan fysieke leefomgeving 2020-2023, Gemeente Opmeer, 2020

Coalitieakkoord Bouwen aan Vertrouwen 2020 – 2022

Diverse stukken betreffende casus IKC en Expat hotel uit raadsinformatiesysteem, lokale en sociale media

Doeltreffendheid prestatieafspraken wonen, Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer, 2020

Doeltreffendheid samenwerking Jeugdhulp, Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer, 2019

Financieel Toezichtregime Opmeer 2021, Provincie Noord-Holland, 2021

Gdindex.nl, statistische gegevens Staat van Opmeer in vergelijking met Nederlandse gemeenten

Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie, Planbureau voor de Leefomgeving, 2019

Gespreksverslagen traject toekomstvisie, Futureconsult, 2021

Jaarrekening 2019, Gemeente Opmeer, 2020

Kaderbrief Financieel Toezicht 2021, Provincie Noord-Holland, 2021

Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave, Prof. dr. Klaartje Peters en Dr. Peter Castenmiller, in: Bestuurswetenschappen, aflevering 2, 2020

Leefbaarheidsplan Aartswoud, Dorpsraad Aartswoud, 2016

Leefbaarheidsplan Hoogwoud, Dorpsraad Hoogwoud, 2014

Leefbaarheidsplan De Weere, Gemeenschapsraad De Weere, 2012

Leefbaarheidsplan Spanbroek Opmeer, Dorpsraad Spanbroek Opmeer, 2020

Monitor Financiële Conditie Gemeenten, VNG, 2020

Nota Sociaal Domein 2016-2020, Gemeente Opmeer, 2016

Organisatievisie 2020, Gemeente Opmeer, 2016

Pact 7.1 Westfriesland, Einddocument en uitvoeringsprogramma, Regio Westfriesland, 2020

Plan van aanpak doorontwikkeling dienstverlening, Gemeente Opmeer, 2018

Programmabegroting 2021, Gemeente Opmeer, 2020

Raadsinformatiebrief Aanbieding rapport Waar Staat Je Gemeente 2020, Gemeente Opmeer, 2021

Rapport Waar Staat Opmeer, Burgerpeiling Waar Staat je Gemeente, I&O Research, 2021

Reglement van Orde, Gemeente Opmeer, 2018

Structuurvisie Opmeer 2025, Gemeente Opmeer, 2012

Toekomstvisie Opmeer (concept), Gemeente Opmeer, 2021

Verordening raadscommissies, Gemeente Opmeer, 2018

Visie Burgerparticipatie Opmeer, Gemeente Opmeer, 2020

VTH strategie 2021-2023 Omgevingsdienst Noord-Holland Noord, 2020

Waarstaatjegemeente.nl, onderwerpen: dienstverlening en digitalisering, VNG, 2021

Woonvisie, Gemeente Opmeer, 2018

Interviews

Doelgroep	Rol / functie
Gemeenteraad	Vertegenwoordiging raadsfracties Raadsgriffier
College	Burgemeesters Wethouder Gemeentesecretaris
Organisatie	Management Vertegenwoordiging medewerkers
Gemeente Hollands Kroon	Burgemeester
Gemeente Medemblik	Wethouder
Gemeente Koggenland	Wethouder
Gemeente Hoorn	Burgemeester
Provincie Noord-Holland	Regiomanager
Ondernemers	Voorzitter ondernemersvereniging

Bijlage 2 | Vragenlijst interviews

Aan de hand van onderstaande vragenlijst zijn semigestructureerd interviews afgenomen met vertegenwoordigers van management, college, griffie en gemeenteraad.

Algemeen

- Berenschot typeerde Opmeer als een 'beheergemeente onder druk' - hoe zou u Opmeer willen typeren?
- Beeld uit Berenschot en GDI (Gemeentelijke Duurzaamheid Index) is dat Opmeer de basis op orde heeft. Wat zijn volgens u de grootste twee/ drie vraagstukken in de gemeente?
- Er wordt nu gewerkt aan een toekomstvisie, conform aanbevelingen Berenschot. Daarop vooruitlopend: hoe zou u graag zien dat Opmeer bekend staat in samenleving en regio? Wat voor soort gemeente wilt u zijn?

Bestuurlijke sturing

- Hoe typeert u de bestuursstijl van de raad?
- Is de raad in staat om de kaderstellende en controlerende taken goed uit te oefenen? En waar blijkt dat dan uit. Voorbeelden?
- Wat zijn de grote politieke issues in de gemeente?
- Is er sprake van bestuurlijke stabiliteit?
- Er is een nota participatie opgesteld. Welke invloed hebben inwoners burgers momenteel op het beleid? Wat is de animo onder inwoners om te participeren? En waar blijkt dat dan uit. Voorbeelden?
- Hoe typeert u de bestuursstijl van het college?

Samenwerking

- Wat is de bijdrage van Opmeer aan de regionale samenwerking in Westfriesland (pact)?
- Hoe kijken, in uw beleving, andere gemeenten in de regio aan tegen Opmeer? En andere partners, zoals provincie, veiligheidsregio, woningcorporatie, etc
- Wat zijn de knelpunten in de regionale samenwerking?
- Welke toekomstperspectieven zijn er voor de regionale samenwerking?
- Wat is het beeld van hoe de provincie aankijkt tegen de gemeente en de samenwerking in de regio?

Bijlage 3 | Aanpassingen voorlopige rapportage

Op 2 juni 2021 hebben we onze voorlopige eindrapportage gepresenteerd aan de leden van de gemeenteraad en het college van Opmeer. We danken de leden van de begeleidingscommissie, het college, de griffie en de gemeenteraad voor hun opmerkingen en suggesties. Hieronder beschrijven we onze reactie en de aanpassingen die we hebben doorgevoerd naar aanleiding van ontvangen schriftelijke en mondelinge reacties. We hebben ervoor gekozen om de reacties te bundelen om het belang van gezamenlijkheid in de meningsvorming te onderstrepen.

Algemeen

We hebben geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de reacties gaat over onderzoeksmethodiek, bronnen, bevoegdheden rondom opdrachtgeverschap en opvolging van het rapport. Meer dus over het hoe, dan over het wat (de inhoud). Het doel van het onderzoek was juist om het politiek-bestuurlijk debat in Opmeer over bestuurskracht te voeden. We stellen vast dat de rapportage dat doel in eerste aanleg onvoldoende heeft bereikt. Naast aanpassingen in het rapport ten aanzien van methodiek, bronnen en opvolging (zie hierna) hebben we daarom besloten om – in het belang van het inhoudelijk gesprek – de toon van de rapportage aan te passen en te voorzien van meer nuance. Deze aanpassingen zijn met name terug te vinden in de Kernboodschap en het Zelfbeeld.

Scope onderzoek

- Diverse reacties gaan in op de balans in de bevindingen aangaande de verschillende gremia. Aandacht is gevraagd voor de rol van het college en de organisatie, alsmede de relatie met het rapport van Berenschot op dat punt.

Bij de opdrachtformulering is aangegeven dat we het onderzoek van Berenschot niet hoefden te herhalen, gelet op de recente verschijningsdatum daarvan. Het onderzoek van Berenschot gaat in op drie condities voor bestuurskracht, namelijk de organisatorische en financiële gezondheid en samenwerking. We hebben in dit onderzoek de rol van de organisatie vooral belicht vanuit de bijdrage aan het bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Daar waar mogelijk hebben we actuele ontwikkelingen op het gebied van organisatie en financiën naar voren gebracht in de rapportage, waaronder werving, personeelsbeleid en het recente oordeel van de provincie in het kader van interbestuurlijk toezicht op de gemeentefinanciën.

- In samenhang met bovenstaande is ook een aantal vragen gesteld over de tijdlijn van de investeringen in de organisatie, met daarbij de vraag wanneer wij verwachten dat de effecten merkbaar worden.

In maart 2018 is het overdrachtsdocument verzonden naar de gemeenteraad. In november 2018 is de helft beschikbaar gesteld voor de direct nijpende zaken. In juli 2019 is het Berenschot opgeleverd. In november 2019 is onder voorbehoud het restant budget beschikbaar gesteld. Nadat een overzicht was opgesteld met de zaken waarvoor het geld zou worden ingezet is in maart 2020 is het gevraagde overzicht geaccordeerd in de commissie BZV. Vanaf april 2020 kon de versterking van de organisatie worden opgepakt, al zij het nog in afwachting van de toekomstvisie en de keuzes die daarna worden gemaakt voor de onderwerpen binnen het Pact. Daar waar mogelijk hebben we eerste effecten op het gebied van organisatie naar voren gebracht in de rapportage, waaronder resultaten van werving en personeelsbeleid. In onze ervaring vergen meer kwalitatieve effecten, zoals op het gebied van integraal en opgavegericht werken, al gauw vier tot vijf jaar vergen om tot wasdom te komen.

- Er is gevraagd naar adviezen omtrent de inrichting en aansturing van de organisatie

Berenschot heeft hierover in haar rapport diverse aanbevelingen gedaan, die door het college zijn overgenomen. Gelet op de scope van ons onderzoek doen wij geen aanvullende aanbevelingen op dit punt. We willen hier wel

opmerken dat vanuit ons onderzoek geen contra-indicaties naar voren zijn gekomen rondom de aanbevelingen van Berenschot.

Onderzoeksmodel

- Diverse reacties gaan in op het veronderstelde ontbreken van een normenkader.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van recente inzichten rond bestuurskracht, zoals verwoord in een studie van het Planbureau van de Leefomgeving. Het onderzoeksmodel is uitgewerkt in een aantal normen, die in de voorlopige rapportage waren opgenomen in hoofdstuk 3 onder de betreffende paragrafen. In de definitieve rapportage is een overall normenkader toegevoegd onder het onderzoeksmodel in hoofdstuk 2. Dat hoofdstuk is hernoemd van 'Hoe kijken we naar bestuurskracht' naar 'Onderzoeksmodel en normenkader'.

- In diverse reacties is gevraagd naar cijfermatige onderbouwing en vergelijking met andere gemeenten.

Deze zijn voor zover beschikbaar in de bestuurskrachtliteratuur opgenomen, te weten bij het omgevingsbeeld (output en outcome, oordeel van inwoners). In haar uitgebreide kwantitatieve onderzoek komt het Planbureau voor de Leefomgeving tot de conclusie dat voor besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit geen bruikbare kwantitatieve indicatoren of normen beschikbaar zijn of geformuleerd kunnen worden. We gebruiken hiervoor daarom een kwalitatieve benadering op basis van uiteenlopende perspectieven (het zelfbeeld, omgevingsbeeld en professioneel beeld). Onderdelen van de condities voor bestuurskracht zijn eveneens gekwantificeerd, namelijk organisatorische (rapport Berenschot) en financiële gezondheid.

Bronnen

- Gevraagd is naar een overzicht van geïnterviewden en gebruikte schriftelijke bronnen

We hebben een lijst van geïnterviewden en documenten als bijlage toegevoegd. De interviews zijn afgenomen op basis van anonimiteit, daarom geven we alleen functies en organisaties weer. Verslagen van de interviews zijn gemaakt voor eigen gebruik door de onderzoekers.

- Gevraagd is naar meer duiding van wie wat gezegd heeft of gedaan heeft.

We verwijzen hier naar het doel van het onderzoek dat beoogt, conform de opdracht die we hebben gekregen, een spiegel voor te houden om het politiek-bestuurlijk debat te voeden. Het is nadrukkelijk niet bedoeld als een oordeel van de onderzoekers over personen of gremia of als een basis voor onderlinge politiek-bestuurlijke 'afrekening'. Het is onze overtuiging dat de bestuurskracht van Opmeer daar juist niet bij gebaat is.

- Gevraagd is om meer duiding te geven van de 'massa' van hetgeen in het zelfbeeld en omgevingsbeeld is ingebracht, bijvoorbeeld in de vorm van percentages ("*x% van de geïnterviewde raadsleden vindt dat…*") en te werken met voorbeelden om de lezer meer gevoel te geven bij de bevindingen. Ook zijn suggesties gedaan om meer nuance aan te brengen.

Onder het kopje Onderzoeksmodel gaven we al aan dat een kwantitatieve benadering van de onderdelen besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit niet mogelijk is. Gezien de beperkte omvang van de onderzoekspopulatie (aantal geïnterviewde raadsleden) achten wij het methodologisch ongewenst om hier met percentages te werken. Waar mogelijk hebben we aangegeven of het gaat om inbreng die vanuit een groot of juist beperkt aantal geïnterviewden is voortgekomen en hebben we voorbeelden opgenomen. Hierbij tekenen we overigens nog aan dat ook een opmerking die slechts door één persoon is gemaakt bijzonder waardevol kan zijn in het kader van reflectie op het eigen functioneren.

Werkagenda / aanbevelingen

- Diverse raadsleden hebben aangegeven dat het onderzoeksbureau niet over de werkagenda van de gemeenteraad gaat.

Vanzelfsprekend respecteren wij de verantwoordelijkheden van de gremia in Opmeer. Ons is gevraagd om op basis van onze bevindingen een aantal adviezen te formuleren. Die hadden wij geformuleerd in de vorm van een werkagenda. Om misverstanden te voorkomen hebben we deze hernoemd tot Adviezen. Vanuit deze positie volstaan wij ook met het vermelden van adequate facilitering van de griffie bij het traject van bestuurlijke vernieuwing en doen wij geen raming van de kosten die met dit traject gemoeid zijn.

- Gevraagd is naar een nadere toelichting op het waarom en hoe van het advies om een centrumgemeenteconstructie aan te gaan in het kader van versterking van de toekomstige bestuurskracht.

We hebben op dit punt een nadere toelichting opgenomen in Hoofdstuk 6 en in bijlage 4.

Bijlage 4 | Vormen van samenwerking

Regiegemeente

Kenmerken

De regiegemeente kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De mix van zelf doen, uitbesteden en samenwerken kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Een variant die genoemd wordt is de netwerkgemeente. Het uitgangspunt is dat de gemeente die hiervoor kiest meer regisseur wil worden en minder zelf wil doen. Vaak ontstaat die wens wanneer gemeenten zich realiseren dat bepaalde maatschappelijke vraagstukken beter opgelost kunnen worden door de relevante partijen in het desbetreffende veld. Dit standpunt kan gevoed zijn door financiële redenen alsmede door een gebrek aan capaciteit en/of kennis en kunde binnen de eigen organisatie. De gemeente wordt in dit geval opdrachtgever en trekt zich terug uit de uitvoering. De gemeente is beleidsmaker en besteedt taken uit aan andere gemeenten en/of externe partijen.

De beleidsvorming en voorbereiding wordt voor een belangrijk deel zelf gedaan en deels in samenwerking. De samenwerking op verschillende schalen brengt dat met zich mee. Vanwege het ontbreken van een eigen uitvoering neemt de afhankelijkheid van anderen wel toe. De kaderstelling ligt bij de gemeenteraad. Er vindt geen uitbesteding plaats. Op door gemeenten gezamenlijk uitgevoerde taken (bijvoorbeeld binnen een GR) is er ook in de kaderstelling veel onderlinge afhankelijkheid. De beleidsuitvoering is uitbesteed of wordt in een samenwerkingsverband vormgegeven, maar wel op afstand.

Randvoorwaarden

- De gemeente dient over voldoende kennis en kunde te beschikken om andere partijen aan te sturen (sturingskwaliteiten).
- Er moet voldoende kwaliteit en kennis binnen de regieorganisatie blijven.
- Er moet beschikbaarheid en bereidheid bij andere gemeenten en markt zijn om taken uit te voeren.
- Er dient sprake te zijn van zeer goed relatiebeheer (ambtelijk en bestuurlijk). Er is een professionele inkooporganisatie nodig.
- De afhankelijkheid van anderen voor de uitvoering vraagt de acceptatie dat maatwerk niet altijd kan worden geboden of (te) duur is.

Risico's

- De afhankelijkheid van andere partijen voor de uitvoering neemt toe.
- De mate waarin de regie gemeente invloed kan uitoefenen is beperkt en indirect.
- De momenten van sturing beperken zich grotendeels tot de contractering.
- Zuiverheid in de rol- en taakverdeling, wie gaat waar over?
- Sterke afhankelijkheid van de kwaliteit van het relatiebeheer en accounthouderschap.
- Eigen kennis en kunde verwatert snel, de directe verbinding met de uitvoering treedt hierdoor in verlies (scheiding proces en inhoud/uitvoering).
- Er kan verlies ontstaan van eigenheid van de gemeenten naar de inwoners en maatschappelijke partners.
- In de huidige arbeidsmarkt is het complex om de juiste inhoudelijke deskundigheid aan je te kunnen binden.
- Er ontstaat een risico op een ongelijkwaardige informatiepositie.
- Escalatie is complex. Sturing krijgt vorm via relatie en contract, maar directe binding ontbreekt.

Kansen

- Er kan gewonnen worden op de kwaliteit van uitvoering.
- Kostenbesparing door effectiviteit en marktwerking.
- Geen extra capaciteit/expertise aantrekken voor de eigen organisatie.

Federatief verband

Kenmerken

De mogelijkheid tot vorming van een federatie staat in de begroting 2021 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Een 'federatiegemeente' is een organisatievorm met een democratisch gelegitimeerd orgaan op centraal en decentraal niveau. Hoewel er nog geen federatieve verbanden zijn in Nederland, heeft BZK nadrukkelijk aangegeven op zoek te zijn naar gemeenten die dit federatieve verband willen aangaan waardoor de uitwerking van de benodigde randvoorwaarden hiervan kan plaatsvinden.

Vormen

Hoewel de federatiegemeente geen vastomlijnd concept is, kan het worden teruggebracht naar twee hoofdvormen:

- De gemeente is het centrale niveau ('de federatie') en is opgebouwd uit decentrale onderdelen (gemeentelijke federatie).
- De gemeente is het decentrale niveau en vormt samen met andere gemeenten het centrale niveau ('de federatie') (regionale federatie).

De individuele gemeenten houden hun bestuur. Daarnaast wordt een federatiegemeente opgericht met een eigen federatieraad en federatiecollege (het dagelijks bestuur). Er is dus sprake van democratische legitimatie van alle onderdelen van de federatie. De federatie heeft taken van bovenlokaal (regionaal) belang. Taken die op een grotere schaal beter kunnen worden uitgevoerd, worden van de afzonderlijke gemeenten naar de (regionale) federatie overgeheveld. De federatie krijgt een eigen budget en budgetrecht binnen de beschikbare financiering, maar niet de bevoegdheid om belastingen te heffen. De federatie zet in op de regionale slagkracht daar waar de gemeenten focussen op lokale opgaven.

Randvoorwaarden

- Bij het uitwerken is de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen nodig. Ondersteuning van BZK is randvoorwaardelijk.
- De efficiencyopbrengsten van een federatie moet voldoende zijn om de toegenomen kosten voor het bestuur te dekken.
- De bereidheid van gemeenten in de regio om dit federatieve verband aan te gaan.

Kansen

- Beleidsterreinen worden verdeeld over twee raden en colleges. De beleidsterreinen die dicht bij de burger georganiseerd moeten worden blijven bij de raad en het college van B&W op de schaal van de huidige gemeente.
- Er is geen hiërarchische verhouding tussen beide besturen.
- Regionale (en daarmee strategische) slagkracht wordt vergroot.

Risico's:

- Er komt een extra bestuurslaag, dit leidt wellicht tot afstemmingsproblematiek.
- De (rijks)kaders zijn onduidelijk. Er is al wel veel vooronderzoek beschikbaar in de vorm van rapporten en publicaties.
- Geen best practices (het voorgaande experiment is afgebroken).
- De gemeente kan als eerste overheid het beste maatwerk leveren dicht bij de burger. De federatiegemeente kan daarin helpen en zorgen voor democratische legitimatie. Nu is de invloed van zelfstandige gemeentebesturen op de uitvoering op bijvoorbeeld de uitvoering in een ambtelijke fusieorganisatie kleiner.

Centrumgemeente-constructie

Kenmerken

De samenwerking met een centrumgemeente voor de uitvoering van belangrijke gemeentelijke taken is voor kleinere gemeenten een beproefd recept en er zijn in Nederland vele voorbeelden te vinden waarin dat goed wordt uitgevoerd. Het stelt de gemeente die taken onderbrengt bij de centrumgemeente in staat te focussen op die onderdelen van haar taakuitoefening waar zij richting inwoners echt toegevoegde waarde wil realiseren.

De keuze voor een strategische samenwerking met één centrumgemeente in de regio komt voort uit een behoefte aan een duurzame relatie, ontzorging op het gebied van bedrijfsvoering en die dienstverlening waar de gemeente in haar uitvoering nauwelijks echt een verschil kan maken omdat de daarvoor beschikbare bandbreedte in wettelijke taken te gering is. De basis voor de samenwerking is een bestuurlijk convenant en onderliggend dienstverleningsovereenkomst.

Voor dienstverlening, ontwikkeling en innovatie wordt gebruikgemaakt van de omvang van de centrumstad. De afnemende gemeente concentreert zich op die onderdelen waarvoor een kleine zelfstandige gemeente meerwaarde biedt: korte lijnen en een toegankelijk bestuur wat kan inspelen op de lokale behoeften.

Voor de beleidsvorming en voorbereiding is er sprake van een mix. Voor onderwerpen die dicht liggen bij wat de gemeente samen met inwoners wil oppakken doet zij dit zelf. Voor taken die meer op het terrein van de grotere opgaven liggen, de bedrijfsvoering en dienstverlening, wordt dit door de centrumgemeente gedaan. De kaderstelling ligt bij de gemeenteraad. Er vindt geen uitbesteding plaats. Op door gemeenten gezamenlijk uitgevoerde taken (bijvoorbeeld binnen een GR) is er ook in de kaderstelling veel onderlinge afhankelijkheid. De beleidsuitvoering ligt voor een deel bij de centrumgemeente en een deel bij de gemeente zelf en wordt voor een deel in breder regionaal verband opgepakt.

Randvoorwaarden

- De (bestuurlijke) bereidheid van beide gemeenten voor de samenwerking en onderlinge verstandhouding moet goed zijn.
- Er moet erkenning en begrip van wederzijdse belangen zijn.
- Ondergebrachte taken moeten ‘couleur locale’ houden op voor Opmeer belangrijke aspecten, de centrumstad moet dit erkennen en willen organiseren.
- Acceptatie dat een aantal keuzes in de wijze van uitvoering niet meer lokaal kunnen worden gemaakt.

Kansen

- Stabiliteit in de uitvoering en bedrijfsvoering.
- De taken waar een gemeente moeilijk onderscheid op kan maken liggen dan ook niet meer in eigen hand.
- Focus op die taken en activiteiten waarin er veel met de eigen gemeenschap wordt opgetrokken.

Risico’s

- Grotere gemeenten maken vaak al eerder werk van bepaalde beleidsdossiers. Het risico hiervan is dat de grotere gemeenten al snel als te dominant worden ervaren, wat ten koste gaat van het vertrouwen in de samenwerking.
- Wisseling van sleutelfiguren kan het model onder druk zetten.
- Invloed op kosten neemt af. Geen garantie dat het goedkoper is.

Ambtelijke fusie

Kenmerken

Bij een ambtelijke fusie blijven de gemeenten en gemeentebesturen in tact. Dat betekent dat iedere gemeente een eigen gemeenteraad, griffier, college van B&W en gemeentesecretaris behoudt. Iedere gemeente behoudt haar eigen P&C-cyclus. Er is één ambtelijke organisatie die deelnemende gemeenten faciliteert. In dit scenario gaan we uit van handhaving van de huidige situatie en een verdere uitbouw van de samenwerking binnen het Pact.

Er zijn bij een ambtelijke fusie twee opties: (1) een aparte juridische entiteit en (2) het gastheermodel waarbij de ene gemeente alle taken voor de andere uitvoert.

De beleidsvorming en voorbereiding wordt deels zelf gedaan, maar ligt grotendeels bij de fusieorganisatie en samenwerkingsverbanden. Zeker in relatie tot de grote opgaven gebeurt dit met andere gemeenten en publieke organen. De kaderstelling ligt als primaat bij de gemeenteraad. Op door gemeenten gezamenlijk uitgevoerde taken (bijvoorbeeld binnen een GR) is er ook in de kaderstelling veel onderlinge afhankelijkheid. De beleidsuitvoering ligt helemaal bij de fusieorganisatie. De uitvoeringstaken worden door de fusieorganisatie gedaan, maar er vindt uiteraard inkoop op onderdelen plaats.

Randvoorwaarden

- De deelnemende gemeenten moeten dezelfde intentie hebben bij de samenwerking.
- De horizon van de samenwerking, de wil om dit voor een lange(re) periode te doen moet aanwezig zijn (stabiliteit, investering, werkgeverschap, etc.).
- Het is van belang elkaars context en belangen te kennen en te erkennen.
- De realisatie van een goed samenwerkingsverband is sterk afhankelijk van de bereidheid van gemeenten in de regio (bestaande samenwerkingspartners of een nieuwe alliantie). Het is dus nooit een enkelvoudig te maken keuze.

Kansen

- Het versterkt de uitvoeringskracht in de breedte.
- Het biedt een stevig antwoord op toekomstige ontwikkelingen.
- Het versterkt de (strategische) bestuurlijke positie in de regio.
- Het draagt bij aan krachtiger ‘afschalen’ naar inwoners en ondernemer.

Risico’s

- Gemeentelijke kleur/beleidsvrijheid kan op beleidsrijke taken onder druk komen.
- Een gemeente kan niet meer zelfstandig ingrijpen op bedrijfsvoering in de (gezamenlijke) ambtelijke organisatie, wat vraagt om heldere afspraken.
- Veranderende politieke kleur en wisseling van sleutelfiguren zet model onder druk.
- Verschillende motieven/doelen bij start, zorgen voor spanningsveld.
- De invloed van de inrichting van de ambtelijke fusieorganisatie, keuzes in bestuurlijke en ambtelijke aansturing en de zakelijke verhoudingen op gevoel van ‘nabijheid’.

BMC
Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

033 - 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Colofon

Bestuurskrachtonderzoek Gemeente Opmeer

Projectnummer:	PO017902
Auteurs:	Marco Kerstens en Michel Wolters
Drukwerk:	Randstad Groep Nederland

Kijk voor meer informatie ook eens op onze website **www.bmc.nl**