

Een zelfstandig Waterland: zo kan het

0. Samenvatting

Waterland is een kleine gemeente. De vraag of en zo ja hoe die zelfstandig kan blijven is daar aan de orde. Deze notitie laat zien hoe een op zelfstandigheid van de gemeente gericht beleid er uit kan zien. Niet om die zelfstandigheid als zodanig, maar om de inwoners blijvend van de voordelen van kleinschaligheid te laten profiteren.

Er zijn veel, ook wetenschappelijk onderbouwde, inzichten met de strekking dat fusies van gemeenten te weinig oplossen om de veranderlasten de moeite waard te maken. Dat maakt een visie nodig over hoe de gemeente zich kan ontwikkelen om taak bekwaam te blijven en ook de opgaven van de komende jaren goed te vervullen. Middelen daarvoor: strategisch personeelsplanning voor de gemeentelijke organisatie en een toegespitst samenwerkingsbeleid jegens instanties buiten de gemeente. Dit alles vindt hierna een eerste uitwerking.

1. Aanpak voor een zelfstandig Waterland

Wie bepleit Waterland als zelfstandige gemeente te laten voortbestaan neemt op zich een beeld te geven over hoe de gemeente zich daarvoor moet ontwikkelen. Deze notitie geeft daarvoor aanknopingspunten, maar is niet het laatste woord. Als eenmaal het besluit tot zelfstandigheid is gevallen, komt er ongetwijfeld meer energie vrij voor het scheppen van antwoorden op de hier in eerste aanleg te bespreken “hoe-vraag”. Hierna een schets van de inzichten waarop de aanpak voor een zelfstandig Waterland gestoeld is, een schets van een SPP-aanpak en een aanduiding van het te voeren samenwerkingsbeleid. Ten slotte een enkele opmerking over de bestuurlijke inbedding van de voorgestelde benadering en het geld.

2. Startinzichten

Met een gericht zelfstandigheidsbeleid kunnen we enkele inzichten recht doen:

- Verbetering van dienstverlening aan inwoners of kostenbesparingen voor de gemeente door fusie zijn niet te verwachten. Dat komt duidelijk naar voren in de wetenschappelijke onderzoeken door het COELO (Centrum voor onderzoek van de economie van lagere overheden) in Groningen. Zo is de druk die in regeringsstandpunten zat in de richting van fusie recent afgenomen, en de rol van de provincie in deze gesnoeid. Dat komt de eigen beslisruimte van Waterland ten goede.
- Een kleine gemeente moet extra werk verzetten om bij regionale samenwerking genoeg effectief inbreng te kunnen leveren. En dan nog blijft er de vraag naar voldoende invloed, iets wat zich deels laat oplossen als gemeenten zich meer als “klant” en minder als “eigenaar” van gemeenschappelijke organisaties opstellen; een beeld dat zich ook op rijksniveau aftekent tussen ministeries.
- Een kleine gemeente kan soms nuttige “hindermacht” uitoefenen – luis in de pels zijn - als er regionaal suboptimale besluiten dreigen te vallen. Dat staat tegenover het idee als zou er meer “efficiency” in het bestuur ontstaan als er regionaal wordt samengewerkt met overdracht van bevoegdheden - tot fusie aan toe.
- In kleine gemeenten kan de afstand tussen politiek en burger zonder al te veel kunstgrepen klein worden gehouden. Wat ook helpt om bijvoorbeeld hoge opkomstpercentages bij

verkiezingen vast te houden: de “vervreemding” of “kloof” tussen politiek en burger verdient bestrijding. Kleinschaligheid laat ook meer ruimte voor maatwerk en meedenken met inwoners; of dat nou over WMO-voorzieningen, vergunningen of bouwensen gaat. Bureaucratie slaat minder snel toe bij kleinschaligheid.

- De vraag is niet of een grotere gemeente ook goed en democratisch zijn werk kan doen. Die vraag geeft geen zinvol gesprek, want dat kan op zich prima. Maar wie fusie bepleit, neemt op zich duidelijk te maken wat daarvoor in dit concrete geval voor de inwoners de winst zou zijn. En waarom de daaraan verbonden, zware bestuurlijke opgave de moeite waard is: waartoe de veranderlasten van fusie dragen, als er ook een pad van meer organische organisatie ontwikkeling -en verbetering mogelijk is? En waarom zouden de wetenschappelijke bevindingen van het COELO hier niet geldig zijn? Waartoe de bij ingrijpende reorganisaties onvermijdelijke kosten maken en het daarbij minstens tijdelijk inzakken van dienstverleningskwaliteit aanvaarden?
- Het is bizar om landelijk eerst decentralisaties in het sociale domein door te voeren – met als hoofdargument de voorzieningen dicht bij de burger te brengen - om vervolgens die afstand weer groter te maken door gemeenten samen te laten klonteren.
- Het maken van passend beleid voor afzonderlijke kernen in de gemeente is eenvoudiger als er mensen uit die kernen in het gemeentebestuur zitten. Want al is de “identiteitsbeleving” in kernen niet afhankelijk van de omvang van de gemeente (zo is onderzocht), bij grotere gemeenten vormt zich makkelijker bureaucratie: dat is daar moeilijker tegen te gaan.
- De jarenlange onzekerheid over de bestuurlijke toekomst van Waterland heeft er onvermijdelijk aan bijgedragen, dat in de bemensing en in het onderhoud van de ambtelijke organisatie een achterstand is ontstaan. Het is dan ook een goede zaak dat de huidige coalitie de P&O-portefeuille bij een wethouder heeft belegd: het is een politieke zaak geworden. Zoals het ook essentieel is deze discussie nu voor langere tijd te gaan beslechten. De ambtelijke organisatie is immers – onder meer - “gereedschap” voor de politiek.
- De “vernetwerking” van de samenleving gaat voort. En er liggen in de sfeer van klimaatbeleid/duurzaamheid, ruimtelijke ordening en sociaal domein nieuwe of betrekkelijk nieuwe opgaven. Daarop zal een gemeentelijke organisatie een antwoord moeten helpen geven, ook die van Waterland. Dat omvat het vinden van een nieuwe balans in “zelf doen in eigen zeggenschap” en “samen doen met gedeelde, daadwerkelijke zeggenschap”, alsmede “uitbesteden als opdrachtgever” en mengvormen daarvan. In die balans spelen zowel andere overheden als de markt een rol.
- Een sleutel voor het zijn van een hoogwaardige gemeente ligt bij het gemeentelijke personeel. Zowel in de beleidsvoorbereiding, in de uitvoering als in de bijsturing van beleid.
- Verbetering in bestuurskracht zal vooral ook een zaak blijven van een verantwoorde selectie van politieke bestuurders en van ordelijk en gedisciplineerd gedrag in het omgaan met de bewoners en hun wensen. En vraagt van ambtenaren en politiek het verder uitbouwen van netwerkvaardigheden.

3. SPP-aanpak: “ist” en “soll” en kwaliteitsmanagement

In lijn met wat sinds enkele jaren ook op rijksniveau gebruikelijk wordt, behoeft de gemeente Waterland een “strategisch personeelsbeleid”. Dus werken met een strategisch personeelsplan (SPP). Dat bevat een planmatige aanpak voor het koppelen van de personele capaciteit en de gemeentelijke taakvervulling. Veel documentatie die dit proces voeden kan, is met de eerder gedane onderzoeken in Waterland ook al voor handen.

De startvraag is: wat zijn naar verwachting over 4 jaar de gemeentelijke taken? Dan de vraag: welke competenties zijn daarvoor in welke omvang ruwweg nodig? Dat geeft een “plaatje” over “soll”. En er is de tussenvraag: welke taken gaat/blijft de gemeente behartigen met poolvorming voor expertise met andere organisaties en wat besteedt de gemeente uit – dat inclusief het vorm geven aan professioneel opdrachtgeverschap dat weer “binnen” blijft? Het antwoord op deze vraag leidt tot iets als “soll” binnen de eigen organisatie” en “soll buiten”.

De tweede vraag is: wat hebben we nu en binnenkort voor competenties in huis? Dat geeft het plaatje over “ist”.

Vervolgens is er de vraag: hoe ziet het pad van “ist” naar “soll” er uit? Wat gaat de gemeente doen om dat pad te bewandelen?

Voor het pad van “ist” naar “soll” zijn instrumenten beschikbaar: competentie management aan de hand van onderkende behoeften van de organisatie, opleidingsbeleid om die competenties ook in huis te halen, beloningsbeleid, rechtspositionele afspraken om medewerkers te boeien en binden. Zorg ook voor “meervoudige inzetbaarheid” van mensen. In een kleine gemeente met “1-pittters” verdient immers de vervangbaarheid van mensen extra aandacht. En een brede inzetbaarheid dient ook het belang van de loopbaan van betrokkenen.

De documentatie van dit alles vindt zijn neerslag in een door het college gehoord de ondernemingsraad vast te stellen SPP dat ter kennisneming naar de gemeenteraad gaat. Dat geeft houvast bij de ontwikkeling van de organisatie en dient transparantie. Het geeft ook een college documentatie om naar de gemeenteraad grenzen aan de ambtelijke mogelijkheden te legitimeren.

Ook verdient het overweging om in het SPP sleutelfuncties in de ambtelijke organisatie te benoemen. Het gaat dan om “strategische sleutelmedewerkers”: mensen die een grondige kennis hebben van een beleidsveld en ook regionaal inzetbaar zijn. Om vervolgens de betreffende functionarissen ook met beloningsinstrumenten, al dan niet gecombineerd, te binden. Daarbij kunnen instrumenten als uitloopschaal, functioneringstoelage, arbeidsmarkttoelage, buitentijdvenster toelage, overwerkregeling en toelagen voor uitstekend functioneren/bijzondere prestatie, en afspraken over opleiding en binding een rol spelen. Dat is nodig om te ondervangen, dat grote gemeenten duurdere mensen aan kunnen trekken.

Het boeien en binden van “strategische sleutelmedewerkers” maakt er ruimte voor, dat Waterland als kleine gemeente ook een “kweekvijver functie” heeft. Waarbij de “verder gezwommen” ambtenaren later ook deel kunnen zijn van het gemeentelijke netwerk.

Een investering in de arbeidsmarkt communicatie van Waterland zal zijn vruchten af kunnen werpen. Een kleine gemeente brengt meer beslisruimte voor individuele medewerkers, geeft hun meer directe interactie met inwoners en biedt de kans op direct contact met politieke beslissers. De ervaring zich thuis te voelen komt in een kleinere werkgemeenschap makkelijker tot stand. Zo ook individuele aandacht, zowel sociaal op de werkvloer als tussen medewerkers en managers. Dit zijn waarden waarmee de gemeente zich als werkgever profileren kan.

En waar enerzijds het vast houden van goede mensen van belang is, dient het ook de reputatie van de gemeente als werkgever om in het personeelsmanagement ruimte te maken voor opleidingsacties die uiteindelijk de ambtenaar op een andere plek brengen. Zo is het goed om het andere jaar als deel van de normale personeelszorg medewerkers en managers samen te laten kijken naar de toekomst.

Dan zijn er enkele stukjes (organisatie-)beleid die de gemeente verder in zijn kracht kunnen zetten. Dat omvat het onderhouden van een goede relatie met de ondernemingsraad en het benutten van

wat daar aan expertise voor handen is. Dat omvat een licht maar strak inzetten van kwaliteitsmanagent – wat goed kan met afgeslankt benutten van het INK-model, medewerker tevredenheidsonderzoek, en het organiseren van klant/relatie feedback. Dat gaat om het maken en uitvoeren van een opleidingsplan, in samenhang met de personeelsgesprekken. Opleiding waarin het accent meer op interactie met de bewoners en op het behartigen van regietaken komt te liggen. Dat betreft ook een gericht wervingsbeleid. En exitgesprekken met vertrekkende mensen, om hun feedback te krijgen; wat gezien de schaal van Waterland in principe goed kan met de P&O-wethouder. Zaken die deels al gebeuren, maar die meer vanuit 1 samenhangend denkraam kunnen worden behartigd.

Ook is het goed om goed te kijken naar verschillende beleidscycli die de gemeente onderhoudt – en daarvoor waar mogelijk met buurgemeenten de inzet van ambtelijke capaciteit af te stemmen. Het inzetten van RO-expertise is bijvoorbeeld deels planbaar, zeker als het de evaluatie en eventuele bijsturing van collegebeleid bij bouwinitiatieven betreft. De leerplichtrapportage hoeft bijvoorbeeld niet elk jaar even zwaar vorm te krijgen. Breder: het schept in het algemeen goede ruimte als de frequentie van rapportages wordt afgestemd op de tijd die het nou eenmaal kost om verbeteringen tot stand te brengen. Ook de vorm van tussentijdse rapportages kan helpen: een trend is om te werken met “one page papers”: een vorm die dwingt tot het maken van onderscheid in wat voor de ontvanger de hoofd -en bijzaken zijn.

Benutting van het SPP en de genoemde instrumenten, ook in hun samenhang, is een managementtaak. Het lijkt goed om te checken in hoeverre de zittende managers daarvoor zijn toegerust en eventueel hun op te dragen zich bij te laten spijkeren. Ook is het van groot belang om met leidinggevendenden te werken die bereid en in staat zijn om zich voor een zelfstandig Waterland in te zetten.

4. Samenwerkingsbeleid

In samenhang met wat hiervoor over SPP -en kwaliteitsmanagement werd gezegd, is het van belang voor een zelfstandig Waterland scherp te hebben, hoe het samenwerkingsbeleid er uit ziet. In de loop van 2020 zouden alle al bestaande samenwerkingsrelaties moeten worden gezien op de in dat beleid te hanteren criteria voor doelmatig en doeltreffend samenwerken. Het gaat om aandacht voor het volgende:

- a. Samenwerkingsverbanden die bestaan wegens een wettelijke verplichting beperken zich tot hun wettelijke kerntaken.
- b. Samenwerking heeft een noodzaak en brengt toegevoegde waarde voor de taakuitoefening. Dat met inbegrip van de werksituatie en loopbaankansen van de betrokken werknemers.
- c. Samenwerking kan stoelen op het gegeven dat sommige expertise zelden nodig is, zodat het in huis in stand houden ervan ondoelmatig is.
- d. Aannemelijk is, dat er sprake is van optimaliseren van de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners, ambtenaren en lokale politiek.
- e. Kostenbesparing.
- f. Samenwerking met private marktpartijen vind plaats op basis van – vooral financieel - scherp afgebakende en gespecificeerde opdrachten. Publiek–private samenwerking zal steeds een duidelijke tijdshorizon kennen.
- g. Borgen van continuïteit bij de gemeente door goed opdrachtgeverschap: een ontwikkelpunt als bij veel overheidsorganisaties. Versterking van privaatrechtelijke expertise is hier nodig.
- h. In tact laten van de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente.

Het bezien van de bestaande relaties aan de hand van de hier genoemde criteria of gezichtspunten leidt tot een rapportage die mee loopt met de ontwerpbegroting 2021 en eventueel tot initiatieven voor verandering in die relaties en/of bijstelling van de “nota verbonden partijen”.

Het college stelt bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden tenminste de gemeenteraad in de gelegenheid daar zijn mening over te geven. En dat geldt ook bij beëindigen van samenwerkingsrelaties.

Het vergroten van de impact van de gemeente in de regio valt te ondersteunen door coalitievorming vanuit de gemeenteraad op issues met andere gemeenteraden, in de lijn waarin dat nu met de GGD ontstaat. En door krachtig verder te gaan met soorten samenwerking en afstemming als recent nog tussen de burgemeesters van Landsmeer en Waterland in de Veiligheidsregio. Ondersteuning van de rol van de gemeente als regionale speler komt vooral van de “strategische sleutelmedewerkers”.

5. Inbedding en geld

Het verdient overweging om de bestaande Klankbordgroep (KBG) van de gemeenteraad voor de bestuurlijke toekomst van Waterland om te vormen tot een “Klankbordgroep ontwikkeling gemeentelijke organisatie”. Dat doet recht aan enerzijds de wens om vanuit de Raad betrokken te blijven bij de ontwikkeling van het “gereedschap van de politiek” terwijl tevens het uitgangspunt tot zijn recht komt dat het hier vooral gaat om bevoegdheden van het college.

Een eerste ontwerp of outline van een SPP zou zich daar wellicht in mei 2020 laten bespreken. En verdere implementatie van instrumenten van kwaliteitszorg kan daar vanaf de start worden gevolgd. Wat ook geldt voor het verder op te tuigen samenwerkingsbeleid. Het zal in die KBG vooral gaan om mee kijken en mee denken. En een enkele keer om initiatief tot bijsturing.

Ook in de begroting zal de zelfstandigheid van Waterland een rol spelen. In het voorgaande zijn al enkele kansen voor doelmatigheidsverhoging aangeduid –al zal dat niet uitputtend zijn- en er is het tenminste te handhaven opleidingsbudget. Dekking van autonomiekosten is voorts mogelijk bij keuzes voor het meer kostendekkend maken van enkele leges en/of verhogen van lokale heffingen als de OZB. Maatregelen die overbodig kunnen blijken – waarbij slechts een overbruggingsfinanciering nodig blijft - als het optimisme van het college over TEO (Thermische Energie uit Oppervlaktewater) bij het Galgeriet bewaarheid wordt.

Harm Scheepstra, fractie Waterland Natuurlijk

Monnickendam, augustus 2019