

# Het Waterlandse goud te gelde maken

## VISITATIE- EN EINDRAPPORT BESTUURSKRACHTONDERZOEK GEMEENTE WATERLAND

### VISITATIECOMMISSIE

Frank Petter (vz.)

Anneke Knol

Peter Maas

*m.m.v.*

dr. Leon van den Dool (PwC en UvT)

dr. Linze Schaap (UvT)

Februari 2015



## **INHOUDSOPGAVE**

<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	3
1.1 Doel en onderzoeksvragen	3
1.2 Algemene conclusie	4
1.3 Conclusies en aanbevelingen	4
<b>Bijlagen</b>	9
A. Opzet en aanpak van het bestuurskrachtonderzoek	9
B. Samenvatting resultaten zelfstudie en extern onderzoek: Beelden van binnen èn van buiten	10
C. Gesprekspartners visitatiecommissie	13

# CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## 1.1 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

De gemeente Waterland heeft besloten haar bestuurskracht te laten onderzoeken en daartoe opdracht verstrekt aan PwC en de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (Universiteit van Tilburg). Op basis van dat onderzoek wil de gemeente Waterland kunnen nadenken en besluiten kunnen nemen over haar bestuurlijke toekomst.

Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de sterkten en zwakten in de taakuitvoering van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, in relatie tot zichzelf, in relatie tot elkaar, in relatie tot de maatschappelijke omgeving, in relatie tot de burger en in relatie tot bestuurlijke partners. Kernvragen daarbij zijn:

1. Wat zijn de sterke kanten en wat zijn de zwakke kanten in de bestuurlijke organisatie van Waterland?
2. In hoeverre en hoe is het mogelijk om democratische invloed uit te oefenen als gemeenteraad op processen waarvan de besluitvorming, soms uitvoering, en verantwoording plaatsvindt in de samenwerkingsverbanden met partners van ongelijke grootte?
3. Hoe effectief en efficiënt is de verbinding tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie?
4. In welke mate zijn de burger en het bedrijfsleven van Waterland tevreden over de prestaties van de gemeente, en de betrokkenheid van de politiek?
5. Wat zijn de sterke kanten en wat zijn de zwakke kanten van de ambtelijke organisatie?
6. Welke kansen en bedreigingen zijn er ten aanzien van de zelfstandigheid van Waterland?
7. Welke ontwikkelingen zien we als kansen en bedreigingen ten aanzien van de kernvragen 1 t/m 5 in de eerstkomende vijf jaren, en voor de middellange (10 jaar) en lange termijn (20 jaar)?

Deze vragen zijn beantwoord door in het bestuurskrachtonderzoek drie fasen te doorlopen. Eerst heeft de gemeente een zelfstudie opgesteld, waarbij tijdens een workshop door Raad, College en ambtelijk management sterke punten en verbeterpunten zijn benoemd. Daarna is door de onderzoekers van PwC/UVT een onderzoek gedaan door middel van interviews, groepsgesprekken en een vragenlijst onder inwoners, instellingen en bedrijven. Een meer uitvoerige beschrijving van de opzet van het onderzoek treft u aan in bijlage A. De belangrijkste resultaten van de zelfstudie en het extern onderzoek zijn samengevat in bijlage B en vormen de basis voor deze eindrapportage. Vervolgens is een visitatie gehouden. Deze derde fase van het onderzoek is begonnen met een analyse van de verschillen in uitkomsten van de zelfstudie en het externe onderzoek. De visitatiecommissie heeft op basis daarvan keuzes gemaakt met betrekking tot haar aandachtspunten: de onderwerpen waar zij zich op wilde richten tijdens de visitatie en de personen en instanties met wie zij wilde spreken (zie bijlage C).

De visitatiecommissie heeft vooral aandacht besteed aan drie aspecten:

- de rol van de gemeente Waterland als bestuurlijke partner; daartoe heeft zij gesproken met vertegenwoordigers van de omliggende gemeenten<sup>1</sup>;
- de kwaliteit van de lokale democratie, waartoe de visitatiecommissie een gesprek gehad heeft met vertegenwoordigers van kernraden uit de Waterlandse stad en dorpen;
- samenwerking met maatschappelijke partners uit diverse beleidssectoren; vooral ondernemers bleken bereid de visitatiecommissie te woord te staan.

---

<sup>1</sup> De provincie Noord-Holland en de gemeenten Purmerend en Zaanstad hebben afgezien van deelname aan het gesprek met de visitatiecommissie.

De visitatie heeft plaatsgevonden op vrijdag 9 januari 2015, 's ochtends in Broek in Waterland (gesprekken met bestuurlijke en maatschappelijke partners), 's middags in Monnickendam (gesprekken met managementteam, college van B&W en de gemeenteraad). Aan het begin van de avond heeft de commissie haar voorlopige bevindingen met de gesprekspartners gedeeld.

Vervolgens hebben de onderzoekers (tevens secretarissen van de visitatiecommissie) een conceptrapport opgesteld. De commissieleden hebben het rapport vervolgens vastgesteld.

Hieronder presenteren we eerst een algemene conclusie en vervolgens de antwoorden op de onderzoeksvragen.

## **1.2 Algemene conclusie**

Waterland is een prachtige gemeente. De visitatiecommissie is onder de indruk van de vele sterke en positieve punten. Een bezoeker valt direct het mooie landschap op, de prachtige karakteristieke dorpen, de stad Monnickendam, het unieke eiland Marken en nog veel meer dat Waterland een geweldige gemeente maakt op te wonen en werken. De nabijheid van Amsterdam met veel werkgelegenheid en voorzieningen voor onder andere onderwijs, gezondheidszorg en cultuur is een belangrijke plus. De visitatiecommissie was ook onder de indruk van de vele initiatieven en betrokkenheid van de inwoners, de loyaliteit en inzet van ambtenaren en het hart voor de gemeente van raadsleden en bestuurders. De gemeente Waterland heeft naar de overtuiging van de visitatiecommissie goud in handen. Dat brengt voor de gemeente tegelijk de belangrijke opgave met zich mee dit te benutten voor de eigen inwoners en die van de regio. De gemeente zal het Waterlandse goud wel moeten verzilveren.

Waterland maakt onderdeel uit van een regio waar een aantal gemeenten een vergelijkbare opgave hebben. Terecht groeit het besef dat samenwerking nodig is. Waterland zou zich daarbij niet moeten opstellen als een lastige partner, door uitnodigend en gunnend bestuurlijke partners te benaderen kan Waterland een verschil maken in de regio. Intern is daarbij een goede rolverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie belangrijk. Een goede interne rolverdeling heeft effect op de buitenwereld. Ambtenaren ontbreekt het in Waterland niet aan betrokkenheid en loyaliteit. Toch wordt de organisatie steeds kwetsbaarder door de toename van het aantal taken en de toenemende complexiteit daarvan. De belangrijkste kracht van de gemeente is misschien wel die van de betrokken en initiatiefrijke bevolking. Dat vereist van de gemeente de moed om een heldere visie te ontwikkelen om vervolgens regie te voeren of heldere kaders aan te geven om gezamenlijk aan de toekomst van Waterland te werken.

## **1.3 Conclusies en aanbevelingen**

Het algemene beeld werken we hier verder uit in conclusies en aanbevelingen aan de hand van de onderzoeksvragen. De visitatiecommissie baseert die antwoorden op de zelfstudie van de gemeente, het externe onderzoek van de beide onderzoekers, de analyse van de verschillen in uitkomsten daartussen, en, uiteraard, de gesprekken die de commissie zelf gevoerd heeft met betrokkenen. Een meer uitvoerige verantwoording van deze aanpak treft u aan in hoofdstuk 2.

### **1. Wat zijn de sterke kanten en wat zijn de zwakke kanten in de bestuurlijke organisatie van Waterland?**

De commissie heeft hiervoor gekeken naar het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Er vallen haar een paar dingen op.

In de eerste plaats heeft Waterland een zeer betrokken gemeenteraad en een raad die zeer open staat voor inbreng vanuit de samenleving: men weet de raad te vinden als er wat geregeld

moet worden. Die toegankelijkheid is historisch zo gegroeid, en is een vaste gewoonte in de Waterlandse politiek, maar geen uitvloeisel van weloverwogen keuzes ten aanzien van de plaats van burgers en organisaties in de gemeentelijke politiek en de verhouding tussen samenleving, raad en college. De keerzijde van deze manier van werken is, dat de raad vooral toegankelijk is voor wie de weg goed weet te vinden, en dat burgers en organisaties die minder bekend zijn met de Waterlandse politiek en haar gewoonten, daardoor minder aan de beurt komen.

In de tweede plaats blijkt uit zelfstudie, extern onderzoek en de gesprekken die de commissie zelf gevoerd heeft, dat zowel de gemeenteraad als het college zich dikwijls bezighouden met details en dat het ontbreekt aan heldere beleidslijnen of kaders. Zonder helder beleid kan het ook niet anders dan dat de aandacht uitgaat naar details. Maar voor burgers, maatschappelijke instellingen, het lokale en regionale bedrijfsleven, en voor bestuurlijke partners wordt het gedrag van de gemeente Waterland daardoor onvoorspelbaar. Dat keert zich tegen de gemeente. Het heeft bovendien effect op de wijze waarop Raad en College met elkaar omgaan. Heldere kaders maken ook duidelijk wat het College wel en niet uitvoert, De Raad gaat dan bij de beoordeling niet af op eigen gevoel, maar op deze kaders.

#### **Aanbevelingen:**

1. De commissie beveelt de gemeente Waterland aan, haar beleid helderder vast te leggen zodat het voor buitenstaanders bekend kan zijn. De voorgenomen visievorming is daarvoor een natuurlijk startpunt, beleidsvisies op verschillende terreinen zijn er nadere uitwerkingen van. Gebruik daarbij het proces om tot de visie te komen als een kans om inwoners, instellingen en bedrijven al vroeg te betrekken zodat er vertrouwen ontstaat in een gezamenlijke uitvoering.

2. Het lijkt de commissie uitermate zinvol, dat raad en college (en de ambtelijke organisatie) zich bezinnen op een heldere rolverdeling. Bij dat laatste kan de bedoeling van de wetgever richtinggevend zijn: de raad vertegenwoordigt de samenleving door het stellen van beleidskaders en hij controleert het college op basis van die kaders. Het college bereidt besluitvorming voor en voert die uit. Omdat het niet gemakkelijk is de eigen rolinvulling te veranderen, is het goed gezamenlijke (informele) momenten te organiseren om dit te bespreken en hierop te reflecteren. Externe begeleiding kan daarbij helpen. Het aanpassen van de setting is ook een middel om tot een andere rolinvulling te komen. De Raad heeft, naast de formele vergaderingen, naar de mening van de visitatiecommissie behoefte aan informeel overleg, onderling en met externe partijen en instellingen, om zo de vertegenwoordigende en kaderstellende rol op een andere manier in te vullen en te voeden.

#### **2. In hoeverre en hoe is het mogelijk om democratische invloed uit te oefenen als gemeenteraad op processen waarvan de besluitvorming, soms uitvoering, en verantwoording plaatsvindt in de samenwerkingsverbanden met partners van ongelijke grootte?**

In de rapportage van het externe onderzoek zijn hiervoor zinvolle aanbevelingen gedaan; de commissie neemt die graag over: zie par. 2.3 van dat rapport. Kort samengevat is een nota over verbonden partijen een belangrijk vertrekpunt dat nu ontbreekt. Voor het sturen op samenwerkingsverbanden moeten keuzes gemaakt worden. Kies voor focus op die partijen waar de gemeente echt prioriteit aan wil geven. De gemeenteraad kan aan invloed winnen door heldere beoogde maatschappelijke effecten te formuleren en meer nadruk te leggen op het maatschappelijk effect dat men met een samenwerkingsverband wil realiseren. De eigen gemeentelijke doelen (op lange termijn) worden dan gekoppeld aan de doelen van het samenwerkingsverband (middellange termijn) en zo te komen tot prestatieafspraken (korte termijn). Daarbij kan de gemeente actiever op zoek gaan naar bestuurlijke partners met eenzelfde belang om daarmee samen op te trekken.

Bij regionale samenwerking is er naast een gemeentelijke ook altijd een regionale afweging en een regionaal belang. De visitatiecommissie heeft van diverse bestuurlijke partners begrepen dat de

gemeente Waterland aan invloed kan winnen door meer expliciet te laten zien dat er ook in het belang van de regio wordt gedacht en gehandeld.

**Aanbevelingen:**

3. Voor het geheel aan aanbevelingen rond sturing van samenwerkingsverbanden verwijzen we naar paragraaf 2.3 uit het externe onderzoek waarvan de essentie hierboven is aangegeven.

**3. Hoe effectief en efficiënt is de verbinding tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie?**

De verbinding tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie is tamelijk ad-hoc geregeld. Er is geen sprake van heldere afspraken tussen college enerzijds en secretaris/MT anderzijds over de rolverdeling, prioriteiten en werkplannen. De commissie heeft de indruk dat de verbinding sterk persoonsgebonden is. Dat is niet bevorderlijk voor de stabiliteit en continuïteit van de organisatie en veroorzaakt per portefeuillehouder verschillen in de rolverdeling tussen organisatie en college.

**Aanbevelingen:**

4. De commissie beveelt aan – in het verlengde van haar suggesties bij vraag 1 – om heldere afspraken te maken over de rolverdeling tussen college en ambtelijke organisatie, de plaats van secretaris en MT daarin, en de slagkracht van het MT en daarvan afgeleid: de omvang van het MT. Bij die afspraken valt te denken aan de wijze van overleg tussen MT en College om elkaar te inspireren op het gebied van strategie, visie en de daarbij passende organisatieontwikkeling. Een helder systeem om de ambtelijke (beleids)capaciteit inzichtelijk te maken en een werkprogramma vast te stellen en de juiste prioriteiten te kiezen hoort ook bij dit overleg.

**4. In welke mate zijn de burger en het bedrijfsleven van Waterland tevreden over de prestaties van de gemeente, en de betrokkenheid van de politiek?**

De tevredenheid over de gemeentelijke prestaties wisselen per beleidsterrein; in het rapport van het externe onderzoek zijn de gegevens daarover te vinden.

Wat betreft de betrokkenheid van de politiek heeft de commissie vooral gekeken naar de betrokkenheid van burgers, instellingen en bedrijfsleven bij de lokale democratie. Dan valt op, dat sprake is van een tweedeling: burgers zijn over het algemeen tevreden over de formele democratie (gezien opkomstpercentages en het 'luisteren' door de gemeenteraad), maar duidelijk ontevreden over de informele/participatieve democratie. In de deelonderzoeken en in gesprekken van de visitatiecommissie zelf komt dat ook naar voren: het is voor burgers, instellingen en bedrijfsleven vaak onduidelijk welke rol zij spelen, en wat er met initiatieven gebeurt. Die initiatieven zijn er overigens vele vanuit de Waterlandse samenleving! Helaas zijn er diverse voorbeelden van initiatieven die in een la verdwenen zijn, zonder dat er een helder besluit over genomen is. De gemeente heeft mede hierdoor een slecht imago bij ondernemers, zij vinden dat er in de gemeente sprake is van een slecht investeringsklimaat en dat er kansen worden gemist, onder andere op het gebied van toerisme. Kernraden kennen een grote verscheidenheid die voor een groot deel samenhangt met aard en omvang van de kern zelf. Zij hebben echter gemeen dat de verwachtingen tussen de kernraad en de gemeente niet helder zijn.

**Aanbevelingen:**

5. De visitatiecommissie beveelt ten eerste aan, dat gemeenteraad en college bespreken wat voor soort lokale democratie zij willen hebben en welke rol 'de samenleving' daarin speelt. Het lijkt zinvol, dat de gemeente eerder en actiever betrokken is bij initiatieven vanuit de samenleving. Vooraf kunnen verwachtingen over en weer meer expliciet worden gemaakt, kunnen zowel maatschappelijke als bedrijfsmatige initiatiefnemers hun doelen en belangen helder maken en kan

de gemeente kaders aangeven. Door tijdens het proces een sterkere wisselwerking en samenwerking te bevorderen, wordt na afronding de kans op een gezamenlijke uitvoering groter.

6. De gewenste rol van de kernraden zou helderder mogen zijn, zonder dat de rol voor iedere kernraad uniform hoeft te worden

#### **5. Wat zijn de sterke kanten en wat zijn de zwakke kanten van de ambtelijke organisatie?**

Betrokkenheid en hart-voor-de-zaak zijn sterke kanten van de medewerkers van de organisatie, de visitatie heeft dat beeld bevestigd. De visitatiecommissie verwijst voor een meer uitvoerige omschrijving van de sterke en zwakke punten van de organisatie naar paragraaf 3.2 van het externe onderzoek. De visitatie bevestigde het beeld van een organisatie die kwetsbaar is en capaciteitsgebrek kent, zowel kwantitatief als ook kwalitatief. De ambtelijke organisatie kent vele éénmansfuncties en soms worden meerdere éénmansfuncties door één persoon vervuld. Het externe onderzoek schets een beeld per afdeling, maar de visitatiecommissie merkt daarbij op dat als gevolg van personele wisselingen dit beeld in korte tijd kan wisselen. De organisatie heeft een gebrek aan capaciteit als het gaat om het formuleren van nieuw beleid en het oppakken van nieuwe taken<sup>2</sup>. De huidige samenwerking is te fragmentarisch om echt verschil te maken en de problemen van kwetsbaarheid en capaciteitsgebrek op te lossen. Deze constatering roepen vragen op over de toekomstbestendigheid op langere termijn van de huidige situatie en organisatie van de ambtelijke capaciteit.

#### **Aanbevelingen:**

7. Neem in de verkenning van samenwerkingsopties (zie hierna) als criterium mee dat er een robuustere ambtelijke organisatie ontstaat waarin de kwetsbaarheid vermindert en (beleids)capaciteit versterkt wordt.

#### **6. Welke kansen en bedreigingen zijn er ten aanzien van de zelfstandigheid van Waterland?**

#### **7. Welke ontwikkelingen zien we als kansen en bedreigingen ten aanzien van de kernvragen 1 t/m 5 in de eerstkomende vijf jaren, en voor de middellange (10 jaar) en lange termijn (20 jaar)?**

De rapportage van het externe onderzoek bevat een overzicht van die kansen en bedreigingen, als resultaat van de desbetreffende workshop; zie par. 2.4 van dat rapport. Twee thema's treden daarbij op de voorgrond: de wijze waarop de gemeente omgaat met de actieve en initiatiefrijke bevolking en de wijze waarop de gemeente samenwerkt met andere gemeenten in de regio. De visitatiecommissie neemt die graag over. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie is in de ogen van de visitatiecommissie geen onmiddellijke bedreiging van de zelfstandigheid. Gegeven het lange proces dat doorgaans nodig is, om bijvoorbeeld via samenwerking tot een robuustere organisatie te komen, is wel op kortere termijn aandacht op dit punt nodig.

De visitatiecommissie ziet het verder als kans dat de bestuurlijke ontwikkelingen in de omgeving Waterland ertoe dwingen ook zelf na te denken over haar bestuurlijke toekomst. Zonder alle ontwikkelingen in de regio te noemen is het voor de visitatiecommissie heel duidelijk dat Waterland een keuze zal moeten maken. Bij die keuze zal de gemeente zich terdege bewust moeten zijn van voorkeuren van andere gemeenten. Waterland beslist niet alleen over haar eigen toekomst, zij kan dit alleen doen in samenhang met de andere gemeenten in de regio.

---

<sup>2</sup> Op het terrein van de decentralisaties is weliswaar het noodzakelijke beleid gemaakt, maar stond er per 01/01/2015 geen uitvoeringsorganisatie.

**Aanbevelingen:**

8. De visitatiecommissie beveelt aan om te komen tot een weloverwogen proces dat leidt tot heldere keuzes over de bestuurlijke en ambtelijke toekomst van de gemeente Waterland.

Bij dat proces hoort/horen:

- het in kaart brengen van de mogelijke vormen van samenwerking,
- de voor- en nadelen van deze vormen,
- (beleids)inhoudelijke overeenkomsten in opgaven,
- de mogelijke partners.

Op deze wijze zullen enkele opties afvallen en andere opties nader uitgewerkt kunnen worden.

Toelichting bij deze aanbeveling:

De commissie ziet tenminste de volgende mogelijkheden waaruit de gemeente kan – en wellicht zal moeten – kiezen:

- I. Samenwerking in de bedrijfsvoering (PIOFACH-taken).
- II. Samenwerking in de uitvoering, bijvoorbeeld bij de oude en nieuwe zorgtaken.
- III. Samenwerking op strategisch en beleidsmatig niveau, met mogelijk een pool van beleidsmedewerkers en bindende afspraken en compromissen.
- IV. Ambtelijke fusie, met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid.
- V. Volledige fusie.

Ervaringen bij andere gemeenten leren dat samenwerking op strategisch gebied en op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering het best met dezelfde gemeenten kan worden aangegaan, een lappendeken van samenwerkingsverbanden komt de bestuurskracht niet ten goede.

9. De visitatiecommissie beveelt aan dat de gemeente Waterland andere gemeenten in de regio uitnodigt om samen op bovenstaande wijze de samenwerkingsmogelijkheden te verkennen.



## BIJLAGEN

### Bijlage A. Opzet en aanpak van het bestuurskrachtonderzoek

---

Het bestuurskrachtonderzoek bestond uit drie fasen:

- *Zelfevaluatie van de gemeente.* Aan de hand van vragen en aandachtspunten die door de onderzoekers zijn geformuleerd, heeft de gemeente een zelfstudie gemaakt. Zij heeft zichzelf op die manier de maat genomen, over alle beleidsterreinen en alle rollen van gemeentelijk bestuur. De zelfstudie is ambtelijk voorbereid en vervolgens besproken in een workshop met deelname van (een delegatie uit) de gemeenteraad, het college en het managementteam. De zelfstudie bevatte per beleidsterrein enkele sterke en verbeterpunten.
- *Extern onderzoek.* In deze onderzoeksfase is een enquête uitgezet onder inwoners, bedrijven en instellingen in de gemeente Waterland, en is een aantal rondetafelgesprekken gevoerd met tal van personen uit de lokale samenleving (actieve burgers, maatschappelijk middenveld, instellingen en bedrijfsleven), en van bestuurlijke partners.
- *Visitatie.* Op basis van de resultaten van de beide deelonderzoeken en een analyse van de verschillen tussen de zelfevaluatie en de externe evaluatie van de bestuurskracht van de gemeente, heeft in januari 2015 een externe visitatiecommissie de gemeente bezocht om, uiteindelijk, conclusies te trekken over de bestuurskracht van de gemeente Waterland en eventuele aanbevelingen te doen voor behoud en/of verbetering ervan. Het onderhavige rapport is bevat die conclusies en aanbevelingen.

In het onderzoek (in zelfstudie en extern onderzoek) zijn zeven beleidsterreinen onderscheiden: lokale democratie, middelen, kennis en onderwijs, sociaal en zorg, milieu, infrastructuur en leefomgeving, cultuur, recreatie en vrije tijd, en economie. Per beleidsterrein is naar vijf bestuurlijke rollen gekeken: regie en beleid, dienstverlening, toezicht en handhaving, bestuurlijke partner, werkgever. De visitatiecommissie heeft zich een meer algemeen beeld gevormd van de bestuurskracht van de gemeente Waterland.

De onderzoekers hebben, ter voorbereiding op de werkzaamheden van de visitatiecommissie, een vergelijking gemaakt tussen de uitkomsten van de zelfstudie van de gemeente zelf en die van het externe onderzoek. Dit hoofdstuk geeft daarvan een overzicht (par. 2.2). Op basis van die vergelijking heeft de visitatiecommissie besloten met welke personen en instanties zij een gesprek wilde voeren, en waarover.

## **Bijlage B. Samenvatting resultaten zelfstudie en extern onderzoek: Beelden van binnen én van buiten**

---

Hier worden achtereenvolgens de vergelijkingen weergegeven tussen de uitkomsten van de zelfstudie van de gemeente en die van het externe onderzoek; het gaat dan in de eerste plaats om het strategische vermogen van de gemeente, en vervolgens om de zeven beleidsterreinen die in dit bestuurskrachtonderzoek onderscheiden zijn. Dit rapport geeft alleen de hoofdlijnen weer; voor de concrete constatering wordt verwezen naar de beide deelrapporten.

### **Strategisch vermogen**

In haar zelfstudie geeft de gemeente aan het als een belangrijke opgave te zien om visies op te stellen: strategische visie, structuurvisie, economische en toeristische visie. Ook heeft zij de wens de organisatie door te ontwikkelen, en uit zij haar zorg over de capaciteit van de organisatie (zowel kwantitatief als kwalitatief) en de kwetsbaarheid van de organisatie. De gemeente wil inspelen op regionale ontwikkelingen, maar heeft daarvoor nog geen strategie.

In het externe onderzoek bleek, dat maatschappelijke en bestuurlijke actoren zich afvroegen of de gemeente Waterland haar eigen opgaven en de regionale opgaven wel in beeld had, en of zij de opgaven wel had omgezet in beleid. Met betrekking tot de bestuursstijl constateerden zij, dat die afwachtend, reactief, en 'ad hoc' was. Voor de bestuurlijke partners is Waterland een lastige partner die steeds het eigenbelang voorop zet en veel wil halen en weinig wil brengen. Ook signaleerden zij dat Waterlandse raadsleden zich met allerlei details bemoeien. Dat maakt partners onzeker of afspraken met Waterland wel stand houden. Uit de enquête bleek dat veel respondenten van mening waren dat er in Waterland veel ruimte is voor maatwerk, dat er weinig daadkracht is en een gebrek aan visie.

### **Democratie**

De gemeente is in haar zelfstudie van mening, dat er een goede interactie is tussen politiek en samenleving en dat beleidsprocessen transparant zijn. Zij stelt ook, dat de besluitvorming minder ad hoc moet worden, en dat de gemeenteraad meer kaders moet stellen en regie moet voeren, en minder en detail moet willen sturen. Het debat in de raad zou minder gericht moeten zijn op profilering.

Uit het externe onderzoek bleek vervolgens dat de waardering voor de representatieve democratie hoger is dan elders en dat inwoners en instellingen de gemeenteraad weten te vinden. Gesprekspartners stelden wel, dat de gemeenteraad en het college een sterke neiging hebben tot sturing op details. Tegelijkertijd voelen inwoners en instellingen zich niet gestimuleerd om vooraf actief mee te denken. Veel actieve burgers waren overwegend kritisch over de wijze waarop de gemeente met hen omgaat en hoe met initiatieven wordt omgegaan. Er bleken onduidelijkheden te bestaan over de rol van de kernraden. De tevredenheid over de dienstverlening is over het algemeen gedaald t.o.v. 2010 en 2012, maar is nog wel ruim voldoende.

### **Middelen**

Beide deelonderzoeken (zelfstudie en extern onderzoek) laten hier over het algemeen een identiek beeld zien. De financiën zijn op orde. De ICT is in ontwikkeling en er zijn twijfels over de toekomstige

ICT-dienstverlening in de huidige kleine organisatie. Hoewel de organisatie reguliere taken aan kan is er kwetsbaarheid en capaciteitsgebrek vooral bij beleidstaken.

### **Kennis en Onderwijs**

De gemeente zegt in haar zelfstudie dat zij goed is in dienstverlening en handhaving op het terrein van onderwijs, en dat zij inwoners en partners betreft bij de beleidsvorming. Ook stelt zij onvoldoende zicht te hebben op ontwikkelingen buiten de eigen gemeente.

In het externe onderzoek blijkt dat de scores van inwoners over de onderwijsvoorzieningen lager zijn dan elders. De maatschappelijke partners missen een onderwijsbeleid in brede zin en zij zijn kritisch over de samenwerking met de gemeente en het kennisniveau van de gemeente op het gebied van onderwijs.

### **Sociaal en Zorg**

In zowel de zelfstudie als het externe onderzoek wordt geconstateerd dat de Waterlandse samenleving initiatiefrijk en betrokken is. Er is bij partners waardering voor de gedegen beleidsplannen met betrekking tot de drie decentralisaties. Wel is er zorg over de uitvoering en de uitvoeringsorganisatie en stellen de partners dat hun rol in het sociale domein niet helder is. Voor de uitvoering geldt dat het kleine team kwetsbaar is en ondanks de wat lagere aantallen cliënten in Waterland wel een complexe taak heeft.

### **Milieu, Infrastructuur en Leefomgeving**

De gemeente signaleert zelf, in haar zelfstudie, dat zij geen ruimtelijke visie heeft, dat de huidige ambities hoog zijn en de capaciteit gering, en dat de gemeenteraad zich vooral met vele details bezig houdt. Het beheer, aldus de zelfstudie, is op orde, en de bestemmingsplannen zijn geactualiseerd.

De resultaten van de enquête laten zien, dat de inwoners de prestaties van de gemeente voor wat betreft onderhoud en beheer van de leefomgeving voldoende vinden. De partners missen een helder beleid voor de ruimtelijke ontwikkeling evenals daadkracht in het nemen van besluiten en in de uitvoering. Als bestuurlijke partner op het terrein van leefomgeving scoort de gemeente Waterland niet hoog bij de lokale en regionale partners.

### **Cultuur, Recreatie en Vrije tijd**

Zelfstudie en extern onderzoek signaleren dat toerisme een belangrijke sector is in de gemeente Waterland, en een sector met veel potentie. Ook zijn er in de Waterlandse samenleving veel (kleine) culturele initiatieven, vaak met inzet van vrijwilligers.

Uit het externe onderzoek blijkt dat inwoners zeer positief zijn over de mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding in de eigen gemeente. De sector mist visie en regie van de gemeente.

### **Economie**

De gemeente is van mening, aldus de zelfstudie, dat er sprake is van een goede regionale samenwerking en van goed overleg met het bedrijfsleven. Tevens stelt zij dat er te weinig ambtelijke capaciteit is en er te veel ad hoc gewerkt wordt.

De gesprekpartners in het externe onderzoek zijn teleurgesteld over de wijze waarop met initiatieven wordt omgegaan: er zijn vele slepende zaken op het gebied van de lokale economie. Ondernemers zijn huiverig tijd en energie in de samenwerking met de gemeente te steken. De externe partners zouden graag een economische agenda (zij het een beperkte) zien als basis voor de samenwerking met de gemeente.

## Bijlage C. Gesprekspartners visitatiecommissie

---

N. van Baarsen, wethouder Landsmeer  
W.F. van Beek, burgemeester Edam/Volendam  
G. Bekhuis stuurgroep, wethouder  
T. van den Berg , hoofd Facilitaire Zaken  
J. Boes, eilandraad Marken  
H.N.G. Brinkman, burgemeester Beemster  
L. Bromet, wethouder  
G. Buijs, Dorpsraad Broek in Waterland  
R. van Duuren, Rederij Volendam BV  
S. Groen, Dorpsraad Uitdam  
M. van Hal, hoofd P&O / locosecretaris  
N. Hellingman, hoofd AJZ  
J. van der Hoeven, wethouder  
F. Holthuis, Stadsraad Monnickendam  
R. Klink, hoofd VROM  
F. Knaack, gemeenteraadslid SP  
E. Kroese, gemeentesecretaris Beemster  
S. Kröner, voorzitter sociaal cultureel centrum De Bolder  
P. Leegwater, burgemeester Oostzaan  
G. Meij, gemeenteraadslid D'66  
F. Nannings, USP Vastgoed BV  
A. Nienhuis, burgemeester Landsmeer  
R. Schreuder, gemeenteraadslid VVD  
F. Schreutelkamp, hoofd Financiën  
P.C. Tange, burgemeester Wormerland  
J. Uidam, hoofd Openbare Werken  
S. Verbeek, gemeenteraadslid CDA  
P. Verkerk, hoofd Publiekszaken  
A. Vreugdenhil, hoofd Zorg en Welzijn  
L. Wagenaar-Kroon, burgemeester Waterland  
J. Wortel, gemeenteraadslid GroenLinks  
T. Zetsema, Waterland Yacht Charter