



Rapport

Beheergemeente onder druk

Toets van Opmeer tegen
de ambitie van zelfstandigheid

80842 | 4 juli 2019

Berenschot



Beheergemeente onder druk

Toets van Opmeer tegen
de ambitie van zelfstandigheid

Philip van Veller | Bram Eigenhuis | Lars Bos |
Marly Beskers – te Selle | Fabiënne Röben

80842 | **4 juli 2019**

Berenschot

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	6	4. Regionale positie.....	46
1. Inleiding	10	4.1 Regionale samenwerking: een overzicht.....	47
1.1 Aanleiding.....	12	4.2 Regionale samenwerking en de organisatie	50
1.2 Kernvraag	12	4.3 Opgaven en kansen.....	51
1.3 Onderzoeksopzet.....	12	4.4 Conclusies.....	51
1.4 Leeswijzer	13	5. Opties voor de toekomst	52
2. Ambities en opgaven van Opmeer.....	14	5.1 Strategische opgaven voor de organisatie.....	53
2.1 Inleiding.....	16	5.2 Terugblik op het Overdrachtsdocument	54
2.2 Ambities en opgaven van Opmeer	16	5.3 Richtingen en mogelijkheden voor Opmeer	57
2.3 Regionale ambities en opgaven	19	6. Conclusies en aanbevelingen	62
2.4 Landelijke ontwikkelingen	23	6.1 Conclusies.....	63
2.5 Conclusies.....	29	6.2 Aanbevelingen	64
3. De huidige gemeentelijke organisatie	30	Bijlage	66
3.1 Inleiding.....	31	1. Doel en methodiek	67
3.2 Kerngegevens van de organisatie.....	31	2. Definities.....	68
3.3. Kwantitatief beeld van de organisatie	32		
3.4 Kwalitatief beeld van de organisatie	36		
3.5 Financieel beeld van de organisatie	41		
3.6 Conclusies.....	45		

Bestuurlijke samenvatting



Deze rapportage is het resultaat van een onderzoek naar de **kernvraag** hoe de zelfstandigheid van Opmeer kan worden gecontinueerd door te investeren in de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat.



Hoofdstuk 1 belicht eerst de belangrijkste *aanleiding* van het onderzoek: het *Overdrachtsdocument* dat vlak voor de verkiezingen in 2018 werd gepresenteerd. Dit document vormde de politiek-bestuurlijke aanleiding om de organisatie te toetsen op de vraag of deze adequaat is toegerust voor een zelfstandig Opmeer; zowel kwalitatief als kwantitatief. De deelvragen van het onderzoek betreffen: de maatschappelijke veranderingen en veranderingen in regelgeving; de taken die door de gemeente (in de toekomst) moeten worden uitgevoerd; de financiële en personele omvang van de organisatie; de kwaliteit van de organisatie en de investeringsmogelijkheden om de kwetsbaarheid tegen te gaan. Het eerste hoofdstuk gaat tot slot in op de gevoerde *onderzoeksmethoden*. Ten eerste gaat het om een analyse van de opgaven. Daarna volgt een analyse van de organisatie aan de hand van een benchmark van de organisatie, een financiële analyse en een kwalitatieve organisatietoets. Tevens is een regionale oriëntatie uitgevoerd. Deze elementen leidden tot een integrale analyse en prioritering, waarin de resultaten inhoudelijk werden geanalyseerd en mogelijke scenario's bepaald. Samen met de gemeente werd de analyse getoetst op herkenbaarheid. Daarna volgde de vertaling naar een toekomstperspectief.

In **hoofdstuk 2** wordt uitgebreid ingegaan *op de ambities en opgaven* van Opmeer. Deze komen op drie niveaus terug. In de eerste plaats gaat het om de *lokale* invalshoek van Opmeer zelf. Opmeer is een *landelijke gemeente* met een oude historie van zelfredzaamheid. Inwoners organiseren zichzelf effectief en kennen een rijk verenigingsleven. In de *sociale sfeer* speelt vooral de bouw van een tweetal Integrale Kind Centra. Daarnaast is de opgave om beleid te ontwikkelen en de uitvoering te regelen. Het Wijkteam speelt bij dat laatste een cruciale rol in de verbinding met de inwoners/cliënten. Verder doen autonome ontwikkelingen in de zorgvraag (vergrijzing!) een steeds groter beroep op de capaciteit. *Op fysiek terrein* springt de bouw in het oog van de nieuwe wijk Heerenweide in Spanbroek. In het bereiken van duurzaamheid volgt Opmeer de landelijke ontwikkelingen. Op lokaal niveau spelen verder de uitbreiding van het wegenareaal (van het waterschap) en de nieuwe dienstverleningsovereenkomst met HVC. Op het terrein van *veiligheid* gaat het vooral om 'reguliere beleidsontwikkeling' en hands-on werk dat steeds meer in verbinding staat met andere beleidsonderdelen; denk aan verwarde personen. Het deel *ondernemen* heeft vooral te maken met de nieuwe omgevingswet. In *dienstverlening* heeft de gemeente de ambitie om deze te versterken; met name de digitalisering doet daarbij een toenemend beroep op de (middelen van) de organisatie.

Zeer belangrijk voor Opmeer zijn de *regionale ambities*, die onlangs zijn gepresenteerd in de vorm van het *Pact van West-Friesland 7.1*. Deze ambities gelden voor alle zeven West-Friese gemeenten en reiken verder dan de lokale ambities van Opmeer. Het Pact bevat doelstellingen op het gebied van Wonen, Energietransitie en klimaatadaptatie, Onderwijs en arbeidsmarkt, Vrije tijd (Leisure), Ondernemen en economie en Zorg en sociaal domein. De West-Friese gemeenten hebben de ambitie om deze punten in de komende twee tot vijf jaar te voorzien van een uitwerking, waarbij iedere gemeente meedoet. Opmeer realiseert zich dat het nieuwe Pact zowel mooie ambities als stevige opgaven voor de organisatie met zich meebrengt.

Het tweede hoofdstuk gaat daarna in op de *landelijke ontwikkelingen* die hun stempel zullen drukken op de gemeente Opmeer. Het gaat om de roep om maatregelen rond klimaatbestendigheid, ontwikkelingen in bevolkingsomvang met een dalend perspectief voor Opmeer, veranderingen in de structuur van de economie, het toenemend belang van ICT, de verdere decentralisatie van rijksbeleid waardoor gemeenten aan de lat staan voor steeds meer taken, en de structurele aard van de bezuinigingen op het budget dat gemeenten ter beschikking staat. Bovendien hebben de VNG en het Rijk een *Interbestuurlijk Programma* afgesproken waardoor nog veel meer op gemeenten afkomt. De verwachting is dat ‘nieuwe’ terreinen daarin, zoals met name Klimaatmaatregelen door gemeenten zelf, zonder (veel) extra geld moeten worden opgevangen. Tot slot belicht hoofdstuk twee nog een aantal opgaven die op Opmeer af komen omdat zij een *eigen woningbedrijf* heeft; het gaat om sociale en fysieke (klimaataanpassing-)opgaven.

Het eerste hoofdstuk concludeert dat een *reeks aan ambities en opgaven* op Opmeer af komt. De ambities die Opmeer zichzelf heeft gesteld zijn overzichtelijk, maar het gaat vooral ook om regionale ambities en landelijke ontwikkelingen die hun weerslag hebben en *in de komende jaren zullen toenemen*. Op dit moment heeft Opmeer nog *geen eigen inhoudelijke toekomstvisie op de gemeente* als (strategisch) antwoord daarop.

Hoofdstuk 3 gaat over de *organisatie* van de gemeente Opmeer. Eerst wordt een *feitelijk beeld* gegeven van de organisatie met haar 104 medewerkers in een ‘sectorenmodel’. De organisatie zelf (mensen in dienst) *krimpt* feitelijk met zo’n twee tot drie medewerkers per jaar. Deze krimp heeft verschillende oorzaken, namelijk dat de salaris- en financiële administratie op afstand is geplaatst, er sprake is van inhuur en er enkele vacatures openstaan. Daarna volgt een *kwantitatief deel*: de benchmark waarin Opmeer wordt vergeleken met vergelijkbare gemeenten. De apparaatskosten bedragen iets meer dan het gemiddelde; de formatie zit daar juist onder. Een hoog gehalte van de taken is ‘belegd bij derden’. Tegen deze achtergrond is het opvallend dat er veel minder dan gemiddeld wordt ingezet op regie en contractmanagement. Er wordt meer formatie ingezet dan gemiddeld op Directie en management, en minder dan gemiddeld op medewerkers Bestuurszaken en bestuursondersteuning. Het *kwalitatieve* deel belicht de organisatie op diverse elementen. In de eerste plaats het personeel, dat wordt geconfronteerd met toenemende druk en complexiteit. Het personeels- en organisatiebeleid is gestoeld op de Organisatievisie 2020, waarbij capaciteitsgebrek (zowel bij P&O als in de organisatie zelf) de uitrol belemmert. Uitdaging bij de structuur en werkprocessen is om meer integraal en opgavegericht te werken. Daarnaast zouden werkprocessen efficiënter kunnen worden ingericht. 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 en rol als hoogste, coördinerend management ook aan de lat voor de belangrijkste bestuursadvisering en vertegenwoordiging in de regio. Bij de organisatie zien we aan de ‘aanbodkant’ een gebrek aan strategische capaciteit, maar ook aan de bestuurlijke ‘vraagkant’ beperkt men zich niet altijd tot de hoofdlijnen.

De *financiële analyse* toont een gemeente met een grote, zij het ‘vast zittende’ vermogenspositie. De overige ruimte wordt in de kadernota 2019 volledig gelabeld voor het afdekken van risico’s. Structureel gezien lijkt de financiële ruimte van de gemeente Opmeer echter beperkt. Er zouden extra middelen kunnen worden gegenereerd door de OZB-tarieven te verhogen; de totale lastendruk van Opmeer is hoger, maar de OZB is lager dan gemiddeld. Een andere mogelijkheid uiteraard is bezuinigen.

De conclusie is dat Opmeer een ‘beheergemeente onder druk’ is: een gemeente die op zich in de nabijheid van de inwoners de taken (prima) uitvoert, maar door factoren van buiten (maatschappelijke ontwikkelingen, regionale en landelijke ambities) onder druk is komen te staan.

In *hoofdstuk 4* komt de *regionale context* aan de orde. Net als alle andere gemeenten werkt Opmeer samen in een groot aantal gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast zijn er bestuurlijke overleggen (met daaraan gekoppeld ambtelijke netwerken), centrumconstructies (waarin Medemblik en Hoorn taken uitvoeren) en een aantal operationele samenwerkingen. De samenwerking is geconcentreerd in *West-Friesland*. Bestuurlijk kan Opmeer goed meekomen in de regio, maar ambtelijk wordt hiervoor veel, soms te veel capaciteit gevraagd. Opmeer wordt in de regio gezien als een kleine, maar toegewijde samenwerkingspartner. De regio biedt opgaven (meedoen) maar ook kansen. De opgave ligt in het Pact van West-Friesland: van Opmeer zal op een of misschien meerdere onderwerpen ‘trekkerschap’ worden gevraagd, maar ook op andere onderwerpen zal de gemeente mee moeten doen. De kans is er om samen met de omliggende gemeenten iets moois te realiseren: samen kom je verder. Concreet hebben wij echter geen regionale ontwikkelingen kunnen bespeuren die de organisatie van Opmeer (verder) zouden kunnen ontlasten.

In *hoofdstuk 5* wordt een beeld kan uitgewerkt van de opties voor de toekomst. Tegen de achtergrond van het voorgaande worden de *vier belangrijkste, centrale opgaven voor de organisatie* van Opmeer aangegeven. De opgaven vragen om strategisch vermogen en regievoering. De dienstverlening vraagt nabijheid, maar ook goed beleid en een afdoende bedrijfsvoering; deze vragen alle drie aandacht. De organisatie vraagt verder om integraliteit en nog meer eigen verantwoordelijkheid. Als vierde punt wordt aandacht gevraagd voor een goed samenspel tussen politiek-bestuur en organisatie. Al deze punten kunnen goed worden opgepakt in samenhang met de te ontwikkelen visie Opmeer 2030.

Na deze beschouwing wordt het *Overdrachtsdocument* getoetst. De gevraagde capaciteitsuitbreidingen sluiten aan bij de ontwikkelingen en algemene opgaven en zijn begrijpelijk. De organisatieontwikkeling is inderdaad een onderwerp waar meer op kan worden ingezet, gezien de staat van de organisatie en de komende uitdagingen.

Tot slot gaat dit hoofdstuk in op mogelijkheden om de *organisatie aan te passen aan de eisen*. In de eerste plaats moet daarvoor de basis op orde worden gebracht. Het Overdrachtsdocument biedt daarvoor handvatten; verder moet de inzet op regie en contractmanagement worden versterkt. Voor de komende jaren bevelen wij meer structurele aanpassingen aan. Deze gaan over het (geleidelijk) invoeren van opgavegericht en meer integraal werken; dat wil zeggen uitgaan van samenhangende maatschappelijke opgaven die spelen in de gemeente. Voor de verdere toekomst kan worden bekeken hoe nog meer capaciteit in de regio kan worden gebundeld; dat moet worden opgepakt door alle samenwerkende gemeenten in West-Friesland.

Inleiding

Hoofdstuk 1

De gemeente Opmeer werkt er hard aan om van betekenis te zijn voor haar inwoners. Dat gaat niet vanzelf: de dynamiek is enorm, zowel maatschappelijk als binnen de overheid. De eisen worden hoger, de middelen zijn altijd schaars. Een gemeentelijke organisatie moet zich blijven aanpassen aan de ambities en opgaven die spelen. Daarbij is samenwerking essentieel. Er is geen gemeente in Nederland die niet samenwerkt met anderen om alle maatschappelijke opgaven waar ze voor staan, te verwezenlijken.



1.1 Aanleiding

Waar wij voor stonden, was een onderzoek naar de ambtelijke organisatie van Opmeer om te bepalen hoe de zelfstandigheid van Opmeer kan worden gecontinueerd door te investeren in eventuele kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat. Daarbij is de richting getoetst die reeds is geschetst in het Overdrachtsdocument.

Dit 'Overdrachtsdocument', een ambtelijk stuk dat vlak voor de verkiezingen in 2018 werd gepresenteerd, geeft een overzicht van de stand van zaken, ontwikkelingen, bedreigingen en kansen voor de organisatie. Dit document vormde de politiek-bestuurlijke aanleiding om de organisatie te toetsen op de vraag of deze adequaat is toegerust voor een zelfstandig Opmeer; zowel kwalitatief als kwantitatief. Deze toets is opgenomen in het coalitieakkoord. Inmiddels is ervoor gekozen om in ieder geval het – in het Overdrachtsdocument genoemde – minimumscenario te accorderen.

1.2 Kernvraag

De kernvraag van het onderzoek luidt: hoe kan de zelfstandigheid van Opmeer worden gecontinueerd door te investeren in de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat? De scope van het onderzoek is een zelfstandig functioneren van Opmeer in de komende 10 tot 12 jaar. Bij deze gewenste zelfstandigheid hoort ook het gewenste kwaliteitsniveau van de diensten en producten alsmede een goede bestuurlijke en ambtelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Er zijn een vijftal vragen die hieruit voortvloeien. Deze gaan over:

- Maatschappelijke veranderingen en veranderingen in regelgeving;
 - Wat zijn de maatschappelijke veranderingen en veranderingen op het gebied van wetgeving en decentralisatie?
- De taken die door de gemeente (in de toekomst) moeten worden uitgevoerd;
 - Welke taken dienen door de gemeente Opmeer uitgevoerd te worden, en in welk gewenst kwaliteits- en ambitieniveau?¹

- De financiële en personele omvang van de organisatie;
 - Is de ambtelijke organisatie van gemeente Opmeer kwantitatief voldoende toegerust om deze maatschappelijke veranderingen en veranderingen op het gebied van wetgeving en decentralisatie te ondervangen?²
- De kwaliteit van de organisatie;
 - Is de ambtelijke organisatie van gemeente Opmeer kwalitatief voldoende toegerust om deze maatschappelijke veranderingen en veranderingen op het gebied van wetgeving en decentralisatie te ondervangen?
- De investeringsmogelijkheden om de kwetsbaarheid tegen te gaan.
 - Wat zijn mogelijkheden tot investering in eventuele kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat?
 - Wat biedt verdergaande samenwerking (niet ambtelijke of bestuurlijke fusie) met omliggende gemeenten (Pact van West-Friesland, GR'en) aan potentiële meerwaarde?
 - Welke scenario's kunnen worden geschetst?

1.3 Onderzoekopzet

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende stappen:

1. **Start**
2. **Analyse opgaven.** In deze fase werden de maatschappelijke opgaven in de gemeente, in en vanuit de regio en landelijke ontwikkelingen onder de loep genomen.
3. **Analyse organisatie.** Deze fase behelsde een benchmark van de organisatie, een financiële analyse en een kwalitatieve organisatietoets.
4. **Regionale oriëntatie.** Daarbij werd de gemeente in het regionale perspectief gezet; zowel door onderzoek binnen de gemeente als onder een aantal regionale partners,
5. **Integrale analyse en prioritering.** Hierin werden de resultaten inhoudelijk geanalyseerd en mogelijke scenario's bepaald. Samen met de gemeente (MT, personeel, leidinggevend, college) werden deze analyse en mogelijke scenario's omgezet in een toekomstperspectief.
6. **Rapportage.**

¹ Combinatie van wettelijke/verplichte huidige en toekomstige taken; bestuurlijke wensen uit Raads-/Coalitieprogramma; bestuurlijke wensen gedurende het jaar door; taken voortvloeiend uit (regionale) samenwerkingen; taken anticiperende op nieuwe wetgeving/ maatschappelijke veranderingen/ ontwikkelingen/ decentralisatie; taken betreffende interne bedrijfsvoering.

² Zowel formatie- als financiële data.

Daarmee kwamen de volgende elementen in samenhang aan de orde:

- **Feitelijke informatie.** In het onderzoek hebben wij zoveel mogelijk gebruik gemaakt van feitelijke informatie. We hebben ons gebaseerd op vastgestelde documenten van de gemeente Opmeer zoals visiedocumenten, jaarplannen, rapporten en afdelingsplannen. Ook hebben wij een getalsmatige benchmark van de formatie en organisatie uitgevoerd.
- **Meningen.** Onder meningen verstaan wij de opvattingen van betrokkenen: van de directie en medewerkers van de gemeente, van de burgemeester en wethouders, gemeenteraad, secretaris en management. Deze hebben wij opgehaald middels groepsgesprekken en interviews.
- **Expertinzicht.** Berenschot heeft ruime ervaring met het adviseren van gemeenten over hun toekomstige opgaven en uitdagingen, hun organisatie en ook hun samenwerking met partners. Bovendien zijn wij een breed adviesbureau met kennis over een groot aantal onderwerpen die ingrijpen op het taakveld van de gemeenten. Onze ervaring en expertise ondersteunden ons in de analyse van de situatie in Opmeer.
- **Beoordeling.** Op basis van het materiaal en het vastgestelde onderzoekskader zijn wij gekomen tot een onafhankelijke beoordeling van de opgaven, huidige organisatie en mogelijkheden om de toekomst in te gaan van de gemeente Opmeer.
- **Advisering.** De resultaten, gecombineerd met bovengenoemd expertinzicht, hebben geleid tot aanbevelingen die wij doen om eventuele geconstateerde knelpunten weg te nemen. Ook hebben wij meer ‘algemene’ uitspraken en aanbevelingen over de gemeentelijke organisatie gedaan.

Bij het proces zijn veel mensen binnen en buiten de organisatie betrokken geweest. Zo zijn er een start- en slotbijeenkomst geweest met het personeel, zijn gesprekken gevoerd met de OR, MT en leidinggevenden. Verder zijn sessies gehouden met ambtenaren in het sociaal domein, veiligheid en ruimte. In de regio is gesproken op bestuurlijk, gemeentesecretaris- en managementniveau. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie vanuit de gemeente Opmeer met daarin burgemeester G.J. Nijpels (portefeuillehouder), gemeentesecretaris M. Winder, sectorhoofd R. Luiks en namens de Ondernemingsraad E. Brkic.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. In dit hoofdstuk 1 gaven we een overzicht van de aanleiding en opzet van het onderzoek zelf. Hoofdstuk 2 gaat in op de ambities en opgaven van de gemeente Opmeer: wat wil de gemeente zijn? Wat wil zij zelf en wat komt onafwendbaar op de gemeente af? Hoofdstuk 3 belicht vervolgens de stand van de organisatie. Dit bevat feitelijke elementen (hoe zijn zaken georganiseerd), kwalitatieve elementen (hoe wordt er tegenaan gekeken), kwantitatieve elementen (uitkomsten van de benchmark) en een financieel beeld. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie over de stand en opgaven van de organisatie. Hoofdstuk 4 gaat over de regionale context: hoe werkt Opmeer samen in de regio, wat betekent dit voor de organisatie, en welke opgaven en kansen brengt dit met zich mee? Nu is een beeld ontstaan van de opgaven en omgeving van Opmeer, zodat in hoofdstuk 5 een beeld kan worden uitgewerkt van de opties voor de toekomst. Hoofdstuk 6 geeft daarna de belangrijkste conclusies.

Ambities en opgaven van Opmeer

Hoofdstuk 2

De opgaven waar de gemeente voor staat, vormen het startpunt van dit onderzoek. Welke maatschappelijke opgaven wil de gemeente realiseren? Komen deze voort uit eigen ambities of als reactie op regionale en landelijke ontwikkelingen?



2.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of de organisatie adequaat is toegerust voor een zelfstandige toekomst, moet eerst die toekomst zelf onder ogen worden gezien. Om twee redenen wordt die toekomst hier alleen op hoofdlijnen aangegeven. In de eerste plaats is de toekomst natuurlijk moeilijk voorspelbaar. Om een voorbeeld te noemen: technologische ontwikkelingen – en de sociale veranderingen die deze met zich mee kunnen brengen – laten zich lastig voorspellen. Ook bestuurlijke ontwikkelingen zijn moeilijk voorspelbaar – zie bijvoorbeeld de fluctuaties in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ten tweede is in het coalitieakkoord van de gemeente Opmeer het plan opgenomen om een integrale toekomstvisie Opmeer 2030 te ontwikkelen. Aan de uitwerking van deze visie moet nog worden begonnen.

Onderstaand werken we de toekomstige verwachtingen uit langs de lijnen van de eigen ambities van Opmeer, de regionale plannen en landelijke ontwikkelingen. De rode draad daarbij is: het zijn alle ontwikkelingen waar de organisatie van Opmeer iets mee moet.

2.2 Ambities en opgaven van Opmeer

We beginnen met Opmeer zelf. Welke ambities en opgaven spelen op het niveau van de gemeente? We hebben het hierbij over de *maatschappelijke* opgaven van Opmeer, oftewel wat de gemeente wil (of moet) betekenen voor het gebied en zijn inwoners. De organisatorische ambities en opgaven komen later in dit rapport aan de orde.

2.2.1 Profiel

De gemeente Opmeer is in 1979 ontstaan. De gemeente telde op 1 januari jongstleden 11.779 inwoners. Zij telt acht karakteristieke dorpen in een landelijk gebied dat ook als stiltegebied en erkend toevluchtsoord voor weidevogels dient. De gemeenschap heeft een oude historie van zelfredzaamheid. Die historie laat zich nu nog kennen: inwoners organiseren zichzelf effectief. De mensen werken hard en vinden dat de gemeente zich niet overal mee hoeft te bemoeien. Dat blijkt uit het rijke verenigingsleven (65% van de bevolking nam de laatste 12 maanden actief deel; dat is hoger dan het Nederlands gemiddelde) en het grote aantal sociale activiteiten. Het zelforganiserende DNA vormt de basis voor hoe Opmeer werkt³.



Figuur 1. Wat kenmerkt Opmeer volgens de gemeenteraad?

Naast de historie is de geografische positie van Opmeer bepalend in de oriëntatie. De blik is gericht op het (zuid) oosten: de huidige gemeenten Koggenland, Medemblik, Hoorn, Drechterland, Stede Broec en Enkhuizen. Deze gemeenten vormen het samenwerkingsverband West-Friesland; een samenhangend gebied waarvan de historie eeuwen teruggaat.



Figuur 2. Typering gemeente Opmeer in enkele kernbegrippen.

2.2.2 Ambities en opgaven

Opmeer stelde in september 2018 het coalitieakkoord 'Opmeer vernieuwend verder met de inwoner centraal' vast. Daarin is de ambitie dat Opmeer een gemeente wil blijven waar het goed wonen, werken, leven en recreëren is. Een gemeente met een heldere identiteit met de verschillende gemeenschappen en kernen.

In het akkoord is ook het plan opgenomen om het gesprek aan te gaan met de inwoners, verenigingen, ondernemers, dorpsraden en adviesraden om gezamenlijk een integrale toekomstvisie Opmeer 2030 op te stellen. Aan dat plan is nog geen gevolg gegeven. De onderstaande ambities en opgaven van Opmeer zelf zijn hieronder dus niet gestoeld op een dergelijke integrale visie, maar gedestilleerd uit het coalitieakkoord, andere stukken en gesprekken.

³ Veel meer gegevens over de eigen kracht van de Opmeesters zijn te vinden via www.waarstaatjegemeente.nl.

In het coalitieakkoord wordt een aantal onderwerpen langsgelopen. Geclusterd gaat het om de volgende ambities op sociaal terrein, fysiek terrein, veiligheid en rond de dienstverlening:

Sociaal terrein

Een aantal ambities en opgaven op het gebied van het sociaal domein en de gemeenschap gaan om het volgende. Als groot onderwerp speelt de locatiekeuze van basisscholen en de bouw van een tweetal Integrale Kind Centra (IKC). Dit zijn grote opgaven voor Opmeer. Op het gebied van cultuur wordt ingezet op verbinding tussen de verschillende spelers en voorzieningen. Verder is er (meer) ruimte voor evenementen, vrijwilligers en verenigingen. De wijksteunpunten en het wijkteam hebben een belangrijke functie in het sociaal domein.

Overige issues zijn schuldenproblematiek, eenzaamheidsbestrijding, ondersteuning van mantelzorgers en inclusief beleid.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De afdeling Zorg en Welzijn (onderdeel van de sector Samenlevingszaken) staat voor een groot deel aan de lat voor bovenstaande ambities. Naast de concrete, 'harde' bouw van de Integrale Kind Centra gaat het met name om de ontwikkeling van beleid en het regelen van de uitvoering op veel aspecten van het sociaal domein. Nieuwe beleidsstukken moeten worden ontwikkeld; bestaande aangepast. Het Wijkteam speelt daarbij in de uitvoering een cruciale rol in de verbinding met de inwoners/cliënten.

Autonome ontwikkelingen in de zorgvraag (vergrijzing) doen een groter beroep op de capaciteit; de volumegroei in de jeugdhulp vergt aandacht en mogelijk meer investeringen in het 'voorliggend veld' (preventie).

Fysiek terrein

Opmeer zoekt actief naar inbrei- en nieuwe locaties in de verschillende kernen voor verschillende soorten nieuwe woningen voor diverse doelgroepen, ook en met name voor jongeren. Een groot project dat op dit moment loopt is de bouw van de nieuwe wijk Heerenweide in Spanbroek met circa 470 woningen inclusief een zorgcentrum. Verder wordt nog gewerkt aan een uitbreiding van het bedrijventerrein. Op het gebied van verkeer en bereikbaarheid spelen verkeersveiligheid en het overbrengen van het eigendom en beheer van een (groot) aantal kilometers weg van het waterschap naar de gemeente.

In het bereiken van duurzaamheid volgt Opmeer de landelijke ontwikkelingen. Hier speelt ook de verduurzaming van het woningbestand, met voor Opmeer daarbij – met het eigen woningbedrijf- ook de opgave naast publieke gebouwen ook het gemeentelijke woningbestand te verduurzamen. Met name in het buitengebied speelt de sanering van asbestdaken (ofschoon onlangs een volledig verbod per 2028 door de Eerste Kamer is verworpen blijft de problematiek). Op het gebied van energietransitie en klimaatadaptatie wil Opmeer een innovatieve en vooruitstrevende rol in de regio spelen.

Opmeer streeft naar een goede kwaliteit en goed onderhoud van de openbare ruimte. Een groot onderwerp is de huisvuilinzameling. Opmeer werkt in het verband van de GR CAW aan een nieuwe dienstverleningsovereenkomst met HVC. Bij de invulling van deze dienstverleningsovereenkomst is onder andere de inzamelfrequentie van verschillende soorten afval een aandachtspunt.

Overige issues zijn het nog altijd leegstaande Scheringamuseum en de registratie (door Burgerzaken) en huisvesting van arbeidsmigranten.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De sector Grondgebiedzaken telt twee afdelingen: Ruimte en ondernemen en Realisatie en beheer.

In het oog springen onder meer de grote uitbreiding van het beheer en onderhoud van wegen (waarvoor wel een compensatie van het waterschap wordt gevraagd) waardoor meer capaciteit aan onderhoud nodig is, en de dienstverleningsovereenkomst met HVC die beleids capaciteit vergt om deze te ontwikkelen en straks te onderhouden (omdat HVC de beleidsmatige ondersteuning niet meer zal doen). Duurzaamheid, energie en klimaatadaptatie vergen onvermijdelijk meer capaciteit zowel in de beleidsontwikkeling als in de uitvoering.

De Regionale Energie Strategie wordt geregeld via de RES-regio Noord-Holland-Noord. De RES heeft een horizon tot 2030 en een doorkijk naar 2050 en moet elke twee jaar worden herijkt. Deze RES zal een concept Strategie moeten produceren waarin aangegeven wordt hoe de regionale klimaatdoelen worden gehaald. De RES moet worden vertaald in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

Veiligheid

Ook een landelijke gemeente als Opmeer heeft te maken met veiligheidsproblematiek. Een issue dat onder andere speelt is woonoverlast, waar wordt ingezet op een informele en preventieve aanpak met diverse ketenpartners en de inwoners zelf.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

Openbare orde en veiligheid is een thema dat steeds meer maatschappelijke aandacht vergt en meer thema's kent, zoals ondermijning. De lokale (bestuurlijke) bevoegdheden van met name de burgemeester nemen toe; dit vergt ondersteuning.

Verder moet veel in de regio worden afgestemd. In het oog springt verder de toenemende verbinding met andere beleidsterreinen; zowel rond zorg (bv verwarde personen; landelijke ambitie van verdere ambulantisering van 10% van de patiënten) als fysiek (connectie met woningbedrijf) waardoor een toenemend beroep op dit vakgebied wordt gedaan.

Ondernemen

Opmeer kent veel ondernemerschap; zowel in het agrarisch gebied als op de bedrijventerreinen en in winkelcentra. Voor wat betreft dat laatste streeft Opmeer naar levendigheid, toegankelijkheid en gezelligheid en voorkoming van leegstand. Ter bevordering van de leefbaarheid van het platteland wil Opmeer bezien of planologische regels met betrekking tot agrarisch gebruik waar mogelijk kunnen worden verruimd zodat bijvoorbeeld recreatieve nevenactiviteiten en of zorgfuncties kunnen worden ontplooid. Dit in relatie tot de problematiek van de leegstaande agrarische bebouwing.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

Deze ambities zijn overzichtelijk. De afdeling Ruimte en ondernemen staat naast deze ambities echter vooral voor de opgave om de omgevingswet in te voeren. Daar horen nieuwe methoden van werken bij; zowel digitaal als in relatie tot inwoners en ondernemers. Zo is het straks wettelijk verplicht om participatieve methoden te hanteren om tot besluiten te komen.

Dienstverlening

In het coalitieakkoord worden nadrukkelijk de (integrale) dienstverlening en bereikbaarheid van gemeente Opmeer genoemd als verbeterpunten. In dat kader wordt – aldus het akkoord – bezien of en in hoeverre daarvoor extra scholing aan medewerkers en capaciteit van de organisatie is benodigd en of slim gebruik van digitale dienstverlening daaraan een bijdrage kan leveren. Ook is een verruiming van de openingstijden van het gemeentehuis aan de orde.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De dienstverlening wordt gecoördineerd vanuit de sector Samenlevingszaken, afdeling Publiekszaken (waaronder belastingzaken en burgerzaken). Opmeer werkt aan de ontwikkeling van de dienstverlening vanuit een goede uitgangspositie. De inwoners van Opmeer waarderen de gemeente met een 7,02, tegen een landelijk gemiddelde van 6,70. In de toekomst zullen de eisen van inwoners en ondernemers om een goede dienstverlening toenemen; de overheid zal moeten (blijven) aansluiten bij het niveau van de dienstverlening die mensen ook van bedrijven gewend zijn. Met name de digitalisering doet daarbij een toenemend beroep op de (middelen van) de organisatie. Bij dit deel zijn de eenheden Informatie en Gegevensbeheer en Communicatie van de sector Bestuur- en Organisatieondersteuning nauw betrokken.

Naast de bovengenoemde eigen ambities in het coalitieakkoord, kent Opmeer ook een aantal specifieke opgaven. Deze komen onder andere naar voren in de Trendstudie die Platform31 voor de West-Friese gemeenten in 2018 opstelde. Hieruit komt een aantal opgaven naar voren. In de eerste plaats moet de verwachte krimp van de bevolking worden genoemd. Platform31 adviseert om deze verwachte krimp aan te grijpen om de focus volledig te leggen op het verbeteren van de woon-, werk- en leefmilieus. Dat kan met het toevoegen van kwaliteit, het verder versterken van de diversiteit van de lintbebouwing, de herontwikkeling van de centrumlocaties Opmeer-Spanbroek en het slopen/herbestemmen van leegstaande agrarische bebouwing. Verder wordt als opgave gezien om de bereikbaarheid en mobiliteit te versterken en keuzes te maken in het licht van 'Opmeer zonder aardgas': koploper of niet. Aanbevolen wordt concrete stappen te maken.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De integrale opgaven van Opmeer komen in de trendstudie sterker naar voren dan uit het coalitieakkoord. Het voornemen om een Toekomstvisie 2030 op te stellen is des te urgenter tegen de achtergrond van deze trends en ontwikkelingen. Dit kan de organisatie inhoudelijk richting geven om te prioriteren.

2.3 Regionale ambities en opgaven

Opmeer ligt in het deel van Noord-Holland dat zich ook wel “Holland boven Amsterdam” noemt. In die context is samenwerking van de betrokken gemeenten in opbouw. Ook maakt Opmeer deel uit van andere grotere samenwerkingsverbanden, zoals de GGD en de Veiligheidsregio. Verreweg de belangrijkste regionale samenwerking van Opmeer gebeurt echter in de context van West-Friesland.



2.3.1 Pact van West-Friesland

In 2013 sloten de raden en colleges van zeven gemeenten in West-Friesland met instemming van de provincie een Pact met als doel in de regio meer en beter samen te werken om de ambities van de regio te realiseren. Het gaat om de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Stede Broec en Opmeer. Ambities lagen op het gebied van wonen, werken, onderwijs, bereikbaarheid en vrije tijd. Stip aan de horizon was om binnen 5 jaar tot de top 10 van meest aantrekkelijke regio's in het land te horen. Bijna vijf jaar later werd het pact geëvalueerd. De evaluatie liet verbetermogelijkheden zien in de samenwerking, hetgeen resulteerde in een doorstart van het Pact: *het Pact van West-Friesland 7.1 – zeven gemeenten, één geluid. Het Pact 7.1.* wordt in de raden besproken en daarna door de gemeenten vastgesteld.

In 2020 organiseren de West-Friese gemeenten het jaarlijkse VNG-congres: het grootste meerdaagse congres van Nederland met bijna 3000 bestuurders en overige deelnemers.

De uitdagingen en ambities die in het Pact worden geformuleerd, luiden als volgt:

1. Wonen

West-Friesland wil een leefbare, gezonde en vitale regio zijn. Dit houdt in dat er een betaalbaar en aantrekkelijk woningaanbod moet zijn voor iedere doelgroep, zodat zowel de eigen inwoners graag in West-Friesland blijven wonen en dat de toekomstige inwoners graag naar West-Friesland komen. In het pact is de ambitie opgenomen om de woningbouw regionaal versnellen zonder te bouwen voor leegstand en in balans met de leefbaarheid en het landschap, woningbouwplannen zo snel mogelijk regionaal uit te voeren en onderscheidende producten aan te bieden. Iedere gemeente benut zijn eigen unieke kwaliteiten in deze regionale ambitie.

Het Regionaal Actie Programma 2017-2021 (RAP) is door de provincie vastgesteld op basis van de regionale woonvisie West-Friesland. In dit RAP voor West-Friesland werken de zeven gemeenten samen aan een evenwichtig en afgestemd actieprogramma voor woonbeleid in de regio. Daarbij horen de volgende acties:

- Bestaande voorraad: kwaliteit en aantrekkelijkheid op peil houden en uitbouwen.
- Vitale kernen: leefbaar West-Friesland tot in de kern.
- Nieuwbouw: vooral inzetten op onderscheidende en complementaire producten.
- Scheiden van wonen en zorg: langer zelfstandig wonen bevorderen.
- Flexibel kader: houvast voor de regio en ruimte voor marktinitiatieven.

Kortom, de belangrijkste uitdaging op basis van de woonvisie en het RAP is om in goed overleg tussen de regio en provincie besluiten te nemen over woningbouw voor de korte en langere termijn.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

In het Pact staat een aantal specifieke opgaven waar de individuele gemeenten mee aan de slag moeten:

- (deelname aan) concrete afspraken met marktpartijen, corporaties en provincie over versnellen woningbouw
 - (deelname aan) een gesprek om te komen tot een eerlijker woonruimteverdeelsysteem
 - verduurzaming woningvoorraad: in kaart brengen wat er op de gemeente af komt en hoe dat aan te pakken.
(in Opmeer vertaald in de recent vastgestelde woonvisie)
-

2. Energietransitie en klimaatadaptatie

West-Friesland heeft de uitdaging om te voldoen aan de eisen van het deltaprogramma en het klimaatakkoord. De ambitie is om bij te dragen aan een CO₂-reductie van 49% in 2030. Het West-Friese landschap wordt aangepast op de te verwachten gevolgen van de klimaatverandering. De gemeenschappelijke doelstellingen voor de regio zijn West-Friesland energieneutraal, in 2040 klimaatneutraal en West-Friesland klimaatbestendig en waterrobuust ingericht in 2050. Daarbij zijn ambities om samen te komen tot een afgestemde West-Friese energiestrategie, een West-Friese bijdrage aan de Regionale energiestrategie (RES) Holland boven Amsterdam en voldoende draagvlak voor en draagkracht bij inwoners en ondernemers en maatschappelijke instellingen om de transitie(s) te realiseren. Ten aanzien van de klimaatadaptatie komt er een vastgesteld beschermingsniveau en overzicht van benodigde ruimtelijke maatregelen in West-Friesland.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

In het Pact staat een aantal specifieke opgaven waar de individuele gemeenten mee aan de slag moeten:

- organiseren van ruimtelijke klimaattafels voor draagvlak West-Friese energiestrategie, (ook) op lokaal niveau
 - stimuleren innovatie binnen sectoren agri, MKB, transport en wonen
 - realiseren van grootschalige zonnedaken en zonnevelden
 - verbeteren isolatie van woningen, bijvoorbeeld door realiseren van groene daken
 - verduurzamen bedrijventerreinen (Duurzaam ondernemend West-Friesland)
 - uitvoeren van stresstest klimaatadaptatie, voeren van risicodialogen met stakeholders en opstellen uitvoeringsprogramma.
-

3. Onderwijs en arbeidsmarkt

Om een sociaal en economisch welvarende regio te zijn zoals het Pact ambieert, is een samenhangend en arbeidsmarktgericht onderwijs een essentiële voorwaarde. Een ontbrekend HBO wordt vaak genoemd als node gemist, even vaak wordt compleet HBO-onderwijs in de regio in de vorm van een onderwijsorganisatie met een eigen hoofdzetel en eigen gebouwen als illusoir gezien.

Grootste uitdaging op dit gebied is een gevoel van urgentie ontwikkelen en daarnaar handelen. West-Friesland kampt met personeelstekort en een relatief sterk krimpende beroepsbevolking terwijl 30% daarvan toch 'niet actief' is. Er ligt een uitdaging bij aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt: er is sprake van een mismatch. Het Pact van West-Friesland signaleert kansen en opgaven, vooral binnen sterke sectoren zoals agri&food, technologie, vrije tijd en zorg. Daarbij moet het arbeidspotentieel optimaal worden benut, zowel gericht op werkenden als op niet werkenden en jongeren die instromen. West-Friesland wil komen tot een structurele en effectieve samenwerking met ondernemers en onderwijs.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

In het Pact staan hierover enige concrete maatregelen met betrekking tot spelers op regionaal niveau, zoals het werkgeversservicepunt en WerkSaam. Er volgt nog een samenhangende visie en uitvoeringsprogramma op Onderwijs en Arbeidsmarkt; hierin kunnen actiepunten voor individuele gemeenten terugkomen. Verder wordt nog jongerenhuisvesting genoemd als randvoorwaarde voor deze regionale opgave.

4. Vrije tijd (Leisure)

Op het terrein van vrije tijd ziet het Pact kansen om de West-Friese economie te versterken en te stimuleren, de kwaliteit van de West-Friese leefomgeving te versterken en te stimuleren en de West-Friese identiteit te versterken. Er bestaat de ambitie om te komen tot een structurele publiek-private samenwerking, gericht op strategie, productontwikkeling, promotie, middelen en ondernemersinitiatieven. Daarnaast moet er gewerkt worden aan gezamenlijke productontwikkeling die West-Friesland profileert, zodat de regio meer bezoekers aantrekt met meer bestedingen. Ten slotte moet er een toegankelijk aanbod gecreëerd worden (sport, cultuur, toerisme, dagrecreatie) voor eigen inwoners en bezoekers.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

West-Friesland wil het bestaande beleid en de bestaande regionale samenwerking voortzetten. Op regionaal niveau komt er een toeristisch informatiecentrum. Opmeer zal moeten aansluiten bij de ontwikkeling van een Regionaal Cultuurprofiel en bij de ontwikkeling van een integrale evenementenstrategie waarin sport, cultuur, recreatie en toerisme regionaal worden geprogrammeerd.

5. Ondernemen en economie

Voor West-Friesland is personeel één van de belangrijkste groei- en vestigingsfactoren voor bedrijven, samen met toekomstbestendige werklocaties en bedrijvigheid. Sterke punten van West-Friesland zijn de ligging (ten opzicht van de Metropoolregio Amsterdam, en de kusten) en sterke sectoren als agribusiness, maakindustrie en midden- en kleinbedrijf. West-Friesland wil zich richten op:

1. regiopromotie;
 2. arbeidsmarkt is op orde;
 3. toekomstbestendige agribusiness, maakindustrie en midden- en kleinbedrijf;
 4. circulaire bedrijfsprocessen;
 5. goede bereikbaarheid;
 6. toekomstbestendige woon, werk en retaillocaties.
-

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

In het Pact staat hierbij een – veel omvattende – opgave waaraan Opmeer moet bijdragen: het zorgen voor toekomstbestendige werklocaties en bedrijvigheid (m.b.t. agri, bedrijventerreinen).

6. Zorg en sociaal domein

De regio West-Friesland ondersteunt haar (kwetsbare) inwoners en helpt/ondersteunt die inwoners om ze zelf het beste antwoord te laten vinden voor hun behoefte. De vraag naar zorg neemt in West-Friesland toe. Dit heeft te maken met onder andere de toenemende vergrijzing en een toename in het gebruik van jeugdhulp.

West-Friesland gaat de transformatie in het sociaal domein aan- en doorpakken. Dat doet zij o.a. door de krachten te bundelen en open te staan voor vernieuwing en innovatie en daar ook zelf pro-actief in te investeren. Er komen slimmere en duidelijke regels, met als doel om zowel inwoners als de aanbieders van zorg te ontzorgen.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

West-Friesland formuleert in het pact een reeks aan plannen.

Een greep hieruit betreft het volgende.

Voor Opmeer betekent het onder meer dat de werkprocessen van het wijkteam zoveel mogelijk moet worden afgestemd op de regio. Opmeer zet nu al in op resultaat gestuurde bekostiging aan zorgaanbieders bij ondersteuning volgens de jeugdwet en Wmo, per 1 januari 2020.

Op dit terrein wordt ook een beroep gedaan op het coördinerend vermogen van medewerkers in het Sociaal Domein. Zo zien we een verbinding met veiligheid. Ook bij de woonomgeving ligt een link: hier is een opgave om de multidisciplinaire aanpak van kindermishandeling, huiselijk en seksueel geweld verder te professionaliseren.

De West-Friese gemeenten hebben de ambitie om de bovenstaande punten van het Pact 7.1 in de komende twee tot vijf jaar te voorzien van een uitwerking. De groslijst van concrete maatregelen is tot stand gekomen in overleg met bedrijfsleven, maatschappelijke instanties, onderwijs en raadsleden uit de regio. Er komt een uitvoeringsagenda die door de gemeenten samen wordt opgepakt. Van iedere gemeente wordt dus verwacht dat zij met betrekking tot het eigen gebied en inwoners aan de slag gaat met de ambities, én met ambtelijke capaciteit een bijdrage levert aan het samenhangende geheel door het uitwerken van onderwerpen. Gemeenten betalen een bedrag (1 euro per inwoner) om het ondersteunend apparaat ten behoeve van het Pact zelf te versterken; daarnaast wordt gerekend op inzet van eigen capaciteit van de zeven gemeenten. In eerste instantie wordt getracht door prioritering, bundeling en/of verschuiving binnen bestaande capaciteit en middelen het uitvoeringsprogramma te realiseren.

Opmeer realiseert zich daarbij terdege dat het nieuwe Pact zowel mooie ambities als stevige opgaven voor de organisatie met zich meebrengt. Het raadsvoorstel hierover: “Met de vaststelling van de maatschappelijke opgaven én ambities voor West-Friesland, heeft West-Friesland een inspirerend verhaal en een uitdagend perspectief. Ambities die misschien niet allemaal binnen handbereik liggen en waarvan we ook nog niet weten welke inspanning ze wanneer van ons vragen. Via uitvoeringsprogramma’s op de diverse opgaven wordt dit beeld scherper. Daarnaast merken wij op dat ambities die niet binnen handbereik liggen juist inspirerend zijn en daadwerkelijk kansen bieden voor de nabije toekomst.”

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De toenemende regionale samenwerking vraagt iets van de organisatie én de medewerkers: capaciteit en competenties. De West-Friese gemeenten kiezen ervoor om de uitdagingen zélf op te pakken – mogelijk in een netwerkachtige constructie - en geen centraal bureau of iets dergelijks in te richten. Opmeer kan ervoor kiezen om op sommige van de onderstaande ambities nadrukkelijk in te zetten of zelfs als ‘trekker’ op te treden. Tegelijkertijd moet Opmeer ook bij andere onderwerpen wel vinger aan de pols houden. Dit vergt onvermijdelijk (meer) capaciteit en competenties; zowel om ‘mee te doen’ in de regio als om lokaal de regionale ambities door te vertalen naar beleid en uitvoering.

2.3.2 Overige regionale onderwerpen

Naast (of in samenhang met) de onderwerpen in het pact spelen nog de volgende andere zaken op regionaal niveau:

Bereikbaarheid

Een basisvoorwaarde voor succes in alle domeinen is een goede bereikbaarheid. De aanleg van de N23 is net afgerond; de herinrichting van de N241 wordt voorbereid. Aan de Corridorstudie en het belang van goede verbindingen met de MRA wordt hoge prioriteit gegeven. Meerdere malen wordt de korte afstand tussen Amsterdam en de regio beeldend in kaart gebracht. Verder kan de discussie over de luchthaven Lelystad als overloop voor Schiphol niet ongenoemd blijven. De ontwikkelingen zijn om twee redenen belangrijk voor West-Friesland: positief kan zijn een mogelijke versnelling in de opwaardering van de Oost-West verbinding. Negatief zal zijn de geluidsoverlast van relatief laag overvliegende vliegtuigen. Daarbij is nog niets gezegd over de milieubelasting door de uitstoot van CO₂.

Informatiemanagement

De West-Friese gemeenten en hun GR'en streven naar harmonisatie van het informatielandschap. In het harmonisatieprogramma worden zoveel mogelijk initiatieven samen opgepakt. Om in alle domeinen mee te doen, vergt ook veel van iedere organisatie.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De ICT van Opmeer is grotendeels geregeld via het shared service center DeSom.

In het harmonisatieprogramma worden zoveel mogelijk initiatieven samen opgepakt. Kernapplicaties worden vervangen op regionaal niveau, waarbij elke gemeente binnen 4 tot 7 jaar overstapt. Gemeentesecretaris Winder van Opmeer is ambtelijk trekker in de regio van dit onderwerp

2.4 Landelijke ontwikkelingen

Bovenstaand zijn de lokale en regionale ambities en opgaven geschetst. Deze spelen zich af in een (inter)nationale context die hieronder is weergegeven. Ook op dit niveau spelen ambities en opgaven die op Opmeer afkomen. Zonder uitputtend te kunnen en willen zijn, gaat het om de volgende zaken:

2.4.1 (Inter)nationale opgaven

Opnieuw vormgeven van de rol van de overheid

De nagestreefde 'participatiemaatschappij' is zowel een gevolg van grotere mogelijkheden en zelfstandigheid van inwoners (mede door een hoger gemiddeld opleidingsniveau en meer welvaart), als van minder geloof in maakbaarheid en de afnemende financiële ruimte van de overheid. De opkomst van deze participatiesamenleving, waarbij de overheid niet langer de instantie is die alles regelt in het publieke domein, heeft gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Gemeenten maken steeds meer in samenspraak met andere organisaties en burgers afspraken over het besturen van dit publieke domein. Dat betekent onder meer dat de overheid steeds minder vanuit regelgeving kan opereren, maar meer moet optreden als partner. Dat kan ook als mediator zijn, met bijvoorbeeld een rol als bindend adviseur richting samenwerkende maatschappelijke partijen en/of ondernemers. Aan de andere kant ontstaan binnen gemeentelijke organisaties meer specialismen om aan de specifieke en complexe vraagstukken en vragen uit de samenleving te kunnen voldoen.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

Deze ontwikkeling heeft consequenties voor de benodigde capaciteit van het apparaat en competenties van medewerkers.

Er moet (meer) worden ondernomen in samenwerking en co-productie met inwoners en ondernemers. In de jaarplannen en het Overdrachtsdocument wordt (terecht) ingezet op een meer participatieve werkwijze van de organisatie.

Klimaatbestendigheid

Nederland heeft zich verbonden aan verschillende internationale klimaatafspraken. Een van die afspraken is het Klimaatakkoord van Parijs dat eind 2015 werd gesloten. De doelstelling van dat akkoord is het beperken van de mondiale temperatuurstijging, om daarmee de risico's van klimaatverandering te voorkomen. Het hieruit voortvloeiende Nederlandse klimaatbeleid richt zich grotendeels op het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen. Voor het bereiken van de nationale doelstellingen is er onder andere een Energieagenda opgesteld, een Klimaatakkoord met verschillende sectoren gesloten (dat onlangs naar aanleiding van de doorrekening is aangevuld met meer voorgestelde maatregelen), en heeft de Eerste Kamer de Klimaatwet aangenomen. De verschillende maatregelen zullen uiteindelijk lokaal hun beslag (moeten) krijgen met een rol voor de gemeente; een voorbeeld vormt de opgave om wijken aardgasvrij te maken en daarvoor plannen te ontwikkelen.

Een grote opgave voor gemeenten is dan ook om de leefomgeving 'klimaatbestendig' te maken. Water is hierin een belangrijk thema: door klimaatverandering is een ander waterbeheer nodig waarbij aandacht is voor grote verschillen in aanbod van water: van droogte tot intensieve regenbuien. Dit heeft zijn weerslag op rioleringen (grotere capaciteit, gescheiden afvoer van huizen/bedrijven en hemelwater), oppervlaktewater (kanalen, beken en rivieren) en de behoefte aan waterberging.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

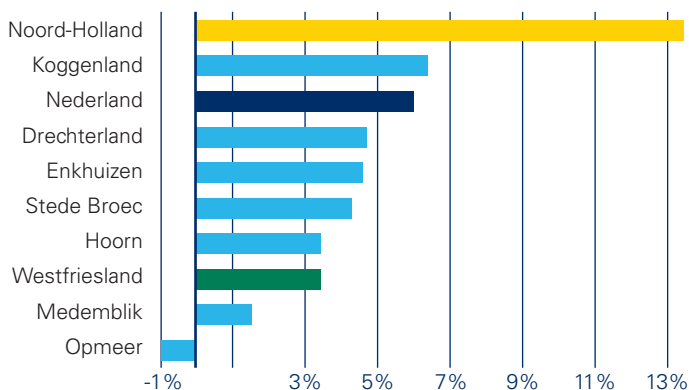
Ook in het coalitieakkoord van Opmeer en het Pact van West-Friesland wordt hier aandacht aan besteed.

In het landelijke Deltaplan Ruimtelijk Adaptatie uit 2017 is opgenomen wat er van gemeenten wordt verwacht op het gebied van water. Van het in beeld brengen van de kwetsbaarheden tot het handelen bij calamiteiten moeten er beslissingen worden genomen. Opmeer heeft nu een beeld van de risico's op het gebied van hemelwater en staat voor de uitvoering van maatregelen. Mede door samenwerking in de waterketen in West-Friesland groeit het aantal taken en wordt er meer beslag gelegd op de beschikbare capaciteit.

Ontwikkelingen in bevolkingsomvang

Op dit moment telt Nederland 17 miljoen inwoners. De verwachting is dat de bevolking tot 2030 blijft groeien tot 17,8 miljoen inwoners, waarna de groei afneemt. Een onzekere factor die op deze berekeningen van grote invloed is, is de omvang van de migratie. Het aantal ouderen stijgt en daarmee ook het aantal eenpersoonshuishoudens. Dit komt door een ouder wordende naoorlogse generatie en een verhoging van de levensverwachting. Daarnaast wordt er zowel in de 'hoge' als de 'lage' scenario's een bevolkingsgroei in de Randstad (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) en in de stedelijke regio's voorspeld. Een lichte bevolkingsgroei met soms zelfs krimp wordt voor de grensregio's voorspeld (Noord-Nederland, Zeeland en Limburg).

Voor Opmeer wordt in de komende jaren een kleine bevolkingsafname voorspeld, getuige de cijfers in de Trendstudie van Platform31:



Figuur 3. Prognose ontwikkeling bevolking in de West-Friese gemeenten 2017-2040, toename in procenten.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

Een (kleine) bevolkingsafname brengt veel samenhangende vraagstukken met zich mee. Niet alleen de omvang, maar zeker ook de samenstelling van de bevolking brengt een andere vraag op het gebied van wonen, voorzieningen en zorg. Een traject als de Toekomstvisie Opmeer 2030 zal hier dieper op in moeten gaan, om een vertaalslag te maken naar beleid en organisatie. Deze opgave gaat veel verder en is veel omvattender dan alleen de recent vastgestelde Woonvisie.

Verandering structuur economie

Het is de verwachting dat onze economie als gevolg van innovaties als 3D printen, de alsmaar verdergaande digitalisering, de toenemende beschikbaarheid van (steeds meer) informatie en de dalende vervoerskosten structureel en ingrijpend zal veranderen. Dit speelt op globaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau.

De opkomst van steeds betere computertechnologie maakt dat steeds meer taken door machines kunnen worden opgepakt. We zien robotisering in de productie/maakindustrie al jaren een belangrijke rol spelen (van ASML tot autofabrikanten en computergestuurde metaalbewerking). Maar ook in de zorg (domotica) en bijvoorbeeld in hoger opgeleide maar te standaardiseren beroepenvelden als de accountancy en de advocatuur gaan de ontwikkelingen van robotisering snel. Wat de exacte consequenties gaan zijn, is nog lastig te voorspellen, maar als West-Friese regio met kansen en opgaven met name binnen sectoren zoals agri&food en technologie, zal de gemeente de ontwikkelingen op dit vlak goed moeten volgen.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

Ook de economie van Opmeer staat niet op zichzelf. Het bevat opgaven die met name in West-Fries verband worden opgepakt.

Toenemend belang ICT

Digitalisering is de afgelopen twee decennia een steeds grotere rol gaan spelen in ons leven. Ook voor Opmeer biedt digitalisering legio mogelijkheden, zoals innovatie in dienstverlening aan inwoners en ondernemers, het versterken van de uitvoeringskracht en het verbeteren van samenwerken met ketenpartners in het Pact (zoals binnen het sociaal of ruimtelijk domein).

In 2015 heeft de VNG de Digitale Agenda 2020 opgesteld. In het kader van deze agenda investeren gemeenten collectief in informatievoorziening, om daarmee lokaal maatwerk mogelijk te maken. Daarnaast nemen veel gemeenten ook lokaal of in regioverband initiatieven om slim gebruik te maken van de mogelijkheden van digitalisering. Tegelijkertijd vraagt het toenemend belang van ICT voortdurend om hoogwaardige en nog meer specialistische kennis, bijvoorbeeld op het gebied van privacywetgeving (AVG), beveiliging en data-gestuurd werken.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De digitalisering biedt een vaak (politiek-bestuurlijk) onzichtbare, maar desalniettemin grote uitdaging voor de organisatie van Opmeer. Voorbeelden zijn nieuwe wetgeving en kwaliteitseisen rond de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT), de inrichting van berichtenverkeer, de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) en de Eenduidige Normatiek Single Information Audit (ENSIA)-verantwoording. Gemeenten moeten beschikken over een chieff information security officer (CISO) en functionaris gegevensbescherming (FG). Opmeer voldoet op dit moment aan de standaarden en dat is voor deze kleine gemeente een prestatie.

Verdere decentralisatie rijksbeleid

Met de Omgevingswet, die naar de huidige verwachting begin 2021 in werking treedt, wordt een kanteling beoogd in het fysieke domein die even ingrijpend zal zijn als de decentralisaties in het sociaal domein. Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet stelt de gebruikers (inwoners, ondernemers) centraal. Er wordt meer ruimte gegeven aan initiatief en de procedures zijn korter. Daartoe worden regels uit verschillende wetten samengevoegd en beter op elkaar afgestemd. Er komt daarmee ruimte voor meer lokaal maatwerk.

Er lijkt op dit moment brede politieke steun voor het verder decentraliseren van taken naar de lokale overheid en/of het beleggen van nieuwe opgaven (zoals rond energie en klimaat maar ook inburgering) op lokaal niveau. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat met deze trend gebroken gaat worden, noch dat decentralisaties teruggedraaid zullen worden. Dit betekent dat de beleidsagenda van de gemeente, in elk geval voor de komende tien à twaalf jaar waarover dit onderzoek gaat, structureel en fors zwaarder zal worden en blijven.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De omgevingswet stelt voor de gemeente Opmeer onder andere eisen aan de digitale infrastructuur, de ambtelijke organisatie en de omgang met burgers en ondernemers. De afdeling Ruimte en ondernemen heeft hier het meeste mee te maken. De omgevingswet is echter nadrukkelijk een wet waarin veel invalshoeken bij elkaar komen en waar lijnen liggen met andere beleidsterreinen. Dit vergt dus niet alleen capaciteit, maar ook competenties van deze en andere afdelingen.

Structurele aard bezuinigingen

Ofschoon de Rijksfinanciën een overschot laten zien, is niet de verwachting dat de totale omvang van het beschikbare budget voor de overheid zal toenemen. De nieuwe financiële verhoudingen zijn waarschijnlijk structureel van aard. Weliswaar wordt de ‘trap op, trap af’-systematiek gehandhaafd, maar er is tevens sprake van een forse ‘apparaatskorting’ (leidend tot een geleidelijke verlaging van de algemene uitkering), zijn meer taken bij gemeenten belegd (zie het IBP) en vormt het sociaal domein een toenemend financieel probleem. Landelijk onderzoek wijst uit dat de vermogenspositie van veel gemeenten wordt uitgehold door tekorten in dit sociaal domein. De pogingen van de VNG om compensatie voor de gemeenten te krijgen, hebben vooralsnog niet tot een structurele oplossing geleid.

De langjarige trend is die van een terugtrekkende overheid die zich financieel vertaalt in afnemende budgetten; ook voor de lokale overheid. Voor gemeenten betekent dit dat de huidige bezuinigingen ook structureel geborgd moeten worden.

Bovendien worden de komende jaren de middelen ten behoeve van de gedecentraliseerde taken nog verder afgebouwd. In de meicirculaire 2019 is de trend te zien dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds (veel) minder sterk stijgt dan rond de verkiezingen – en dus het opstellen van het coalitieakkoord werd voorspeld. Van de 5 miljard extra waarvan sprake was begin 2018, is nu al meer dan een miljard minder beschikbaar. Voor de middellange termijn (2021) speelt hier nog de herijking van de verdeling van de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds. Het is niet duidelijk of dit tot een relatieve verbetering of verslechtering van gemeenten zoals Opmeer zal leiden.

2.4.2 Het Interbestuurlijk programma (IBP) van rijk, provincies en gemeenten

Het IBP focust zich op maatschappelijke opgaven die niet onder verantwoordelijkheid van één overheid kunnen worden gerekend: rijk noch provincie noch gemeenten kunnen deze opgaven alleen realiseren.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

De gemeentefinanciën van Opmeer worden uitgebreider belicht in paragraaf 3.5.

Tien opgaven staan centraal in het IBP, waar vanzelfsprekend ook dwarsverbanden tussen zitten:

FYSIEK DOMEIN

Samen aan de slag voor het klimaat	Het bereiken van de energietransitie via klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en uitvoering van de transitieagenda's circulaire economie.
Toekomstbestendig wonen	Het vergroten en versnellen van de bouwproductie, betere benutting van de huidige woningvoorraad, dwarsverband richting klimaat (aandacht voor duurzaamheid), noodzaak en vooral specifieke doelgroepen verschillen sterk per regio.
Regionale economie als versneller	Een goed functionerende arbeidsmarkt, opgeleide beroepsbevolking, actief en innovatief bedrijfsleven en aanwezig leiderschap. Maar ook om bereikbaarheid, digitalisering, verduurzaming en de kwaliteit van de woon- en leefomgeving met goede voorzieningen, cultuur en erfgoed. Ieder gebied heeft door de onderscheidende economische structuur en omstandigheden zijn eigen kansen en problemen.
Naar een vitaal platteland	Gezond en veilig voedsel, geproduceerd door een innovatieve en economisch krachtige agrarische sector die met haar kennis helpt de wereld te voeden maar die ook milieubewust te werk moet gaan. Gezonde ecosystemen, die zorgen dat we duurzaam kunnen leven in ons dichtbevolkte land. Ook gezien alle uitdagingen die op ons afkomen als gevolg van de klimaatveranderingen. Waardevolle natuur en landelijk gebied waar we van kunnen genieten, wat een belangrijk deel van onze identiteit vormt, die bijdraagt aan een goed economisch vestigingsklimaat en een veilige en gezonde leefomgeving

SOCIAAL DOMEIN

Merkbaar beter in het sociaal domein	Er zijn 12 thema's benoemd: het voorkomen van eenzaamheid (vooral bij ouderen), tussen wal en schip in de jeugdzorg, ouderen en mensen met een beperking in eigen omgeving laten wonen, gezond leven, perspectief op werk voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, mensen die zich met Nederlands niet goed kunnen redden, huiselijk geweld, extremisme en radicalisering, mensen die verward gedrag vertonen, recidive na detentie, mensenhandel, kansen voor minder zelfredzame jongeren.
Problematische schulden voorkomen en oplossen	Het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden effectiever te helpen.
Nederland en Migrant goed voorbereid	Anticiperen op toenemende onzekerheid in asielstromen, zowel in omvang als samenstelling. Dit vraagt om een asielsysteem dat hier flexibel op inspeelt en daarmee duurzaam is.

OVERKOEPELEND: BESTUUR EN ORGANISATIE

Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving	Eén overheid: situationele arrangementen en vormen van samenwerking. Een democratische overheid: investeren in relatie kiezer-gekozen, bewaking weerbaarheid tegen ondermijning. iOverheid: kansen benutten rondom digitalisering en informatievoorziening, passende (situationele) antwoorden vinden op vraagstukken rondom kernwaarden in relatie tot informatievoorziening (bv privacy)
Passende financiële verhoudingen	Financiering ligt in het accrès en andere middelen (zoals enveloppen). Ambities en middelen moeten in balans zijn; vergt doorlopend gesprek tussen overheden. Laat onverlet dat gemeentelijke overheid in de praktijk niet voor alles zal worden gecompenseerd vanuit het Rijk.
Regionale gebiedsgerichte aanpak, krimp en bevolkingsdaling, nationale omgevingsvisie (NOVI), samenwerking/afstemming met de Europese Unie, grensoverschrijdende samenwerking.	Een aantal overkoepelende thema's raken meerdere opgaven. Daarnaast bestaan cross-overs tussen de opgaven.

Het programma is overeengekomen vanuit de centrale gedachte dat maatschappelijke (en ook bestuurlijke) vraagstukken vaak op meerdere schaalniveaus tegelijk spelen. Daarmee liggen oplossingen niet in het bereik van één overheidslaag. Een toenemend aantal maatschappelijke opgaven is alleen op te lossen wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk als één overheid samenwerken richting partners. Omgekeerd geldt: wanneer overheden (zoals gemeenten) niet kunnen leveren, betekent dat een ernstige verzwakking van de overheidsinspanningen als geheel op die opgave. De financiering van het IBP voor gemeenten wordt vooralsnog gezien in het kader van het

hogere accres dat gemeenten toekomt ter hoogte van opgeteld meer dan vijf miljard. Het resultaat dat voorligt, bundelt een aantal ambities op diverse terreinen. Overheden, waaronder gemeenten, staan aan de lat om daadwerkelijk te leveren op deze onderdelen. Niet het programma zelf, maar de optelsom van de ambities (sommige nieuw, maar de meeste reeds bekend op het betreffende beleidsterrein) betekenen een enorme opgave voor gemeenten. Het gaat om grote maatschappelijk manifeste vraagstukken zoals klimaat en energie, maar ook om meer technische (maar niet minder relevante en veeleisende) opgaven als informatieveiligheid.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

Het Interbestuurlijk programma brengt een reeks aan nieuwe ambities en daarmee uitdagingen met zich mee.

In deelakkoorden zal in de komende jaren verder worden gegaan. De Algemene Ledenvergadering van de VNG heeft bepaald dat op deelterreinen slechts akkoorden mogen worden gesloten als daarvoor de benodigde financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Op diverse deelterreinen (zoals schuldhelpverlening; regiepositie gemeente in vroeg stadium) vinden pilotes en gesprekken plaats. Desalniettemin ziet de financiële situatie van gemeenten er in grote lijnen steeds slechter uit: van de 5 miljard extra waarvan sprake was bij het sluiten van het akkoord, is nu al meer dan een miljard minder beschikbaar. Dat geeft onvermijdelijk druk op de ambities in het IBP. 'Nieuwe' terreinen zoals met name Klimaatmaatregelen zullen door gemeenten zelf, zonder (veel) extra geld moeten worden opgevangen.

2.4.3 De ambities en opgaven rond sociaal woningbezit

De gemeente Opmeer heeft als bezitter van een eigen woningbedrijf ook te maken met ambities en opgaven die op dit vlak spelen. De ambities van woningcorporaties voor de komende jaren zijn door de koepel Aedes, waar Opmeer lid van is, bij elkaar gebracht in een Woonagenda. De thema's luiden als volgt:

Duurzamer wonen: renovatie en minder verspilling

Iedere corporatie moet een vastgesteld plan maken om in 2050 een CO₂-neutraalwoningbezit te hebben. De corporatie kan dit einddoel via verschillende scenario's invullen, afhankelijk van lokale mogelijkheden en afspraken. Corporaties komen in 2021 door een inhaalslag uit op gemiddeld label B op sectorniveau voor hun woningen. Investerings in zonnepanelen, warmtenetaansluitingen en woningisolatie worden versneld om de doelstellingen uit het Energieakkoord te halen. Corporaties zullen met gemeenten samenwerken in de totstandkoming van regionale energiestrategieën. Er komt een landelijke monitor die de energiebesparing (prestaties) van alle woningen inzichtelijk maakt.

Betaalbaar wonen: lagere huren en goedkopere woningen

Het Sociaal Huurakkoord dat Woonbond en Aedes hebben gesloten om de betaalbaarheid voor huurders te garanderen, loopt tot mei 2018 (optioneel met verlenging van 2 jaar). Verdere huurmatiging is noodzakelijk. Hier wordt een deel van de investeringscapaciteit voor ingezet. Daarnaast zoeken corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties, voor huurders die in de problemen raken, naar lokale maatwerkoplossingen, waarbij huurverlaging een reële mogelijkheid is (in de praktijk verlagen corporaties al vaak de huur).

Voldoende woningen: meer bouwen en gemengde wijken

Corporaties streven naar uitbreiding van de sociale huurwoningvoorraad, daar waar te weinig woningen zijn. Corporaties staan voor leefbare en gemengde wijken en buurten. Ze bouwen extra middeldure huurwoningen voor mensen die tussen wal en schip vallen, in gebieden waar hieraan behoefte is en waar marktpartijen niet investeren.

Maatwerk-wonen: iedereen onder dak in harmonie met de buurt

Corporaties zoeken samen met maatschappelijke partners naar oplossingen om woonoverlast te voorkomen door doelgroepen goed te plaatsen. Daarvoor is het nodig dat er minder regels zijn die bewoners in de weg zitten. Er moet meer lokaal en regionaal maatwerk mogelijk zijn, zodat partijen samen een betere bijdrage kunnen leveren aan de sociale mobiliteit van mensen in de wijken.

Wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer?

Het woningbedrijf maakt integraal onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie. Het bezit van een eigen woningbedrijf geeft een bestendige financiële positie maar brengt ook de bovenstaande opgaven met zich mee. Het bezit van het woningbedrijf biedt daarmee niet alleen lusten (financiën, nabijheid, betere combinatie met zorg) maar ook lasten.

2.5 Conclusies

- Uit het bovenstaande – niet uitputtende - overzicht blijkt dat een reeks aan ambities en opgaven op Opmeer af komt. Daarbij zijn de ambities die Opmeer zichzelf heeft gesteld overzichtelijk: er zijn geen hemelbestormende plannen. Maar niet alleen de (beperkte) ambities van de gemeente Opmeer zelf hebben hun effect op de organisatie. Het gaat vooral ook om regionale ambities en landelijke ontwikkelingen die hun weerslag hebben.
- Het overzicht laat bovendien zien dat de druk op de organisatie ook nog eens onverminderd zal toenemen; we zien steeds méér ambities op regionaal en landelijk niveau. De mogelijkheden voor een zelfstandig Opmeer om deze druk weg te nemen door zelf (nog) minder ambitie te tonen, zijn beperkt.
- Lokale ambities zijn nog overzichtelijk en door de gemeente zelf te bepalen. Zichtbaar is echter dat de gemeente Opmeer wordt ‘ingehaald’ door regionale en landelijke ambities.
- Op dit moment heeft de gemeente Opmeer daarop nog geen (strategisch) antwoord. Opmeer heeft geen keuzes gemaakt in wat écht prioritair is, en waar de gemeente een meer volgende positie op inneemt. Door dit gebrek aan strategische keuzes komt alles op Opmeer af als een even grote opgave.

De huidige gemeentelijke organisatie

Hoofdstuk 3

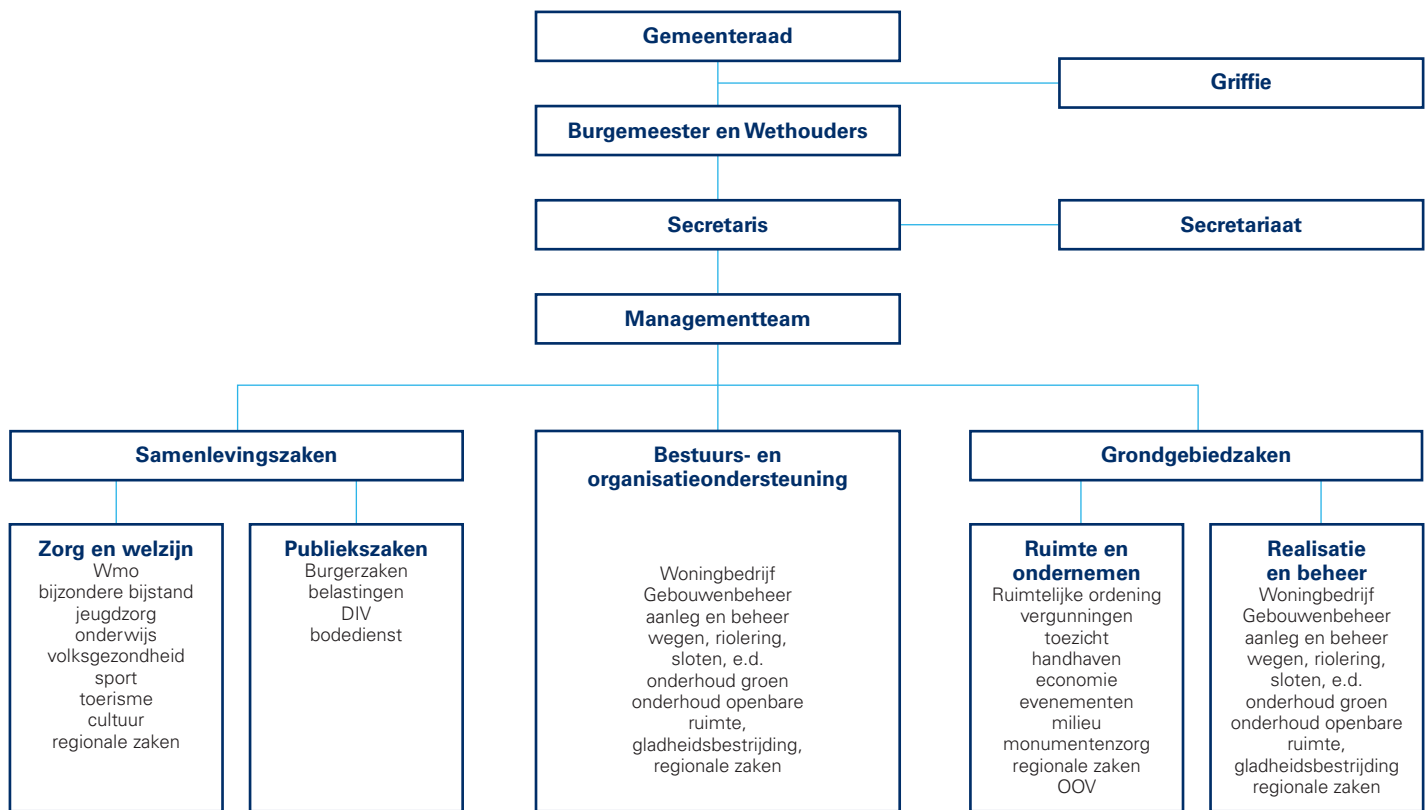


3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de gemeentelijke organisatie van Opmeer op dit moment. Dit bevat feitelijke elementen (hoe zijn zaken georganiseerd), kwalitatieve elementen (hoe wordt er tegenaan gekeken), kwantitatieve elementen (uitkomsten van de benchmark) en een financieel beeld. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie over de stand en opgaven van de organisatie.

3.2 Kerngegevens van de organisatie

De Gemeente Opmeer kenmerkt zich als een overzichtelijke organisatie (zie organogram hieronder). De ambtelijke organisatie is ingedeeld langs drie verschillende afdelingen: samenlevingszaken, bestuurs- en organisatieondersteuning en grondgebiedzaken. Alle medewerkers werken vanuit één locatie, alhoewel de medewerkers groen vanzelfsprekend meer op afstand staan doordat zij in de uitvoering buiten werken.

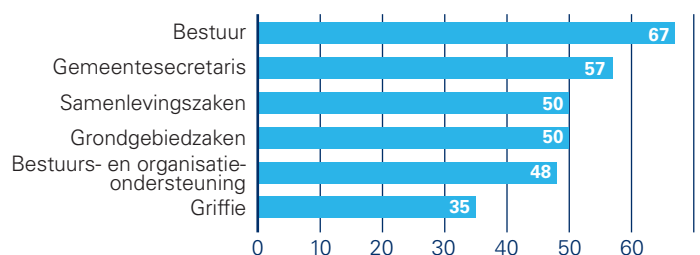


3.2.1 Management

De hoofdstructuur van de organisatie is eind 2016 aangepast. Hierbij vormden de nieuwe profielen en competenties voor sectorhoofden, afdelingshoofden en medewerkers uit de organisatievisie 2020 het uitgangspunt. De rol van de verantwoordelijkheid van het managementteam als bepalend strategisch gremium is verder gestalte gegeven (zowel in de advisering aan het college van B&W als in de aansturing en ontwikkeling van de organisatie).

3.2.2 Medewerkers

Bij de gemeente Opmeer werken 104 medewerkers. De gemiddelde leeftijd van medewerkers bij de gemeente is 49 jaar, hetgeen vrijwel gemiddeld is voor deze categorie gemeenten. 55% (57 medewerkers) van de organisatie zijn 50 jaar of ouder. Negen medewerkers (9%) zijn 35 jaar of jonger.



Figuur 4. Gemiddelde leeftijd per organisatieonderdeel.

De gemeente kent meer vrouwelijke dan mannelijke medewerkers: 65% van de medewerkers is vrouwelijk. Daarin zijn de afdelingen zijn allemaal niet gelijk verdeeld. Samenlevingszaken bestaat voor 85% uit vrouwelijke collega's (47 medewerkers), Bestuurs- en organisatieondersteuning bestaat voor 75% (12 medewerkers) uit vrouwen. Grondgebiedzaken bestaat daarentegen voor 75% uit mannelijke collega's (21 medewerkers).

De gemiddelde lengte van het dienstverband is 13 jaar. 61 medewerkers (59%) werken langer dan 10 jaar bij de gemeente – zo'n 24% (25 medewerkers) is 20 jaar of langer in dienst. Slechts iets meer dan een kwart (27%, 28 medewerkers) werkt 5 jaar of korter bij de gemeente. Een grote groep hiervan (13 medewerkers) bevindt zich bij Samenlevingszaken (onder Zorg en Welzijn). 93 medewerkers (89%) hebben een vast dienstverband.

In de periode 2014-2019 zijn er in totaal 54 medewerkers uitgestroomd. Het jaarlijks gemiddelde ligt op negen medewerkers. De meeste medewerkers stroomden uit bij de afdelingen Ruimte en Ondernemen (elf medewerkers) en Zorg en Welzijn (tien medewerkers). Het jaar 2017 was uitzonderlijk in verband met de uitstroom van twaalf medewerkers van de muziekschool. Wanneer dit buiten beschouwing wordt gelaten, resteert een gemiddelde van vijf uitstromers per jaar. Per jaar dienen zo'n drie tot vier medewerkers vrijwillig hun ontslag in.

In diezelfde periode stroomden er in totaal 29 medewerkers in. Het jaarlijks gemiddelde ligt op bijna zes medewerkers per jaar. De grootste instroom vond plaats in de afdeling Samenlevingszaken: hier stroomden in deze periode 18 medewerkers in. De grootste groep die groeide was Zorg en Welzijn (14 medewerkers), hetgeen vanzelfsprekend samenhangt met de decentralisaties in het sociaal domein.

De organisatie is in vijf jaar tijd met 25 medewerkers gekrompen. Wanneer gecorrigeerd wordt voor het afstoten van de muziekschool, krimpt de gemeente Opmeer feitelijk met zo'n twee tot drie medewerkers per jaar.

3.3. Kwantitatief beeld van de organisatie

Om inzicht te vergaren in welke mate apparaatskosten en formatie van de organisatie zich verhouden tot die van andere, vergelijkbare organisaties, is het uitvoeren van een benchmark een belangrijke stap. Het resultaat geeft objectieve vergelijkingsinformatie en biedt een eerste handvat voor een objectieve discussie.

Voor de gemeente Opmeer is in het kader van dit onderzoek een dergelijke benchmark uitgevoerd⁴. De benchmark is gecorrigeerd voor het gegeven dat Opmeer een eigen woningbedrijf bezit, dat vervlochten is met de organisatie. In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste uitkomsten van de benchmark voor de gemeente Opmeer. We geven de uitkomsten terug op hoofdlijnen voor de vergelijkingsgroep van de gemeente Opmeer ten opzichte van gemeentelijke organisaties van vergelijkbare omvang.

3.3.1 Totale kosten en fte's

		€ per inwoner	
Totale apparaatskosten (primaire proces en overhead)		Afwijking %	Afwijking absoluut
Opmeer	€ 1.022	2%	€ 258.354
Referentiegroep	€ 1.000		

De totale apparaatskosten (primaire proces en overhead) per inwoner van de gemeente Opmeer zijn 2% hoger dan gemiddeld. Het totale aantal fte's is 9 fte minder dan gemiddeld. Er zijn meer taken belegd bij derden.

Primaire proces en overhead			
Opmeer	€ 724	€ 298	■ Primaire proces
Referentiegroep	€ 741	€ 259	■ Overhead

Primaire proces per inwoner

De kosten in het primaire proces zijn lager dan gemiddeld (-2%, -€ 0,2 miljoen)

- 9% minder formatie (-5,2 fte)
- Meer taken belegd bij derden (45%) dan gemiddeld (39%).

Overhead per inwoner

De kosten voor de overhead per inwoner zijn 15% hoger (+€ 0,5 miljoen).

- Er is 13% minder formatie (-3,8 fte)
- Er zijn meer taken belegd bij derden (26%) dan gemiddeld (9%).

4 In de bijlage is een uitleg opgenomen van de gevolgde methode en de gebruikte termen.

Indien we kijken naar de opbouw van de type kosten voor de totale organisatie dan zien we het volgende:

	Ingevuld in vragenlijst	Uw gemeente	Gemiddelde referentiegroep	Afwijking %	Afwijking absoluut	Kwartielscore
Totaal apparaatskosten (primair proces + overhead)	€ 12.028.773	€ 1.022	€ 1.000	2%	€ 258.354	€ 960
Kosten apparaat intern totaal	€ 7.478.449	€ 635	€ 690	-8%	€ -647.955	€ 612
waarvan loonkosten	€ 5.765.324	€ 490	€ 489	0%	€ 3.563	€ 446
waarvan materiële kosten	€ 1.678.318	€ 143	€ 184	-23%	€ -488.706	€ 118
waarvan inhuur	€ 633.430	€ 54	€ 25	116%	€ 340.076	€ 13
minus: opbrengsten uit diensten voor derden	€ 598.623	€ 51	€ 8	525%	€ 502.888	€ -
Kosten taken belegd bij derden totaal	€ 4.550.324	€ 387	€ 310	25%	€ 906.309	€ 282

De gemeente Opmeer heeft per saldo lagere interne kosten (optelling van de loonkosten, materiële kosten, inhuurkosten minus opbrengsten uit diensten voor derden). De kosten van taken belegd bij derden zijn hoger dan gemiddeld. De totale apparaatskosten komen vervolgens uit op 2% hogere apparaatskosten dan gemeenten van vergelijkbare omvang.

3.3.2 Primair proces

Binnen het primaire proces onderscheiden we 24 clusters. Indien we deze clusters op volgorde van absolute verschillen sorteren, zien we het volgende beeld. Het balkje aan de rechterkant geeft de spreiding weer binnen de referentiegroep op de verschillende onderwerpen op vergelijking apparaatskosten per inwoner. Hierbij is het paarse blokje de referentiegroep en geeft het blauwe ruitje de waarde van de gemeente Opmeer weer.

Cluster	Afwijking %	Afwijking absoluut	Min	Uw positie	Max
Totale Apparaatskosten primair proces	-2%	€ -196.274	€ 546		€ 1.056
Cluster 17: Afval	69%	€ 540.347	€ 32		€ 113
Cluster 14: Jeugd	47%	€ 152.100	€ 9		€ 40
Cluster 15: Opvang en Welzijn	51%	€ 115.858	€ -		€ 41
Cluster 9: Sport	16%	€ 82.116	€ 7		€ 107
Cluster 10: Groen	9%	€ 72.786	€ 43		€ 85
Cluster 21: Bouwgrondexploitatie en GEO-informatie	51%	€ 67.683	€ 6		€ 23
Cluster 23: Belastingen en WOZ	37%	€ 61.114	€ 9		€ 19
Cluster 16: Volksgezondheid	14%	€ 54.080	€ 20		€ 39
Cluster 8: Kunst, Cultuur en Oudheidkunde	21%	€ 46.837	€ 2		€ 74
Cluster 12: Sociale voorzieningen	6%	€ 31.055	€ 22		€ 78
Cluster 11: Recreatie en ontspanning	-6%	€ -8.853	€ 3		€ 31
Cluster 6: Economische Zaken	-11%	€ -14.533	€ 3		€ 22

Cluster 4: Parkeren	▶	-59%	€ -22.245	€ -		€ 17
Cluster 24: Griffie, raad en rekenkamer	▶	-21%	€ -22.949	€ 6		€ 16
Cluster 19: Fysiek milieu en duurzaamheid	▶	-9%	€ -24.708	€ 10		€ 42
Cluster 18: Riolering	▶	-8%	€ -25.652	€ 16		€ 37
Cluster 2: Openbare orde en veiligheid	▶	-4%	€ -34.949	€ 34		€ 110
Cluster 1: Burgerzaken	▶	-26%	€ -69.012	€ 12		€ 32
Cluster 5: Water	▶	-100%	€ -69.337	€ -		€ 29
Cluster 22: Wabo	▶	-15%	€ -75.638	€ 11		€ 81
Cluster 13: Wmo	▶	-20%	€ -76.481	€ 13		€ 56
Cluster 20: Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	▶	-42%	€ -142.161	€ 17		€ 42
Cluster 3: Verkeer, vervoer en wegen	▶	-61%	€ -357.263	€ 19		€ 102
Cluster 7: Educatie	▶	-71%	€ -476.468	€ 17		€ 208

Primair proces – vergelijking formatie

In het primaire proces wordt 9% minder formatie ingezet. Absoluut gezien gaat het om 5,2 fte minder. Dit is als volgt verdeeld in de organisatie:

- Uitvoering: 13% minder formatie (-5,3 fte)
- Beleid: 18% meer formatie (+2,2 fte)
- Regie/contractmanagement: 49% minder formatie (-1,8 fte)
- Vergunningverlening: 16% minder formatie (-0,4 fte)
- De apparaatskosten per inwoner zijn lager dan gemiddeld (-2%) in vergelijking tot de referentiegroep.

Opmeer heeft gemiddelde uitvoeringskosten (-€ 0,7 miljoen).

De gemeente heeft minder uitvoerende formatie (na correctie werkzaamheden derden), minder materiële kosten en meer taken belegd bij derden.

De beleidsformatie is groter dan gemiddeld (+2,2 fte)

Bij 12 van de 24 clusters is de beleidsformatie groter dan gemiddeld en bij 8 clusters kleiner dan gemiddeld.

De formatie op regie/contractmanagement is kleiner dan gemiddeld (-1,8 fte).

Gezien de mate van taken die zijn belegd bij derden in het primaire proces, lijkt de formatie op regie en contractmanagement relatief laag. Indien we de formatie van beleid en regie/contractmanagement optellen, dan is de formatie passend. Dit heeft er mee te maken dat er mogelijk formatie rondom regie en contractmanagement bij beleidsmedewerkers zit, maar deze niet apart inzichtelijk te maken zijn gezien het geringe deel van hun tijd dat zij hier per persoon mee bezig zijn.

De formatie op vergunningverlening is kleiner dan gemiddeld (-0,4 fte). Ook de kosten zijn lager dan gemiddeld (-37%)

Dit lijkt passend gezien de geconstateerde lagere werklast bij vergunningverlening (omgevings-, apv-, drank- en horecavergunningen).

Onderdelen met hogere kosten zijn:

- Afval
- Jeugd

Onderdelen met lagere kosten zijn:

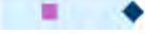
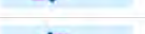
- Opvang en welzijn (incl. subsidies)
- Verkeer, vervoer en wegen
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

3.3.3 Overhead

In onze optiek dient de overhead van een organisatie in verhouding te staan tot de omvang van de organisatie als geheel. De formatie bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de grootste werklustbepalende factor voor de overhead. Voor een goede vergelijkbaarheid kunnen we daarom het beste de overheadkosten en -formatie afzetten tegen de totale formatie.

Indien we dan kijken naar de overheadkosten per fte zien we het volgende:

- 19% hogere kosten (+€ 0,6 miljoen)
- 9% minder formatie (-2,7 fte)

						€ per fte
Categorie ▾ ▹		Afwijking % ▴ ▾	Afwijking absoluut +	Min	Uw positie	Max
Totale Apparaatskosten overhead	▶	19%	€ 563.608	€ 27.441		€ 41.931
Categorie 6: Informatisering en Automatisering (incl. materiële kosten)	▶	37%	€ 430.919	€ 9.138		€ 18.969
Categorie 1: Directie en management primair proces	▶	58%	€ 226.090	€ 3.038		€ 7.331
Categorie 8: Communicatie	▶	35%	€ 42.389	€ 1.002		€ 1.958
Categorie 7: Juridische Zaken	▶	35%	€ 32.769	€ -		€ 2.229
Categorie 10: Facilitaire dienst (incl. materiële kosten)	▶	10%	€ 30.135	€ 2.289		€ 4.631
Categorie 9: Kwaliteitszorg	▶	32%	€ 5.969	€ -		€ 764
Categorie 11: Inkoop	▶	-15%	€ -5.552	€ -		€ 1.015
Categorie 4: Personeel en Organisatie	▶	-11%	€ -22.319	€ 1.781		€ 3.249
Categorie 2: Secretariaten primair proces	▶	-59%	€ -41.926	€ -		€ 2.118
Categorie 5: Financiën en Control	▶	-15%	€ -59.513	€ 3.608		€ 6.294
Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning	▶	-49%	€ -75.353	€ 449		€ 4.243

Categorie ▾ ▹	Ingevuld in vragenlijst	Uw gemeente ▴ ▾	Gemiddelde referentiegroep ▴ ▾	Afwijking % ▴ ▾	Afwijking absoluut +	Kwartielscore
Totaal aantal fte overhead	26,09	31,2%	34,4%	-9%	-2,7	31,7%
Categorie 1: Directie en management primair proces ▶	5,99	7,2%	4,6%	56%	2,1	3,3%
Categorie 8: Communicatie ▶	2,21	2,6%	2,1%	27%	0,5	1,7%
Categorie 6: Informatisering en Automatisering ▶	6,34	7,6%	7,1%	6%	0,4	6,2%
Categorie 7: Juridische Zaken ▶	1,59	1,9%	1,4%	36%	0,4	0,8%
Categorie 9: Kwaliteitszorg ▶	0,33	0,4%	0,3%	36%	0,1	0,0%
Categorie 11: Inkoop ▶	0,15	0,2%	0,3%	-35%	-0,1	0,0%
Categorie 4: Personeel en Organisatie ▶	1,89	2,3%	2,9%	-23%	-0,6	2,5%
Categorie 2: Secretariaten primair proces ▶	0,59	0,7%	1,6%	-55%	-0,7	0,7%
Categorie 10: Facilitaire dienst ▶	3,06	3,7%	4,6%	-20%	-0,8	3,5%
Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning ▶	1,38	1,7%	2,9%	-43%	-1,0	2,1%
Categorie 5: Financiën en Control ▶	2,56	3,1%	6,6%	-54%	-3,0	5,6%

De overheadkosten per inwoner zijn 15% hoger. Afgezet tegen het aantal fte dat zij moeten bedienen, zijn de overheadkosten van Opmeer 19% hoger dan gemiddeld.

De totale formatie bestaat voor 31,2% uit overhead. Gemiddeld in de referentiegroep is dit 34,4%.

Opvallende onderdelen met hogere kosten zijn:

- Informatisering en automatisering, met name op het gebied van Beleid/advies en DIV
- Directie en management primair proces

Opvallende onderdelen met lagere kosten zijn:

- Bestuurszaken en bestuursondersteuning, met name op medewerkers.

3.3.4 Conclusies uit de benchmark: relevante punten

Kijkend naar de gegevens uit de benchmark, valt een aantal zaken op:

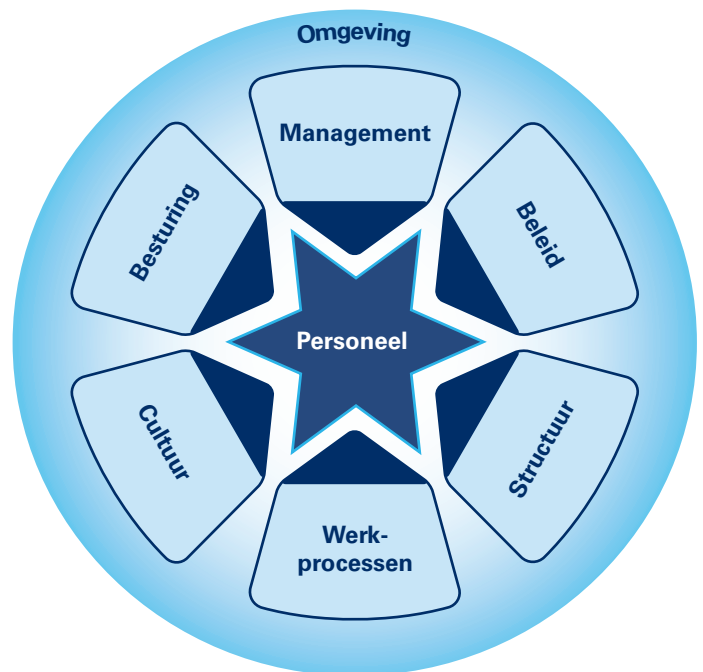
- Zowel binnen het primair proces als de overhead worden minder fte's ingezet dan gemiddeld. Echter, beide delen kennen wel een groot gehalte 'belegd bij derden'. De totale apparaatskosten per inwoner (ongeacht wie de taak uitvoert) voor de gemeente Opmeer zijn 2% hoger dan gemiddeld.
- De hogere kosten per inwoner, komt met name door de hogere kosten van de overhead per inwoner. De kosten van het primaire proces per inwoner zijn gemiddeld (met iets meer capaciteit in beleid en iets minder in uitvoering ten opzichte van vergelijkbare gemeenten). Afgezet tegen aan het aantal fte dat de overhead moet bedienen, zijn de kosten per fte ook hoger dan gemiddeld. De aandachtspunten binnen de overhead zit op beleid Informatisering en Automatisering, DIV en management primair proces (allen hoger dan gemiddeld) en medewerkers bestuurszaken en bestuursondersteuning (lager dan gemiddeld).
- Er zijn zoals gezegd meer taken elders belegd dan gemiddeld. Gezien de mate van taken die zijn belegd bij derden in het primaire proces, lijkt de formatie op regie en contractmanagement relatief laag.

3.4 Kwalitatief beeld van de organisatie

In deze paragraaf wordt – na alle statistieken die hierboven worden geschetst – een kwalitatief beeld gegeven van de organisatie. Het beeld is samengesteld op basis van kwalitatief en kwantitatief onderzoek onder een verscheidenheid van medewerkers, waaronder afdelingshoofden, sectorhoofden, HR, de OR en delegaties van medewerkers.

3.4.1 Klaver-6 model

De kwalitatieve toets van de organisatie vond plaats aan de hand van het zogeheten Klaver-6 model. Dit model geeft een samenhangend inzicht in de belangrijkste elementen van personeel en organisatie:



Hieronder lopen wij de elementen af. Als extra element belichten we nog het bestuur. We geven de eigen beelden en gegevens van de organisatie weer, gecombineerd met een eigen analyse en toetsing.

Personeel

Allereerst het personeel zelf. De medewerkers zijn ouder dan het gemiddelde in de beroepsbevolking, maar gemiddeld niet ouder dan vergelijkbare kleine gemeenten. Minder dan 10% is 35 jaar of jonger en 55% van de medewerkers is 50 jaar of ouder. Dit betekent dat de gemeente Opmeer de komende jaren verder te maken zal krijgen met vergrijzing. Indien de organisatie geen jongere medewerkers aantrekt, is het aannemelijk dat de organisatie uitdagingen zal ondervinden door pensioenuitstroom, een grotere kans op deeltijd werken en een hoger risico op inzetbaarheid. Het aantrekken van jongere medewerkers verkleint deze risico's en levert aanvullende positieve effecten op; zij brengen nieuwe energie, een andere manier van werken en innovatieve werkwijzen.

Voor wat betreft het niveau moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat er geen 'vlootschouw' lag (naar aanleiding van de organisatievisie 2020). Daarom zijn geen *specifieke* uitspraken te doen over het niveau van de medewerkers. Het beeld dat we ophaalden geeft aan dat de meeste mensen op het moment voldoen aan de eisen, alhoewel er enkele kritische geluiden zijn over het potentieel van medewerkers naar de toekomst toe. Een gedegen exercitie waarbij de huidige prestaties en het potentieel in kaart worden gebracht, moet echter dus nog plaatsvinden. We zien een toenemende complexiteit van vraagstukken ("het kunnen leggen van noodzakelijke dwarsverbanden"), een behoefte aan multidisciplinair samenwerken en een sterkere relatie met de regio en partners in de samenleving. Daardoor wordt een hoger benodigd denkniveau van medewerkers verwacht – meer richting HBO – terwijl de organisatie voor een groot deel uit 'doeners' bestaat. Competenties zoals regisseren en begeleiden worden belangrijker.

De personeelscapaciteit bij de gemeente wordt als een continu en drukkend probleem gezien en ervaren. Uit de benchmark blijkt dat de totale vastgestelde formatie lager is dan bij in omvang vergelijkbare gemeenten. Wel is er meer inhuur, maar de capaciteit om deze aan te sturen blijft dan weer achter. Dit is overigens geen unieke situatie; we zien vrijwel alle kleine gemeenten worstelen met de combinatie van maatschappelijke opgaven en (regionale en landelijke) ambities en eisen, en een kleine omvang.

De ambities en opgaven die wij schetsten in hoofdstuk 2, de daarbij behorende organisatieontwikkeling, bestuurlijke opdrachten, dagelijkse werkzaamheden en het vertrek of verzuim van collega's leggen volledig beslag op de totale bezetting. De kwetsbaarheid op een behoorlijk aantal functies maakt dat werk regelmatig stil komt te liggen in onvoorziene omstandigheden en dat de werkdruk hoog is. Op specialistische functies moet met tegenzin worden ingehuurd omdat de vacatures niet vervuld worden: de externen lopen echter na verloop van tijd weer met een schat aan kennis de deur uit.

Indien de huidige arbeidsmarkt aanhoudt en de trend zich voortzet, dreigt de organisatie jaarlijks met zo'n 2 tot 3 medewerkers te krimpen. Met name op specialistische functies levert uitstroom – en de moeite die het kost om deze mensen te vervangen – problemen op. Loyale medewerkers blijven in dienst: het is vervolgens wel een vraag of het mogelijk is om deze populatie te behouden en aan te passen ten opzichte van de ambities en uitdagingen van de organisatie. Daarnaast zal de werkdruk naar verwachting toenemen door toenemende taken en hogere verwachtingen en eisen. Op dit moment is de gepercipieerde werkdruk hoog. In combinatie met de eigenschap van de gemeente om de mouwen op te stropen en uitdagingen niet uit de weg te gaan, levert dit een risico op. De kans is aannemelijk dat de werkdruk daardoor de komende periode zal toenemen. Vooralsnog resulteert dit niet in een frequenter verzuim, maar wel in meer langdurig ziekteverzuim dan bij vergelijkbare gemeenten. Het ziekteverzuim is met 5,7% hoger dan het gemiddelde van 4,9% in deze gemeentegrootte, maar de meldingsfrequentie is 21% lager (0,8 t.o.v. 1,0). Mensen melden zich pas ziek als het echt niet anders kan; het werk blijft anders liggen.

Personeels- en organisatiebeleid

In 2016 werd de toenmalige organisatievisie herzien naar de 'Organisatievisie 2020'. De visie werd aangepast naar aanleiding van ontwikkelingen zoals de decentralisaties in het sociaal domein, de op handen zijnde omgevingswet en andere (verdergaande) ontwikkelingen.

De (toekomstige) organisatie heeft de volgende doelen en kenmerken:

- Een zelfstandige organisatie die er maatschappelijk toe doet en hiertoe samenwerkt met partners.
- Een organisatie met een alert aanpassingsvermogen om in een omgeving te opereren waarin sprake is van een grote diversiteit en tegengesteldheid van ambities, belangen en doelstellingen;
- Een organisatie die kennis genereert, ontsluit en deelt. Dit wordt verder mogelijk door het instellen van innovatie-/kwaliteitsteams en door het logisch bundelen van taakvelden.
- Een organisatie die een kwalitatief goede bijdrage levert aan de regionale agenda.
- Een organisatie die haar dienstverlening verder ontwikkelt en digitaliseert
- Een organisatie die uit oogpunt van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten, zo mogelijk en gewenst, uitvoering van beleid en beheer buiten de organisatie organiseert.

Naast een andere hoofdstructuur van de organisatie en het management zijn vier inhoudelijke 'ontwikkelijnen' benoemd; innovatieve dienstverlening; anticiperen op ontwikkelingen/ klaar voor de toekomst, bondgenootschap en verbinden, en continu de basis op orde.

In maart 2018 is in opdracht van het toenmalige bestuur, onder eindverantwoordelijkheid van het managementteam van de ambtelijke organisatie, een Overdrachtsdocument gemaakt. In dit document is de balans opgemaakt en beschreven waar het bestuur en de organisatie staan, en in kaart gebracht met welke omstandigheden en ontwikkelingen (maatschappelijk, beleidsmatig, financieel, organisatorisch) de nieuwe raad en het nieuwe college rekening moeten houden. Daarin zijn de ambities van Opmeer vastgelegd. De externe ontwikkelingen, gekoppeld aan het politiek-bestuurlijke uitgangspunt van behoud van voldoende bestuurskracht en zelfstandigheid, hebben geleid tot de volgende doelen en kenmerken van de organisatie:

- Een zelfstandige organisatie die er maatschappelijk toe doet en hiertoe samenwerkt met partners.
- Een organisatie met een alert aanpassingsvermogen om in een omgeving te opereren waarin sprake is van een grote diversiteit en tegengesteldheid van ambities, belangen en doelstellingen.
- Een organisatie die kennis genereert, ontsluit en deelt. Dit wordt verder mogelijk door het instellen van innovatie-/ kwaliteitsteams en door het logisch bundelen van taakvelden.
- Een organisatie die een kwalitatief goede bijdrage levert aan de regionale agenda.
- Een organisatie die haar dienstverlening verder ontwikkelt en digitaliseert.
- Een organisatie die uit het oogpunt van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten, zo mogelijk en gewenst, uitvoering van beleid en beheer buiten de organisatie organiseert.

Het HR-beleid is een afgeleide van de organisatievisie en sluit aan op de ambities, ontwikkelingen en uitdagingen van de gemeente. In lijn met de ambities van de gemeente is onder begeleiding van HR en onder de noemer van organisatieontwikkeling een aantal projecten gestart, waar de afdelingshoofden verantwoordelijkheid voor dragen. Met de introductie van een nieuwe performancecyclus beoogt de gemeente Opmeer daarnaast om de medewerker meer aan te sporen om na te denken over welk gedrag gewenst is en wat dit precies inhoudt. Hierover worden duidelijke afspraken gemaakt. Verder staat strategische personeelsplanning na een eerste opstart op de agenda om verder uit te rollen.

Overige aandachtspunten in het HR-beleid zijn onder andere samenwerking met de gemeenten Medemblik en Koggenland, integriteit, het generatiepact, een nieuwe functiewaarderingsronde, het verscherpen van een regeling voor incidentele bijzondere beloningen de inrichting van Garantiebanen.

Een belangrijk aandachtspunt op dit vlak is dat de plannen mooi en juist zijn, maar dat wordt aangegeven (en wij hebben geconstateerd) dat capaciteitsproblemen zowel aan de kant van P&O als van de organisatie zelf, de uitvoering van de organisatieontwikkeling sterk bemoeilijkt. Hierdoor blijven plannen als goedbedoelde intenties 'op de plank liggen'.

Structuur en werkprocessen

De organisatiestructuur is gebaseerd op het sectorenmodel; zie het organogram op pagina 31.

De antwoorden op de vraag aan medewerkers hoe het ambtelijk apparaat de gemeentelijke organisatie typeert, zijn kritisch. Er werd geconstateerd dat het een kleine organisatie betreft met betrokken medewerkers met specialistische kennis. Daarentegen werd ook regelmatig genoemd dat het een starre organisatie is, een log apparaat, niet modern en te groot denkend. De huidige structuur wordt door medewerkers zelf gekarakteriseerd als verkokerd, alhoewel stappen worden gezet in de 'ontzuiling' hiervan, door bijvoorbeeld de introductie van flexplekken en de behoefte om meer integraal te werken. De samenwerking is daarmee wel beter vergeleken met een aantal jaren geleden.

Integraal werken (minder sectoraal en thematisch van buiten naar binnen) kan bestempeld worden als dé kernambitie van de medewerkers.

De lijntjes zijn kort, maar de integrale samenwerking op projecten kan over het algemeen een behoorlijke verbeterslag maken, getuige ook enkele praktijkvoorbeelden waarbij collega's elkaar (beleidsmatig en in de uitvoering) niet opzochten. Dit neemt niet weg dat er ook succesverhalen zijn. Genoemde goede voorbeelden die navolging verdienen zijn de zorgwoningen, overlastsituaties, woonvisie, aanlegplaatsen, speelvoorzieningen, en het IKC.

Daarnaast zouden werkprocessen efficiënter kunnen worden ingericht. Er moet veel worden ondertekend: vaak door het afdelings-, sectorhoofd en de secretaris. Deze gewoonte komt voort uit de structuur (sectorindeling) en de verantwoordelijkheden en afspraken die daaraan zijn opgehangen.



Figuur 5. Wat kenmerkt de organisatie van Opmeer volgens de medewerkers?

Er werd vooral geconstateerd dat het onrustig is in de organisatie en er een grote druk heerst. Daarmee wordt door de medewerkers met name gedoeld op de toch al kleine organisatie die wordt geconfronteerd met toenemende regionale samenwerking en ontwikkelingen - met alle gevolgen van dien. Dit betekent dat medewerkers naast hun eigen taken ook taken in samenwerking met andere gemeenten moeten oppakken.

De toenemende druk wordt soms opgevangen door functies (tijdelijk) extern in te vullen. Daarbij werd genoemd dat het investeren in het uitvoeren van werkzaamheden daarmee geen duurzame oplossing krijgt.

Een aantal taken (in de bedrijfsvoering) van Opmeer worden elders uitgevoerd. De gemeente besteedt vergeleken met andere gemeenten relatief veel aan outsourcing van diensten. Het uitbesteden van financiële administratie bij Medemblik vormt daar een voorbeeld van; een ander voorbeeld is het uitplaatsen van de ICT bij DeSom. Deze specifieke overheveling van taken worden echter door menig medewerker nog niet als positief gezien en laat een onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden achter.

Cultuur

De gemeente Opmeer kenmerkt zich als een hardwerkende, loyale organisatie. Dit betekent ook dat medewerkers moeilijk nee zeggen, hetgeen tevens als valkuil wordt ervaren. De mensen zijn servicegericht: ze willen zo snel mogelijk de burger van dienst zijn en kunnen dit ook omdat ze dicht bij de burger staan. Dit heeft onder andere te maken met de kleine omvang van de organisatie en korte lijnen naar burgers. Daarnaast helpen medewerkers elkaar snel en is er in sterke mate sprake van een 'wij'-gevoel. Elkaar aanspreken op gedrag wordt als lastig ervaren en benoemen dat het gewenste resultaatniveau niet wordt geleverd komt weinig voor. Binnen een enkele afdeling is de sfeer niet positief, maar over het algemeen zijn medewerkers tevreden.

Over eigenaarschap en zelfstandigheid heersen wisselende beelden en ervaringen. Sommigen stellen dat medewerkers over het algemeen losser worden gelaten dan bij andere gemeenten: ze weten wat ze te gebeuren staat en wat er financieel nodig is. Anderen menen dat er afhankelijkheid is van de aansturing van de coördinator en het afdelingshoofd.

Wij zien een wisselende veranderbereidheid en -mogelijkheden van medewerkers binnen de gemeente. Over het algemeen, leiden wij uit meerdere bronnen af, duren veranderingen wat langer en is men kritisch naar de beoogde verandering toe. Het is de vraag (en vanwege de afwezigheid van een vlootshouw niet individueel vastgesteld) of alle medewerkers in staat zijn om mee te veranderen. Opleiding en ontwikkeling van medewerkers komt in mindere mate aan bod: in 2017 was er een aanzienlijk opleidingsbudget onbenut gebleven.

Management en besturing

De ambtelijke organisatie kent drie organisatielagen: de gemeentesecretaris, de sectorhoofden en de afdelingshoofden. In relatie tot de benchmark hebben andere gemeenten minder organisatielagen: zij kennen vaak alleen de gemeentesecretaris en het MT en maximaal 1 fte inzet op een derde laag (bijvoorbeeld een teamleider in de buitendienst). We zien zowel bij andere gemeenten als Opmeer dat er nog een coördinatiestructuur is gecreëerd, ter ondersteuning van het management. De coördinatoren functioneren 'onder' de afdelingshoofden. Coördinerende rollen komen in de benchmark niet terug als leidinggevende taken. Hun taken zitten vooral opgenomen in het primaire proces daar waar zij werkzaam voor zijn.

De gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie en is de eerste adviseur voor het bestuur.

De sectorhoofden hebben deze verantwoordelijkheden voor hun sector en voor de organisatie als geheel in hun rol als lid van het MT. Twee van de drie sectorhoofden werken lange tijd bij Opmeer; de derde is een 'externe'. Zij vormen met de Gemeentesecretaris het MT, dat verantwoordelijk is voor de organisatie als geheel. Zij zijn zeer ervaren medewerkers met bestuurlijk inzicht. Zij sturen de afdelingshoofden en daarmee de afdelingen aan, adviseren de wethouders op hun portefeuille en werken actief in de regio. Zij functioneren in feite als tussenlaag tussen wethouders en ambtenaren. De ambitie in de organisatievisie is dat zij door hun strategische rol en de vele activiteiten in de regio, het management meer overlaten aan de afdelingshoofden. In de praktijk hebben wij regelmatig in de organisatie de vraag gehoord wat dan de rol van een sectorhoofd nu precies inhoudt. De uiteindelijke verantwoordelijkheid en ook coördinatie liggen in het MT (zoals de naam al zegt).

De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering. Hun rol is om te verbinden, te vertalen van afdeling naar beleid en van regio/bestuur naar afdeling en sturen op resultaten en plannen. Daarbij coachen zij ook medewerkers en zijn ze verantwoordelijk voor projecten.

Voor wat betreft de kwaliteit van de afdelingshoofden, valt geen uitspraak te doen omdat ook hier geen 'vlootshouw' is gedaan. Over het algemeen zitten leidinggevenden jaren op dezelfde positie. Afdelingshoofden staan onder dezelfde (capaciteits)druk als hun medewerkers. Zij worden vaak geleefd door de waan van de dag en komen niet altijd in de wat meer 'managerial' rol die hen vanuit de Organisatievisie is toebedeeld. Zij dragen op regelmatige basis bij aan de uitvoering door gaten op te vullen of te fungeren als inhoudelijk sparringpartner voor medewerkers. Dit is voor een deel inherent aan de omvang van de organisatie: bij een kleine organisatie is het nu eenmaal aannemelijker dat wordt meegewerkt in de uitvoering.

Bij medewerkers speelt de vraag of dit niet teveel lagen zijn voor een organisatie van iets meer dan 100 medewerkers. In de uitvoering werken er namelijk ook nog coördinatoren, welke geen hiërarchische verantwoordelijkheden hebben: zij pakken dagelijkse vraagstukken op, zoals contact met andere gemeenten, het voorbereiden van werk, ondersteunen van het afdelingshoofd en het verdelen van werk.

Op grond van de vergelijking met andere kleine gemeenten vinden wij deze vraag gerechtvaardigd.

Bestuur

Een aantal incidenten leidde er toe dat de verhouding tussen gemeentelijke organisatie en gemeenteraad in de vorige raadsperiode onder druk kwam te staan. Vlak voor de verkiezingen in 2018 werd vanuit het MT het 'Overdrachtsdocument' uitgebracht, na instemming van het toenmalige bestuur om dit document te gaan opstellen. Het uiteindelijke document leidde binnen de politiek tot verraste reacties. Uiteindelijk leidde het ertoe dat de nieuwe coalitie zelf via onderzoek de stand van zaken van de organisatie onderzocht wilde zien.

De ambtelijk-bestuurlijke samenwerking verloopt met name via de Gemeentesecretaris en de sectorhoofden. De afdelingsmanagers hebben meer te maken met de aansturing van de (beleids)uitvoering dan met bestuurlijke aangelegenheden. Er zijn geen apart daarvoor aangestelde strategisch medewerkers; strategie ligt nu bij de sectorhoofden.

Op bestuurlijk niveau wordt gesproken over een tekort aan visie en strategische capaciteit. Het gesprek op bestuurlijk/strategisch niveau vindt te weinig plaats waardoor strategische keuzes niet worden gemaakt. De aanwezigheid van gremia zoals het MT biedt hiertoe op zich wel mogelijkheden, maar deze worden kennelijk niet (vaak genoeg) benut. Er is zoals gezegd geen speciale strategisch medewerker beschikbaar waarmee gespard kan worden. Uit de benchmark blijkt ook dat er minder formatie wordt ingezet op medewerkers Bestuurszaken en bestuursondersteuning, waar een dergelijke functie onder geschaard wordt.

Aan de 'aanbodkant' zien we een gebrek aan strategische capaciteit, maar ook aan de bestuurlijke 'vraagkant' beperkt men zich niet altijd tot de hoofdlijnen. Een kleine gemeente met een grote nabijheid tot inwoners en gebied, brengt meer aandacht voor de uitvoering met zich mee. Bovendien zijn de huidige wethouders vanuit hun beroepsmatige achtergrond gewend om met stukken om te gaan en daar scherp naar te kijken, in plaats met bestuurlijke distantie. Gecombineerd met de structuur en geldende werkafspraken leidt dit tot vertragingen, ook als het gaat om kleine aanpassingen. De opinie is dat niet overal moet worden gestuurd op details. Mogelijk zou veel tijd bespaard kunnen worden als advisering anders wordt ingericht, of wanneer bestuurders meer ruimte geven aan hun ambtenaren.

3.4.2 Conclusies kwalitatief beeld van de organisatie

Uit de kwalitatieve analyse komen enkele aandachtspunten naar voren:

- In de organisatie wordt hard gewerkt en heerst loyaliteit. Het grootste aandachtspunt is de kwetsbaarheid van de organisatie, gecombineerd met traditionele sector- en afdelingsindelingen en processen. De werkdruk gecombineerd met de (steeds grotere) opgaven is overigens in lijn met wat wij zien in andere kleine gemeenten.
- Integraal en opgavegericht werken, minder sectoraal en thematisch van buiten naar binnen, wordt in de organisatie en door bestuurders gezien als een (noodzakelijke en gewenste) uitdaging. Hetzelfde geldt voor strategische capaciteit. Hiermee zouden bestuurders, de regio en uiteindelijk ook de inwoners beter bediend zijn.
- Er zijn wel degelijk plannen voor organisatieontwikkeling, maar door capaciteitsproblemen en (noodzakelijke) focus elders komt deze onvoldoende op gang.
- Grip krijgen op de samenstelling van het personeelsbestand is een uitdaging voor de gemeente Opmeer. Dat geldt zowel voor de expertises en competenties van bestaande medewerkers, als – gezien de arbeidsmarkt – het ‘naar binnen halen’ van nieuwe collega’s.

3.5 Financieel beeld van de organisatie

Een beeld van de gemeente is niet compleet zonder naar de financiële situatie te kijken. De financiële positie van de gemeente Opmeer wordt in deze paragraaf afgewogen.

In het coalitieakkoord staat het volgende over de financiële ambitie: *Opmeer behoudt haar behoedzame grondhouding bij het beleid en beheer van gemeentelijke financiën. Er wordt naar gestreefd de onroerendzaakbelasting niet verder te verhogen. Bij positief jaarresultaat wordt gekeken naar mogelijke besteding van daaruit vrijkomende middelen, waaronder lastenverlichting. Gelet op de vermogenspositie van Opmeer wordt bij voorkeur gezocht naar mogelijkheden tot het investeren in voorzieningen en leefbaarheid.*

De financiële positie van de gemeente Opmeer is geanalyseerd aan de hand van een aantal verschillende onderdelen. De financiële analyse geeft een algeheel beeld van de financiële positie van de gemeente Opmeer, waarbij tevens ingezoomd wordt op de begroting. De verschillende onderdelen in de analyse zijn: belastingen, grondexploitaties, inkomsten, investeringen, reserves, exploitatie en begroting.

3.5.1 Belastingen

De gemeente Opmeer neemt in de Atlas van de Lokale Lasten⁵ de 330^e positie in, waarbij geldt dat nummer 1 de laagste lokale lasten heeft. Daarmee ligt de lokale lastendruk van Opmeer ruim boven het landelijk gemiddelde. Dit komt voornamelijk door het tarief van de afvalstoffenheffing. In onderstaande tabel zijn de tarieven van de gemeente Opmeer afgezet tegen het landelijk gemiddelde. Ook zijn de hoogste en de laagste waarden per tarief weergegeven.

	TARIEF 2019	LANDELIJK GEMIDDELDE 2019	HOOGSTE 2019	LAAGSTE 2019
OZB woningen	0,1059%	0,1180%	0,2612%	0,0414%
OZB niet-woningen (eigenaren)	0,1480%	0,2740%	0,9029%	0,0706%
OZB niet-woningen (gebruikers)	0,119%	0,2043%	0,4642%	0,0%
Afvalstoffenheffing meer persoons (3)	€ 373,45	€ 253,-	€ 395,-	€ 34,-
Rioolheffing meer persoons	€ 199,60	€ 194,-	€ 442,-	€ 87,-

Bron: Belasting verordeningen 2019 gemeente Opmeer en Atlas van de Lokale Lasten (COELO, 2018).

5 COELO, 2018. Atlas van de Lokale Lasten (<https://www.coelo.nl/index.php/nieuws/nieuws-2018/355-atlas-van-de-lokale-lasten-2018>)

3.5.2 Grondexploitaties

De gemeente Opmeer maakt zowel gebruik van faciliterend grondbeleid, als van actief grondbeleid. De gemeente Opmeer actualiseert jaarlijks de bouwgrondexploitaties. Hierbij wordt, uitgaande van de stand van zaken op 1 januari van het desbetreffende jaar, in beeld gebracht wat de nog te maken kosten zijn binnen het plan en wat nog aan opbrengst verwacht kan worden. Hierdoor ontstaat een vrij nauwkeurig inzicht in het uiteindelijke verloop van het plan. De grondprijs wordt jaarlijks geactualiseerd en gebaseerd op de op dat moment geldende marktwaarde. Het volgende overzicht geeft inzicht in boekwaarden en het voorcalculatorisch eindresultaat.

COMPLEX	BOEKWAARDE 31-12-2017	BOEKWAARDE 31-12-2018	VOORCALCULATORISCH EINDRESULTAAT (-/- = BATIG SALDO)
De Veken IV (fase 1)	€ 2.481.034	€ 2.488.444	-€ 477.173
Terrein Loos	€ 171.285	€ 173.272	-€ 559
Heerenweide 1	€ 4.003.599	€ 1.600.801	-€ 3.788.779
De Veken III	€ 1.331.035	€ 1.248.354	-€ 2.157.458
De Veken III (uitbreiding)	€ 965.524		-€ 2.453.668

Het aantal grondexploitaties in de gemeente Opmeer is relatief beperkt. De verschillende exploitaties hebben allemaal een positief verwacht eindresultaat, wat in positieve zin bijdraagt aan de financiële positie van de gemeente Opmeer. Hierbij moet opgemerkt worden dat 2 van de huidige exploitatie nagenoeg afgerond zijn en dat de gemeente Opmeer voor 2 andere exploitaties slechts voor 50% deelnemer is (De Veken III en De Veken IV).

3.5.3 Inkomsten

Bij het onderdeel inkomsten wordt de afhankelijkheid van het Rijk voor de inkomsten van de gemeente geanalyseerd. Het geeft een indicatie van de flexibiliteit van de begroting van de gemeente. Hoe hoger de afhankelijkheid van de Rijksuitkering in de begroting, hoe lager de flexibiliteit. Voor de gemeente Opmeer is de afhankelijkheid in de volgende tabel gepresenteerd.

In 2019 is de afhankelijkheid van rijksuitkeringen van de gemeente Opmeer iets hoger dan het jaar ervoor. Dit komt door een daling van de totale exploitatie, en tegelijkertijd een stijging van de rijksuitkeringen van € 560.000.

Uit de Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2017 blijkt dat de gemeente Opmeer per inwoner ongeveer 38% minder aan rijksbijdragen ontvangt dan het landelijk gemiddelde ⁶. Dit is overigens regulier voor gemeenten met de omvang van Opmeer. Grote gemeenten ontvangen ruim meer dan het landelijk gemiddelde.

De gemeente Opmeer is voor ongeveer 40% afhankelijk van inkomsten van het Rijk en voor ruim meer dan de helft afhankelijk van overige inkomstenbronnen. In tegenstelling tot veel (vergelijkbare) gemeenten beschikt de gemeente Opmeer namelijk over een eigen woningbedrijf. Hierdoor is de jaarlijkse exploitatiebegroting (baten en lasten) hoger dan in andere gemeenten. Uit de tabel blijkt dat het woningbedrijf met iets minder dan € 6,0 miljoen aan inkomsten per jaar ongeveer een zesde van de totale begroting bedraagt. Omdat het hier gaat om een 'gesloten' systeem is het interessant om te kijken naar de afhankelijkheid van de rijksuitkeringen exclusief het woningbedrijf. In de begroting 2018 bedroegen de inkomsten uit rijksuitkeringen ongeveer 44% van de totale begroting. In de begroting 2019 is dit gestegen naar 48%. Daarmee heeft de gemeente Opmeer, vergeleken met andere gemeenten, relatief veel beleidsruimte. Hierbij moet opgemerkt worden dat beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedingsruimte.

INKOMSTEN GEMEENTE OPMEEER	2018 (BEGROOT)	2019 (BEGROOT)
Algemene uitkering	€ 13.475.000	€ 14.035.000
Totale exploitatie (baten)	€ 36.193.687	€ 35.001.420
Woningbedrijf Opmeer (baten)	€ 5.724.513	€ 5.837.000
Rijksuitkeringen t.o.v. totale baten (%)	37,23 %	40,10 %
Rijksuitkeringen t.o.v. totale baten (excl. woningbedrijf) %	44,23 %	48,12 %

6 COELO (2017), Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2017: https://www.coelo.nl/images/rapporten/Atlas_rijksuitkeringen_aan_gemeenten_2017.pdf

3.5.4 Investerings

KAPITAALLASTEN	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Afschrijvingen	€ 1.061.400	€ 1.116.700	€ 4.064.564	€ 1.500.018	€ 4.055.045	€ 1.385.939
Exploitatielasten	€ 32.829.796	€ 36.193.687	€ 35.001.420	€ 33.592.987	€ 36.562.967	€ 32.770.350
% van totale exploitatielasten	3,23%	3,09%	11,61%	4,47%	11,09%	4,23%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de begrote kapitaallasten van de gemeente Opmeer van jaar tot jaar schommelen. In de jaren 2019 en 2021 is er een duidelijke piek zichtbaar. Deze pieken worden veroorzaakt door incidentele afschrijvingen binnen het Woningbedrijf. In deze jaren liggen de investeringen hoger dan de marktwaarde, waardoor versnelde afschrijving plaatsvindt.

3.5.5 Reserves

In dit onderdeel wordt de reservepositie van de gemeente Opmeer geanalyseerd, waarbij tevens de mate van beklemming van de reserves en de stille reserves van de gemeente Opmeer worden geanalyseerd.

INDICATOR RESERVES	ULTIMO 2017	ULTIMO 2018
Bufferratio	1,57	1,45
Reserves per inwoner	€ 4.403	€ 4.333
Solvabiliteitsratio over vreemd vermogen	2,89	3,55
Solvabiliteitsratio over totaal vermogen	0,74	0,78

De gemeente Opmeer scoort hoog op de verschillende ratio's. Zo heeft de gemeente Opmeer een solvabiliteitsratio over vreemd vermogen van > 1,0, met een ratio van 2,89 in 2017 en 3,55 in 2018. Dit toont aan dat de gemeente Opmeer goed aan haar verplichtingen op lange termijn lijkt te kunnen voldoen. Het eigen vermogen (ongeveer € 45,0 miljoen in 2017 en 2018) is erg hoog, ook vergeleken met de totale exploitatielasten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat een groot deel van de reserves (95%) van de gemeente Opmeer 'beklemd' of 'bestemd' is. Dit houdt in dat deze reserves niet zondermeer kunnen worden ingezet voor andere doeleinden zonder dat de doelstellingen van de gemeente Opmeer en/of de exploitatie negatief worden beïnvloed. Een voorbeeld is de reserve Woningbedrijf, die op dit moment ongeveer € 21 miljoen bedraagt. In de begroting 2019 is door de gemeente Opmeer becijferd dat, indien aan de klimaatadaptatiedoelen (reductie CO₂) voldoen moet worden, voor de totale woningvoorraad van de gemeente Opmeer het gehele bedrag uit de reserve zal moeten worden ingezet.

3.5.6 Exploitatie

In de volgende tabel zijn voor de meerjarenbegroting (2019-2022) van de gemeente Opmeer de begrote baten en lasten gepresenteerd. De begroting van de gemeente Opmeer is meerjarig sluitend, al wordt zowel in 2020 en 2021 een bescheiden verlies voorzien. De meerjarenbegroting van de gemeente Opmeer is meerjarig sluitend. Het verwachte begrotingsresultaat voor de begroting 2022 is slechts € 487. Een (kleine) tegenvaller kan er hierdoor al voor zorgen dat het resultaat voor dit boekjaar negatief wordt. Daarnaast valt op dat het saldo van de begroting voor bestemming, en daarmee ook de mutaties van de reserves aanzienlijk wijzigen in de verschillende jaren. Zo zijn de mutaties reserves aanzienlijk in 2019 en 2021, en beperkt in 2020 en 2022. Verder valt op dat de baten en lasten van programma 8 behoorlijk fluctueren van jaar tot jaar.

Programma's	2019 B		2020 B		2021 B		2022 B	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
Programma 0. Bestuur en ondersteuning	€ 1.800.022	€ 1.362.514	€ 1.795.870	€ 761.628	€ 1.865.366	€ 388.739	€ 1.868.344	€ 388.739
Programma 0. Overhead	€ 4.956.288	€ 139.364	€ 4.808.693	€ 140.657	€ 4.606.026	€ 116.533	€ 4.592.726	€ 116.533
Programma 1. Openbare orde en veiligheid	€ 910.194	€ 0	€ 917.217	€ 12.023	€ 910.194	€ 0	€ 917.007	€ 11.813
Programma 2. Wegen en water	€ 1.671.868	€ 29.300	€ 1.176.171	€ 29.300	€ 1.160.973	€ 29.300	€ 1.136.287	€ 29.300
Programma 3. Economie	€ 126.012	€ 390.285	€ 1.333.592	€ 1.479.276	€ 1.609.376	€ 1.679.145	€ 1.643.543	€ 1.666.926
Programma 4. Onderwijs	€ 737.986	€ 67.112	€ 764.499	€ 95.314	€ 834.177	€ 67.112	€ 848.106	€ 81.041
Programma 5. Sport, cultuur en recreatie	€ 2.675.947	€ 410.772	€ 2.637.471	€ 366.443	€ 2.618.803	€ 343.056	€ 2.657.636	€ 420.368
Programma 6. Sociaal Domein	€ 7.290.525	€ 1.764.984	€ 7.295.603	€ 1.792.857	€ 7.311.120	€ 1.784.602	€ 7.281.803	€ 1.757.785
Programma 7. Volksgezondheid	€ 3.074.494	€ 2.904.191	€ 3.071.871	€ 2.963.377	€ 3.084.990	€ 2.961.755	€ 3.072.671	€ 2.964.827
Programma 8. VHROSV	€ 10.926.664	€ 8.502.037	€ 8.262.103	€ 8.515.634	€ 11.926.737	€ 9.813.443	€ 7.142.933	€ 7.778.225
Totaal programma's	€ 34.170.000	€ 15.570.559	€ 32.063.090	€ 16.156.509	€ 35.927.762	€ 17.183.685	€ 31.161.056	€ 15.215.557
<i>Financiering en algemene dekkingsmiddelen</i>	€ 479.035	€ 16.300.899	€ 479.035	€ 16.548.037	€ 479.035	€ 16.672.037	€ 479.035	€ 16.845.037
Totaal voor bestemming	€ 34.649.035	€ 31.871.458	€ 32.542.125	€ 32.704.546	€ 36.406.797	€ 33.855.722	€ 31.640.091	€ 32.060.594
Saldo voor bestemming		€ -2.777.577		€ 162.421		€ -2.551.075		€ 420.503
Mutatie reserves	€ 300.372	€ 3.129.962	€ 1.050.862	€ 802.742	€ 156.170	€ 2.509.723	€ 1.130.259	€ 710.243
Totaal na bestemming	€ 34.949.407	€ 35.001.420	€ 33.592.987	€ 33.507.288	€ 36.562.967	€ 36.365.445	€ 32.770.350	€ 32.770.837
Saldo na bestemming		€ 52.013		€ -85.699		€ -197.522		€ 487

3.5.7 Vergelijkende begrotingsanalyse

De gemeente Opmeer heeft een goede sociale structuur en weinig centrumfunctie in de zin zoals deze begrippen worden gehanteerd bij de berekening van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. In onderstaande tabel is voor de gemeente Opmeer de begrotingsvergelijking volgens de IV3 opgave bij het CBS voor de begroting 2018 gepresenteerd. Hierbij is de gemeente Opmeer afgezet tegen dezelfde referentiegemeenten als in de benchmark van het ambtelijk apparaat.

VERSCHIL PER INWONER OP HOOFDFUNCTIENIVEAU MET DE REFERENTIEGEMEENTEN (IN €)		
	Hoofdfunctie	Opmeer
0	Bestuur en ondersteuning	-56
1	Veiligheid	+16
2	Verkeer, vervoer en waterstaat	+51
3	Economie	-32
4	Onderwijs	+33
5	Sport, cultuur en recreatie	+80
6	Sociaal domein	-5
7	Volksgezondheid en milieu	-18
8	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	-92

Bron: Begrotingsanalyse 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De negatieve bedragen in de tabel geven aan dat de gemeente Opmeer op de betreffende hoofdfunctie minder uitgeeft per inwoner dan vergelijkbare gemeenten. De positieve bedragen geven aan de gemeente Opmeer meer uitgeeft per inwoner dan vergelijkbare gemeenten.

Een aantal zaken valt op:

- Mutaties reserves (per saldo) per inwoner zijn € 120 groter ten opzichte van referentiegemeenten. De gemeente Opmeer maakt relatief veel gebruik van de inzet van reserves in de exploitatie.
- De algemene uitkering en overige uitkeringen uit het Gemeentefonds zijn € 104 euro per inwoner lager dan in de referentiegemeenten.
- Op de hoofdfunctie Sport, cultuur en recreatie geeft de gemeente Opmeer relatief meer uit dan de referentiegemeenten, het verschil is hier € 80 per inwoner.
- Op het gebied van Volkshuisvesting geeft de gemeente Opmeer minder uit dan de referentiegemeenten. Het gaat om een bedrag van € 92 per inwoner. Het verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door (baten uit) het Woningbedrijf van de gemeente Opmeer, een organisatieonderdeel dat geen van de referentiegemeenten heeft.

3.5.8 Mogelijke ruimte in algemene reserve

Op basis van het eigen risicoprofiel van de gemeente Opmeer was het huidige benodigde weerstandsvermogen voor 2019 € 1.375.000. De risicoreserve bedroeg per 31-12-2018 € 2.132.000. In de Kadernota 2019 wordt een verwacht negatief jaarresultaat 2019 van € 1.194.000 geprognostiseerd. Het voorstel in de Kadernota is om dit resultaat ten late van de risicoreserve te brengen waarna deze zal dalen naar € 938.000. Richting 2022 daalt de reserve Onvoorziene Uitgaven en Investerings (OUI) van de huidige € 884.000 naar een negatief saldo van € 230.815. Wanneer dit verschil wordt meegenomen blijft als mogelijke ruimte €707.000 over. Dit is de buffer die overblijft ter afdekking van de risico's.

		VERSCHIL/ RUIMTE
Verwacht negatief resultaat 2019	€ 1.194.000	
Risicoreserve per 31-12-2018	€ 2.132.000	€ 938.000
Reserve OUI per 31-12-2018	€ 884.000	
Onttrekkingen OUI tot 2022	€ 1.114.815	-€ 230.815
Algemene reserve 2022 (incl. risicoreserve)		€ 707.185

3.5.9 Conclusies financiële situatie

De huidige financiële situatie van de gemeente Opmeer wordt als voldoende beoordeeld. Zo is de begroting meerjarig in evenwicht en beschikt de gemeente Opmeer over een aanzienlijke reservepositie. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het grootste gedeelte van de reserves reeds 'beklemd' of 'bestemd' is. Dit betekent dat de middelen niet zomaar voor andere doeleinden kunnen worden ingezet. Een andere bestemming heeft namelijk direct invloed op de exploitatiebegroting of het behalen van de inhoudelijke doelen van de gemeente Opmeer. Ook is ruimte nodig om eventuele risico's te kunnen opvangen.

Structureel gezien lijkt de financiële ruimte van de gemeente Opmeer echter beperkt. Er zouden extra middelen kunnen worden gegenereerd door de OZB-tarieven te verhogen; deze tarieven liggen onder het landelijk gemiddelde. De totale woonlasten (OZB, afvalheffing en rioolheffing) voor inwoners van de gemeente Opmeer liggen echter boven het landelijk gemiddelde. Bovendien is in het coalitieakkoord vastgelegd dat het niet wenselijk is om de OZB-tarieven verder te verhogen. Om structurele ruimte te creëren in de begroting van de gemeente Opmeer zouden dan inhoudelijke keuzes (minder, niet of op een lager niveau taken uitvoeren) moeten worden gemaakt.

3.6 Conclusies

Personeel en organisatie

- De personeelscapaciteit van de gemeente Opmeer staat onder druk om zowel reguliere wettelijke taken uit te voeren als (regionale en landelijke) ambities te realiseren. Een groeiend werkaanbod ontstaat door de toename van gemeentelijke taken en hogere eisen; de organisatie heeft weinig specialismen in huis en krimpt iets door vacatures. Daardoor neemt zij haar toevlucht tot inhuur en het beleggen van taken bij derden.
- Aansluitend op bovengenoemde ontwikkelingen zal het werk veranderen als gevolg van digitalisering, samenwerking in de regio en participatie, hetgeen zijn weerslag heeft op de te ontwikkelen competenties van medewerkers, zoals regisseren en samenwerken. Een effectieve aanpak van vraagstukken vraagt daarnaast om andere manieren van werken, zoals zaakgericht en integraal werken. De complexiteit van het werk neemt toe, waardoor ook een hoger werk- en denkniveau van medewerkers gewenst is. Dit geldt ook voor strategisch vermogen.
- De bevindingen rond de organisatie zullen op langere termijn de ambities bedreigen om inhoudelijk zelfstandig te blijven functioneren, alert aan te passen op de omgeving, samen te werken met partners en om een kwalitatief goede bijdrage te leveren aan de regionale agenda. De ambitie om een organisatie te zijn die kennis genereert, ontsluit en deelt vereist een ontwikkeling van de organisatie en haar mensen. Deze komt in het gedrang doordat de organisatie hiertoe onvoldoende focus en capaciteit lijkt vrij te kunnen maken om zich hiertoe in te zetten.

Financieel

- Voor wat betreft de vermogenspositie staat Opmeer er redelijk goed voor. De meeste reserves zijn echter 'beklemd' en de algemene reserve is nodig om mogelijke risico's op te vangen.
- De exploitatie daarentegen kent een minder sterk beeld. Structureel gezien lijkt de financiële ruimte van de gemeente Opmeer beperkt. 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.

Beheergemeente onder druk

- We concluderen uit het bovenstaande dat Opmeer een 'beheergemeente onder druk' is: een gemeente die op zich in de nabijheid van de inwoners de taken (prima) uitvoert, maar door factoren van buiten (maatschappelijke ontwikkelingen, regionale en landelijke ambities) onder druk is komen te staan.

Regionale positie

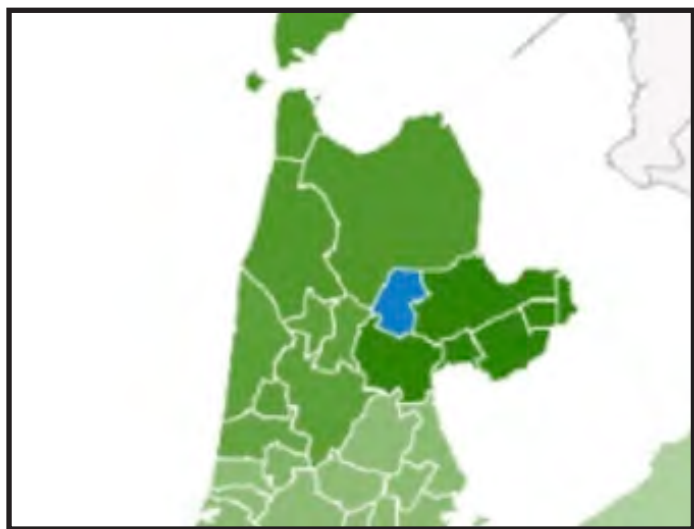
Hoofdstuk 4

Dit hoofdstuk gaat over de regionale context: hoe werkt Opmeer samen in de regio, wat betekent dit voor de organisatie, en welke opgaven en kansen brengt dit met zich mee? Het hoofdstuk is het resultaat van documentstudie en een (beperkt) aantal gesprekken in de regio op bestuurs-, gemeentesecretaris- en managementniveau.



4.1 Regionale samenwerking: een overzicht

Hieronder volgt een weergave van de gemeenschappelijke regelingen en andere belangrijke samenwerkingsverbanden van Opmeer. De meeste samenwerking speelt zich af in West-Friesland zelf, getuige dit kaartje:



Figuur 6. Samenwerkingsverbanden van Opmeer. Hoe dieper groen, hoe meer samenwerkingsverbanden de gemeenten delen.⁷

Gemeenschappelijke Regelingen

De gemeente Opmeer neemt deel aan de volgende samenwerkingsverbanden:

Ondersteuning bestuurlijke en regionale samenwerking

West-Friesland: Het belangrijkste samenwerkingsverband is ironisch genoeg geen Gemeenschappelijke Regeling (GR) maar een 'licht samenwerkingsverband'. Het doel van deze regeling is om voor de regio Westfriesland de samenwerking tussen de zeven deelnemende gemeenten op het gebied van bestuurlijk overleg te ondersteunen. Dit betreft regiozaken algemeen, urgentie- en klachtencommissie en personeelskosten leerlingenvervoer.

SOW in liquidatie: De liquidatie van het Samenwerkingsorgaan West-Friesland (SOW) is per 1 januari 2008 beëindigd, met overdracht van doorlopende verplichtingen. Het beheer en afwikkeling van de doorlopende voorzieningen (bijvoorbeeld wachtgeld-verplichtingen) worden uitgevoerd door de centrumgemeente Hoorn.

Het West-Fries Archief, regionaal historisch centrum

voor West-Friesland: Een professionele, publieksgerichte, archiefdienst waar burgers, instellingen en overheden terecht kunnen met vragen. Het is de bedoeling dat het West-Fries Archief zich verder ontwikkelt tot een Regionaal Historisch Centrum waarmee nieuwe doelgroepen worden bereikt en de potenties van de waardevolle historische collecties beter worden benut. Ingaande 2019 worden de structurele kosten, volgens uit het beleidsplan en de ontwikkeling van een e-depot structureel gedekt door de bijdragen. Deelnemers buiten Opmeer zijn de andere zes West-Friese gemeenten.

Archeologie West-Friese gemeenten: Archeologie West-Friesland: Het uitvoeren van specialistische taken op het gebied van advisering, toetsing, booronderzoek en dergelijke in het kader van archeologie en regionale geschiedbeoefening.

Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN):

Uitvoering van gemeentelijke milieutaken. Deelnemers buiten Opmeer zijn de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Drechterland, Enkhuizen, Graft-de Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Langedijk, Medemblik, Schagen, Schermer, Stede Broec en Texel. De dienstverleningsovereenkomst van Opmeer met de ODNHN richt zich in hoofdzaak op uitvoering van de (milieu)basistaken door de ODNHN. Dit betreft een adviserende rol bij aanvragen om omgevingsvergunning milieu, toezicht en handhaving bij de zwaardere categorieën bedrijven, sloopmeldingen en meldingen Besluit bodemkwaliteit, een ondersteunende rol bij vraagstukken op gebied van duurzaamheid, geluid en bodem en de VTH-plustaken voor de groene wetgeving, de zwemwaterwetgeving en de vergunningverlening Bodem.

De positie van gemeente Opmeer wordt – aldus het coalitieakkoord - heroverwogen voor wat betreft zogenoemde “milieu-plustaken”.

Shared Service Centre ICT DeSom: Het bewerkstelligen van een kwalitatief hoogwaardige en een doelmatige uitvoering door het SSC van de door de gemeenten opgedragen uitvoerende taken en de ondersteuning in de brede zin op het terrein van de ICT en het creëren van de voorwaarden voor een efficiënte bedrijfsvoering en een efficiënte en klantgerichte dienstverlening. Deelnemers buiten Opmeer zijn de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland, Medemblik en Koggenland.

Veiligheidsregio Noord-Holland Noord: Het gezamenlijk behartigen van belangen die de schaal van de individuele gemeenten te boven gaan ten behoeve van de veiligheid van de bevolking in het samenwerkingsgebied. Deelnemers buiten Opmeer zijn de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Drechterland, Enkhuizen, Graft-de Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Langedijk, Medemblik, Schagen, Schermer, Stede Broec en Texel.

GGD Hollands Noorden: Het gezamenlijk behartigen van de belangen, die de schaal van de individuele gemeenten te boven gaan, ten behoeve van de gezondheid van de bevolking in het samenwerkingsgebied. Deelnemers buiten Opmeer zijn de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Drechterland, Enkhuizen, Graft-de Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Langedijk, Medemblik, Schagen, Schermer, Stede Broec en Texel.

Recreatieschap West-Friesland (RSW): Behartigt voor West-Friese gemeenten de belangen van de openluchtrecreatie en het landschap.

Centraal Afvalverwerkingsbedrijf West Friesland: Behartigen van nog enkele resterende taken op het gebied van milieu. Belangrijkste taak echter is het aandeelhouderschap van de HVC namens de CAW-gemeenten. Deelnemers buiten Opmeer zijn de andere zes West-Friese gemeenten.

WerkSaam: WerkSaam West-Friesland is ontstaan uit Op/Maat en is opgericht door de zeven West-Friese gemeenten om uitvoering te geven aan de Participatiewet ingaande 1-1-2015. WerkSaam richt zich op arbeidsparticipatie, begeleide arbeidsparticipatie, inkomensregelingen en voert plus-, extra en overige taken uit voor de deelnemende gemeenten.

Bestuurlijk overleggen

Verder neemt Opmeer deel aan een aantal bestuurlijke overleggen, waarbij moet worden aangetekend dat hieraan ook ambtelijke (voor)overleggen, werkgroepen en dergelijke gekoppeld zijn met een eigen capaciteitsvraag:

Verkeer & Vervoer, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening

en Economie (VVRE): De portefeuillehouders verkeer en vervoer, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en economie werken intensief samen. Daarmee willen ze zo effectief en efficiënt mogelijk de doelen bereiken zoals onder meer in het Pact van West-Friesland zijn weergegeven. De laatste jaren buigen zij zich nadrukkelijk ook over samenwerking op het gebied van duurzaamheid. De betrokken wethouders komen maandelijks bij elkaar.

Met als leidraad het Pact van West-Friesland stellen de wethouders jaarlijks de concrete doelen en acties vast in een jaarplan. De gemeenten hebben de taken verdeeld en afgesproken wie op welk beleidsterrein het initiatief neemt bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid en activiteiten. VVRE neemt geen besluiten. De afzonderlijke colleges behandelen vooraf de voorstellen die het VVRE bespreekt.

Drie wethouders uit het VVRE vertegenwoordigen de regio in het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg Noord-Holland-Noord.

Maatschappelijke Dienstverlening, Volksgezondheid en

Sociale Zaken (MADIVOSA): De regionale samenwerking op het gebied van het sociaal domein heeft de laatste jaren een grote vlucht genomen. Regionale samenwerking is cruciaal om de wettelijke taken op het gebied van de zorg goed uit te kunnen voeren. Ook op het gebied van kunst en cultuur, bibliotheken en regionale media vindt afstemming en samenwerking plaats. Jaarlijks stelt het Madivosa een regionale agenda vast. De wethouders hebben de taken verdeeld en afgesproken wie op welk beleidsterrein het initiatief neemt bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid en activiteiten. Maandelijks komen de wethouders bij elkaar in het Madivosa. Ook het Madivosa-overleg neemt geen besluiten. De afzonderlijke colleges behandelen vooraf de voorstellen die het Madivosa bespreekt.

Centrumconstructies

Opmeer heeft een tweetal centrumconstructies met buurgemeente Medemblik:

Financiële administratie en salarisadministratie. Zowel de financiële administratie als de salarisadministratie worden voor Opmeer uitgevoerd door de gemeente Medemblik. Opmeer fungeert hier dus als 'opdrachtgever'. De uitvoering betekent niet dat Opmeer niets meer van doen heeft met deze taken: zowel in de aanlevering van gegevens, relatie met deeladministraties moeten 'lijntjes' worden onderhouden. Bovendien is contract- of accountmanagement nodig tussen Opmeer en Medemblik. Hier zijn ambtelijke capaciteit en competenties mee gemoeid.

Verder voert Hoorn als centrumgemeente voor de regio taken uit in het sociaal domein, zoals jeugdbeleid en de inkoop van zorgtaken.

Operationele samenwerking

Bovenstaande samenwerkingen hebben een formele basis. Daarnaast wordt op operationeel niveau – steeds intensiever – samengewerkt in lichtere vormen:

De griffier van Hoorn is loco-griffier van Opmeer, als praktische manier om de kwetsbaarheid van Opmeer iets te verminderen.

Op personeelsgebied wordt in 2019 met de zes andere West-Friese gemeenten verder gewerkt aan de doorontwikkeling van de West-Friesland Academie, de regionale traineepool en de klussenbank. Ook wordt jaarlijks de Meester-in-je-werk-week als gezamenlijk project opgepakt. Voor de verdere uitwerking van de garantiebannen, het generatiepact en de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) wordt intensief samengewerkt met de gemeenten Medemblik en Koggenland.

Ook op ICT-gebied wordt samengewerkt met Koggenland en Medemblik, bijvoorbeeld op de functie van Chief Information Security Officer (CISO) of Informatie beveiligingsfunctionaris (IBF). Op dit moment wordt hiervoor 36 uur (1 fte) ingehuurd (16 uur Medemblik, 16 uur Koggenland en 8 uur Opmeer). Het contract loopt in principe tot 1 april 2019. Het is de bedoeling op deze functie vast personeel te werven; de werving loopt reeds. Voorts is met Koggenland en Medemblik een Functionaris voor de Gegevensbescherming (FG) aangesteld als onafhankelijk toezichthouder.

4.2 Regionale samenwerking en de organisatie

Rollen in de samenwerking

De gemeente Opmeer vervult verschillende rollen binnen de regionale samenwerking. De gemeente fungeert als eigenaar, opdrachtgever en (soms) opdrachtnemer. Opmeer is als gemeente mede-eigenaar van de samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband dient bij te dragen aan de doelen en strategie van de gemeente. Opmeer verstrekt daarnaast als opdrachtgever – samen met de samenwerkingspartners – opdrachten aan het samenwerkingsverband. Dit vraagt dat de mogelijk verschillende doelen van de diverse gemeenten vertaald worden tot één heldere opdracht. Tot slot fungeert de gemeente als deelnemer in het samenwerkingsverband soms ook als opdrachtnemer voor de uitvoering van de (gezamenlijke) opdracht.

Opmeer heeft enige taken ondergebracht bij Medemblik, die daarbij dus als ‘centrumgemeente’ fungeert. De gemeente Opmeer heeft hierbij een opdrachtgevende rol, waarbij zij haar doelen helder overbrengt door middel van een opdracht. Hier hoort ook ‘contractmanagement’ bij om gedurende de uitvoering bij te kunnen sturen en als aanspreekpunt te kunnen dienen voor de opdrachtnemer. Ook moeten de ‘eigen’ processen die nog in huis worden uitgevoerd, aansluiting houden op hetgeen door de centrumgemeente wordt uitgevoerd.

Beelden in Opmeer van samenwerking in de regio

De West-Friese samenwerking speelt een belangrijke rol in de gemeente Opmeer: het is een West-Friese gemeente pur sang die vrijwel alle samenwerking binnen of vanuit dit partnerschap vormgeeft. Het bestuur (burgemeester, wethouders) zijn veel ‘buiten de deur’. Burgemeester Nijpels is samen met burgemeester Nieuwenburg van Hoorn bestuurlijk trekkervan het Pact van West-Friesland. De vele bestuurlijke overleggen vereisen wel de nodige voorbereiding (vaak ambtelijk vooroverleg) en het maken van annotaties door de ambtelijke ondersteuning.

Ook de gemeenteraad is betrokken in deze samenwerking. Binnen West-Friesland worden gezamenlijke bijeenkomsten voor raadsleden georganiseerd. De raadsleden van Opmeer rijden daar vaak samen heen. Dat bevordert zowel de interne sfeer en contacten als de opkomst vanuit Opmeer bij deze bijeenkomsten. De raadsleden ervaren op de bijeenkomsten zelf voldoende mogelijkheden om inbreng te leveren. Over het algemeen echter ervaart de raad wel dat zij *volgend* op regionale ambities en plannen is.

De ambtelijke organisatie heeft veel contacten in de regio en ‘draait mee’ in de samenwerkingen. Daarbij wordt een viertal zaken ervaren. In de eerste plaats kost dit ‘meedraaien’ veel tijd en inzet. Dat wordt ook verwacht door de andere West-Friese gemeenten. Echter, van de gemeente Opmeer wordt vaak 1/7 inzet verwacht terwijl de organisatie (ook naar bijvoorbeeld inwonersaantal, financiële capaciteit) minder dan dit aandeel in het totaal heeft. Daarmee wordt Opmeer nogal eens overvraagd. De ambtelijke organisatie van de SED-gemeenten (Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland) draagt regelmatig juist maar één deelnemer bij voor de drie gemeenten. Ten tweede heeft Opmeer door haar geringere omvang vaker medewerkers op een meer generalistisch niveau dan de collega’s van (met name de grotere) andere gemeenten. Dat heeft het voordeel van de ‘helicopterview’ maar het nadeel van de geringere specialistische expertise. Ten derde heeft Opmeer geen strategen in huis, in tegenstelling tot de andere gemeenten. Opmeer doet daardoor alleen via de gemeentesecretaris (en sectorhoofden) mee op het algemene strategische niveau, terwijl de onderwerpen hier wel degelijk ook Opmeer kunnen aangaan. Tot slot als vierde punt nog de verhouding met de interne organisatie: door de werkdruk en het aantal ‘eenpitters’ wordt weinig regionale informatie teruggekoppeld en verbreed binnen de ambtelijke organisatie van Opmeer.

Beelden in de regio van samenwerking met Opmeer

Opmeer wordt in de regio gezien als een kleine, maar toegewijde samenwerkingspartner. De bestuurlijke en de ambtelijke samenwerking in de regio verloopt constructief. Een respondent betitelde dit mede vanuit “een zekere empathie” voor Opmeer als verreweg de kleinste gemeente in de regio.

Daarentegen klinken onder het – in dit onderzoek selectieve- aantal respondenten in de regio ook kritische geluiden; sommige zelfs zeer kritisch. Daarbij wordt Opmeer gezien als (te) klein, en niet alleen niet in staat om taken zelf uit te voeren, maar ook niet om opdrachtgeverschap uit te oefenen. Opmeer, zeggen meerdere respondenten, is onvoldoende in staat om een actieve rol te spelen in het hele spectrum aan overleggen in de regio. Op hoger ambtelijk niveau lukt dat wel; op ‘lager’ en uitvoerend niveau moeten soms keuzes worden gemaakt en die ziet men in de andere gemeenten.

Vanuit de gemeente Medemblik is er in het kader van dit onderzoek op gewezen dat het account- en contractmanagement (nog meer) aandacht moet krijgen. Bij het overdragen van taken is het van belang om wensen en verwachtingen helder te hebben. De bevindingen in de benchmark lijken dit te bevestigen: Opmeer besteedt aan regie- en contractmanagement minder capaciteit dan gemiddeld.

4.3 Opgaven en kansen

Voor een kleine gemeente als Opmeer is regionale samenwerking noodzakelijk; dat realiseert men zich binnen en buiten de gemeente. Bovendien wordt de in West-Friesland sowieso intensief en congruent samengewerkt. Het Pact van West-Friesland zal dit in de komende jaren – als een uitvoeringsagenda is samengesteld – alleen maar versterken.

Samenwerking in de regio in de toekomst

We zien in de naaste toekomst vooral een intensievere samenwerking op inhoud. De thema's van het Pact zijn uitgangspunt.

Minder wordt gesproken over structuren. Vooralsnog houdt men het op een inhoudelijke samenwerking waarbij gemeenten zelf capaciteit inbrengen. Er zijn op dit moment geen plannen in de regio om bestaand of nieuw personeel in een flexpool onder te brengen.

Een ambtelijke fusie-organisatie als eindperspectief wordt door alle omliggende gemeenten van Opmeer – en overigens ook door Opmeer zelf – afgewezen. De ervaringen die men ziet met de SED (Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland) heeft daar ongetwijfeld mee te maken.

Relaties met individuele gemeenten

De gemeente Hoorn geeft in het kader van dit onderzoek aan bereid te zijn om te verkennen of in een centrumconstructie taken zijn over te nemen, als Opmeer daar om vraagt. Zij geeft aan dat medewerkers het leuk vinden om in een kleine(re) gemeente aan de slag te gaan. Wel is de vraag om welke functies het dan gaat. De beide gemeenten Koggenland en Medemblik zien niet direct een betekenisvolle uitbreiding van de huidige samenwerking.

4.4 Conclusies

- Opmeer is een kleine, zelfbewuste speler in West-Friesland. Partners waarderen de gemeente maar zien ook dat Opmeer niet altijd en overal mee kan doen.
- De regio biedt opgaven (meedoen) maar ook kansen. De opgave ligt in het Pact van West-Friesland: van Opmeer zal op een of misschien meerdere onderwerpen 'trekkerschap' worden gevraagd, maar ook op andere onderwerpen zal de gemeente mee moeten doen. De kans is er om samen met de omliggende gemeenten iets moois te realiseren: samen kom je verder. Maar de regio West-Friesland heeft dan weliswaar een gezamenlijke visie vastgesteld, dit betekent niet dat daarmee ook de belangen van de deelnemers zijn gelijkgeschakeld. Binnen de samenwerking moet oog zijn voor de verschillende posities; de lusten en de lasten moeten op een gelijkwaardige wijze worden verdeeld. Die positie moet binnen de samenwerking in de gaten worden gehouden en soms zelfs worden bevochten. Dat vergt een assertieve aanwezigheid van Opmeer in de ambtelijke en bestuurlijke gremia.
- Er zijn verder weinig regionale ontwikkelingen te bespeuren die de organisatie van Opmeer (verder) zouden kunnen ontlasten. Als zij dat wil, zou Opmeer zelf het initiatief moeten nemen om samenwerkingen c.q. het overdragen van taken te initiëren. Die zou kunnen bestaan uit 'lichte' samenwerking op inhoudelijke onderwerpen met Koggenland en Medemblik, een centrumconstructie met Hoorn of het inzetten op een 'zware' samenwerking met heel West-Friesland.

Opties voor de toekomst

Hoofdstuk 5

Nu is een beeld ontstaan van de opgaven en omgeving van Opmeer, zodat een beeld kan worden uitgewerkt van de opties voor de toekomst. Deze worden in dit hoofdstuk geschetst.

5.1 Strategische opgaven voor de organisatie

Wat zijn, gezien het bovenstaande, de uitdagingen waar Opmeer voor staat?

Recapitulerend: welk beeld zien we?

In hoofdstuk 2 zijn de lokale, regionale en landelijke ontwikkelingen belicht en zijn daarbij de consequenties voor de gemeentelijke organisatie van Opmeer langsgelopen. Deze ambities, met name die vanuit de regio en het landelijke niveau onvermijdelijk op Opmeer afkomen, brengen ook in de toekomst uitdagingen met zich mee. Opmeer heeft tot op heden geen strategische koers noch strategische capaciteit om daarmee om te gaan.

In hoofdstuk 3 kwam de gemeentelijke organisatie aan bod. Uitvoeringsgericht, klein, kwetsbaar, staande voor capaciteitsproblemen en vooral ook een ontwikkelopgave. De organisatie kan winnen aan integraliteit en wendbaarheid. Ook is meer strategisch vermogen gewenst om de integrale opgaven te identificeren en van daaruit te werken en – vooral – in de regio te opereren.

Hoofdstuk 4 ging in op de regionale context. Daar zijn eerder, gezien het pact, meer opgaven van te verwachten. In termen van ontlastende ontwikkelingen zien we op korte termijn geen grote bewegingen.

Wat zijn tegen deze achtergrond de belangrijkste, centrale opgaven voor de organisatie van Opmeer? Dat zijn er vier:

1. Opgaven vragen om strategisch vermogen en regievoering

De gemeente Opmeer heeft door de ontwikkelingen te maken met een aantal complexe opgaven. Deze opgaven vragen in de breedte meer strategisch vermogen in de organisatie. Een groot deel van de ambities en vraagstukken die spelen, heeft namelijk oplossingen nodig op regionaal niveau. Dit vraagt strategisch opereren met kennis van de inhoud om de ambities en opgaven van Opmeer te agenderen en te formuleren naar concrete doelen. Vervolgens is regievoering nodig om met partners hier vorm aan te geven en plannen tot uitvoering te brengen. Regievoering kent daarbij verschillende elementen die goed in de organisatie geborgd moet zijn: 1) regie op inhoud en proces, 2) als opdrachtgever voor de uitvoering en 3) op financiën om ook financieel gezond te blijven. Strategisch vermogen en regievoering is nodig op bestuurlijk en ambtelijk niveau met een goed samenspel tussen raad, bestuur en organisatie.

Versterking op dit punt is een herkenbaar thema voor kleine gemeenten. De focus in de ambtelijke organisatie van kleine gemeenten ligt meestal op de uitvoering en bedrijfsvoering, daar waar minder expertise en capaciteit beschikbaar is voor

strategische beleidsvragen en regievoering.

2. Dienstverlening vraagt nabijheid, maar ook goed beleid en een afdoende bedrijfsvoering

De sterke verbinding met de inwoners is een kernkwaliteit van de gemeente Opmeer en haar dienstverlening. De gemeente is in staat dienstverlening dichtbij de inwoners te organiseren. De servicegerichtheid van de gemeente is positief; de waardering is hoog. Tegelijkertijd is het belangrijk om naast servicegerichtheid ook in het oog te houden dat goed beleid noodzakelijk is. Dat beleid komt ook steeds meer in samenspraak met inwoners tot stand (participatie). Daarom, én vanwege de wens van zelfstandigheid kunnen beleidsstukken niet 1:1 worden overgenomen van andere gemeenten. De organisatie moet bovendien goed worden gefaciliteerd in de bedrijfsvoering; al is het alleen maar omdat ook hier sprake is van steeds meer (wettelijke) eisen. Een te eenzijdige scope op uitvoering is dus niet raadzaam.

3. Organisatie vraagt integraliteit en nog meer eigen verantwoordelijkheid

De organisatie van Opmeer is betrekkelijk klein; dit heeft nadelen maar biedt zeker ook kansen. Met een overzichtelijke organisatie op één plek zijn er goede mogelijkheden om integraal samen te werken over de grenzen van taken en beleidsterreinen heen. De huidige maatschappelijke opgaven lopen steeds meer in elkaar over; van de medewerkers wordt steeds meer integraal denken en werken verwacht. Kennisintensief werken vraagt om bundeling van taakvelden waardoor mensen zich meer flexibel daarop kunnen richten. Bovendien betekent een kleine, kwetsbare organisatie sowieso dat medewerkers meer generalistisch (moeten) zijn. Binnen of buiten het huidige sectorenmodel moeten (meer) mogelijkheden komen om meer met elkaar op te trekken. Daarmee wordt meer recht gedaan aan de potentie die een kleine organisatie biedt.

4. Goed samenspel politiek-bestuur en organisatie

Randvoorwaarden voor bestuurlijke zelfstandigheid is financiële gezondheid en een goede bestuurskracht. Het behouden van betaalbaarheid van de uitvoering en voldoende bestuurskracht vraagt een duidelijke prioritering. Bestuurskracht vraagt om een goede samenwerking tussen bestuur en managementteam. Een goed samenspel maakt ingesloten (bureaucratische) patronen overbodig en biedt snelheid en flexibiliteit. Daarnaast is het nodig om het bestuur beter te faciliteren in een strategische bestuurlijke agenda, ook en met name richting de regio. Ook zien we hier een mooie rol van de raad als volksvertegenwoordiger in Opmeer zelf én als mede-vertegenwoordiger van de gemeente in de regio.

5.2 Terugblik op het Overdrachtsdocument

Om de coalitieonderhandelingen na de verkiezingen te ondersteunen en de nieuwe gemeenteraad inhoudelijk richting te geven, is begin 2018 in opdracht van het bestuur, onder eindverantwoordelijkheid van het managementteam van de ambtelijke organisatie een Overdrachtsdocument gemaakt. Het geeft een analyse van omstandigheden en ontwikkelingen om daarmee een basis te bieden voor politiek-bestuurlijke standpuntbepaling en besluitvorming. Hiervoor worden twee scenario's (status quo en doorontwikkeling) geschetst, beide met financiële implicaties.

In deze paragraaf belichten wij de onderdelen van dit Overdrachtsdocument tegen de achtergrond van de bovenstaande bevindingen. Om herhaling van dit document te voorkomen, verwijzen we voor de details naar het Overdrachtsdocument zelf.

5.2.1 Nieuwe ontwikkelingen

In het Overdrachtsdocument wordt een aantal bepalende ontwikkelingen en factoren geschetst die in de – naaste – toekomst van invloed zijn op Opmeer. Deze ontwikkelingen (hogere eisen van dienstverlening, decentralisaties, juridisering, dynamischer arbeidsmarkt, aandacht voor bedrijfsvoering, samenwerkingen) zijn zeer herkenbaar en komen alle terug in het hoofdstuk 2 van dit rapport. In het Overdrachtsdocument wordt veel aandacht gegeven aan het Interbestuurlijk Programma. Terecht, want inderdaad komt vanuit dit akkoord een aantal opgaven op uiteenlopende terreinen op Opmeer af. Ná het uitkomen van het Overdrachtsdocument, pas onlangs, is het Pact van West-Friesland 7.1 uitgekomen. Dat geeft een extra druk op de organisatie; ook hier zal Opmeer in mee moeten.

Verder valt met name op dat in het Overdrachtsdocument geen aandacht wordt gevraagd voor de vraag wat de inhoudelijke strategische visie moet zijn van Opmeer. Welke thema's vindt Opmeer belangrijk, gezien de situatie van de gemeente, de ambities (wat willen we zijn?) en opgaven?

5.2.2 Capaciteitsuitbreiding

Het Overdrachtsdocument vraagt verder aandacht voor capaciteitsvraagstukken in de organisatie en doet een voorstel om deze in een minimum- en maximumvariant (status quo en doorontwikkeling) op te vangen. Per onderdeel van de organisatie gaan we hierop kort in. Daarbij moeten we aantekenen dat de 'minimumvariant' met diverse capaciteitsuitbreidingen reeds bestuurlijk is toegekend voor de jaarschijf 2019. Bovendien zijn ook ná het Overdrachtsdocument nog aanpassingen gevraagd op grond van ontwikkelingen die aanvullende eisen stellen aan de organisatie. Deze illustreren de trend die hieronder ook zichtbaar is: die van een gerechtvaardigde vraag naar meer capaciteit.

Samenlevingszaken

In het sociaal domein wordt de druk op gemeenten door bestaande taken (sinds de decentralisaties per 2015) en nieuwe taken en ontwikkelingen (volumegroei, complexiteit van de maatschappij) steeds groter. Dit heeft zijn weerslag op de organisatie.

Een uitbreiding van de formatie op Zorg en Welzijn – samenhangend met de grote opgaven op dit terrein – is reeds goedgekeurd. Deze uitbreiding stond los van het Overdrachtsdocument.

Publiekszaken heeft met name op de onderdelen Burgerzaken en Documentaire Informatievoorziening (DIV) aangegeven middelen nodig te hebben voor 'going concern' maar vooral de (verdere) ontwikkeling hiervan.

Op DIV geeft Opmeer meer uit dan gemiddeld. De gevraagde uitbreiding is hier incidenteel en hangt samen met de overgangssituatie van fysiek naar digitale archivering. De formatie wordt ingezet voor tijdelijke inhuur voor projecten. Op basis van de doorontwikkeling van de digitalisering van werkprocessen, inhoudelijke ontwikkelingen, personeelsmutaties (pensionering) is de verwachting dat formatie DIV vanaf 2021 weer kan worden teruggebracht.

In de benchmark is zichtbaar dat Opmeer op Burgerzaken minder inzet dan gemiddeld; de gevraagde uitbreiding is zeer verdedigbaar. Ná de totstandkoming van het Overdrachtsdocument is zichtbaar geworden dat de huidige doorontwikkeling van dienstverlening na 2020 moet worden geborgd; dit vergt budget van 1 fte dat tot en met 2020 beschikbaar is. Vanaf 2021 is er hiervoor dus geen budget meer. Verder is capaciteit nodig om het (nieuwe) servicecentrum te bemensen; ook dit is 1 fte.

Grondgebiedzaken

In het Overdrachtsdocument is aangegeven dat de volledige gevolgen van de Omgevingswet (inclusief onderdelen waarover nog onzekerheid bestaat) op dat moment nog niet vertaald konden worden in concrete formatiebehoefte. Dat is nog steeds het geval. Ook kunnen de gevolgen van de Klimaatwet voor de formatieomvang nog niet kunnen worden ingeschat. Dit zijn twee grote ontwikkelingen die deels door de gemeente Opmeer zelf moeten worden opgepakt en mogelijk via West-Friesland (hetgeen niet automatisch betekent dat Opmeer er dan niets in hoeft te investeren).

De capaciteit die wordt gevraagd (en is toegekend) op de afdeling Realisatie en Beheer dient om de werkzaamheden op te vangen die nu al op deze terreinen is ontstaan (zoals klimaatstresstest).

De capaciteit op Handhaving (Wabo en Ruimtelijke Ordening) is kwetsbaar. Zowel nieuwe wetgeving, de juridisering van de maatschappij als de politiek-bestuurlijke vraag spelen een rol in de gevraagde (en dat laatste in de mate van toekenning van de) uitbreiding van handhaving.

Hier speelt verder het beheer en de uitbreiding van het areaal aan wegen. De kosten voor verkeer, vervoer en wegen zijn in de benchmark lager dan gemiddeld, en niet passend bij de werklust van de gemeente. Een vraag om uitbreiding is begrijpelijk, nog afgezien van de automatische uitbreiding door overheveling vanuit het waterschap.

Bestuurs- en organisatieondersteuning

In het Overdrachtsdocument wordt gewezen op meerdere ontwikkelingen die hun weerslag hebben op het werk van de organisatie. Gelet op de toenemende wettelijke vereisten en projecten als Digitale Agenda 2020 en Digitaal werken is de gevraagde uitbreiding herkenbaar.

Verder wordt uitbreiding gevraagd van P&O; een zeer kleine eenheid die aan de lat zal staan voor de organisatieontwikkeling. Verder is het hier goed om zowel de financiële functie als het regie- en contractmanagement verder te versterken om de relatie met Medemblik op dit punt verder te verbeteren. Uit de benchmark blijkt dat Opmeer hier (te) weinig op inzet.

5.2.3 Organisatieontwikkeling

Naast de bovenstaande capaciteitsuitbreidingen wordt in het Overdrachtsdocument ook gevraagd om middelen om de organisatie (verder) te ontwikkelen. Dat is via een aantal onderdelen:

Burgerparticipatie

Terecht wordt in het Overdrachtsdocument signaleerd dat een participatieve benadering met inwoners steeds belangrijker zal zijn. De omgevingswet stelt dit zelfs verplicht. Het gevraagde bedrag is een geschat op basis van circa ¾ fte die dit uiteindelijk zal vragen van de organisatie bij de diverse burgerparticipatietrajecten. Dit bedrag komt boven op wat de medewerkers al geregeld binnen de formatie weten op te vangen.

Wij achten het aannemelijk dat er in de toekomst inderdaad meer van dergelijke trajecten komen. Dit zal capaciteit kosten, maar vooral ook – en belangrijker nog – competenties van medewerkers.

Generatiepact

Opmeer werkt aan een plan voor een generatiepact: een constructie waarbij oudere werknemers minder gaan werken (en een deel van salaris inleveren) om zo ruimte vrij te maken voor jongeren. De verwachting is dat oudere medewerkers hiervan gebruik zullen maken, maar dat door de kleine omvang van de organisatie de financiële vrijval niet voldoende zal zijn om nieuwe mensen in lagere schalen c.q. treden te bekostigen. Daarvoor worden extra middelen gevraagd. Het gevraagde bedrag is 1 fte.

De CAO stimuleert gemeenten te kijken naar de mogelijkheden van een generatiepact. De in de cao genoemde vorm (de zogenoemde 80/90/100-regeling: 80% werken, 90% doorbetaald, 100% pensioenopbouw) is daarbij één van de mogelijkheden. Er komt financiële ruimte vrij als gevolg van de lagere loonkosten bij de herbezitters in verhouding tot de loonkosten van de deelnemers aan het generatiepact. De jongeren die aangenomen worden, komen immers doorgaans in een lagere schaal/trede terecht. Echter, doordat een aantal uren die de deelnemers van het generatiepact minder gaan werken deels wordt doorbetaald en ook de pensioenpremies doorlopen, is het financiële gevolg wel dat slechts een gedeelte van de vrijgekomen uren kan worden herbezet. Bij de geringe aantallen van Opmeer zal inderdaad moeten worden gekozen voor bijplussen; temeer daar hier en daar ook ‘versnippering’ optreedt van senioren hier en daar in de organisatie die minder werken, hetgeen compenserende capaciteit vraagt.

Extra personeelskosten, flexibele schil

Dit betreffen kosten die samenhangen met de veronderstelling dat niet op alle vrijkomende en vereiste uren door vaste medewerkers zullen kunnen worden ingevuld. Een 'flexibele schil' van inhuur betekent meer specialismen, een snellere inzet maar ook hogere kosten. Ook hier hanteert het Overdrachtsdocument een groei richting 2022 tot 1 fte.

Transitiekosten

Het Overdrachtsdocument rekent met een bedrag ten behoeve van transitie binnen de organisatie. Het gaat hier om een richtbedrag.

Organisatieontwikkeling

Dit betreft middelen voor projecten in het kader van de organisatieontwikkeling. Dit vraagt inzet van medewerkers, programmeleiding en geregelde inzet van externen. Dit wordt ingeschat op circa 1 fte en € 20.000 voor externe inzet. Ook is gekozen voor een ingroeimodel.

In ons bovenstaande hoofdstuk over met name het kwalitatieve beeld van de organisatie geven we aan dat inderdaad sprake is van ontwikkelopgaven die in de praktijk blijven liggen. Hierbij wijzen we verder nog op de uitkomst van de benchmark, dat het begrote opleidingsbudget in Opmeer per medewerker bijna de helft lager is dan gemiddeld.

Ontwikkelcapaciteit

Tot slot is in het Overdrachtsdocument sprake van gevraagde ontwikkelcapaciteit. Het gaat hier in de maximumvariant om € 250.000 die is berekend op basis van circa 2/2,5 fte extra inzet in de regio en de gemeentelijke opgaven (bestuursadviseurs/ thema regisseurs), waarbij ook inzet van derden wordt verwacht op specifieke dossiers.

Ten aanzien hiervan verwijzen we naar de bevindingen in de bovenstaande hoofdstukken, om te concluderen dat deze vraag geen slag in de lucht is.

5.2.4 Financiën en risico's

In het Overdrachtsdocument is ook een financiële paragraaf opgenomen met risico's, waarvan een groot deel niet is gekwantificeerd. Voor onze schatting van de financiële situatie van de gemeente verwijzen we naar paragraaf 3.5. De risico's die hier zijn geschetst zijn herkenbaar. Echter, het grootste risico voor de gemeenten op dit moment dat niet in het overzicht is opgenomen, betreft de Algemene uitkering uit het gemeentefonds. Als gevolg van de 'trap-op-trap-af-systematiek' in combinatie met achterblijvende uitgaven van het Rijk, krijgen de gemeenten nu al 1 miljard minder dan de 5 miljard die aan het begin van de kabinetsperiode waren beloofd om – onder meer – de ambities uit het IBP te bekostigen. De structurele inkomsten van Opmeer lijden hier sterk onder, terwijl de opgaven niet navenant minder zullen worden.

5.2.5 Conclusies over het Overdrachtsdocument

- De ontwikkelingen die worden geschetst zijn herkenbaar en gelden zeker voor Opmeer. Inmiddels is het Pact van West-Friesland daar bovenop gekomen. De urgentie van het document over de ontwikkelingen die nopen tot aanpassing van de organisatie is terecht.
- Opvallend is dat geen vraag wordt gesteld naar een visie op de toekomst van Opmeer.
- De gevraagde capaciteitsuitbreidingen sluiten aan bij de ontwikkelingen en algemene opgaven en zijn begrijpelijk. Sterker nog, op basis van de ontwikkelingen in het hoofdstuk 2 van dit rapport en de scope van dit rapport van 10 tot 12 jaar verwachten wij niet dat het blijft bij deze capaciteitsbehoefte.
- De organisatieontwikkeling is inderdaad een onderwerp waar meer op kan en moet worden ingezet, gezien de staat van de organisatie en de komende uitdagingen. Dat leidt tot de 'maximum variant' van het Overdrachtsdocument om voldoende te kunnen ontwikkelen.
- Financieel verwijzen we voor ons beeld naar paragraaf 3.5. Er zijn reserves van Opmeer, maar deze zijn niet onuitputtelijk en kunnen hooguit incidentele uitgaven dekken. De lopende begroting van Opmeer staat onder druk.

5.3 Richtingen en mogelijkheden voor Opmeer

De laatste, maar meest relevante vraag in dit onderzoek is welke mogelijkheden kunnen worden geschetst voor de toekomst van de organisatie van Opmeer. Daarin gaan we hieronder op in. We onderscheiden op basis van de strategische uitdaging voor de organisatie van paragraaf 5.2 een aantal bouwsteen. De gemeente kan hierbij langs de lijnen van het Klaver-6 model naar verschillende elementen kijken: besturing, management, werkprocessen, structuur, organisatiebeleid en personeel.

Voordeel van een geleidelijke aanpak daarbij is met name dat wordt voortborduurd op een koers die reeds is ingeslagen. Er wordt dus niet gepleit voor een kostbare en tijdrovende reorganisatie waarbij de energie meer naar binnen gericht is, maar wel voor een aantal gerichte ingrepen en ontwikkellijnen.

5.3.1 De basis op orde

De mogelijkheden die hieronder worden aangegeven, zijn op strategisch niveau. Het is daarom voorstelbaar dat deze mogelijkheden opgaan voor een deel van de organisatie; de rest is dan 'going concern' met name op de uitvoering van basistaken.

Verder moet worden opgemerkt dat sowieso aanpassingen nodig zijn om de organisatie voor te bereiden op de toekomst. Deze aanpassingen – die in het Overdrachtsdocument zijn onderbouwd – gelden als het 'minimum- scenario'. Inmiddels zijn deze aanpassingen deels toegekend en geïmplementeerd.

Uit de benchmark blijkt verder nog dat de capaciteit die wordt ingezet voor regie en contractmanagement te beperkt is.

Het is dus zaak om sowieso, los van een keuze voor (elementen van) onderstaande richtingen, de 'basis op orde' te brengen en te investeren in een adequate organisatie. Het Overdrachtsdocument in combinatie met de huidige afdelingsplannen biedt daarvoor voldoende aanknopingspunten.

Dat is echter niet voldoende. De structurele, strategische opgaven van de organisatie vragen om een verdergaande visie op de toekomst.

5.3.2 Ontwikkelmogelijkheden voor de organisatie *Structuur en werkprocessen*

Het inrichten, op gang brengen en met name realiseren van de strategische dialoog, zodat een inhoudelijke toekomstvisie op met een duidelijke visie op de eigen ambities in relatie met de regionale context wordt vormgegeven is van belang. Het doorvertalen naar en in lijn brengen van doelstellingen op het niveau van de organisatie, afdeling en individu is noodzakelijk om een doeltreffende en effectieve organisatie te ontwikkelen.

Het is een uitdaging om binnen dit organisatiemodel (sectoraal) te komen tot meer integraliteit en strategisch vermogen. Dat kan met het 'losmaken' van capaciteit of in ieder geval de aansturing van (delen van) capaciteit via programma- of projectmanagers. Een aantal structurele nieuwe functies – of in ieder geval rollen – moet worden geïntroduceerd: het betreft hier programma- en projectmanagers. Verder is het raadzaam om apart capaciteit te richten op strategie; zowel voor de gemeente als richting de regio. Dit vraagt om een apart aangewezen medewerker/ adviseur strategie die zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in regionale overleggrema.

De programma's binnen het programmamanagement zijn dan integrale opgaven in de vorm van thema's; in Opmeer kan dat bijvoorbeeld 'transitie landelijk gebied' zijn, of 'vitale kernen'. De te ontwikkelen toekomstvisie Opmeer 2030 is hiervoor bepalend.

Voor een of meerdere thema's kan hierbij worden aangesloten bij het Pact van West-Friesland, waarbij inzet voor de eigen gemeente wordt gekoppeld aan inzet voor de rest van West-Friesland. De gemeente pakt deze opgaven integraal op en zet daarbij in op programmatisch en projectmatig werken.

Per programma of project kan ook worden ingehuurd voor bijzondere expertise of extra capaciteit die de organisatie niet voorhanden heeft. Daarbij is het management (leidinggeven aan medewerkers, coachen, ontwikkeling) losgekoppeld van de inhoudelijke leiding (zorgen dat een programma en/of projecten worden gerealiseerd, verbindingen leggen en onderhouden met bestuur en partners). Dit kan ook in een matrix-opzet, waarbij vanuit de bestaande organisatie (hetzij tijdelijk, hetzij deeltijds, hetzij voor de duur van programma of project) mensen worden ingezet. Medewerkers en management kunnen dan deels voor een project, en deels in de staande organisatie taken vervullen. Dit kan ook onderdeel zijn van een groepspad naar een volledig opgavegerichte organisatie.

Een – op dit moment meer theoretische – mogelijkheid is ook om taken op afstand te plaatsen. Dat kan dan gaan om beleid, uitvoering en/of bedrijfsvoering, waarbij de belangrijkste afweging is dat de gemeente het zelf niet op voldoende niveau kan uitvoeren. Taken die zelf kunnen worden gedaan blijven bij de gemeente.

De mogelijkheid om dit structureel gericht in te voeren is theoretisch, omdat in de regio geen initiatieven zijn om op grotere schaal capaciteit te bundelen of voor elkaar over te nemen. De mogelijkheid blijft daarmee beperkt tot mogelijke centrumconstructies met Hoorn, en/of het in te toekomst concentreren van werkzaamheden in het kader van het Pact 7.1 bij gemeenten.

Management en besturing

Op het gebied van besturing kan de gemeente (meer) inzetten op autonomie, vertrouwen en eigenaarschap van medewerkers laag in de organisatie. Op die manier kan de organisatie meer gebruik maken van de sterke eigenschappen van de gemeente, die gelegen zijn in de cultuur en aard van de organisatie: korte lijntjes en een ondernemend karakter.

Dit vraagt om een hoog niveau (hoge vakbekwaamheid en verantwoordelijkheidsgevoel) van het personeel en een leiderschapsstijl waarbij vertrouwen, coachen en inspireren centraal staan. Het niveau van het personeel gaat over de prestaties en potentieel van medewerkers: in hoeverre beschikt het personeel op dit moment over de benodigde eisen (zoals motivatie, kennis, vaardigheden) en, kijkend naar de toekomst, in welke mate is het personeel in staat zich te ontwikkelen naar het profiel van de medewerker van de toekomst met de daarbij horende competenties?

Voor wat betreft de leiderschapsstijl is de mate waarin leidinggevend in staat zijn om het gedrag van hun medewerkers te beïnvloeden cruciaal. In een organisatie waarbij een hoge mate van autonomie de standaard is, delegeren en inspireren leiders. Over het algemeen is de bekwaamheid en bereidheid van medewerkers echter niet over de hele linie op een dergelijk niveau dat dit vanzelfsprekend is, waardoor een appel wordt gedaan op het vermogen van leiders om situationeel te leiden – en tegelijkertijd hun medewerkers te ontwikkelen naar het gewenste volwassenheidsniveau.

Dit vergt niet alleen ontwikkeling van leiderschap, maar ook van het totale ‘systeem’ daaromheen. Denk bijvoorbeeld aan ‘de-bureaucratisering’ van werkprocessen (‘afvinken’ elimineren), personeel (juiste persoon met juiste motivatie en competenties op de juiste plek), structuur (duidelijke taken en verantwoordelijkheden van medewerkers), enzovoorts.

Tot slot blijkt uit de benchmark dat directie en management verhoudingsgewijs groter zijn dan bij vergelijkbare gemeenten. Er lijken daarmee mogelijkheden te zijn om met herschikkingen capaciteit vrij te maken voor aansturing van programma’s en projecten. Het is daarom raadzaam om te onderzoeken in welke mate taken en verantwoordelijkheden herschikt kunnen worden. Dit kan op verschillende manieren. De eerste manier is grondig en grenst aan organisatie-ontwerpen. Hierbij wordt vanuit de ontwikkelingen en strategische doelstellingen een vertaling gemaakt naar de werkgebieden van de organisatie om vervolgens te onderzoeken hoe arbeid, besturing en coördinatie het best ingericht kan worden. Een meer gekaderde manier is de huidige taakgebieden en werkzaamheden inzichtelijk maken, waardoor het ‘verschuiven’ van taken en werkzaamheden mogelijk wordt.

Personeel

Het aantrekken, ontwikkelen en behouden van personeel (met name op sleutelposities, maar ook de ‘reguliere’ functies), het zoeken naar een oplossing voor de continuering van werk, het ontwikkelen van strategisch vermogen, het ontwikkelen van nieuwe competenties, vaardigheden, regisseurs en realisatiekracht zijn de uitdagingen die er liggen.

Het aantrekken, behouden en ontwikkelen van personeel komt terug in een te ontwikkelen Employee Value Proposition (EVP): wat heeft de ambtelijke organisatie te bieden, in ruil voor het talent op de arbeidsmarkt? Een sterke EVP zorgt ervoor dat talent zich bindt aan de organisatie en raakt aan alle vlakken van HR-beleid: opleiding en ontwikkelmogelijkheden, werving en selectie, arbeidsvoorwaarden, cultuur, prestatie en beoordeling, leiderschap, enzovoorts. Het is voor de gemeente van belang om hier een duidelijke visie op te vormen – én om dit te communiceren naar de arbeidsmarkt. Dat de gemeente Opmeer een kleine gemeente is, hoeft daarbij helemaal niet over de hele linie een nadeel te zijn. Het biedt – jonge – medewerkers de mogelijkheid om snel in aanraking te komen met een breed spectrum aan onderwerpen, snel resultaat te zien dichtbij de inwoners, actief de gemeente te vertegenwoordigen in de regio en veel verantwoordelijkheid te krijgen.

De EVP bedenken en communiceren is één, het uitvoeren is een tweede. Wanneer de organisatie een sterke en duidelijke EVP heeft opgesteld, is het de uitdaging om ideeën om te zetten in realiteit, en om die realiteit om te zetten in positieve percepties van (potentiële) medewerkers. Dit vraagt om een HR-beleidsplan waarbij het aantrekken, ontwikkelen en vasthouden van talent op verschillende niveaus in de organisatie centraal.

Het is tegenwoordig niet meer ondenkbaar dat hierin met concurrerende collega-gemeenten wordt opgetrokken, aangezien arbeidsmarkten over het algemeen een sterk regionaal karakter hebben – en dus ook regionaal aan te spreken zijn. Op intergemeentelijk niveau is meer mogelijk (zoals de West-Friesland Academie), alhoewel de gemeente zichzelf wel dient te blijven onderscheiden van andere gemeenten wil het aantrekkelijk worden en blijven voor talent. Het opstellen van een regionale Human Capital Roadmap (als het ware strategische personeelsplanning op regionaal/groepsniveau) en een regionale aanpak, kan hierin versterkend werken.

Een uitdaging voor de gemeente Opmeer is om de beschikbare personeelscapaciteit optimaal in te zetten en om ervoor te zorgen dat zoveel als mogelijk het werk gecontinueerd wordt. Dit kan de gemeente doen door zich naar een effectieve en efficiënte organisatie te ontwikkelen en de druk op de ambtelijke organisatie zoveel als mogelijk te verlichten. Ook hierbij geldt dat de organisatie werkzaamheden die niet waarde toevoegend of noodzakelijk zijn zoveel mogelijk elimineert. Het continueren van werk vraagt om sturing op personeelsinzet (met name aantrekken en behouden), focus op gezondheid van medewerkers en zorgen dat de juiste persoon op de juiste plek zit, zodat er geen talent verloren gaat – en zodat werk zo efficiënt mogelijk wordt uitgevoerd. Ondanks grip op de inzet van personeel heeft elke organisatie te kampen met acute en onvoorziene uitval. In het geval van de gemeente Opmeer is onvoorziene acute uitval kritisch voor het functioneren van een afdeling. Daarom is het zaak dat de organisatie in staat is om deze klappen op te vangen. Dit betekent dat zoveel als mogelijk wordt geanticipeerd op verwachte uitstroom en dat er een actieplan is voor posities die onvoorzien vacant worden. Dit kan bereikt worden door bijvoorbeeld samen te werken met collegagemeenten, commerciële partijen en verenigingen zoals VNG.

De ontwikkelopgave vergt niet alleen capaciteit, maar ook nieuwe competenties bij medewerkers. Met de netwerksamenleving en de veranderingen uit de omgeving in het achterhoofd, is de moderne ambtenaar scherp op het resultaat en zijn opgaven leidend. Tegelijkertijd is de ambtenaar een kennishouder op zijn of haar gebied, wil hij geloofwaardig overkomen. Vanwege de toenemende nadruk op samenwerking is emotionele intelligentie en betrouwbaarheid steeds meer van belang. Zo bouwt de moderne ambtenaar aan partnerschappen en cocreaties. De moderne ambtenaar is zich bewust van de omgeving en spot kansen, continu arena's scannend waarin de gemeente opereert en waar beleid gestalte krijgt. De ambtenaar is politiek bekwaam: begrijpend, dienend én beïnvloedend.

De ambtenaar begrijpt ook 'nieuwe politiek' waarin visies, coalities en momentum rond de vervulling van maatschappelijke opgaven tot stand komen: in de buurt, op het internet, rond een kwestie. Tot slot zijn transparantie, toegankelijkheid, verbonden en verbindend kerncompetenties. De ambtenaar zoekt naar verantwoording, is intern en extern zichtbaar en betrokken in netwerken en benut verschillen door te accepteren dat meervoudigheid in de netwerksamenleving onvermijdelijk is.

Dit is een greep van competenties die passen bij de ambtenaar 3.0, die treffend beschrijven welk gedrag wordt verwacht van ambtenaren in de hedendaagse samenleving. Het ontwikkelen en sturen op deze competenties vraagt om coachend leiderschap en een aanpassing van het beschikbare HR-beleid en instrumentarium. Denk aan werving en selectie, performance management, opleiding en ontwikkeling en management development.

Tot slot zal de komst van een aantal nieuwe functies ingepast moeten worden binnen de organisatie. Als gevolg van de ontwikkelingen en uitdagingen van gemeenten zullen regisseurs een stevigere rol krijgen binnen de gemeenten. Deze medewerkers brengen mensen en/of partijen met elkaar in contact om resultaten te bereiken, inspireren mensen en/of partijen tot duurzame samenwerking en geven sturing aan samenwerkingsverbanden. Het vormgeven van nieuwe functies en gedragingen en het aantrekken en ontwikkelen van medewerkers naar deze rollen vergt aandacht van HR en management.

Personeel- en organisatiebeleid en -uitvoering

Organisatieontwikkeling is het centrale thema voor de gemeente Opmeer. Het is daarom van vitaal belang voor de gemeente dat de strategische uitdagingen consequent worden vertaald naar concrete en passende activiteiten die bijdragen aan het behalen van doelstellingen, dat de gemeente op organisatieniveau de competenties identificeert en ontwikkelt om de slagkracht van de organisatie te realiseren, en dat de veranderingen die hiervoor noodzakelijk zijn in gang worden gezet en adequaat worden begeleidt. Deze ingrediënten vormen tezamen de basis voor een toekomstbestendige ambtelijke organisatie.

Meer expliciet betekent dit dat de gemeente uitstekend in staat moet zijn om relevante externe ontwikkelingen te identificeren, vertalen naar doelstellingen en bijpassend beleid en hieraan uitvoering kan geven, zodat resultaten tijdig en conform afspraak worden behaald. Dit vraagt om strategisch vermogen, organisatiesensitiviteit en leiderschap. Het identificeren en ontwikkelen van competenties vraagt twee zaken.

Enerzijds is dit het op strategische lijnen onderzoeken en vaststellen van competenties die garant staan voor duurzaam succes van de organisatie, zoals snelheid, wendbaarheid, nabijheid van dienstverlening. Het versterken van deze competenties vraagt om continue relevante ontwikkelprogramma's. Wat is ervoor nodig op het gebied van structuur, werkprocessen, cultuur, personeel, beleid, besturing en management om de organisatie te laten excelleren?

Anderzijds vraagt dit om een adequate sturing op talent(ontwikkeling). Hierbij gaat het om het in kaart brengen van het huidige aanbod en de toekomstige vraag, en het aantrekken, ontwikkelen en vasthouden van talent. Dit vraagt een duidelijke visie op talent en inzicht in de kwaliteit van de organisatie.

Tot slot vraagt het initiëren en begeleiden van verandering om verandermanagement op het niveau van de organisatie en het individu. Dit betekent onder andere dat het belang van verandering wordt gezien en erkend ('burning platform'), dat er een krachtige coalitie wordt gevormd, dat er visie op verandering bestaat, dat deze tijdig en overtuigend gecommuniceerd wordt, dat de verandering gaat 'leven', dat er progressie wordt geboekt en dat de verandering onderdeel wordt van het dagelijks werk. Daar oplossingen voor uitdagingen over het algemeen uitstekend bedacht worden, faalt een groot aandeel van verandering in de uitvoering. Toewijding en kunde is daarom noodzakelijk voor het succesvol veranderen van organisaties.

Bestuur

Het bestuur zal zich meer moeten concentreren op waardengedreven besturen. De organisatie richt zich dan op het te leveren maatschappelijk resultaat dat daarbij hoort, in nauwe verbinding met politiek-bestuurlijke opdrachtgevers, maatschappelijke stakeholders en de regio.

Het bestuur zal zich dus (meer) moeten richten op grote (ook regionale) opgaven om aan te sluiten bij dat integrale en opvegerichte werken van de organisatie.

Aansluitend hierop is het van belang dat er een lerende cultuur ontstaat: fouten maken mag, leren móét. Evaluatie en reflectie staan centraal. De ambtelijke organisatie is gericht op continue verbetering, waarbij het bestuur die cultuur bevordert en beschermt. Alleen op deze manier kan de organisatie ervoor zorgen dat de veranderingen in de omgeving niet aan de organisatie voorbij gaan, waarna inhalen onmogelijk is.

Tot slot is ook het bestuur (pro)actief in de regio, aangezien afhankelijkheden in de omgeving toenemen. Bestuurlijke arena's vormen de vruchtbare grond voor regionale samenwerking, hetgeen ook van het bestuur vraagt dat zij partnerschappen vormen.

5.3.3 Factoren bij de uitwerking

Randvoorwaarden

Aan deze scenario's is een aantal randvoorwaarden verbonden:

- Dit is geen tekentafelproject voor een nieuwe organisatie. Vertrekpunt is de huidige situatie met het huidige bestand aan medewerkers. Dat vergt voor veel mensen inzetten op ontwikkeling, misschien afscheid nemen van mensen, en het aantrekken van anderen.
- Arbeidsmarkt. In de huidige arbeidsmarkt is het lastig om goed personeel op niveau te kunnen aantrekken. De beperkte omvang van Opmeer (en daarmee zowel financieringsmogelijkheden als loonbouw) vormt een beperkende factor. De ontwikkeling van een bovengenoemde Employee Value Proposition kan helpen.
- Regionale ontwikkelingen moeten wel de kans bieden. Op dit moment is het zoals gezegd een vraag of in de regio bereidheid en mogelijkheden zijn om taken over te nemen en/of op een andere manier samen te werken. De uitwerking van de uitvoeringsagenda van het Pact 7.1 biedt wellicht nieuwe mogelijkheden om dit op de kaart te zetten en regionaal te ontwikkelen.

Financieringsmogelijkheden

Om deze mogelijkheden structureel te kunnen bekostigen, zijn additionele middelen noodzakelijk, die oplopen naarmate de bovenstaande uitdagingen snel en omvattend worden opgepakt. Manieren om deze middelen te verkrijgen zijn:

1. Inzet incidenteel geld. Gezien de financiële positie van Opmeer is er enige incidentele ruimte; zie hiervoor paragraaf 3.5.
2. OZB verhogen. Ondanks de (verhoudingsgewijs zeer) hoge lastendruk, is er ruimte om de OZB te verhogen. Dit is een politieke keuze die wordt beperkt door uitspraken in het coalitieakkoord hierover.
3. Voorzieningenniveau aanpassen. Dit is een politieke discussie.

Tot slot

De gemeente Opmeer blijft een kleine organisatie met vooral veel kracht op beheer, maar die telkens van buiten zal worden geconfronteerd met nieuwe ambities en opgaven. Het risico is zeer groot dat telkens méér moet worden geïnvesteerd. Op lange termijn biedt dit dan geen duurzame oplossing voor toenemende druk en wat dit vraagt aan verandering in de organisatie.

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 6



6.1 Conclusies

Ambities en opgaven stapelen zich op

- Er komt een reeks aan ambities en opgaven op Opmeer af. Daarbij zijn de ambities die Opmeer zichzelf heeft gesteld overzichtelijk. Maar niet alleen de beperkte ambities van de gemeente Opmeer zelf hebben hun effect op de organisatie. Het gaat vooral ook om regionale ambities en landelijke ontwikkelingen die hun weerslag hebben. Zichtbaar is dat de gemeente Opmeer wordt ‘ingehaald’ door regionale en landelijke ambities waar de gemeente hoe dan ook in mee moet.
- De druk op de gemeente zal alleen nog maar toenemen; we zien steeds méér ambities op regionaal en landelijk niveau. De mogelijkheden voor een zelfstandig Opmeer om deze druk weg te nemen door zelf (nog) minder ambitie te tonen, zijn beperkt.
- Op dit moment heeft de gemeente Opmeer hierop nog geen strategisch antwoord. Opmeer heeft geen inhoudelijke toekomstvisie en daarmee keuzes gemaakt in wat écht prioritair is. Door dit gebrek aan strategische keuzes komt alles op Opmeer af als een even grote opgave. Bij zelfstandigheid hoort dat de gemeente juist zelf de richting uitzet.
- De kernvraag is dus niet alleen: wat voor gemeente moet je zijn en welke organisatie is daarop toegerust, maar ook en vooral: wat voor gemeente wil je zijn en welke organisatie hoort daarbij.

Organisatie: kleine beheergemeente onder druk

- De personeelscapaciteit van de gemeente Opmeer staat onder druk om zowel reguliere wettelijke taken uit te voeren als (regionale en landelijke) ambities te realiseren. De organisatie heeft weinig capaciteit en specialismen in huis en krimpt iets door vacatures. Daardoor neemt zij haar toevlucht tot inhuur en het beleggen van taken bij derden.
- Aansluitend op bovengenoemde ontwikkelingen zal het werk veranderen als gevolg van digitalisering, samenwerking in de regio en participatie, hetgeen zijn weerslag heeft op de te ontwikkelen competenties van medewerkers. Een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken vraagt daarnaast integraal werken. Dit geldt ook voor strategisch vermogen.

- De bevindingen rond de organisatie zullen op langere termijn de ambities bedreigen om inhoudelijk zelfstandig te blijven functioneren, alert aan te passen op de omgeving, samen te werken met partners en om een kwalitatief goede bijdrage te leveren aan de regionale agenda. De ambitie om een organisatie te zijn die kennis genereert, ontsluit en deelt vereist een ontwikkeling van de organisatie en haar mensen. Deze komt in het gedrang doordat de organisatie hiertoe onvoldoende focus en capaciteit lijkt vrij te kunnen maken om zich hiertoe in te zetten.

Financieel: eenmalig enige ruimte, structureel alleen met verhoging OZB en/of bezuinigen

- Voor wat betreft de vermogenspositie staat Opmeer er goed voor, al zijn de meeste reserves ‘beklemd’. De ruimte in de algemene reserve dient als buffer tegen risico’s.
- De exploitatie daarentegen kent een minder sterk beeld. Structureel gezien lijkt de financiële ruimte van de gemeente Opmeer beperkt. De OZB is onder het landelijk gemiddelde; daar is wel rek.
- Een alternatief om middelen vrij te maken is vanzelfsprekend bezuinigen.

Regionaal zijn er inhoudelijk kansen met organisatorische opgaven

- Opmeer is een kleine, zelfbewuste speler in West-Friesland; zij wordt gewaardeerd maar het wordt gezien dat het door de geringere capaciteit moeite kost om volledig mee te komen.
- De regio biedt opgaven (meedoen) maar ook kansen. De opgave ligt in het Pact van West-Friesland: van Opmeer zal op een of misschien meerdere onderwerpen ‘trekkerschap’ worden gevraagd, maar ook op andere onderwerpen zal de gemeente mee moeten doen. De kans is er om samen met de omliggende gemeenten iets moois te realiseren: samen kom je verder. Er is wel een assertieve aanwezigheid van Opmeer in de ambtelijke en bestuurlijke gremia nodig.
- Er zijn weinig regionale ontwikkelingen te bespeuren die de organisatie van Opmeer (verder) zouden kunnen ontlasten. Als zij dat wil, zou Opmeer zelf het initiatief moeten nemen om samenwerkingen c.q. het overdragen van taken te initiëren.

Toekomstige opgaven en mogelijkheden vergen investeringen in de organisatie

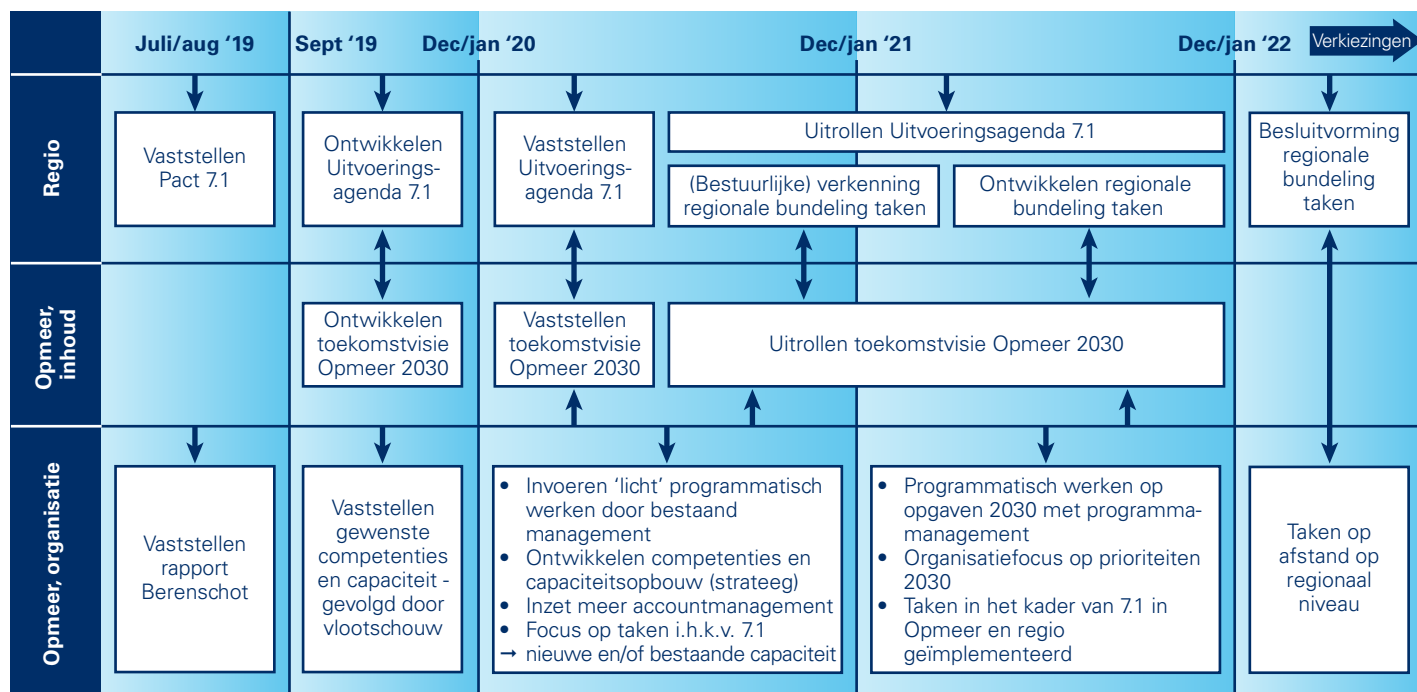
- Als vier belangrijkste, centrale opgaven voor de organisatie van Opmeer zien we het volgende:
 - De opgaven vragen om strategisch vermogen en regievoering. Die borgen een zelfstandige positie; voor de eigen gemeente en ook in het regionale krachtenveld.
 - De dienstverlening vraagt nabijheid, maar ook goed beleid en een afdoende bedrijfsvoering; deze vragen alle drie aandacht om een echt zelfstandige gemeente te zijn.
 - De (kleine) organisatie vraagt integraliteit en nog meer eigen verantwoordelijkheid.
 - Een goed samenspel tussen politiek-bestuur en organisatie: hier moet sprake zijn van een doorlopende lijn.
- Het Overdrachtsdocument vraagt om capaciteits-uitbreidingen die aansluiten aan bij de ontwikkelingen en algemene opgaven; gecombineerd met de stand van de organisatie is de geschetste urgentie begrijpelijk en terecht. Gegeven de externe ontwikkelingen in de komende 10 tot 12 jaar zal het ook niet bij deze behoefte aan meer capaciteit blijven. Ook de organisatieontwikkeling is inderdaad een onderwerp waar meer op kan worden ingezet, gezien de staat van de organisatie en de komende uitdagingen. Deze noodzakelijke ontwikkeling leidt tot de maximum variant.
- Om de toekomst aan te kunnen gaan moet de basis op orde worden gebracht. Dat is echter – zeker in de toekomst met de toenemende uitdagingen – niet voldoende.
- Voor de middellange termijn ligt er een (groot) aantal mogelijkheden om de organisatie te ontwikkelen.

6.2 Aanbevelingen

We zetten hier de belangrijkste aanbevelingen nog eenmaal kortweg op een rij:

1. Stel een inhoudelijke toekomstvisie op voor de gemeente met een duidelijke visie op de eigen ambities in relatie met de regionale context. De Toekomstvisie Opmeer 2030 is al opgenomen in het coalitieakkoord. Maak hier vaart mee; het geeft richting aan waar de gemeente inhoudelijk heen wil. Keuzes in de organisatie (waar zetten we op in en wat zetten we op een lager pitje) en de regio (waar doen we aan mee, waar willen we trekker zijn binnen het Pact 7.1 en waar volgend) kunnen daarvan worden afgeleid.
2. Voer het Overdrachtsdocument uit. Ontwikkel de organisatie verder langs de lijnen die zijn uitgewerkt in de maximum variant van het Overdrachtsdocument; dit is een actie die sowieso moet gebeuren als 'basis op orde' om de huidige uitdagingen het hoofd te bieden.
3. Alleen de basis op orde zal zeker in de verdere toekomst niet voldoende zijn. Zet in op een versterking van de organisatie in strategisch vermogen en integraal werken. Begin alvast met de belangrijkste opgaven en thema's. Richt hier programma's en projecten op in en stuur hier apart op via programma- en/of projectmanagers. Stel ook een strategie aan die aan de slag gaat met de thema's, de ontwikkeling van de toekomstvisie en de aansluiting bij de regio op strategisch niveau. Begin licht, en bouw dit in de loop van de tijd uit.
4. Bekijk de samenwerkingsmogelijkheden in de regio. Ga hiermee - in de eerste plaats als bestuurders van de zeven West-Friese gemeenten – aan de slag in het kader van de uitvoeringsagenda van het Pact 7.1.
5. Hou er rekening mee dat de ambities en opgaven op termijn alleen maar zullen toenemen. Onderken de urgentie en de betekenis ervan voor de organisatie.

Een samenhangende tijdlijn ziet er dan als volgt uit:



Bijlage

Bijlagen

Uitleg Benchmark

1. Doel en methodiek

Doel van de benchmark

Het doel van een benchmark is inzicht bieden in de relatieve kosten en formatie van de organisatie. Het uitvoeren van een benchmark heeft als resultaat dat er objectieve vergelijkingsinformatie beschikbaar komt. De uitkomsten zijn een eerste handvat voor objectieve discussie en geen ‘finaal oordeel’ over de organisatie. Daarnaast kunnen de uitkomsten van de benchmark een basis bieden voor normering, sturing en inrichting van het primaire proces. Het geeft ook focus voor mogelijk vervolgonderzoek.

Waarde en beperkingen

De benchmark geeft een eerste indruk van de organisatie en is daarmee geen oordeel. Er zijn allerlei factoren van invloed op de kosten en formatie van de gemeente:

- omgevingskenmerken
- ambities
- kwaliteit/dienstverleningsniveau
- organisatie/sturingsmodel
- historie
- betaalbaarheid
- etc.

Deze factoren kunnen afwijkingen ten opzichte van de referentiegroep verklaren. De uitkomsten van de benchmark moeten in het licht van deze beperkingen gezien worden.

Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag voor het benchmarkonderzoek luidt als volgt: Hoe verhouden de kosten en formatie per taak (primaire proces en overhead) van de organisatie zich tot die van andere, vergelijkbare gemeenten?

De peildatum van het gehanteerde onderzoek voor de gemeente Opmeer betreft de begroting 2019. Voor de vastgestelde formatie is als peildatum 1-1-2019 aangehouden.

Methodiek

Berenschot brengt sinds 2002 de formatie van gemeenten in kaart. In 2015 zijn we gestart met een vernieuwde benchmark, waarin rekening is gehouden met (recente) ontwikkelingen bij gemeenten, zoals de decentralisaties, samenwerkingsverbanden en taken belegd bij derden. In onze vernieuwde benchmark staan daarom de apparaatskosten centraal. Onder apparaatskosten verstaan wij de volgende kosten :

- loonkosten
- inhuurkosten
- materiële kosten
- kosten van taken belegd bij derden
- gecorrigeerd voor opbrengsten uit diensten voor derden

Daarnaast biedt de benchmark inzicht in de formatie en werklastbepalende factoren. De benchmark sluit aan bij de vernieuwde BBV-indeling.

De gemeente Opmeer heeft de vragenlijst ingevuld. Daarna heeft Berenschot een eerste validatieslag gedaan op basis van de vragenlijst om zeker te weten dat alle kosten en formatie meegenomen zijn. Tevens is Berenschot langs geweest om de eerste uitkomsten te valideren, om er zeker van te zijn dat de juiste vergelijking wordt gemaakt. Daarna zijn er nog enkele wijzigingen doorgevoerd en zijn de definitieve uitkomsten gepresenteerd in het MT.

De uitkomsten die opgenomen zijn in de hoofdrapportage betreffen de definitieve uitkomsten op hoofdlijnen van de benchmark. Daarnaast is er een bijlage opgenomen met daarin de benchmarkrapportage op detailniveau.

Wat meten we?

De benchmark kent een uniforme indeling voor het primaire proces en de overhead.

Primaire proces

Het primaire proces kan gedefinieerd worden als het geheel aan diensten en voorzieningen dat door een gemeente geboden wordt aan de burgers. Deze gemeentelijke taken zijn uitgesplitst naar de volgende 24 clusters:

- Cluster 1: Burgerzaken
- Cluster 2: Openbare orde en veiligheid
- Cluster 3: Verkeer, vervoer en wegen
- Cluster 4: Parkeren
- Cluster 5: Water
- Cluster 6: Economische Zaken
- Cluster 7: Educatie
- Cluster 8: Kunst, Cultuur en Oudheidkunde
- Cluster 9: Sport
- Cluster 10: Groen
- Cluster 11: Recreatie en ontspanning
- Cluster 12: Sociale voorzieningen
- Cluster 13: Wmo
- Cluster 14: Jeugd
- Cluster 15: Opvang en Welzijn
- Cluster 16: Volksgezondheid
- Cluster 17: Afval
- Cluster 18: Riolerings
- Cluster 19: Fysiek milieu en duurzaamheid
- Cluster 20: Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
- Cluster 21: Bouwgrondexploitatie en GEO-informatie
- Cluster 22: Wabo
- Cluster 23: Belastingen en WOZ
- Cluster 24: Griffie, raad en rekenkamer

Overhead

De overhead wordt gedefinieerd als het geheel van functies dat gericht is op sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Overheadfuncties staan niet rechtstreeks ten dienste van de burger, maar leveren indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie.

Deze overheadtaken zijn uitgesplitst naar de volgende 11 categorieën:

1. Directie en management primair proces
2. Secretariaten primair proces
3. Bestuurszaken en bestuursondersteuning
4. Personeel en organisatie
5. Financiën en control
6. Informatisering en automatisering
7. Juridische zaken
8. Communicatie
9. Kwaliteitszorg
10. Facilitaire dienst
11. Inkoop

Daarnaast vragen we ook de materiële kosten van Informatisering en Automatisering uit, evenals de huisvestingskosten van het gemeentekantoor.

Hoe maken we het vergelijkbaar?

Gemeenten zijn boeiende, maar ook complexe en diverse organisaties: elke gemeente is uniek. Doordat niet de organisatiestructuur van een gemeente maar de uniforme indeling in clusters en overheadcategorieën leidend is, kunnen wij goed valideren of alle gegevens juist zijn ingevuld door de organisatie.

Door rekening te houden met verschillen in omvang, bevolkingsdichtheid, sociale structuur, centrumfunctie en het percentage taken belegd bij derden kunnen we een referentiegroep op maat samen stellen. Hierbij dient wel aangemerkt te worden dat het inwoneraantal de belangrijkste factor is voor het samenstellen van de referentiegroep.

Als laatste wordt rekening gehouden met verschillen in uitbesteding door in de vergelijking de apparaatskosten centraal te stellen.

2. Definities

Definitie apparaatskosten

In de benchmark rekenen wij tot de apparaatskosten de volgende componenten:

- Loonkosten personeel
- Materiële kosten
- Inhuurkosten
- Kosten taken belegd bij derden
- Personeel dat zich inzet voor derden
- Opbrengsten uit diensten voor derden door personeel

Loonkosten personeel

Wij gaan uit van het verwachte bruto jaarsalaris, inclusief alle toeslagen, zoals vakantiegeld, sociale lasten, pensioenpremies over het gehele jaar. Niet: de zogenaamde 'overige personele lasten', zoals opleidingsbudgetten, reis- en verblijfkosten en kosten voor werving en selectie.

Materiële kosten

Hieronder verstaan we alle vastgoed gerelateerde kosten, zoals kapitaallasten, huur, beheer en onderhoud van gebouwen, machines en inventaris, toevoegingen aan onderhoudsvoorzieningen en overige huisvestingskosten. Vastgoed gerelateerde opbrengsten (bijv. verhuur van een locatie) worden in mindering gebracht op de kosten. Naast de vastgoed gerelateerde kosten rekenen wij het ook het wagenpark van de groenvoorziening, afvalinzameling, straatreiniging etc. (inclusief bijbehorende brandstofkosten) tot de materiële kosten.

Inhuurkosten

Tot inhuurkosten rekenen wij alle kosten van inhuur bij het uitvoeren van extra taken/projecten. Hierbij geldt dat de formatie die wordt ingehuurd hiërarchisch wordt aangestuurd door de organisatie. Specifieke projectkennis of vaardigheden zijn niet of onvoldoende beschikbaar binnen de eigen organisatie en worden daarom ingehuurd. Tot inhuur rekenen wij niet: vervangingsinhuur (o.a. bij ziekte, zwangerschapsverlof, openstaande vacatures). Deze inhuur nemen wij niet mee om een dubbeltelling met de vastgestelde formatie te voorkomen.

Kosten taken belegd bij derden

Dit betreft de kosten van taken die door uw gemeente structureel zijn uitbesteed aan een externe of private partij of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling (o.a. een Intergemeentelijke Sociale Dienst of Veiligheidsregio). Het gaat om taken die worden uitgevoerd door medewerkers die niet hiërarchisch worden aangestuurd binnen de gemeentelijke organisatie.

Wij rekenen hiertoe de totale kosten van uitbesteding, dus zowel de personele als ook de materiële kosten. Alle taken met betrekking tot vastgoed gerelateerd beheer en onderhoud die zijn belegd bij derden rekenen wij tot de materiële kosten.

Opbrengsten uit diensten voor derden door eigen personeel

Dit betreft alleen de opbrengsten van personele 'uithuur'.

Niet: de opbrengsten van verhuur van locaties, of verkoop van artikelen, et cetera.

Definitie type taken

In het primaire proces maken we een uitsplitsing naar de volgende vier type taken:

- Uitvoering
- Beleid/strategie/advies/subsidieverlening
- Regie (directievoering over uitbesteding) en contractmanagement
- Vergunningverlening

Uitvoering

Hiertoe rekenen wij de volgende taken en functies:

- Uitvoerende werkzaamheden die in de openbare ruimte worden verricht (o.a. onderhoud groen, straatreiniging, beheer en onderhoud van riolen, wegbeheer).
- Functionarissen die veelal buiten werkzaam zijn voor onderzoek (o.a. bodemonderzoek of veldwerk).
- Toezicht en handhaving (o.a. toezichthouders, handhavers, opzichters, boa's).
- Functies waarvan de hoofdtak uit direct contact met de burgers bestaat (o.a. baliemedewerkers, klantmanagers, consulenten, buurtregisseurs en wijkcoördinatoren).
- Eenvoudige informatieverstrekking en complete afhandeling van processen en productlevering door het KCC.
- Administratieve functies die een schakel verrichten in het primaire proces (o.a. de uitkeringsadministratie van de sociale dienst).
- Beheer van locaties (o.a. beheer van sportlocaties of zwembaden).
- Instellingen waarvan de formatie op de loonlijst van de gemeente staat (o.a. kunst- en cultuurinstellingen, scholen, welzijnsinstellingen en musea).
- Planning van werkzaamheden.
- Bezwaar en beroep. Het betreft bezwaar en beroep dat aan een bepaald product (cluster) gekoppeld kan worden. Bezwaar en beroep rekent u toe aan het cluster waar het beroep en bezwaar betrekking op heeft en niet tot de overhead (categorie Juridische Zaken).

- Functioneel beheer. Het betreft functioneel beheer ten behoeve van specifieke producten die worden gebruikt in het primaire proces (o.a. belastingen, sociale dienst, burgerzaken, omgevingsvergunningen). Het gaat hier om het helpen van de gebruikers bij het werken met de software. Technisch en algemeen applicatiebeheer rekenen wij tot de overhead.

De meeste van de hierboven genoemde uitvoerende taken kunnen door gemeenten worden uitbesteed, verzelfstandigd of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling.

Beleid/strategie/advies/subsidieverlening

Dit betreft formatie die zich bezighoudt met beleid/strategie/ (beleids)advies (lange termijn visie) van taken. Ook de formatie en kosten met betrekking tot subsidieverlening rekenen wij hiertoe.

De kosten van subsidies zijn in deze benchmark buiten beschouwing gelaten.

Regie (directievoering over uitbesteding) en contractmanagement

Dit betreft de formatie die zich bezighoudt met regie (directievoering over uitbesteding) en contractmanagement o.a. van taken die zijn uitbesteed of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling of samenwerkingsverband. Onder contractmanagers verstaan wij de medewerkers die de afgesloten contracten van de gemeente beheren en onderhouden voor een bepaald vakgebied. Qua werkzaamheden kan gedacht worden aan het voeren van gesprekken met de contractpartners, het beheren en monitoren van de uitputting van het contract en het eventueel ingrijpen op het moment dat een contract dreigt te worden overschreden. De contractmanagers blijven betrokken bij de contracten en contractpartners, ook nadat de inkoop is afgerond.

Vergunningverlening

Dit betreft de formatie en uitvoeringskosten van vergunningverlening. Deze categorie treft u aan bij de volgende drie clusters:

- Cluster 2: Openbare orde en veiligheid
- Cluster 4: Parkeren
- Cluster 22: Wabo

Berenschot

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

 [/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)