

**Bestuurskrachtonderzoek**



**Gemeente Landsmeer**

Door BoerCroon - Geeske Wildeman en Linda Rijkhoek  
Eindrapport na behandeling in gemeenteraad  
15 januari 2015

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	3
1.1	Aanleiding .....	3
1.2	Hoe hebben we antwoord gegeven op de centrale vraag? .....	4
1.3	Welke opgaven staan centraal in dit onderzoek?.....	4
1.4	Leeswijzer.....	5
2.	Toelichting op bestuurskracht.....	6
2.1	Wat is bestuurskracht? .....	6
2.2	Welke niveaus van bestuurskracht onderscheidt Landsmeer? .....	7
2.3	Waarom werkt Landsmeer samen? .....	7
2.4	Welke onderwerpen zitten op welk bestuurskrachtniveau?.....	8
3.	Bevindingen .....	10
3.1	Opgave 1 Ruimte – Versterken en behouden van groen en waterrijk profiel .....	10
3.2	Opgave 2 Economie – Recreatie en toerisme .....	13
3.3	Opgave 3 Zorg – Decentralisaties in het sociale domein .....	16
4.	Conclusies.....	20
4.1	Beoordeling volgens het normenkader.....	20
4.2	Analyse n.a.v. normenkader .....	26
4.3	Antwoord op de centrale vraag .....	27
5.	Bijlagen .....	29
5.1	Onderzoeksverantwoording .....	29
5.2	Bronnen .....	29

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De gemeenteraad van Landsmeer zal begin 2015 een besluit nemen over de bestuurlijke toekomst.<sup>1</sup> In het kader van de bestuurlijke oriëntatie, heeft de raad van Landsmeer besloten een bestuurskrachtonderzoek te laten uitvoeren.

Dit onderzoek richt zich op de bestuurskracht van Landsmeer in samenwerkingsverbanden, op afstand geplaatste overheidstaken en regionale opgaven. Het zogeheten ‘bestuurskracht niveau 2’.<sup>2</sup> Het onderzoek laat zien in welke mate Landsmeer in staat is op regionaal niveau haar taken te vervullen. Het biedt zicht op de huidige *bestuurlijke* positie van Landsmeer in de regio. Het onderzoek is erop gericht antwoord te geven op de centrale vraag:

#### **Kan het gemeentebestuur van Landsmeer met circa 10.000 inwoners zijn noodzakelijke en gewenste rol in de regio vervullen?**

Hierbij bedoelen we met ‘noodzakelijk’, dat wat er volgens wet- en regelgeving verwacht mag worden ten behoeve van de realisatie van de opgave (basis). Daarnaast kan een noodzaak ook voortkomen uit gebrek aan capaciteit en/of financiën om een opgave goed in te vullen.

Met ‘gewenst’ bedoelen we het vertolken van de ambitie van Landsmeer zowel ten behoeve van de realisatie van de opgave, als de manier waarop en de invloed van Landsmeer op het te bereiken resultaat.

Met ‘gemeentebestuur’ bedoelen we raad en college. Landsmeer heeft ervoor gekozen in dit onderzoek in te zoomen op haar rol ‘als bestuur’ en ‘als medeoverheid’ in de regio. Dit omdat hierop nog het minste zicht is. Dat betekent dat we bij het analyseren van de opgaven ons specifiek hebben gericht op de rol van de het gemeentebestuur en in hoeverre die bestuurskrachtig is om de noodzakelijke en gewenste rol in de regio te spelen.

---

<sup>1</sup> Rapport ‘Studie Bestuurlijke toekomst Landsmeer’, versie 10 juni 2014, pag. 3.

<sup>2</sup> De raad gaat ervan uit dat de gemeente op niveau 1 over voldoende bestuurskracht beschikt.

Als bestuur:	Als medeoverheid:
<ul style="list-style-type: none"><li>- Strategische visie</li><li>- Bestuurlijke regie</li><li>- Taakverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie</li><li>- Transparantie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Strategische inzet ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking</li><li>- Volwaardige partner naar andere overheden</li></ul>

Bron: Studie bestuurlijke toekomst Landsmeer

### 1.2 Hoe hebben we antwoord gegeven op de centrale vraag?

Een bestuurskrachtonderzoek is er in vele maten en soorten. Uitgangspunt is altijd dat een gemeentebestuur een basaal bestuursbeeld wil krijgen, een momentopname; een foto; een diagnose van 'waar we staan'. Dit bestuurskrachtonderzoek dient bij te dragen aan de oordeelsvorming van de raad over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer. Het geeft een analyse hoe het *nu* gesteld is met de bestuurskracht van Landsmeer.

De centrale vraag hebben we op twee manieren willen beantwoorden:

- Door specifiek te kijken naar drie opgaven.

We hebben ons gericht op drie opgaven (zie 1.3). Per opgave hebben we een deelvraag gesteld, gebaseerd op de door Landsmeer zelf vastgestelde uitgangspunten en ambities en getoetst in documenten en interviews waar Landsmeer afhankelijk is van de regio en of Landsmeer die opgave in de regio waarmaakt.

- Door overkoepelende toetsing aan de hand van een normenkader.

We hebben een normenkader opgesteld dat toetst op vijf aspecten:

1. Visie en strategie
2. Intern samenspel
3. Sturing en verantwoording
4. Financiële positie en risicobeheer
5. Extern samenspel

Vervolgens hebben we deze vijf aspecten geanalyseerd en aangegeven welke gangbare randvoorwaarden voor bestuurskracht (zie paragraaf 2.1) zouden kunnen worden versterkt.

### 1.3 Welke opgaven staan centraal in dit onderzoek?

Parallel aan dit onderzoek is de raad met bewoners uit de verschillende dorpskernen in gesprek gegaan over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer. De al eerder opgestelde visiedocumenten en programma's hebben de basis gevormd voor de keuze voor drie opgaven die Landsmeer in regionaal verband moet oppakken en/of wenst op te pakken:

1. Ruimte – specifiek het behoud van groen en water
2. Economie – specifiek door versterking van recreatie en toerisme
3. Zorg – specifiek de drie decentralisaties in het sociale domein

Opgave 1 en 2 hebben een sterke link met elkaar. Bij alle drie de opgaven focussen we ons op de rol die Landsmeer bestuurlijk hierin dient te spelen.

### **1.4 Leeswijzer**

Na deze inleiding leest u in hoofdstuk 2 wat bestuurskracht is en waar Landsmeer zich in dit onderzoek op richt. Hoofdstuk 3 geeft een analyse van de bevindingen van dit onderzoek weer aan de hand van documentanalyse, interviews en het normenkader. Hoofdstuk 4 is een concluderend hoofdstuk en in hoofdstuk 5 vindt u de bijlagen.

## 2. Toelichting op bestuurskracht

### 2.1 Wat is bestuurskracht?

Landsmeer staat voor veel bestuurlijke opgaven. Van grondpolitiek tot economisch herstel, van de Wet maatschappelijke ondersteuning tot specifiek sportaccommodatiebeleid, van het tegengaan van huiselijk geweld tot alcoholpreventie. De gemeente wordt als overheid niet minder belangrijk, eerder belangrijker. Het takenpakket neemt historisch gezien steeds verder toe. Het gemeentebestuur dient op die hoeveelheid aan taken overzicht te houden, te kunnen prioriteren en financieel gedegen beleid te voeren.

Bestuurskracht is geen rationeel begrip.<sup>3</sup> Bestuurskracht verwijst naar de mate waarin gewenste maatschappelijke effecten bereikt worden door een bestuur.<sup>4</sup> Het is nauw verweven met het begrip bestuurskwaliteit waarin het gaat om hoe een gemeente bestuurlijk en organisatorisch in staat is haar opgaven en rollen waar te maken en de gewenste prestaties te leveren. Bestuurskracht gaat ook om beeldvorming en vertrouwen. De indruk die anderen hebben over de daadkracht van een gemeente geeft vertrouwen in het aanpakken van nieuwe opgaven en maakt een gemeente bestuurskrachtig.

Gebaseerd op eerdere bestuurskrachtonderzoeken en gesprekken met ervaren bestuurders, stellen we een aantal randvoorwaarden die een gemeente bestuurskrachtig(er) maken:

- Een stabiel gemeentebestuur
- Sterke bestuurders (deskundig en invloedrijk)
- Organiserend vermogen om strategische partners bij elkaar te brengen, verbinding te maken met de omgeving (bijv. bepaalde thema's op de agenda zetten)
- Een voldoende en strategisch ambtelijk apparaat
- Legitimiteit van besluitvorming door regie van de raad

---

<sup>3</sup> 'Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht', pag. 16.

<sup>4</sup> Wesseling, H. c.s. Bestuurskracht: een hernieuwde agendering, 2007, pag. 57-62.

## 2.2 Welke niveaus van bestuurskracht onderscheidt Landsmeer?

Landsmeer onderscheidt in totaal drie niveaus van bestuurskracht:<sup>5</sup>

- Niveau 1      Landsmeer kan zorgen voor haar inwoners
- Niveau 2      Landsmeer kan haar rol vervullen in de regio Zaanstreek-Waterland en overige gemeenschappelijke regelingen
- Niveau 3      Landsmeer kan haar rol vervullen in de Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam (MRA)

Niveau 1 gaat over alles wat Landsmeer zelfstandig oppakt voor de eigen inwoners. Hierbij kan heel praktisch gedacht worden aan het verstrekken van identiteitskaarten, het verlenen van subsidies en vergunningen, maar bijvoorbeeld ook het behoud en onderhoud van het zwembad.

Niveau 2 gaat over opgaven die Landsmeer regionaal oppakt, omdat zij de regio nodig heeft, maar nog meer omdat zij in de regio ook een bijdrage kan leveren. Er is dan sprake van enige mate van wederzijdse afhankelijkheid. Vaak gaat dit gepaard met deelname in een gemeenschappelijke regeling of andere vorm van regionale samenwerking. Bij niveau 2 kan gedacht worden aan de veiligheidsregio die gaat over de inzet van brandweer en politie bij crises en rampen, recreatie in Het Twiske en aan de decentralisaties in het sociale domein.

Als laatste gaat niveau 3 over abstractere thema's die in de Stadsregio of Metropoolregio Amsterdam zijn ondergebracht. In deze studie focussen we dus op uitdagingen op niveau 2. Deze heeft wel raakvlakken met niveau 1 en 3. De niveaus zijn niet volledig los van elkaar te zien.

## 2.3 Waarom werkt Landsmeer samen?

Gemeenten moeten over voldoende bestuurskracht beschikken om de taken voor hun inwoners goed te kunnen uitvoeren. Veel gemeentelijke taken hebben een regionaal karakter. Daarom werkt ook Landsmeer steeds meer samen, bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling, om gemeentegrensoverschrijdende opgaven goed op te kunnen pakken. In de 'Studie Bestuurlijke Toekomst Landsmeer' wordt uitgebreid beschreven wat de verschillende opties voor samenwerking (en zelfs) fusie zijn, evenals de mogelijke risico's, voor- en nadelen van iedere vorm.

---

<sup>5</sup> Studie Bestuurlijke Toekomst Landsmeer.

**2.4 Welke onderwerpen zitten op welk bestuurskrachtniveau?**

De gemeente Landsmeer is actief in ongeveer 60 samenwerkingsverbanden; van periodieke portfeuillehoudersoverleggen tot en met gemeenschappelijke regelingen. In dit overzicht heeft de projectgroep een indeling gemaakt welk onderwerp op welk bestuurskrachtniveau wordt behandeld en welk samenwerkingsverband daarbij hoort.

Bestuurskrachtniveau	Onderwerp	Samenwerkingsverband
Niveau 3	Infrastructuur Ruimte, wonen en mobiliteit Bereikbaarheid Economie, recreatie en toerisme  Milieu Energie Duurzaamheid Openbaar Vervoer Jeugdzorg	Stadsregio Amsterdam (SRA) SRA SRA SRA / Metropoolregio Amsterdam (MRA) Provincie / SRA SRA SRA SRA
<i>Tool</i>	<i>Rapport Bandel in opdracht van Purmerend en Zaanstad</i>	
Niveau 2	Recreatie  Volksgezondheid Huisvesting onderwijs Re-integratie / participatie Ruimtelijke ordening Verkeer en vervoer Economische zaken (incl. recreatie) Visie op Waterland Inkoop Sociaal Domein, 3D's Veiligheid Milieu Handhaving DHW Veiligheidshuis	Zaanstreek-Waterland (Zawa) + (GR Recreatieschap Twiske-Waterland) Zawa (GR GGD) Zawa (GR Spoor) Zawa (GR Baanstede) Waterland+ (GR ISW) Waterland+ (GR ISW) Waterland+ (GR ISW) Zawa (GR Inkoop) Zawa Zawa (GR Veiligheidsregio) Zawa (Milieudienst Waterland) Zawa (Milieudienst Waterland) Zawa (Veiligheidsregio)
<i>Tool</i>	<i>Bestuurskrachtonderzoek BoerCroon</i>	
Niveau 1	Identiteitskaarten, paspoorten Gemeentelijke gebouwen (zwembad, ICL, gemeentehuis, gemeentewerf) Sociale zaken (bijstand, huishoudelijke hulp etc.) Subsidies (sport, cultuur) Vergunningverlening (evenementen, DHW etc.) Onderhoud wegen en openbare ruimte Financiën	I.s.m. Waterland       Deels i.s.m. Amsterdam



	Bestemmingsplannen, bouwvergunningen Economie (BVL) Wonen (Woonvisie) Urgenties Inkoop Leerplicht BAG  Op dit niveau worden diverse bedrijfsvoerings- taken gedaan in samenwerking met een of meer andere gemeenten of organisaties.	i.s.m. Zaanstad i.s.m. Waterland i.s.m. Purmerend i.s.m. Purmerend
<i>Tools</i>	<i>Medewerkerstevredenheidsonderzoek</i> <i>Omnibus enquête</i>	

### 3. Bevindingen

#### 3.1 Opgave 1 Ruimte – Versterken en behouden van groen en waterrijk profiel

##### ***Visie en strategie van de gemeente***

Landsmeer maakt deel uit van de regio Zaanstreek-Waterland (ZW); een groene bufferfunctie voor Amsterdam.<sup>6</sup> Versterken en behouden van het groene, waterrijke en landelijke profiel wordt als eerste ontwikkelrichting in de Toekomstvisie van Landsmeer genoemd. In de Programmabegroting en de Foto Gemeente Landsmeer wordt ook gesproken over behoud én versterking van het groene landschap en samenwerking in de regio, onder meer om de financiële uitdaging (bezuinigingen en behoud van de kwaliteit van het groen) aan te kunnen.<sup>7</sup>

Uit de strategische documenten van Landsmeer spreekt ambitie. Hierin geeft Landsmeer aan dat zij hiervoor nadrukkelijk de samenwerking met de omliggende gemeenten zoekt en zoveel mogelijk dwarsverbanden opzet. Hierbij gaat het voornamelijk om sturen op een gezamenlijke (groen)visie om vervolgens gezamenlijk de benodigde financiën voor deze opgave te realiseren. Of in andere woorden; het opstellen van een stevig groenbeheerplan om het groene karakter te behouden.<sup>8</sup> Dit moet met extra gelden en door publiek-private samenwerkingen met Landschap Noord-Holland, Provincie en Staatsbosbeheer. Dit vraagt mogelijk andere kwaliteiten van een gemeentebestuur. Als het landschap goed onderhouden en behouden blijft, dan is er ruimte voor exploitatie daarvan door bijvoorbeeld recreatie en toerisme (zie daarvoor opgave 2).

##### ***Opgave<sup>9</sup>***

- *Behouden van groen en waterrijk en landelijk profiel*
- *In samenwerking met andere gemeenten*
- *Versterken van dat profiel*
- *Sturen op een gezamenlijke groenvisie*
- *Opstellen van een stevig groenbeheerplan*

---

<sup>6</sup> Foto gemeente Landsmeer.

<sup>7</sup> Programmabegroting 2013-2014.

<sup>8</sup> Foto gemeente Landsmeer.

<sup>9</sup> In zwart de noodzakelijke onderdelen van de opgave. In rood de ambitie van Landsmeer.

- *Verkrijgen van extra gelden (bijv. door samenwerking met publiek-private partijen)*

### **Samenwerking**

Het landschapsbeleid van Landsmeer is vervlochten met dat van de regio. Meerdere samenwerkingsverbanden zijn daar een bewijs van. Om de opgave te realiseren, werkt de gemeente Landsmeer samen in de gemeenschappelijke regeling 'Recreatieschap Twiske- Waterland' en in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland (ISW).

Sinds 1 januari 2013 zijn de gemeenschappelijke regelingen voor het recreatieschap Het Twiske en het recreatieschap Landschap Waterland in één regeling opgegaan. Dit zou een kostenbesparing door efficiencyvoordeel opleveren. Door de invoering van gewogen stemrecht hebben de meest betalende partijen meer invloed op de besluitvorming, ook over de bijdrage van alle participanten. De raad van Landsmeer heeft hier enkele keren over gesproken.

Naast de formele samenwerking in het Recreatieschap, zoekt Landsmeer informeel contact met de gemeente Oostzaan, omdat zij beiden eigenaar zijn van grond van Het Twiske en een kleine formele stem hebben in het Recreatieschap (Landsmeer 1,1% en Oostzaan 0,6%). De samenwerking is marginaal; binnen het bestuur van Oostzaan zijn te veel wisselingen in bestuurders geweest.

### **Analyse**

Landsmeer wil niet alleen behoud, maar ook versterken; niet alleen samenwerken met gemeenten maar ook met strategische partners in het publieke en private domein; wil niet alleen meedoen maar ook regievoeren.

Landsmeer heeft deze opgave nog niet nader uitgewerkt in eigen beleidsplannen. In regionaal verband zijn de afgelopen twee jaar aanzetten gedaan zowel in ISW als Twiske-Waterland om te komen tot een gezamenlijke groenvisie. Dat er nog weinig is uitgewerkt, is deels te verklaren door de korte periode tussen formulering van de opgave en dit bestuurskrachtonderzoek. Het is ook te verklaren door weinig ambtelijke capaciteit om de opgave te vertalen in meetbare doelstellingen en planning. En het is ten derde te verklaren door onvoldoende visie en initiatief vanuit zowel college als raad.

In het college wordt uitgewisseld, maar zelden een strategische discussie gevoerd over welke doelen via Twiske-Waterland kunnen worden bereikt. De raad heeft nog geen

werkwijze ontwikkeld waardoor de raad in een vroeg stadium, dus niet pas als de agenda voor de vergadering bekend is, kaders geeft aan de portefeuillehouder. Ook neemt de raad geen initiatief om bijvoorbeeld jaarlijks de directeur van de gemeenschappelijke regeling uit te nodigen voor overleg. Als dit gebeurt, is het op initiatief door de portefeuillehouder. Daarnaast evalueert de raad alleen via de begroting jaarlijks over de uitkomsten van de samenwerking en het resultaat voor Landsmeer. De sturing en verantwoording is daarmee formeel in orde (de stukken worden tijdig en volledig aan de raad beschikbaar gesteld) maar als bestuur en medeoverheid is onvoldoende om bestuurskrachtig te kunnen opereren. In het Coalitieprogramma 2014-2018 is expliciet aangegeven dat de raad de verschillende bestaande en gewenste samenwerkingsverbanden en hun potentie goed in kaart wil brengen om daarvan optimaal gebruik te kunnen maken. De gemeenteraad zal zich actiever dan tot dusver met alle samenwerkingsverbanden bezig houden.<sup>10</sup>

Voor Landsmeer is er een direct belang om een gezamenlijke visie te hebben op het gebruik van Het Twiske in relatie tot andere recreatie- en natuurgebieden in de regio. Via haar rol in het Dagelijks Bestuur van Recreatieschap Twiske-Waterland probeert Landsmeer als vicevoorzitter, gezamenlijk met de andere gemeenten, toe te werken naar een strategische uitvoeringsagenda. Daarnaast heeft Landsmeer het onderwerp Recreatie & Toerisme geagendeerd in het portefeuillehoudersoverleg binnen de ISW en informele afstemming met omliggende gemeenten om een sterkere stem formeel in de Metropoolregio Amsterdam en informeel meer profiel als toerisme- en recreatiegebied. Dit zijn tekenen van bestuurskracht (regierol, agendering, samenwerking) en een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2 jaar geleden. Echter, het is tevens nog uiterst kwetsbaar omdat het telkens de inzet van één portefeuillehouder betreft die beperkt wordt ondersteund door inhoudelijke discussies / aanvullingen van college, raad en ambtelijke ondersteuning.

### ***Antwoord op de deelvraag***

Bij deze opgave hebben we de deelvraag gesteld:

Is Landsmeer bestuurskrachtig genoeg om regie te voeren op het komen tot een gezamenlijke (groen)visie in de regio om vervolgens gezamenlijk, ook met publiek of private samenwerkingspartners, een strategische agenda op te stellen voor realisatie?

---

<sup>10</sup> 'De inwoners Centraal; Coalitieprogramma 2014-2018', pag. 3.

Het antwoord daarop is tweeledig: Door de formele positie die Landsmeer in het samenwerkingsverband Twiske-Waterland heeft verworven, heeft ze de gewenste regierol om te sturen op een gezamenlijke groenvisie. Dit is een belangrijk element om de ambitie die Landsmeer wil bereiken. Echter, gegeven de beperkte strategische input die de portefeuillehouders ontvangen vanuit college en raad, is de bestuurskracht hierop kwetsbaar. Dit wordt versterkt door beperkte ambtelijke capaciteit in Landsmeer.

### 3.2 Opgave 2 Economie – Recreatie en toerisme

#### ***Visie en strategie van de gemeente***

Recreatie-knooppunt Landsmeer, dat is wat Landsmeer wil zijn in 2025 en waar de gemeente het initiatief toe wil nemen.<sup>11</sup> Recreatie en toerisme zijn daarom speerpunten in de economische ontwikkeling van Landsmeer mits passend bij het landelijke en kleinschalige karakter van de gemeente. Het gemeentebestuur wil:

- Ondernemers trekken door regelgeving te vereenvoudigen;
- Duurzame ondernemingen, agrarische ontwikkelingen en creatieve ideeën (innovatie) stimuleren;
- Bewoners stimuleren meer aan recreatie in de buurt te doen;
- Samenwerking tussen bedrijfsleven, opleidingen, de agrarische sector en natuurbeheer versterken;
- Het Twiske en IJperveld beter benutten ('brood verdienen met de groene kernen') zodat er meer financiën zijn om de natuur te behouden (relatie met opgave 1).<sup>12</sup>

Landsmeer wil deze ambitieuze opgave bij uitstek gezamenlijk oppakken. Dat kan ook niet anders omdat Landsmeer an sich niet voldoende onderscheidend is ten opzichte van de andere gemeenten in de regio en ook niet de financiële middelen heeft om die ambitie zelfstandig te bewerkstelligen. Dat wil zeggen dat Landsmeer samen met de ondernemers en andere gemeenten een regiobeleid zou willen voeren gericht op het stimuleren van recreatie en toerisme, kleinschaligheid en specialisme. Als dat gezamenlijk regiobeleid er is, is er eenduidige besluitvorming welke bedrijvigheid waar wel of niet gevestigd mag worden en betere afstemming hoe de landelijke regio boven Amsterdam zich kan presenteren aan toeristen. De westelijke regio van de Metropoolregio Amsterdam heeft ook al zo'n gemeenschappelijke visie opgesteld.

---

<sup>11</sup> Toekomstvisie 2025. Landsmeer. Ruimte voor kwaliteit (29-10-2013).

<sup>12</sup> Speerpunten staan in Toekomstvisie 2025, Raadsprogramma 2010-2014, Programmabegroting 2013-2014 en Foto gemeente Landsmeer.

## **Opgave**

Op basis van de strategische documenten die Landsmeer heeft vastgesteld, benoemen wij de volgende elementen die horen bij deze opgave:

- *Economische groei passend in landelijk profiel*
- *Bewoners stimuleren voor recreatie in eigen omgeving*
- *Gezamenlijk met andere gemeenten*
- *Meer ondernemers trekken door regelgeving te vereenvoudigen*
- *Duurzaamheid stimuleren*
- *Samenwerking tussen diverse publieke en private partijen versterken*
- *Exploitatie van Het Twiske en Ilperveld beter benutten*
- *Initiatief nemen tot recreatie-knooppunt*

## **Samenwerking**

Om deze opgave te realiseren werkt de gemeente Landsmeer samen in de gemeenschappelijke regeling 'Recreatieschap Twiske- Waterland' en in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland (ISW). Het ISW wordt afgebouwd en daardoor is er geen ambtelijke capaciteit meer om zaken te agenderen en het bereiken van doelen te bevorderen. Maar ook het bestuurlijk overleg van het ISW heeft aan kracht ingeboet. De bestuurlijke en beleidsmatige samenwerking van het ISW, zoals de formele doelstelling nog luidt, is verworden tot periodieke overleggen waarbij informatievoorziening en -uitwisseling de voornaamste besprekpunten zijn. Landsmeer zet wel punten op de agenda, maar is niet in staat een voorstel uit te werken en die capaciteit is er ook niet bij het ISW of andere deelnemende gemeenten. Juist een grotere gemeente als Purmerend lijkt in het ISW geen voortrekkersrol te spelen, maar stelt wel regelmatig ambtelijke ondersteuning ter beschikking.

## **Analyse**

De ambitie die Landsmeer in diverse strategische documenten heeft opgeschreven, is fors. Zeker gegeven het feit dat Landsmeer dit bij uitstek niet in haar eentje kan bewerkstelligen. De uitdaging voor Landsmeer is dat ze zichzelf ook heeft benoemd tot initiatiefnemer in de regio; zowel om samen met de landelijke gemeenten een visie te ontwikkelen op de exploitatie van het landschap als op een verbinding leggen met andere, deels nieuwe, partners zoals ondernemers, agrarische bedrijven, onderwijs en natuurbeheerorganisaties. Vooralnog is die ambitie niet vertaald in beleidsdocumenten en tonen bestuurders en raad hierin nog beperkte activiteit.

Voorbespreking en terugkoppeling over de portefeuillehoudersoverleggen gebeurt in het college vrijwel altijd mondeling, met eventueel agendastukken van de aanstaande vergadering toegevoegd. Het zijn informatieve uitwisselingen; geen beleidsinhoudelijke discussies. Vanuit de raad ontvangt het bestuur van Landsmeer geen specifieke verzoeken of opdrachten op deze opgave. De sturing en verantwoording is daarmee zwak ontwikkeld (zie ingevuld normenkader). Van een bestuurskrachtige gemeente wordt van het college en de raad meer verwacht. Hierin zitten kansen voor verbetering.

Door een stevige ambitie zo nadrukkelijk op te nemen in de strategische documenten, heeft Landsmeer de druk voor zichzelf groter gemaakt. Dat vereist krachtige, zichtbare bestuurders gevoed door ambtelijke expertise.<sup>13</sup> Er is een regiovisie voor het ISW, maar die is niet actueel en niet uitgewerkt in een strategische agenda. De gemeente dient dus zelf het voortouw te nemen deze opgave uit te werken. Het bestuur van Landsmeer heeft daarom de omliggende gemeenten uitgenodigd hierover verder te spreken en zoekt voorzichtig contact met private partijen en ondernemers. Daarin toont Landsmeer regie.

Gezamenlijk met bedrijven en andere gemeenten tot een strategische agenda komen of toegewijd project is vooralsnog niet aan de orde. Gebaseerd op de gesprekken wordt op zijn minst de indruk gewekt dat de ambitie ook bereikt kan worden met wat kleine aanpassingen om het bijvoorbeeld voor recreatieondernemers aantrekkelijk te maken hun diensten in deze regio uit te breiden en 'iets te doen' aan de beeldvorming om toeristen te trekken. Volgens externe bestuurders is dit een onderschatting, wellicht door onervarenheid. Dat de gemeenten in deze regio het eens zijn over het behoud van groen, noemen zij slechts een voorwaarde. Gemeenten moeten daar zelf meer mee doen; vergunningverlening vergemakkelijken, platformen opzetten en bijvoorbeeld lobby-kracht richting provincie of Stadsregio tonen opdat de slogan 'Amsterdam bezoeken, en Holland zien' ook daadwerkelijk leidt tot een grotere toestroom van buitenlandse toeristen.

---

<sup>13</sup> Uit de gesprekken blijkt dat Landsmeer geen medewerker Economische Zaken heeft en de overige gemeenten wel (uitzondering: Oostzaan en Wormerland). Daar komt wel verandering in (1/2 fte), mede dankzij de raad die op 3 juli 2014 hierover een motie aannam.

## **Antwoord op de deelvraag**

Bij deze opgave hebben we de deelvraag gesteld:

Is Landsmeer bestuurskrachtig genoeg om te zorgen voor een gezamenlijke visie met omliggende gemeenten voor het versterken van de economie, door het aantrekken van recreatie en toerisme, als toegevoegde waarde op Amsterdam?

Landsmeer heeft een behoorlijke ambitie neergelegd. Er lijkt nu nog onvoldoende besef of bestuurservaring te zijn welke inspanning nodig is om de opgave te bereiken (randvoorwaarden van ‘sterke bestuurders’ en ‘organiserend vermogen’). Het lukt nog niet hier regionaal over te communiceren (knelpunt) en gezamenlijk op te trekken, bijvoorbeeld in het verkrijgen van regionale, provinciale of Europese subsidies. De raad geeft de bestuurders hierin ook geen richtlijnen (randvoorwaarde van ‘legitimiteit van de raad’). Daarbovenop komt dat Landsmeer niet kan terugvallen op ambtelijke capaciteit en inbreng uit de andere gemeenten.

### **3.3 Opgave 3 Zorg – Decentralisaties in het sociale domein**

#### **Visie en strategie van de gemeente**

Op 1 januari 2015 dient de gemeente klaar te zijn voor de drie decentralisaties in het sociale domein (AWBZ/Wmo, Participatiewet en Jeugdzorg). Vanaf dat moment is de gemeente zelf verantwoordelijk en daarmee financieel aansprakelijk voor een groot deel van de sociale zorgtaken voor de inwoners van Landsmeer. Het beleid van het Rijk is nog niet af en verandert nog geregeld. Daarnaast is de omvang van de vraag naar de zorg, zeker bij een kleine gemeente als Landsmeer, lastig te voorspellen. De verantwoordelijkheid en de sturing op het sociale domein wordt anders. De gemeente moet verantwoording afleggen op outcome in plaats van output, op resultaat in plaats van inspanning. De decentralisaties zijn raadsprioriteit voor de aankomende vier jaar.<sup>14</sup>

Landsmeer heeft een voorlopige visie vastgesteld; ‘met elkaar, voor elkaar’.<sup>15</sup>

Landsmeer kiest voor een integrale benadering vanuit het Middelpunt om zo de effectiviteit van de zorg te vergroten (sneller en beter resultaat op huishoudensniveau) en de kosten beter te kunnen beheersen. Wat lokaal gedaan kan worden, blijft lokaal. Alles wat regionaal efficiënter en effectiever is, wordt in samenwerking opgepakt. Landsmeer kiest ervoor het opdrachtgeverschap hierin zelf te behouden en in de

---

<sup>14</sup> ‘De inwoners Centraal; Coalitieprogramma Landsmeer 2014-2018’.

<sup>15</sup> Kaderstellende visie 3D, 29-10-2013, pag. 5.



uitvoering en inkoop van zorg samen te werken met andere gemeenten.<sup>16</sup> Daarnaast werkt Landsmeer aan een samenhangend lokaal gezondheidsbeleid waarin wordt gestuurd op ‘samenredzaamheid’ waarin burgers niet helemaal zichzelf moeten redden, maar met samenwerking en verbinding toch veel zelf kunnen doen.<sup>17</sup>

### **Opgave**

Op basis van de strategische documenten die Landsmeer heeft vastgesteld, benoemen wij de volgende elementen die horen bij deze opgave:

- *Klaar zijn voor de uitvoering vanaf 1 januari 2015*
- *Werken aan een samenhangend lokaal gezondheidsbeleid*
- *Optimaliseren van de gemeentelijke dienstverlening*
- *Bevorderen van samenwerking met en tussen maatschappelijke organisaties vanuit het Middelpunt*
- *Uitdragen van ‘samenredzaamheid’ aan inwoners; sturen op samenwerking*
- *Sturen op outcome in plaats van output*
- *Binnen het beschikbare budget blijven; anticiperen op financiële risico’s*

### **Samenwerking**

Om de inkoop efficiënt en voordelig uit te voeren, is Landsmeer in februari 2014 een gemeenschappelijke regeling aangegaan met andere gemeenten in de regio.<sup>18</sup> Deze GR geldt voor een periode van twee jaar (met mogelijkheid tot verlenging). Het gaat om een Regeling Zonder Meer. Dat wil zeggen dat de GR geen rechtspersoonlijkheid heeft met een bestuur die zelfstandig overeenkomst kan sluiten. De samenwerking kan niet veel verder gaan dan het organiseren van overleg en afstemming tussen de deelnemende partijen. De verdere uitvoering moet telkens apart worden afgesproken in dienstverleningsovereenkomsten.<sup>19</sup> De kern van de samenwerking wordt gevormd door de wens om gezamenlijk tot een efficiënte inkoop te komen van verschillende diensten en producten waarbij één van de gemeente als centrumgemeente optreedt.<sup>20</sup>

Daarnaast werkt de gemeente samen in het portefeuillehoudersoverleg Zorg vanuit het ISW en twee (tijdelijke) portefeuillehoudersoverleggen voor Jeugd en Wmo. Initiatiefnemer en trekker van die laatste twee regionale overleggen is Zaanstad.

---

<sup>16</sup> Programmabegroting 2013-2014.

<sup>17</sup> ‘Toekomstvisie 2025; Ruimte voor kwaliteit’.

<sup>18</sup> Gemeenschappelijke regeling regionale samenwerking decentralisatie in het sociale domein – tussen gemeentes Wormerland, Oostzaan, Landsmeer, Edam-Volendam, Waterland, Zeevang, Purmerend, Beemster en Zaanstad.

<sup>19</sup> De deelnemende gemeenten hebben hun samenwerking uitgelegd in de notitie “Zaanstreek-Waterland. Lokaal maatwerk in regionaal verband. Regionale samenwerking in het sociale domein”, aangeboden aan de VNG op 16 mei 2013 (2013/123273).

<sup>20</sup> Toelichting bij Raadsbesluit Landsmeer, pag. 2.

Voorafgaand aan het portefeuillehoudersoverleg is een ambtelijk voorbereidingstraject waarbij ambtenaren uit alle 9 deelnemende gemeenten worden gevraagd een bijdrage te leveren. Per thema bereiden doorgaans ambtenaren uit drie gemeenten het voor. Doorgaans zijn dit Zaanstad, Purmerend en een kleinere gemeente. Vanuit Landsmeer is er nooit ambtelijke capaciteit aangeboden bij de voorbereiding.

### **Analyse**

Door deze decentralisatie-ontwikkeling, inclusief budgetkorting, bezuinigingen op het Gemeentefonds en andere uitkeringen vanuit de Rijksoverheid, neemt de druk op het functioneren van de gemeente toe. Landsmeer is hier de afgelopen twee jaar volop mee bezig geweest en heeft haar visie omschreven en keuzes gemaakt op welke manier die visie het beste zou kunnen worden bereikt. Ook heeft zij werk gemaakt van het omzetten van visie in beleidsplannen en uitvoeringsplannen.<sup>21</sup> Deze voortvarende aanpak heeft Landsmeer kunnen doen dankzij vrijgeven van extra budget en het aanstellen van een toegewijd ambtelijk projectleider (zorgregisseur). Hierdoor is Landsmeer op 1 januari 2015 klaar voor de overgang van de nieuwe taken en weten bewoners waar en hoe ze hun zorg kunnen krijgen. Volgens de eigen bestuurders heeft Landsmeer hierin een voorbeeldfunctie voor de omliggende gemeente en mogelijk zelfs een best practice.

Over de bijeenkomsten van regionale samenwerkingsverbanden wordt mondeling verslag gedaan in het college, daarnaast is het spoorboekje over het gehele traject besproken en heeft de portefeuillehouder voorlichting gegeven aan het college. Terugkoppeling over de voortgang op het zorgdossier aan de raad gebeurt door middel van een mondelinge toelichting in het vaste agendapunt en via tussentijdse memo's. Daarbij staat de inhoud centraal, niet zozeer wat er in de samenwerkingsverbanden is besproken. De raadsleden vinden dat ze op deze opgave goed en actief op de hoogte worden gesteld en erkennen dat ze zelf weinig kaders stellen of specifieke verzoeken meegeven voor het regionaal overleg. Zij achten het dossier te ingewikkeld. Dit maakt de bestuurskracht van de raad beperkt, met name op democratische besluitvorming. De raad neemt passief besluiten zonder zelf inzicht te hebben op de risico's en toekomstige ontwikkelingen of het college kaders mee te geven welke prestaties moeten worden behaald.

---

<sup>21</sup> Zo meldde de wethouder in mei 2014 nog dat het conceptbeleidsplan en een concept-uitvoeringsplan voor Middelpunt waren vrijgegeven voor inspraak, de inkoop Wmo/AWBZ op schema lag (dankzij de gemeenschappelijke regeling), kennismakingsgesprekken met toekomstige lokale zorgpartners worden gevoerd en afspraken worden gemaakt met andere instellingen (zoals politie en onderwijs) om mogelijke problemen in een vroeg stadium te signaleren.

## ***Antwoord op de deelvraag***

Bij deze opgave hebben we de deelvraag gesteld:

Is Landsmeer bestuurskrachtig genoeg om ervoor te zorgen dat de drie decentralisaties op 1 januari 2015 kwalitatief sterk en efficiënt geregeld zijn en een transformatie teweeg heeft gebracht naar focus op outcome en zelfredzaamheid van burgers?

De voortgang op deze opgave mag een prestatie van formaat genoemd worden. Landsmeer is op tijd regionaal gaan samenwerken en heeft intensieve voorbereidingen getroffen om op 1 januari klaar te zijn; zowel in visie, beleidsplannen en uitvoeringsplannen. Die inspanning is erop gericht om allereerst de inwoners die een beroep doen op zorg vanaf 1 januari volgens de nieuwe regels te helpen en ten tweede om de organisatie van deze zorg zodanig in te richten dat er wordt gestuurd op outcome. Ook in communicatie en informatie heeft Landsmeer inwoners voorbereid op een andere samenwerking tussen klant en zorgaanbieder (gericht op zelfredzaamheid).

Op de vraag of Landsmeer als bestuur en medeoverheid op deze opgave bestuurskrachtig is in regionaal verband (bestuurskracht niveau 2), wordt er in de regio waarderend gesproken over de aanpak van Landsmeer, maar voert zij hierin niet een regierol. Waar het gaat om de gemeenschappelijke regeling en de specifieke extra portefeuillehoudersoverleggen van de afgelopen jaren, is het beeld nu dat Landsmeer niet het voortouw genomen en door andere gemeenten geregeld gemist is bij overleggen (aanwezigheid of inbreng). De randvoorwaarden zoals stevige bestuurders en organiserend vermogen waren onvoldoende aanwezig.

Wat tevens ontbreekt, is een stevige partner in de raad. Hierdoor staat de legitimiteit van de besluitvorming onder druk en krijgt het college geen duidelijke kaders mee om zich volgend jaar op te verantwoorden. Daarin verschilt de invulling van Landsmeer op de opgave zorg niet met de andere twee onderzochte opgaven.

## 4. Conclusies

### 4.1 Beoordeling volgens het normenkader

Naast een analyse op drie opgaven, hebben we overkoepelend een normenkader opgesteld dat toetst op vijf aspecten:

1. Visie en strategie
2. Intern samenspel
3. Sturing en verantwoording
4. Financiële positie en risicobeheer
5. Extern samenspel

Bij elk aspect hebben we één of meerdere normen gesteld en een oordeel gegeven in hoeverre Landsmeer hier nu sterk of zwak op profileert. In de laatste kolom hebben we elke keer een toelichting gegeven waarom we tot dit oordeel zijn gekomen.

Aspect	Norm	Oordeel			Toelichting
		Sterk		Zwak	
1. Visie en strategie	De gemeente heeft haar regionale opgaven in kaart gebracht en beschreven hoe zij met haar beleid op deze opgaven inspeelt	<b>X</b>			Landsmeer heeft zowel in de Toekomstvisie als in andere strategische documenten een visie neergelegd over diverse thema's die in regionaal verband worden opgepakt. Hierin zijn de ambities ten aanzien van de opgaven beschreven.
	Er is zichtbaar gebruik gemaakt van burgers en andere relevante (maatschappelijke) partners in totstandkoming van het beleid <sup>22</sup>	<b>X</b>			Bij de totstandkoming van de Toekomstvisie 2025 zijn inwoners van Landsmeer apart geënquêteerd (door Berenschot) en zijn dialoogsessies geweest met bewoners en relevante partners als ondernemers, partnerorganisaties in regio Zaanstreek-Waterland en Stadsregio Amsterdam (2013).

	De gemeente heeft haar ambities ten aanzien van de regionale opgaven beschreven en haar ambities vertaald in meetbare doelstellingen en een heldere planning		<b>X</b>	Er is niet bij alle opgaven voldoende vertaling gemaakt (noch door college, noch door raad) van ambities naar meetbare doelstellingen en een heldere planning. De opgave op Zorg is daarin het verst ontwikkeld. Bij de opgave op Groen en Economie (recreatie) zijn afgelopen jaar kleine vorderingen gemaakt (bijv. door te agenderen in regionale overleggen).
	Het beleid, de ambities en doelstellingen van de gemeente zijn voor burgers en partners openbaar toegankelijk <sup>23</sup>	<b>X</b>		Landsmeer draagt een open en transparante bestuursstijl uit en zet sinds een aantal jaren in op het betrekken van inwoners bij de vorming of voorbereiding van politieke vraagstukken. Wat openbaar kan, bijvoorbeeld vastgestelde beleidsstukken, worden via de website voor iedereen toegankelijk gemaakt. Een aantal documenten zijn nog in concept of 'living documents' en daardoor niet beschikbaar voor het grote publiek.

	<p>Er is een visie op hoe regionale samenwerkingsverbanden helpen bij de realisatie van gemeentelijke en/of gemeenschappelijke doelen<sup>24</sup></p>		<p><b>X</b></p>	<p>In de 'Studie Bestuurlijke Toekomst Landsmeer' wordt uitgebreid beschreven op welke manier Landsmeer nu samenwerkt (en op welke thema's en taken), wat de verschillende opties voor verdergaande samenwerking (en zelfs) fusie zijn, evenals de mogelijke risico's, voor- en nadelen van iedere vorm. Het document biedt geen visie; het is beschrijvend en praktisch ingestoken. Dat Landsmeer nu eenmaal moet samenwerken, lijkt een onuitgesproken feit te zijn. Voor zover wij hebben kunnen vinden, is er geen ander document dat aan de norm voldoet. Dit is een gemiste kans omdat het belang van samenwerking en soms de noodzaak daartoe, nog onvoldoende wordt ervaren door bijvoorbeeld raadsleden omdat het zicht op samenwerking onvoldoende is.</p>
	<p>Er is een afwegingskader/checklist waarmee bepaald wordt wel of niet te participeren in een regionaal samenwerkingsverband</p>		<p><b>X</b></p>	<p>Een dergelijk document hebben wij niet kunnen vinden.</p>

2. Intern samenspel	Om te komen tot een besluit over de huidige vorm van regionale samenwerking heeft de gemeenteraad inzichten uit een (gedocumenteerde) analyse gebruikt		<b>X</b>	<p>De meeste voor deze studie relevante samenwerkingsverbanden bestaan al heel lang; de huidige raadsleden hebben in die besluitvorming niet meegedaan. We hebben niet in raadsnotulen teruggekeken hoe dit toen is behandeld. Wél hebben we de huidige raadsleden gevraagd op welke manier actuele ontwikkelingen, bijv. bij ISW, de samenvoeging van de twee regelingen rondom Twiske-Waterland, de nieuwe regeling voor gezamenlijke zorginkoop, besproken worden en in hoeverre raadsleden zich bewust zijn van de mogelijkheden samenwerkingsverbanden te veranderen of te beëindigen. Dit blijkt nauwelijks aan de orde te zijn.</p> <p>Uitzondering is de nieuwe gemeenschappelijke regeling samenwerking decentralisaties sociale domein (2014). Hier zijn diverse voorbereidende documenten voor opgesteld en beschikbaar gesteld aan de raad. De raad kon zich daardoor goed voorbereiden op besluitvorming. De raadsleden vinden zelf echter dat ze dit niet voldoende hebben gebruikt en noemen zichzelf daarin niet bestuurskrachtig omdat ze geen regie nemen.</p>
	In de besluitvorming over de huidige vorm van regionale samenwerking is er sprake van een duidelijke rolverdeling tussen raad en college	<b>X</b>		In de bestudeerde documenten is een duidelijke rolverdeling vastgelegd.

3. Sturing en verantwoording <sup>25</sup>	De raad heeft helder gemaakt hoe hij betrokken wil blijven en geïnformeerd wil worden over de outcome van de samenwerkingen in de regionale opgaven en hier wordt in de praktijk ook invulling aan gegeven			X	Het is een vast agendapunt op de vergaderingen, maar het is aan de portefeuillehouder om daar gebruik van te maken. Er komt doorgaans geen verzoek van de raad. De raad ervaart vaak niet het moment waarop hij hierop invloed kan uitoefenen terwijl in het recente verleden een aantal keren de suggestie voor een Handvest werd gedaan. Het gaat langs hem heen. Prioriteit hiervoor is laag.
	De benoemde vertegenwoordigers zijn op de hoogte van de gemeentelijke en regionale doelen en van de outcome van de regeling			X	De bestuurders zijn zich bewust van de opgaven die Landsmeer zich heeft gesteld. Zij kunnen niet allemaal voldoende onder woorden brengen wat de meerwaarde van de samenwerking is zowel voor de regio als voor Landsmeer zelf. Dat komt ook omdat de samenwerkingsverbanden, voornamelijk ISW, een ander profiel hebben gekregen.
	De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn rol door bijvoorbeeld de opgave periodiek te agenderen, zelf vragen te stellen aan de vertegenwoordiger en/of zich breder te informeren over de opgave dan vanuit de beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie				X



					Raad vindt dat hij hierbij te weinig wordt ondersteund. Zij ervaren weinig (financiële) mogelijkheden voor extra advies. Echter, de raad zou hier zelf regie op kunnen nemen; kunnen aangeven hoe hij het wenselijk acht.
4. Financiële positie en risicobeheer	De verantwoordingsinformatie van het samenwerkingsverband gaat in op zowel inhoudelijke en financiële middelen als op (financiële) resultaten	X			De formele verantwoordingsinformatie voldoet aan deze norm.
	De raad stuurt proactief op beheersing van financiële risico's bijvoorbeeld door middel van het gebruiken van business cases in besluitvorming			X	Zie onder 3. De raad geeft aan dat hij duiding ontbeert op financiën van samenwerkingsverbanden, wat Landsmeer erin stopt en wat Landsmeer ervoor terugkrijgt.
	De afgevaardigde(n) van Landsmeer worden door de regionale samenwerkingsverbanden gewaardeerd en gezien als professioneel (gunfactor)			X	Landsmeer wordt getypeerd als een gemeente die al tien jaar in de marge opereert. Weinig zichtbaar, zowel ambtelijk als bestuurlijk, vaak in beslag wordt genomen door zichzelf, vaak intern gedoe, weinig zakelijkheid.  Van Landsmeer kon lange tijd geen constructieve bijdrage worden verwacht. Bij overleggen was Landsmeer vaak afwezig (zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau), De rol van Landsmeer is niet proactief, niet initiërend, zelfs niet in situaties waar Landsmeer belanghebbend was. Landsmeer wordt niet ervaren als leidend, en soms zelfs als passief of afwezig. Hoe de nieuwe bestuurders worden ervaren, kon niet worden onderzocht.

	De gemeente Landsmeer beschikt voor de regionale opgaven over relevante contacten op de relevante bestuurlijke niveaus (provincie, regio) en gaat daar ook proactief het gesprek mee aan			<b>X</b>	De bestuurders van Landsmeer zijn relatief onervaren als bestuurders (enkele uitzonderingen) en hebben hierin het nadeel dat zij niet kunnen terugvallen op relevante contacten van de vorige wethouders omdat die waarschijnlijk niet zijn opgebouwd.
	De gemeente Landsmeer (en haar vertegenwoordigers) heeft naast haar formele bevoegdheden in het samenwerkingsverband informele invloed			<b>X</b>	<p>Er zijn geen recente voorbeelden waarbij bestuurders op een andere manier participeerden in de regio, al was het maar door vooraf hun inbreng mee te geven aan andere (invloedrijke) collega-bestuurders.</p> <p>De raad lijkt weinig geïnteresseerd in de regio (op enkele raadsleden na), laat zich weinig zien op openbare vergaderingen van Algemeen Bestuur, speciaal georganiseerde bijeenkomsten voor raadsleden uit de regio op een thema. Zelfs langs politieke partijen wordt er weinig regionaal overlegd.</p>
	De gemeente Landsmeer overlegt met (niet bestuurlijke) relevante partners (bijv. bedrijven, ondernemers) om commitment te creëren voor bestuurlijke doelen		<b>X</b>		<p>Het ontbreekt Landsmeer aan organiserend vermogen. Bestuurders proberen hier wel verandering in aan te brengen; overleggen worden georganiseerd, nu nog vooral gericht op kennismaking.</p> <p>De raad heeft een grote rol gehad bij de wijkgesprekken n.a.v. de Bestuurlijke Toekomst (sept 2014).</p>

#### 4.2 Analyse n.a.v. normenkader

Gebaseerd op de vijf aspecten kunnen we over het algemeen zeggen dat Landsmeer de afgelopen jaren, waar het gaat om visie en strategie, een enorme inhaalslag heeft gemaakt. Strategische visies zijn opgesteld, in samenspraak met inwoners en andere relevante partners en ambities zijn omschreven. Waar het gaat om afwegen wanneer er wordt samengewerkt en op welke manier en welke rol raad en college bij die afspraken dan inneemt; wat we hebben gevat onder intern samenspel, kan de gemeente nog verbeteren (randvoorwaarde ‘legitimiteit van besluitvorming’). Dit hangt samen met de wens van de raad om deze periode goed in kaart te brengen wat de verschillende bestaande en gewenste samenwerkingsverbanden en hun potentie is.<sup>27</sup> De al bestaande

strategische notities verdienen op twee van de drie onderzochte opgaves nog nadere uitwerking in uitvoeringsplannen en voor alle samenwerkingsvormen geldt dat een overkoepelende (visionaire) notitie over samenwerken zeer aanvullend zou zijn. Hiertoe is in eerste instantie de raad aan zet (randvoorwaarde ‘legitimiteit van besluitvorming’) om vervolgens te laten uitwerken in de ambtelijke organisatie (randvoorwaarde ‘sterk en strategisch ambtelijk apparaat’).

Uit het onderzoek blijkt dat de sturing en verantwoording zwak is ontwikkeld. Dit blijkt zowel uit de analyse per opgave als uit het overkoepelende normenkader. De basale formele verantwoordingsstukken vanuit de gemeenschappelijke regelingen bereiken de raad maar de raad gebruikt ze niet actief om periodiek de samenwerkingsverbanden, de resultaten van de samenwerking en het beoogde doel van Landsmeer in die samenwerking te bespreken. Daarin neemt de raad geen regie. Om hierin bestuurskrachtiger te worden, zou Landsmeer kunnen versterken op de randvoorwaarden van ‘legitimiteit van besluitvorming’ en ‘organiserend vermogen’. Deze analyse geldt ook voor het aspect financiële positie en risicobeheer.

Het laatste aspect, extern samenspel, is in Landsmeer nu nog relatief zwak ontwikkeld. Landsmeer liet zich letterlijk en figuurlijk weinig zien op overleggen in regionaal verband. Het beeld dat externen over Landsmeer hebben, gebaseerd op de afgelopen tien jaar tot aan de raadsverkiezingen van 2014, is daarin niet positief. Hierbij tekenen we aan dat de huidige bestuurders zich bewust zijn van dit beeld en zich inzetten om op dit aspect te verbeteren. Randvoorwaarden om hierin bestuurskrachtiger te worden zijn:

- Sterke bestuurders (deskundig en invloedrijk); dit moet nog blijken
- Organiserend vermogen dat verdergaat dan kennismakingsrondes
- Sterk en strategisch ambtelijk apparaat om visie en invloed van bestuurders uit te werken

### 4.3 Antwoord op de centrale vraag

Het onderzoek was erop gericht antwoord te geven op de centrale vraag:

#### **Kan het gemeentebestuur van Landsmeer met circa 10.000 inwoners zijn noodzakelijke en gewenste rol in de regio vervullen?**

Deze vraag is tweeledig te beantwoorden. Positief is dat de gemeente Landsmeer een duidelijke strategische visie heeft, transparant is in wat zij wil bereiken en heldere afspraken heeft gemaakt in taken voor raad, college en ambtelijke organisatie. Dat is

sterk ontwikkeld bij alle onderzochte opgaven. De basis om goed te kunnen besturen, is daarmee gelegd. Echter, Landsmeer is nu onvoldoende in staat een vervolg te geven aan die visie. Negatief is weinig ambtelijke capaciteit, (nog) kwetsbare bestuurders en een passief volgende raad die geen kaders stelt op regionale opgaven en geen controle houdt op de resultaten. Dat blijkt bij alle drie de opgaven kwetsbaar. Dit is essentieel om als gemeentebestuur de *noodzakelijke* rol in de regio te spelen. De *gewenste* rol, gegeven de taken ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen alsmede de ambities die Landsmeer onder meer in de Toekomstvisie heeft gesteld, is onder de huidige omstandigheden niet realistisch.

Landsmeer komt van ver en wil verbeteren om bestuurlijk en organisatorisch haar opgaven en rollen (in de regio) waar te maken en de gewenste prestaties te leveren. De diagnose, het beeld van 'anno 2014' laat zien dat bepaalde aspecten al sterker zijn ontwikkeld dan andere. Wil Landsmeer op alle vijf de onderzochte aspecten bestuurskrachtiger worden, dan vraagt dit om:

- sterke bestuurders,
- daadkracht door organiserend vermogen,
- regie vanuit de raad,
- en een sterk en strategisch ambtelijk apparaat om visie en kaders uit te werken.

## 5. Bijlagen

### 5.1 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode juli – september 2014 door Linda Rijkhoek en Geeske Wildeman namens BoerCroon. Opdrachtgever is het college van Burgemeester en Wethouders van Landsmeer, waarbij nauw is samengewerkt met de Projectgroep Bestuurlijke Toekomst. Het college heeft met de uitvoering van dit onderzoek gehoor gegeven aan de opdracht van de raad een bestuurskrachtonderzoek te verrichten.

Het onderzoek is opgezet in vier fasen aan de hand van een centrale vraag, drie deelvragen (op de drie gekozen regionale opgaven) en een normenkader dat toetst op vijf aspecten gebaseerd op het Kennisinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en benoemd in de Code Goed openbaar bestuur. Bij het beantwoorden van de centrale vraag en de deelvragen, hebben we specifiek naar de rol van de gemeente als bestuur en als medeoverheid gekeken zoals Landsmeer die in de Studie bestuurlijke toekomst Landsmeer heeft onderscheiden. Daarnaast hebben we het onderzoek gericht op bestuurskracht niveau 2; gericht op de regio en samenwerkingsverbanden.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van document- en dossieranalyse en interviews met bestuurders van Landsmeer, raadsleden van Landsmeer en (oud-)bestuurders van regionale samenwerkingsverbanden.

### 5.2 Bronnen

#### Beleidsdocumenten

- Toekomstvisie 2025; ruimte voor kwaliteit [29-10-2013]
- De inwoners centraal; Coalitieprogramma Landsmeer 2014-2018 [07-04-2014]
- Programmabegroting 2013-2014
- Foto gemeente Landsmeer - door F. Brave, M. Knobbe en F. van Daltsen [26-06-2013]

#### Gemeentelijke regelingen

- Samenwerkingsovereenkomst tussen het Openbaar Lichaam Milieudienst IJmond en de gemeenten Landsmeer, Oostzaan, Waterland en Wormerland [25-04-2008]
- Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Twiske-Waterland [04-04-2013]
- Regiovisie op weg naar 2040 van het ISW

- Informatiedocument 3D Landsmeer [juni 2013]
- Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling regionale samenwerking decentralisaties in het sociale domein
- Kaderstellende visie 3D, [29-10-2013]
- Memo raad stand van zaken 3D [juni 2014]

## Overige documenten

- Uitkomsten enquête Toekomstvisie 2025 gemeente Landsmeer (Berenschot) [mei/juli 2013]
- Spoorboekje Oriëntatie op de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer [versie juni 2014]
- Studie bestuurlijke toekomst Landsmeer, living document [versie 6 mei 2014]
- Eindrapport Rekenkamercommissie Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland: Grip op Gemeenschappelijke regelingen [28-01-2014]
- Wesseling, H., Fraanje, R., Paardekoper, C. & Twist, M.J.W. van (red.) Bestuurskracht; een hernieuwde agendering, *Bestuurskunde* 2007(14), 57-62.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde, Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht; pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen, 2007.

## Interviews

Naam	Functie lokaal	Samenwerkings verband	Rol	Datum gesprek
Mevrouw A. Nienhuis	Burgemeester Landsmeer	Twiske-Waterland	Vicevoorzitter Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur	26 augustus 2014
De heer R. Quakernaat	Wethouder Volksgezondheid en Onderwijs	ISW Baanstede GGD Regionaal overleg Wmo	Lid Portefeuillehouders-overleg Economie Lid Algemeen Bestuur Lid Algemeen Bestuur Lid	26 augustus 2014
De heer C. Hienkens	Wethouder	GGD Regionaal overleg Wmo	Oud-lid Algemeen Bestuur Lid	28 augustus 2014

De heer N. van Baarsen	Wethouder	ISW	Lid Portefeuillehouders-overleg Ruimtelijke Ordening en Landschap	28 augustus 2014
Mevrouw M. van Campen	Raadslid LMvC			2 september 2014
De heer M. de Jong	Raadslid VVD	Regioraad	Regio-raadslid	2 september 2014
De heer A. Elfferich	Raadslid D66			4 september 2014
De heer J. Rietberg	Raadslid CDA			4 september 2014
Mevrouw M. Farjon	Raadslid PvdA			8 september 2014
Mevrouw D. Mulder-Damme	Raadslid Positief Landsmeer			16 september 2014
Mevrouw C. Noom	Voormalig wethouder Zaanstad, met de portefeuille Jeugd, Onderwijs, Welzijn Gezondheidszorg, grotestedenbeleid	GGD Regionale portefeuillehouderoverleggen voor Jeugd en Wmo	Oud-lid Dagelijks Bestuur Initiatiefnemer en trekker van deze overleggen	16 september 2014
De heer K. Diepeveen	Voormalig stadsdeelbestuurder Amsterdam-Noord met o.a. regionale portefeuille en Ruimtelijke Ordening	Twiske-Waterland	Oud-lid Dagelijks en Algemeen Bestuur	16 september 2014
De heer A. Joustra	Directeur Stadsregio Amsterdam	Stadsregio		10 september 2014
De heer B. Daan	Voormalig wethouder Purmerend Sociale en Economische Zaken, Onderwijs, Jeugd en Jongeren, Wijkontwikkeling, Automatisering	ISW	Oud-lid Portefeuillehouders-overleg Economie	24 september 2014