

Rapportage

Rekenkameronderzoek naar 'Bestuurskracht na de fusie'



Verleden



Heden



Toekomst

Rekenkameronderzoek naar 'Bestuurskracht na de fusie'

Colofon

Dit is een onderzoek van de Rekenkamercommissie Schagen. Deze rekenkamercommissie is door de gemeenteraad van Schagen ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te onderzoeken.

Leden

Mr. Dr. Drs. P. J.J. van der Kruit (voorzitter)
Drs. M. van der Meer (vicevoorzitter)
Drs. B. Steiner

Ambtelijk secretaris

Mw. M. Teijema
Dhr. L. Hooghiemstra

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Schagen uitgevoerd door

BMC | onderzoek

Korte Houtstraat 20 a-b
2511 CD Den Haag

POSTADRES
Postbus 10242
2501 HE Den Haag

TELEFOON
070 - 310 38 00

WEBSITE
www.bmconderzoek.nl

Projectnummer: P003375

Correspondentienummer: DH-1601-8691

Auteurs

drs. J. Slooijer MSM
drs. R.W.C. van Woerkum MMC
H. Uffen MSc

Schagen, 25 april 2018

© 2018 Rekenkamercommissie Schagen.

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/ of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Rekenkamercommissie Schagen. De Rekenkamercommissie Schagen aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Schagen bestaat uit drie externe leden en onderzoekt voor de gemeenteraad van Schagen bepaalde onderwerpen, met als doel om de gemeenteraad te assisteren bij haar taken.

Op verzoek van meerdere zijden heeft de Rekenkamercommissie Schagen een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van de herindeling van 1 januari 2013. Met name of de belofte over verbeterde bestuurskracht is uitgekomen. Een extern gespecialiseerd onderzoeksbureau heeft dit onderzoek uitgevoerd, met de Rekenkamercommissie Schagen als opdrachtgever.

De Rekenkamercommissie Schagen hoopt dat dit onderzoek een bijdrage levert aan de taakstellende en controlerende taken van de gemeenteraad van Schagen

De Rekenkamercommissie Schagen wil hierbij alle personen bedanken voor hun volledige medewerking.

Samenvatting

Op 1 januari 2013 zijn de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe bestuurlijk gefuseerd tot de nieuwe gemeente Schagen. De Rekenkamercommissie Schagen heeft een onderzoek uit laten voeren naar de gevolgen van deze gemeentelijke herindeling, met name op het gebied van bestuurskracht.

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt: "Is de beoogde versterking gerealiseerd van de bestuurskracht na de fusie in 2013 van Zijpe, Harenkarspel en Schagen tot de nieuwe gemeente Schagen?"

Bestuurskracht, ook wel samenwerkingskracht genoemd, bestaat voor dit onderzoek uit het samenspel tussen samenleving, strategie en structuur. Als onderzoeksmethoden is gekozen voor deskresearch, interviews en casestudies. Onderstaande tabel geeft de bevindingen over bestuurskracht weer; voor en na de fusie.

Element bestuurskracht	Bestuurskracht gemeenten <u>voor de fusie</u>	Bestuurskracht gemeente Schagen <u>na de fusie</u>
Samenleving	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten waren in staat om hun lokale en uitvoerende taken te vervullen. De relatie burger-bestuur kenmerkte zich door korte lijnen en een grote toegankelijkheid van het bestuur en de organisatie. 	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente is in staat om zijn lokale en uitvoerende taken te vervullen. In de relatie burger-bestuur is er sprake van een paradoxaal effect: grotere afstand in kilometers, maar toch betere benaderbaarheid en toegankelijkheid. Er zijn veel initiatieven (fysiek en digitaal) om inwoners te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten hadden noch de mogelijkheden om regionaal de agenda te bepalen, noch om daar invloed op uit te oefenen. Niet het vermogen om grotere, meer complexe en bovenlokale opgaven die van strategisch belang zijn en impact hebben op de hele regio, uit te voeren. 	<ul style="list-style-type: none"> De voorwaarden voor succesvolle regionale samenwerking worden steeds meer vervuld. Keuzes maken blijkt voor de gemeenten lastig (beperkte doorzettingskracht c.q. slagvaardigheid dus). De regionale samenwerking wordt momenteel geëvalueerd.
Structuur	<ul style="list-style-type: none"> Veelal generalisten, weinig specialisten. Kwetsbaarheid bij het oppakken van nieuwe of complexe taken (eenpersoonsfuncties, weinig mogelijkheid tot kennisuitwisseling, kennisdelen en leren). Zorgen over de continuïteit van de dienstverlening (wisselingen, verloop). Schaal van de gemeenten sloot niet aan op de schaal van de opgaven (beleidsmatig). 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheden om te specialiseren zijn door de omvang van de nieuwe gemeente toegenomen. De kwetsbaarheden zijn minder geworden, evenals zorgen over de continuïteit van de dienstverlening (wisselingen, verloop). De positie van de gemeente als werkgever op de arbeidsmarkt is een aandachtspunt. Schaal van de gemeente sluit beter aan op de schaal van de opgaven (regionaal, beleidsmatig).

Conclusies

- De voormalige gemeenten voor de fusie waren in staat om hun lokale opgaven het hoofd te bieden, maar de bestuurskracht was te zwak voor de regionale opgaven.
- De voormalige gemeenten waren financieel gezond.
- De gemeente Schagen (na fusie) heeft veel geïnvesteerd in de relatie met de samenleving.
- De fusie is nog steeds niet helemaal uitgekristalliseerd.

5. De fusie heeft nauwelijks effect gehad op de financiële positie van de gemeenten. Echter de financiële positie van de gemeente Schagen staat met het oog op de toekomst wel onder druk.
6. De formatie is na de fusie substantieel afgenomen, dat duidt op een efficiëntere uitvoering dan voor de fusie.
7. De waardering van de dienstverlening is nog niet op het peil van de oude gemeente Schagen.
8. De kwaliteit van het ambtelijk apparaat is in algemene zin beter geworden.

Aanbevelingen

1. Zet de vergrote lokale bestuurskracht ook regionaal in. Vergroting van onderling vertrouwen tussen de diverse regionale partijen is daarvoor van groot belang. Over de wijze waarop wordt verwezen naar het recente rapport 'Evaluatie Slim Samenwerken bij de Kop' (RRN, 2018), dat hierover bruikbare aanbevelingen doet. De kern van de relevante aanbevelingen is: elkaar leren kennen, elkaar wat gunnen, concentratie op de inhoud (en niet de organisatiestructuur). Dat sluit aan op de conclusies van het onderhavige onderzoek.
2. Onderzoek de achtergrond van de gestegen formatie, daar waar vergelijkbare gemeenten (groottegroep) de afgelopen jaren een daling in de formatie laten zien.
3. Neem maatregelen die voorkomen dat een meerjarig beroep op reserves nodig is om de begroting sluitend te maken.

Als we de drie elementen van bestuurskracht in relatie tot elkaar bezien, dan is de eindconclusie dat de fusie in ieder geval heeft bijgedragen aan het versterken van de lokale bestuurskracht.

De nieuwe gemeente Schagen heeft met de inwoners en netwerkpartners een omgeving en klimaat gecreëerd waarin de aanpak en uitvoering van lokale opgaven leidt tot doelrealisatie.

Voor wat betreft de regionale bestuurskracht wordt opgemerkt dat er stappen zijn gezet in het versterken van de regionale bestuurskracht (gelijkwaardigheid, aansluiting schaal gemeente en opgaven, deskundigheid), maar dat er nog meer nodig is om tot aansprekende resultaten te komen.

Leeswijzer

Na de samenvatting vindt u het gehele rapport. Aan het einde van Hoofdstuk 1 is de reactie van het college opgenomen en het nawoord van de Rekenkamercommissie Schagen.

Dan volgen:

- Hoofdstuk 2 De bestuurskracht van de gemeenten voor de fusie
- Hoofdstuk 3 De bestuurskracht van de gemeente Schagen in 2017
- Hoofdstuk 3 De ontwikkeling van de bestuurskracht 2013-2017
- Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

Deze hoofdstukken worden gevolgd door enkele bijlagen.

INHOUD

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
HOOFDSTUK 1 VERANTWOORDING ONDERZOEK	8
1.1. Aanleiding en vraagstelling	8
1.2. Onderzoekskader	8
1.3. Uitvoering van het onderzoek	10
1.4. Doelstellingen van de fusie in 2013	11
1.5. Visie en missie van de nieuwe gemeente	12
1.6. Doelstellingen van de fusie in het perspectief van 3 S-en	12
1.7. Opbouw van het rapport	14
Reactie van het College van burgemeester en wethouders	15
Nawoord van de Rekenkamercommissie Schagen	17
HOOFDSTUK 2 DE BESTUURSKRACHT VAN DE GEMEENTEN VOOR DE FUSIE	18
2.1. Inleiding	18
2.2. Gemeente Zijpe	18
2.3. Gemeenten Harenkarspel en Schagen	20
2.4. Resultaten WSJG voorjaar 2012	20
2.5. Financiële analyse van de gemeenten voor de fusie	21
2.6. Samenvatting bevindingen van bestuurskracht voor de fusie	24
HOOFDSTUK 3 DE BESTUURSKRACHT VAN DE GEMEENTE SCHAGEN IN 2017	25
3.1. Inleiding	25
3.2. Samenleving	25
3.3. Strategie	28
3.4. Structuur	31
3.5. Financiële analyse van de gemeente Schagen na de fusie	32
3.6. Samenvatting bevindingen van de bestuurskracht gemeente Schagen na de fusie	36
HOOFDSTUK 4 DE ONTWIKKELING VAN DE BESTUURSKRACHT 2013-2017	37
4.1. Inleiding	37
4.2. Samenleving	37
4.3. Strategie	38
4.4. Structuur	39
HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	42

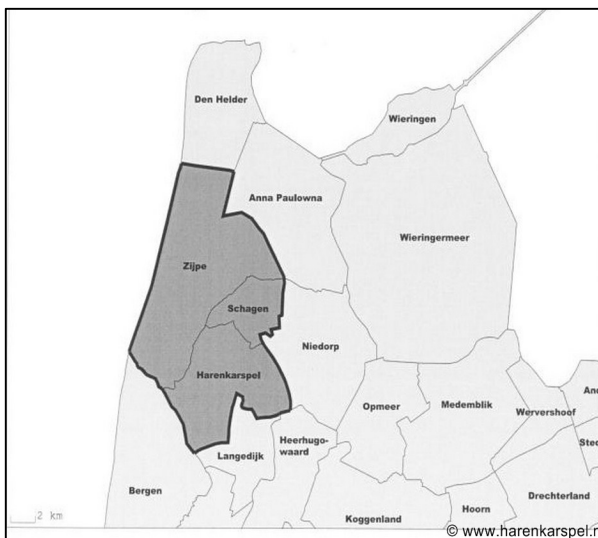
5.1.	Antwoord op de centrale onderzoeksvraag	42
5.2.	Conclusies	42
5.3.	Aanbevelingen	44
BIJLAGE 1	LITERATUURLIJST	46
BIJLAGE 2	LIJST GEÏNTERVIEWDEN	49
BIJLAGE 3	FINANCIËLE ANALYSE GEMEENTE SCHAGEN VOOR EN NA DE FUSIE	50

1.1. Aanleiding en vraagstelling

Op 1 januari 2013 zijn de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe bestuurlijk gefuseerd tot de nieuwe gemeente Schagen (Kaart 1).

Deze fusie maakte deel uit van een bredere set aan gedragen en duurzame maatregelen ter versterking van de bestuurskracht in regio Kop van Noord-Holland. Deze regio stond en staat voor grote bestuurlijke en maatschappelijke opgaven (gemeentegrensoverschrijdend) op het gebied van economie, leefbaarheid en woningbouw.

De Rekenkamercommissie van de gemeenten Schagen heeft BMC de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de gevolgen van de gemeentelijke herindeling van 1 januari 2013 voor de bestuurskracht.



Kaart 1 Nieuwe gemeente Schagen

Centrale onderzoeksvraag

Is de beoogde versterking gerealiseerd van de bestuurskracht na de fusie in 2013 van Zijpe, Harenkarspel en Schagen tot de nieuwe gemeente Schagen?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd. Daarbij is de eerste deelvraag van belang om dit in beginsel heel brede onderwerp scherp af te bakenen:

1. Wat zijn – in dit onderzoek – de voornaamste aspecten van het begrip “bestuurskracht”?

De verdere deelvragen zijn:

2. Wat was – afgemeten aan de aspecten Samenleving, Strategie en Structuur – de bestuurskracht voor 2013 in de drie te fuseren gemeenten?
3. Wat was – afgemeten aan de aspecten Samenleving, Strategie en Structuur – de beoogde verbetering van bestuurskracht bij de fusie van 2013?
4. Wat is – afgemeten aan de aspecten Samenleving, Strategie en Structuur – de bestuurskracht in 2017 in Schagen?
5. Zijn de doelen met betrekking tot de aspecten Samenleving, Strategie en Structuur gerealiseerd?
6. Zijn er aanbevelingen voor verbetering van de bestuurskracht?

De aspecten Samenleving, Strategie en Structuur beschrijven we in paragraaf 1.2.

1.2. Onderzoekskader

Het begrip bestuurskracht is een complex begrip, dat op verschillende manieren wordt gedefinieerd. De provincie Noord-Holland gebruikte bij haar besluit om de fusie van de voormalige gemeenten Zijpe, Harenkarspel en Schagen het beleidskader gemeentelijke herindeling (2011). Daarin zijn onder meer de criteria maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en bestuurskracht opgenomen.

Bij bestuurskracht zijn de volgende aspecten van belang:

- Het voldoende in staat zijn ambities te formuleren en te realiseren.
- Het voldoende bestuurskrachtig zijn (met bestuurders die over de juiste kwaliteiten beschikken) om bestuurlijke sturing te geven aan de besluitvorming over uitvoering van en verantwoording over beleid.
- Het kunnen beschikken over een voldoende robuuste ambtelijke organisatie.
- Het in staat zijn een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke lokale en regionale opgaven.
- Het kunnen oppakken van de regierol naar mede-overheden en maatschappelijke partners ter verwezenlijking van de maatschappelijke taken en de eigen ambities.
- Het bij de vormgeving van beleid voldoende rekening houden met de verschillende lokale gemeenschappen. Dit vertaalt zich in een adequate interactie met de samenleving, bijvoorbeeld door middel van ambtelijke deconcentratie of een actief kernenbeleid.

We vinden het belangrijk om in dit onderzoek uit te gaan van bovenstaande definitie van bestuurskracht zoals die bij de fusie per 1 januari 2013 is gekozen, omdat op deze wijze een goede vergelijking met de huidige bestuurskracht van de gemeente Schagen mogelijk is. Tegelijkertijd is het belangrijk om vast te stellen dat de bovenstaande definitie van bestuurskracht nog actueel is. Het geeft blijk van het feit dat voor steeds meer opgaven samenwerking moet worden gezocht met externe partners (andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, inwoners) om dingen voor elkaar te krijgen.

Zo zijn er veel arrangementen van samenwerkend bestuur ontstaan, vaak op regionaal niveau maar ook in gemeenten, dorpen en wijken. Dit samenwerkende bestuur ontstaat niet vanzelf en het leidt ook niet automatisch tot resultaten. Het vraagt om een nieuw perspectief op de versterking van het openbaar bestuur: het gaat niet zozeer om *bestuurskracht*, maar juist veel meer om *samenwerkingskracht*.

Volgens internationale literatuur is samenwerkingskracht afhankelijk van het samenspel tussen:¹

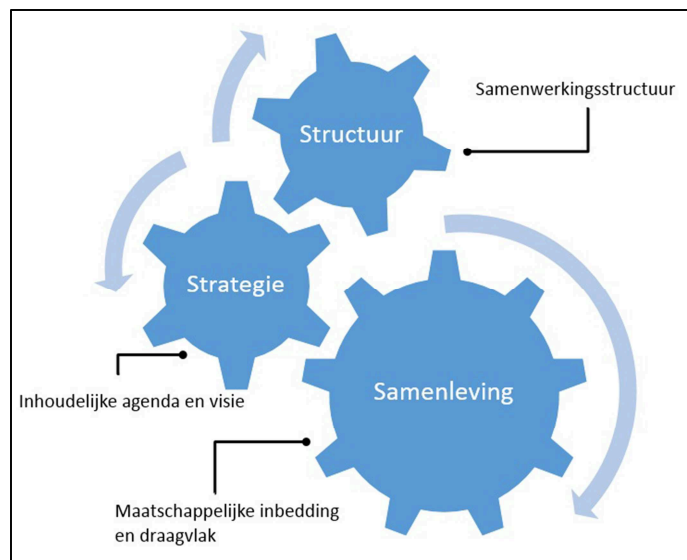
- *Samenleving*
 - *Om recht te kunnen doen aan de verschillen tussen dorpen, buurten en wijken is het van belang dat de gemeente een betrouwbare partner is van alle inwoners, clubs en verenigingen die hier actief zijn. Partnerschap betekent aandacht voor de vragen en problemen in dorpen, buurten en wijken en het kunnen ondersteunen van de initiatieven die zich hier ontwikkelen.*
 - *Het partnerschap staat of valt met de nabijheid, de toegankelijkheid en de slagvaardigheid die inwoners ervaren, zowel van ambtelijke organisaties als van bestuurders en volksvertegenwoordigers.*
- *Strategie*
 - *Het vermogen om adequaat te reageren (en anticiperen) op vraagstukken die voortkomen uit de opgaven waarvoor het bestuur is gesteld. Dat betekent dat (regionale) belangen van inwoners, bedrijven en instellingen op een samenhangende manier ('integraal') daadkrachtig worden opgepakt en afgewogen.*
 - *In het verlengde hiervan is het nodig om bij belangenconflicten knopen door te kunnen hakken, tegen zo laag mogelijke bestuurlijke kosten ('bestuurlijke drukte') en een zo kort mogelijke doorlooptijd van de besluitvorming.*
- *Structuur*
 - *Om tegemoet te kunnen komen aan de eisen van slagvaardigheid, klantgerichtheid en de kwaliteit van het partnerschap met inwoners en organisaties, moet in de ambtelijke organisatie ruimte zijn voor inhoudelijke specialisatie en dienen ambtelijke kwetsbaarheden te worden geminimaliseerd.*
 - *Naast deze bedrijfseconomische schaalvoordelen moeten ook beleidsmatige schaalvoordelen worden bereikt: de ambtelijke beleidsvoorbereiding moet zijn afgestemd op de schaal waarop vraagstukken spelen.*

¹ <https://www.bmc.nl/3s-model/>

Bestuurskracht of samenwerkingskracht ontstaat op het moment dat niet alleen de afzonderlijke elementen goed zijn ingevuld, maar ook op het moment dat de elementen (de 3S-en) uit het model productief met elkaar verbonden zijn.

De aspecten Samenleving, Strategie en Structuur vormen de 'bril' zoals wij naar de bestuurskracht van de voormalige gemeenten en de gemeente Schagen hebben gekeken (figuur 1). De aspecten zijn daarmee leidend geweest voor de inrichting van onze onderzoeksmethoden (wijze van dataverzameling, zie hoofdstuk 1.3) en de presentatie van onze bevindingen in dit rapport.

Figuur 2 Samenleving, Strategie en Structuur als aspecten van



ving, Strategie en Structuur bestuurskracht

1.3. Uitvoering van het onderzoek

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

Deskresearch

Om inzicht te verkrijgen in de bestuurskracht van voor de fusie is gebruikgemaakt van aanwezige documenten van de toenmalige gemeenten over de onderwerpen die behoren bij de elementen Samenleving, Strategie en Structuur. Dit is ook gedaan voor het in kaart brengen van de bestuurskracht van de gemeente Schagen anno nu. In de literatuurlijst is aangegeven welke documenten voor dit onderzoek zijn gebruikt. Hiernaast is ook gebruikgemaakt van diverse 'open' bronnen, zoals waarstaatjegemeente (WSJG) (www.waarstaatjegemeente.nl), IV3-informatie, Houdbare Gemeentefinanciën, COELO, RegioAtlas, Personeelsmonitor A+O Fonds Gemeenten, et cetera, alsmede onze eigen database.

Interviews

Informatie uit documenten gaat leven als deze in een gesprek door betrokkenen wordt toegelicht en wordt ingekleurd. Achtergronden worden dan duidelijk en de onderzoekers kunnen hun vragen stellen ter verheldering. Het deskresearch is daarom aangevuld met interviews. In bijlage 2 is opgenomen wie in het kader van dit onderzoek zijn gesproken.

Casestudy

Voor dit onderzoek zijn drie casestudies uitgevoerd van drie inhoudelijke beleidsdossiers. Hierbij is gekeken in hoeverre bij deze geselecteerde beleidsdossiers sprake is van een effect op de bestuurskracht door de bestuurlijke fusie. Met andere woorden: is de gemeente Schagen anno 2017 beter in staat om de inhoudelijke beleidsdoelen te realiseren?

Bij de selectie van cases is uitgegaan van de volgende criteria:

- De cases zijn afkomstig uit verschillende opgavegebieden, met logischerwijs verschillende (interne) opdrachtgevers en thematieken.
- Bij de cases zijn meerdere maatschappelijke partijen betrokken die invloed op het proces willen en kunnen uitoefenen, is interne samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen van belang en zijn ambtenaren en bestuurders genoodzaakt bij voortdurende aandacht te besteden aan (de dreigende afkalving van) politiek en maatschappelijk draagvlak.
- De cases zijn verschillend in gewicht, omvang en bestuurlijke importantie/bemoeienis.

De volgende cases zijn onderzocht als het resultaat van een selectie uit tien cases die voldoen aan de gestelde criteria. Kenmerkend voor casus 1 is de vernieuwing in de dienstverlening door de informele behandeling van bezwaarschriften, casus 2 beschrijft de actieve rol van de gemeente Schagen in de regionale samenwerking en casus 3 illustreert hoe de gemeente Schagen inhoud geeft aan participatie door de buitensportverenigingen.

1. Informele aanpak van bezwaarschriften als vorm van goede dienstverlening.
2. Regionale raads werkgroep 'Slim Samenwerken bij de Kop'.
3. Fonds voor investeringen in het accommodatiebeleid voor de buitensport.

Tabel 1 Onderzoekskader en –methodiek

Elementen bestuurskracht = samenwerkingskracht	Criteria/normen	Vindplaatsen/bronnen
Samenleving	Partnerschap. Nabijheid, toegankelijkheid en slagvaardigheid.	Deskresearch (m.n. WSJG). Interviews (raadsleden). Casestudy.
Strategie	Daadkracht. Doorzettingskracht. Bestuurlijke kosten (van besluitvorming).	Interviews (m.n. College, regio). Casestudy.
Structuur	Inhoudelijke specialisatie. Schaalvoordelen (bedrijfseconomisch en beleidsmatig).	Deskresearch (formatiegegevens, financiële gegevens). Interviews (m.n. gemeentesecretaris, controllers). Casestudy.

1.4. Doelstellingen van de fusie in 2013

De aanleiding van de fusie in 2013 was in de eerste plaats een gebrek aan regionale bestuurskracht waar het ging om een groot aantal gemeentegrensoverschrijdende opgaven in de Kop van Noord-Holland: de bereikbaarheid, de bouwopgaven, het aantrekkelijk houden van de regio voor bedrijfsleven en jonge doelgroepen, het optimaal benutten van alle kansen op het gebied van recreatie en toerisme, en bij dit alles zorgen voor het behouden van ruimtelijke kwaliteit.² De fusie tussen de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe moest daarom bijdragen aan een samenwerking van grotere, gelijkwaardigere gemeenten in de regio Kop van Noord-Holland, waarmee doeltreffender en doelmatiger gewerkt kan worden aan de regionale opgaven.

In het herindelingsadvies is de volgende inschatting gemaakt van de bestuurskracht van de nieuwe vormen gemeente als het gaat om de lokale bestuurskracht:

- Voldoende in staat de ambities te formuleren en te realiseren.

² Herindelingsadvies provincie.

- Voldoende bestuurskrachtig om bestuurlijk sturing te geven aan besluitvorming over uitvoering en verantwoording van beleid.
- Beschikken over een voldoende robuuste ambtelijke organisatie.
- In staat zijn een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke (lokale) en regionale opgaven.
- Kunnen oppakken van de regierol naar mede-overheden en maatschappelijke partners ter verwezenlijking van de maatschappelijke taken en de eigen ambities.
- Bij de vormgeving van beleid voldoende rekening houden met de verschillende lokale gemeenschappen, middels adequate interactie (ambtelijke deconcentratie of actief kernenbeleid).

1.5. Visie en missie van de nieuwe gemeente

De drie raden van Harenkarspel, Schagen en Zijpe stelden op 8 december 2011 het document met de visie en missie vast.

De nieuwe gemeente Schagen:

- investeert in sterke sociale netwerken en structuren;
- zet zich samen met partners in voor een gezonde en welvarende regionale en plaatselijke economie;
- staat borg voor het behoud van unieke ruimtelijke kenmerken;
- is een actieve partner in samenwerkingsrelaties, lobbyt voor haar belangen en draagt bij aan regionale uitdagingen;
- betreft inwoners bij besluiten die voor burgers van belang zijn;
- zet zich in voor behoud van zelfredzaamheid van de inwoners;
- zet zich in voor de leefbaarheid in de kernen;
- behoudt en versterkt een gezond lokaal ondernemersklimaat;
- werkt samen met regionale partners aan economische structuurversterking in Noord-Holland Noord;
- zorgt voor goede afstemming en balans op ruimtelijke claims;
- laat woningbouwontwikkeling in de pas lopen met demografische en regionale ontwikkelingen en gemaakte afspraken;
- let op behoud van de eigen identiteit van de kernen;
- zet zich in voor versterking van het bestaande wegennet;
- investeert in verkeersveiligheid.

1.6. Doelstellingen van de fusie in het perspectief van 3 S-en

Elementen bestuurskracht = samenwerkingskracht	Criteria/normen	Doelen fusie
Samenleving	Partnerschap. Nabijheid, toegankelijkheid en slagvaardigheid.	Het behoud en het versterken van de sociale structuur en de relatie burger-bestuur (eigen missie en visie nieuwe gemeente).
Strategie	Daadkracht. Doorzettingskracht. Bestuurlijke kosten (van besluitvorming).	Het versterken van het vermogen van de regiogemeenten om gemeentegrensoverschrijdende opgaven aan te pakken en te realiseren (herindelingsadvies).

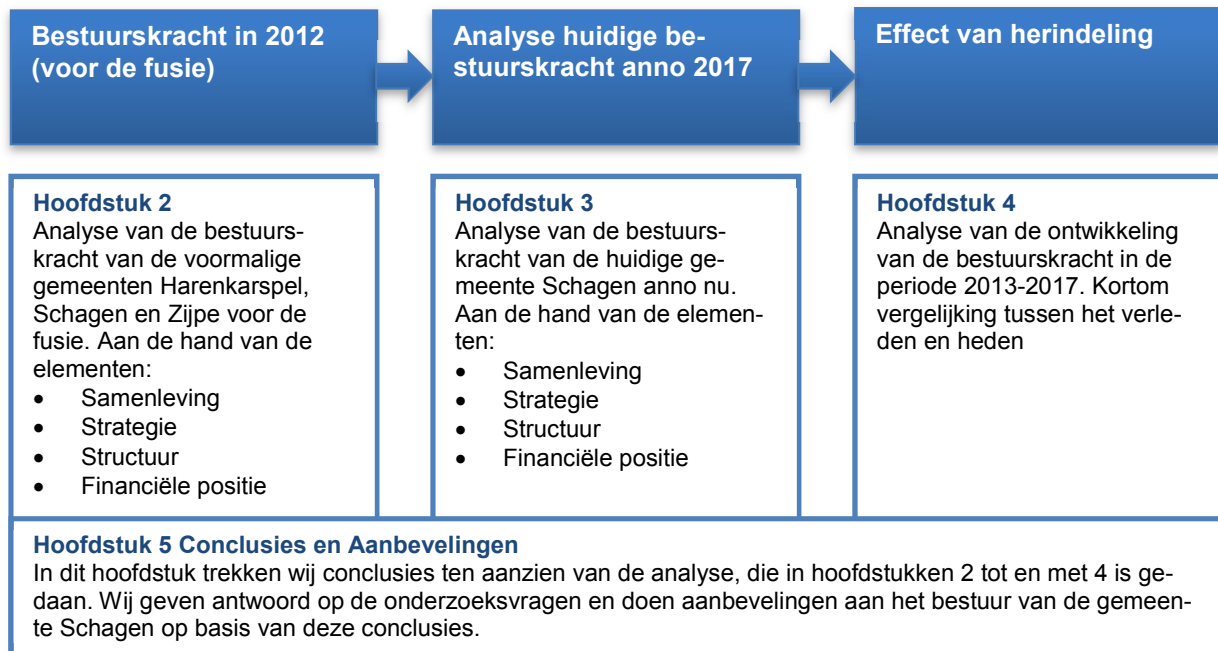
Structuur	Inhoudelijke specialisatie. Schaalvoordelen (bedrijfseconomisch en beleidsmatig).	Een robuuste gemeentelijke organisatie die qua schaal (omvang, deskundigheid) aansluit op de schaal van de opgaven.
-----------	--	---

Tabel 2 Doelstellingen fusie in relatie tot de 3 S-en.

1.7. Opbouw van het rapport

In onderstaand figuur (figuur 2) geven wij schematisch de opbouw weer van het rapport.

Figuur 2 Schematische weergave van de opbouw van het rapport.



Reactie van het College van burgemeester en wethouders

Geachte commissie,

Op 6 maart jl. ontvingen wij uw rapport “Rekenkameronderzoek naar ‘Bestuurskracht na de fusie” met het verzoek daar op te reageren. Wij zijn blij met het belangrijke onderwerp dat u voor uw onderzoek heeft gekozen. Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw bevindingen. Graag maken wij, met deze brief, van de gelegenheid gebruik enkele van uw conclusies en aanbevelingen van een korte reactie te voorzien.

Wij herkennen ons in uw positieve bevindingen. Met u zijn wij van mening dat wij er sinds de fusie in geslaagd zijn om een goede aansluiting bij de samenleving te behouden. Ook onze slagkracht beoordeelt u, door het verminderen van regel- en toezichtdruk, positief. Ten slotte constateert u dat de kwaliteit van onze ambtelijke organisatie beter is geworden. Met genoegen nemen wij er kennis van dat onze eigen ervaringen door u, na objectief onderzoek, ondersteund worden.

Het beeld dat u schetst van de voormalige gemeenten in de aanloop naar de fusie herkennen wij niet in alle gevallen. Zo werd bijvoorbeeld het rapport van Bureau Berenschot, en de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de urgentie van een fusie daarin, door de raad van de voormalige gemeente Zijpe vrijwel unaniem van de hand gewezen. Die nuanceering missen wij in uw rapport.

Er zijn ook enkele conclusies en aanbevelingen. Voor de volledigheid merken wij daarover het volgende op:

Ten aanzien van conclusie 7, informele behandeling van bezwaarschriften.

Wij zijn een lerende organisatie. Dat is voor ons een belangrijk uitgangspunt. Door de handelend ambtenaar zelf in contact te laten treden met een inwoner die het niet eens is met een besluit, de informele behandeling, en het horen naar aanleiding van een bezwaarschrift door ambtenaren plaats te laten vinden, het ambtelijk horen, leren wij als organisatie hoe wij het steeds beter voor onze inwoners kunnen doen. Dit is voor ons het voornaamste argument geweest om deze werkwijze te implementeren. Het ambtelijk horen gebeurt niet door de ambtenaar die het bestreden besluit heeft voorbereid. Hiermee is de onpartijdige behandeling van het bezwaar geborgd. Wanneer een inwoner het met het besluit dat naar aanleiding van de bezwaarprocedure is genomen, niet eens is, heeft deze altijd de mogelijkheid de beslissing aan een rechter voor te leggen.

Hoe onze inwoners de informele aanpak en het ambtelijk horen beleven, vinden wij bijzonder belangrijk. Om die reden is een evaluatie aangekondigd voor juni van dit jaar.

Ten aanzien van aanbeveling 1, inzetten bestuurskracht voor de regio.

Onze regionale rol nemen wij zeer serieus. Wij herkennen ons dan ook niet in uw aanbeveling, voor zover deze het beeld oproept dat wij niet of onvoldoende regionaal actief zouden zijn. Onze ervaring is, in tegenstelling tot wat in uw rapport naar voren komt, dat regionale invloed vooral wordt bepaald door de kracht van inhoudelijke argumenten en in mindere mate door de omvang van de gemeente.

Wij zijn bestuurlijk en/of ambtelijk trekker van, of vertegenwoordigd in diverse regionale initiatieven. Wij noemen daarbij, onder andere; De Kop Werkt, het regioteam Ruimte & Economie, inkoop zorg, het datacenter voor Den Helder en Schagen, Energy & Health Campus en revitalisering verblijfsrecreatie. Onze initiatieven voor, en deelname aan regionale samenwerking is altijd gericht op openheid en elkaar versterken. Het is hierbij een gegeven dat regionale samenwerking vooralsnog niet op alle dossiers even succesvol is gebleken.

Ten aanzien van aanbeveling 2, de gestegen formatie.

Uw constatering m.b.t. de formatie is begrijpelijk. De ontwikkeling van de formatie moet echter gezien worden in relatie tot de taken die wij er, ten gevolge van de decentralisatie in het sociaal domein, sinds 2012 bij hebben gekregen.

Met het Cowwi voerden wij in 2016 ook taken uit voor de gemeente Hollands Kroon. Inmiddels is het Cowwi ontbonden. Wij zien dat onze organisatie, ondanks de significante uitbreiding van taken heeft bereikt dat het aantal fte's per 1.000 inwoners is gedaald van 7,3 in 2012 naar 7,2 in 2016. Meer taken met minder mensen dus.

Wij hebben er nadrukkelijk voor gekozen enkele taken, bijvoorbeeld jeugdzorg en belastingen, in eigen beheer uit te voeren. Dit betekent enerzijds een hogere kwaliteit van dienstverlening tegen lagere kosten en betere sturings- en control-mogelijkheden voor college en raad. Anderzijds betekent het ook meer mensen in dienst om deze taken uit te voeren ten opzichte van gemeenten die deze taken hebben uitbesteed. Wij monitoren doorlopend of het zelf uitvoeren daadwerkelijk de beoogde voordelen biedt.

Een benchmark met andere gemeenten achten wij vooral zinvol wanneer ook wordt gekeken naar de taken die worden uitgevoerd danwel uitbesteed.

Ten aanzien van aanbeveling 3, beroep op reserves.

De afgelopen jaren hebben wij grote slagen gemaakt met zuiver begroten. Dit houdt in dat geen lasten worden doorgeschoven naar de toekomst en dat de budgetten in de begroting toereikend zijn voor duurzame instandhouding. Voor het accommodatiebeleid is dit inmiddels gerealiseerd. Voor het onderhoud van de openbare buitenruimte groeien we in de komende jaren toe naar het noodzakelijke budget. Tot die tijd zullen we beschikbare reserves inzetten om investeringen die niet langer kunnen wachten, te doen. Dit betreft de voor dit doel beschikbare reserves, niet de Algemene reserve. Met de raad hebben wij afgesproken dat ons weerstandsvermogen minimaal 1 moet zijn. Bij de begroting 2018 was het incidentele weerstandsvermogen 1,2 en die van het structurele weerstandsvermogen 6.6.

Bij de start van de gemeente bedroeg de boekwaarde van investeringen in maatschappelijk nut ruim €24 miljoen. Dit zijn investeringen die niet verhandelbaar zijn zoals wegen en groen. Eind 2017 is deze boekwaarde meer dan gehalveerd door hierop extra af te schrijven.

Het rapport is opgesteld op basis van de laatst beschikbare begroting. Dit was de begroting 2017. Inmiddels is de begroting 2018 beschikbaar. Uit deze begroting blijkt dat het vermogen zich stabiliseert. Op het moment dat de gemeente vreemd vermogen aantrekt wordt gekeken naar een juiste balans tussen kort - en lang vreemd vermogen. Het uitgangspunt hierbij is om binnen de voor de gemeentelijke overheid geldende regels, dus op verantwoorde wijze, optimaal te profiteren van de lage rente van dit moment.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen,

Gemeentesecretaris

Burgemeester

De heer N.H. Swellengrebel

Mevrouw M.J.P. van Kampen-Nouwen

Nawoord van de Rekenkamercommissie Schagen

De Rekenkamercommissie Schagen is verheugd dat het college zich kan vinden in de positieve bevindingen van dit onderzoeksrapport.

De Rekenkamercommissie wil over het onderzoeksrapport van Bureau Berenschot opmerken dat dit een rapport is van de Provincie Noord-Holland, waarmee de toenmalige raad van Zijpe niet in meerderheid heeft ingestemd. De reden hiervoor was dat de toenmalige raad vond dat zijn vragen en opmerkingen onvoldoende aan bod kwamen in dit rapport. Het rapport is niettemin de belangrijkste bron over de bestuurskracht van de toenmalige gemeente Zijpe. Tijdens het onderzoek is er geen significante weerstand ontdekt tegen het onderzoeksrapport van Bureau Berenschot. Ook de ambtelijke reactie heeft dit punt niet aangehaald. Hopelijk is hiermee de nuancering op dit punt voldoende aangebracht.

Hieronder wordt ingegaan op de opmerkingen van het college over een conclusie en enkele aanbevelingen van het onderzoeksrapport.

Conclusie 7 Informele behandeling van bezwaarschriften.

De Rekenkamercommissie Schagen acht een evaluatie een goed middel om te meten of de informele aanpak en het ambtelijk horen goed functioneren. De aanbeveling richt zich op het in acht nemen van zorgvuldigheid, met voldoende waarborgen om de rechten van bezwaarmakers te beschermen. De Rekenkamercommissie Schagen adviseert in de evaluatie aan dit aspect aandacht te besteden.

Aanbeveling 1 Inzetten bestuurskracht voor de regio

De beschrijving van casus 2 illustreert de actieve rol van de gemeente Schagen in de regio, maar dit is niet altijd een voorwaarde dat de regionale samenwerking op alle dossiers even succesvol is. Deze aanbeveling is ook bedoeld als bevestiging van het beleid, hierbij rekening houdend met de uitkomst van de evaluatie van de regionale samenwerking.

Aanbeveling 2 Gestegen formatie

Het college maakt bij aanbeveling 2 bestuurlijke opmerkingen waarover de Rekenkamercommissie Schagen geen oordeel heeft. De bewering dat de formatie op duizend inwoners tussen 2012 en 2016 daalde van 7,3 naar 7,2 is niet uit ons rapport afkomstig. Wij constateren dat dit kengetal in die jaren stijgt als men de formatie van de decentralisaties in het sociaal domein meetelt; gemiddeld genomen is dit kengetal bij andere gemeenten van Schager omvang wat gedaald. Vandaar onze aanbeveling dit nader te onderzoeken. Wij hebben bewust geen waarde oordeel verbonden aan deze beknopte benchmark. Ten eerste niet omdat de opzet van de benchmark daarvoor te beperkt is. Ten tweede – en nog belangrijker – kunnen er goede en legitieme redenen zijn om een hogere formatie te hebben dan de “gemiddelde gemeente”.

Aanbeveling 3 Beroep op reserves

Deze reactie is een zinvolle aanvulling op het onderzoeksrapport over bestuurskracht.

Hoofdstuk 2 De bestuurskracht van de gemeenten voor de fusie

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten voor de fusie.

De discussie over de bestuurlijke toekomst van de regio loopt al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw. De negen gemeenten van de Kop van Noord-Holland³ zijn in 1990, toen er voor het laatst sprake was van een herindeling in deze regio, tot stand gekomen. In hoofdstuk 3 van het herindelingsadvies van de provincie worden de ontwikkelingen beschreven van de discussie over de bestuurskracht in de regio. Na een aantal gestrande samenwerkingsverbanden werd een informateur aangesteld, zijn nadere gesprekken gevoerd naar aanleiding van het rapport van de informateur, en bleek vervolgens dat er een impasse ontstond door de veranderde opstelling van de gemeenteraad van Zijpe.

De Gedeputeerde Staten besloten daarom op 13 oktober 2009 een Arhi-procedure te starten, waarop gedeputeerde Heller een handreiking heeft gedaan aan de raad van Zijpe middels een bestuurskrachtonderzoek. De onderzoeksvraag in het bestuurskrachtonderzoek richtte zich niet alleen op de bestuurskracht van Zijpe en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke toekomst van Zijpe, maar ook op de varianten voor de bestuurlijke toekomst van de regio Harenkarspel, Zijpe, Schagen en de gevolgen daarvan voor de bestuurskrachtversterking van de hele Kop van Noord-Holland.

Het bestuurskrachtonderzoek van bureau Berenschot⁴ is daarom de belangrijkste bron voor de beschrijving van de bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten voor de fusie.

In dit hoofdstuk analyseren we de bestuurskracht per voormalige gemeente aan de hand van de elementen Samenleving, Strategie en Structuur en geven een schets van de financiële positie van de drie gemeenten.

2.2. Gemeente Zijpe

Samenleving

In het rapport van Berenschot werd geconcludeerd dat de gemeente Zijpe voldoende in staat was om haar uitvoerende en/of lokale taken te vervullen.

Met uitvoerende en/of lokale taken werd bedoeld op taken die zich afspelen op Zijper schaal en direct betrekking hebben op de Zijper samenleving, zoals welzijnsbeleid, evenementenbeleid, cultuurbeleid, et cetera.

De relatie burger-bestuur kenmerkte zich door korte lijnen en een grote toegankelijkheid van het bestuur en organisatie. Bewoners en maatschappelijke organisaties hadden veel mogelijkheden om hun wensen bij de gemeente kenbaar te maken.

De gemeente zette actief in op de relaties met de verschillende gemeenschappen. In alle kernen in de gemeente zijn dorpsraden actief.

De gemeente Zijpe was voor haar interne partners *overall* een goede en betrouwbare partner, zo bleek uit gesprekken met het maatschappelijk middenveld. Tegelijkertijd gaven de respondenten in het onderzoek aan dat ze zich zorgen maakten over de continuïteit van de dienstverlening. Ze ervoeren

³ Naast de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpen gaat het om Wieringermeer, Wieringen, Niedorp, Anna Paulowna, Den Helder en Texel.

⁴ Berenschot, 'Als het schaakbord verandert, verandert ook het spel', eindrapport bestuurskracht-onderzoek gemeente Zijpe en regio, 24 februari 2010.

veel wisselingen in de ambtelijke organisatie. Dit beeld werd ondersteund door het hoge verloop onder het personeel.

Strategie

In het rapport van Berenschot wordt ook geconcludeerd dat de gemeente Zijpe op dat moment (2010, red.) onvoldoende in staat was om grotere, meer complexe en bovenlokale opgaven die van strategisch belang zijn en impact hebben op de hele regio, uit te voeren. Het gaat dan om taken als:

- De kustversterking;
- De ontwikkeling van Petten aan Zee;
- De uitvoering van het project Veelkleurig Landschap;
- De waterbergingsopgave in combinatie met natuur, recreatie en economie;
- Het behoud van de onderzoekslocatie Petten;
- De promotie van de regio ten behoeve van economie en toerisme;
- De ontsluiting van de regio;
- De realisatie van de woningbouwopgave 't Zand;
- De realisatie van nieuwe voorzieningen (zoals schoolgebouwen) in de kernen.

Respondenten in het onderzoek gaven aan dat de schaal van gemeenten als Zijpe en andere kleine gemeenten in de Kop van Noord-Holland niet aansloot op de schaal van de opgaven. In grote verbanden zoals de Veiligheidsregio en de GGD was de invloed van de afzonderlijke kleine gemeenten gering, zo ook van de gemeente Zijpe.

De onderzoekers concludeerden dat de gemeente Zijpe onvoldoende blij gaf van een regionale focus. De raad, het bestuur en de ambtelijke organisatie van Zijpe waren eerder gericht op het sublokaal niveau, oftewel de kernen van Zijpe dan op bovenlokaal niveau, oftewel de regio.

Structuur

De ambtelijke organisatie van de gemeente Zijpe werd door de respondenten in het onderzoek getypeerd als een gedreven organisatie met korte lijntjes, waardoor er snel gehandeld kon worden. Zoals in veel kleine(re) gemeenten waren de ambtenaren met name generalisten en in mindere mate specialisten.

De gemeente Zijpe had moeite om aan de juiste mensen te komen ter invulling van reguliere vacatures. De gemeente Zijpe koos er daarom voor om deze vacatures in eerste instantie met behulp van detachering in te vullen, waarbij van de mogelijkheid gebruikgemaakt werd om externen bij goed functioneren vervolgens in vast dienstverband te nemen.

De gemeente Zijpe had haar taakuitvoering volgens het merendeel van de respondenten in het onderzoek - zowel ambtelijke als bestuurlijke gesprekspartners - redelijk tot goed op orde. Zowel van de huidige taken als de toekomstige taken gaf het ambtelijk apparaat van Zijpe zelf aan dat het in staat was hier adequaat uitvoering aan te geven, weinig tot geen kwetsbare onderdelen had en evenmin een gebrek had aan specialisten.

Dit beeld werd bevestigd door de maatschappelijke partners van de gemeente tijdens het e-debat. Zij gaven aan dat Zijpe goed in staat was haar taken, *op de Zijper schaal*, uit te voeren. Kanttekening die door hen geplaatst werd, was dat ze de continuïteit van de ambtenaren als een zorgpunt voor de toekomst zagen.

Door toename van taken en specialisatie van taken verwachtten partners dat de gemeente Zijpe in de toekomst moeite kon gaan krijgen om de taken adequaat uit te voeren. Als voorbeeld werden de ontwikkelingen rondom duurzaamheid, en de komst van windmolens op het grondgebied van de gemeente genoemd.

Opvallend was het verschil met de twee andere gemeenten, Schagen en Harenkarspel. Deze gemeenten gaven beide aan wel problemen te ervaren bij de uitvoering van hun huidige en toekomstige taken. Hier gaan wij in de volgende paragraaf dieper op in.

2.3. Gemeenten Harenkarspel en Schagen

Samenleving

Ook voor de gemeenten Harenkarspel en Schagen gold dat de gemeenten voldoende in staat waren om hun uitvoerende en/of lokale taken te vervullen. Met uitvoerende en/of lokale taken werd bedoeld op taken die zich afspelen op lokale schaal en direct betrekking hebben op de lokale samenleving, zoals welzijnsbeleid, evenementenbeleid, cultuurbeleid, et cetera.

Voor lokale taken waren er ruime mogelijkheden voor inwoners om hun wensen en problemen bij de gemeenten naar voren te kunnen brengen en voor raadsleden om zich daarover te laten informeren. Inwoners hebben het contact met de gemeenten als laagdrempelig ervaren en er waren korte lijnen met het college en de raad.

Strategie

Uit het bestuurskrachtonderzoek blijkt dat de drie gemeenten grotendeels voor dezelfde opgaven staan:

- Toerisme en recreatie: verbinding tussen kust en achterland.
- Economie en werkgelegenheid: aantrekkelijke regio blijven voor landbouw en tuinbouw) en onderzoekslocatie Petten.
- Bouwen en wonen: afstemmen van bouwopgaven en elkaar aanvullen in woonmilieus.
- Bereikbaarheid van de regio: verbetering van de bereikbaarheid van de regio is essentieel. Niet alleen de oost-west verbindingen, maar ook de noord-zuid verbindingen.
- Leefbaarheid: het op peil houden van de leefbaarheid in de (kleine) kernen.

Veel van deze opgaven hebben een grensoverschrijdend ofwel regionaal karakter.

De gemeenten hadden volgens het bestuurskrachtonderzoek echter noch de mogelijkheden om regionaal de agenda te bepalen noch om daar invloed op uit te oefenen. De gemeente Harenkarspel nam bijvoorbeeld deel aan de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD), maar haar invloed op het beleid van de ISD was beperkt.

Structuur

De gemeenten Harenkarspel en Schagen gaven in het bestuurskrachtonderzoek aan op diverse terreinen kwetsbaar te zijn. Zowel op beleidstaken (Ruimtelijke Ordening, Onderwijs en Sport) als op uitvoeringstaken (groenbeheer). Andere taken waarop de gemeenten Harenkarspel en Schagen mogelijke versterking nodig vonden, zijn:

- Bouwgrondexploitatie
- Woningtoezicht
- Projectmanagementbureau.

Voor een aantal toekomstige taken verwachtten de gemeenten Harenkarspel en Schagen dat er de nodige extra inzet in kennis en expertise nodig zou zijn. Met name op het gebied van Ruimtelijke Ordening (invoering WABO), de e-dienstverlening en het duurzaamheidsbeleid waren er onderwerpen waar beide gemeenten de impact als hoog inschatten en extra inzet nodig achtten.

2.4. Resultaten WSJG voorjaar 2012

In 2012 hebben de drie gemeenten deelgenomen aan het onderzoek Waarstaatjegemeente. In het onderzoek worden burgeroordelen uitgedrukt in rapportcijfers voor verschillende burgerrollen. De rapportcijfers uit het onderzoek zijn indicaties voor prestaties van gemeenten, gezien vanuit het perspectief van de burger/samenleving. Het gaat om de volgende burgerrollen (tabel 3):

Tabel 3 Toelichting op de burgerrollen

Burgerrollen	Toelichting
De burger als kiezer	De burger die politiek wordt gerepresenteerd en die een bepaalde kwaliteit van politiek en bestuur mag verwachten.
De burger als klant	De burger die recht heeft op een behoorlijke kwaliteit van dienstverlening.
De burger als onderdaan	De burger heeft recht op kwaliteit van orde en gezag.
De burger als partner	De burger heeft recht op kwaliteit van beleid en wil serieus genomen worden in het kader van de beleidsontwikkeling van de gemeente.
De burger als wijkbewoner	De burger als wijkbewoner heeft recht op kwaliteit van zijn leefomgeving. Deze dient prettig en schoon te zijn, met allerhande voorzieningen binnen bereik.
De burger als belastingbetaler	De burger als belastingbetaler heeft recht op verantwoordelijke besteding van de middelen. Dat wil zeggen: de overheid moet efficiënt en effectief werken en bijvoorbeeld niet meer mensen in dienst hebben dan nodig is.

Het totaaloverzicht van scores per burgerrol levert het volgende beeld per gemeente op:

Tabel 4 Totaaloverzicht rapportcijfers per burgerrol

Gemeente	Kiezer	Klant	Onderdaan	Partner	Wijkbewoner
Harenkarspel	5,8	7,8	6,3	5,8	7,0
Schagen	6,4	7,7	6,6	6,2	7,3
Zijpe	5,8	7,8	6,3	5,7	6,8
Gemiddeld <25.000 inwoners	5,9	7,7	6,3	5,8	6,9

De voormalige gemeente Schagen scoort op alle onderdelen met uitzondering van de burger als klant, substantieel hoger dan de beide andere gemeenten.

Over de burger als belastingbetaler wordt in het rapport afzonderlijk gerapporteerd. Met betrekking tot deze rol zien we in alle drie de gemeenten overwegend tevredenheid (> 5,5) over de (prioritering van de) bestedingen van de gemeenten. Met uitzondering van het thema 'bouwen'⁵. Alle drie gemeenten scoren op dit onderdeel een onvoldoende (een score lager dan 5,5).

2.5. Financiële analyse van de gemeenten voor de fusie

Bij de financiële analyse van de gemeente Schagen voor en na de fusie kijken we naar een aantal specifieke onderdelen:

- Exploitatie - Structureel sluiten van de begroting
- Financiële kengetallen om de financiële positie van de gemeente te duiden
- Lokale lasten
- Formatie

Exploitatie - Structureel sluiten van de begroting

Voor het duiden van de exploitatie (in welke mate is deze structureel sluitend) zijn twee begrippen van belang. Dat zijn resultaat voor bestemming en resultaat na bestemming:

- Resultaat voor bestemming is het resultaat uit de reguliere exploitatie van de gemeente, zonder inzet van reserves (saldo van dotaties en onttrekkingen).
- Resultaat na bestemming is het resultaat uit de reguliere exploitatie van de gemeente, met inzet van reserves (saldo van dotaties en onttrekkingen).

⁵ Het bouwklaar maken van grond en zorgen voor een divers woningaanbod (huur, koop, kleine, middelgrote en grote woningen).

De gemeente Harenkarspel liet in 2011 en 2012 tekorten voor bestemming zien op de exploitatie. Hierbij was in 2012 sprake van een omvangrijk tekort van -/- € 11.318.248. Dit wordt met name veroorzaakt door de grondexploitaties van de gemeente Harenkarspel en dan bijvoorbeeld door het project Warmenhuizen-Noordoost, waarvoor een voorziening van ruim € 4 miljoen is getroffen voor afwaardering van het complex.

De gemeente Schagen had voor 2011 en 2012 een sluitende begroting. Het boekjaar 2011 is afgesloten met een tekort voor bestemming van -/- € 167.000 en een positief saldo na bestemming van € 890.000. Oorzaken voor het overschot na bestemming zijn een hogere algemene uitkering dan geraamd, hogere legesopbrengsten bouwvergunning, et cetera. Het boekjaar 2012 is afgesloten met een positief saldo voor bestemming van € 1.300.000 en een tekort na bestemming van -/- € 65.000. Oorzaken hiervan zijn meer kapitaallasten aangaande wegen, meer kosten (diverse) projecten (Beethovenlaan, et cetera).

De gemeente Zijpe had zowel begroot als gerealiseerd tekorten voor bestemming. Waarbij het boekjaar 2012 is afgesloten met een tekort van -/- € 1.570.000 voor bestemming. Oorzaken liggen voornamelijk in de vorming voorziening grondexploitaties. In bijlage 3 vindt u meer de financiële gegevens over de gemeente Schagen voor en na de fusie.

Financiële kengetallen

De financiële positie van de gemeenten kunnen geduid worden door middel van financiële kengetallen. Het volgende schema geeft de normering weer van deze kengetallen. Dit normenkader is gebaseerd op de nieuwe regels BBV van de commissie Depla⁶.

Tabel 5 Normering financiële kengetallen Nederlandse gemeenten

Normering op de kengetallen	Goed	Voldoende	Onvoldoende
Netto schuldquote ⁷	< 90%	90-130%	> 130%
Netto schuldquote gecorrigeerd ⁸	< 90%	90-130%	> 130%
Solvabiliteit ⁹	> 50%	20-50%	< 20%
Debtratio ¹⁰	< 50%	50-80%	> 80%
Grondexploitatie ¹¹	< 20%	20-35%	> 35%

⁶ <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/financiële-kengetallen-gemeenten-en-provincies/>

⁷ De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie en de hoogte van de investeringen uit het nabije verleden. Met andere woorden: Hoe zwaar drukt de schuld op de begroting van de gemeente?

⁸ In de gecorrigeerde netto schuldquote worden de kapitaalverstrekingen en leningen aan derden wel meegerekend. Formule = (langlopende leningen + kortlopende schulden + crediteuren + overlopende passiva) -/-(langlopende uitzettingen + kortlopende vorderingen + liquide middelen + overlopende activa) / (inkomsten voor bestemming reserve).

⁹ Solvabiliteit is een bedrijfseconomisch kengetal dat de verhouding aangeeft tussen het vreemd vermogen en het eigen vermogen op de balans. Het betreft hier de samenstelling van de passivakant van de balans. Het geeft tevens aan in welke mate de activa zijn gefinancierd met eigen vermogen. Dit wordt met de volgende formule berekend: Solvabiliteit = Eigen vermogen / Totaal vermogen.

¹⁰ De debt ratio geeft aan in welke mate de totale activa zijn gefinancierd met vreemd vermogen en is het spiegelbeeld van de solvabiliteitsratio. Deze wordt met de volgende formule berekend: Debt ratio = Vreemd vermogen / Totaal vermogen.

¹¹ Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten.

De gemeenten voor de fusie scoorden als volgt op deze kengetallen:

Tabel 6 Financiële positie van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe uitgedrukt in financiële kengetallen voor 2012 en 2011

Kengetallen	Harenkarspel		Schagen (Oud)		Zijpe	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Netto schuld	€ 13.000.322	€ 8.299.016	€ 32.622.083	€ 23.215.276	€ 6.497.000	€ 3.734.000
Netto schuld per inwoner	€ 804	€ 512	€ 1.747	€ 1.245	€ 561	€ 322
Netto schuldquote	43%	33%	77%	51%	22%	15%
Netto schuld (gecorrigeerd voor alle leningen)	€ 13.000.322	€ 8.297.122	€ 22.251.503	€ 12.463.284	€ 6.497.000	€ 2.979.000
Netto schuld (gecorrigeerd voor alle leningen) per inwoner	€ 804	€ 512	€ 1.192	€ 668	€ 561	€ 257
Netto schuld quote (gecorrigeerd voor alle leningen)	43%	33%	53%	28%	22%	12%
Solvabiliteit over totaal vermogen	41%	63%	32%	34%	47%	45%
Debratio	59%	37%	68%	66%	53%	55%
Grondexploitatie	14%	57%	13%	11%	12%	27%

De gemeente Harenkarspel scoort goed op de netto schuldquote. Dit betekent dat de schuld van de gemeente niet zwaar drukt op de exploitatie van de gemeente. De gemeente scoort ook goed op de kengetallen voor solvabiliteit en debt ratio.

Dit wil zeggen dat de verhouding tussen het eigen vermogen en vreemd vermogen goed is. Het kengetal grondexploitatie is door de afwaardering van de GREX'en in 2012 flink beter geworden. In 2011 scoorde de gemeente onvoldoende op het kengetal grondexploitatie; dat wil zeggen dat de boekwaarde van de gronden te groot was ten opzichte van de exploitatie van de gemeente.

De gemeente Schagen scoort goed op de netto schuldquote; deze is sterk verbeterd ten opzichte van 2011. De gemeente Schagen scoort op de kengetallen solvabiliteit en debt ratio een voldoende. Het kengetal grondexploitatie is goed te noemen.

De gemeente Zijpe scoort goed op de netto schuldquote in 2012. De gemeente Zijpe scoort op de kengetallen solvabiliteit en debt ratio een voldoende. Het kengetal grondexploitatie is goed te noemen. Dit is sterk verbeterd ten opzichte van 2011.

Lokale lasten

Onderstaand schema maakt de lokale lasten van de drie gemeenten inzichtelijk voor 2012.

Tabel 7 Lokale lasten van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe in 2012 (bron: www.coelo.nl)

Lokale lasten 2012	Bruto lasten éénpersoons- huishouden	Brutolasten meerpersoons- huishouden	Rangnummer
Harenkarspel	€ 595,00	€ 665,00	145
Schagen	€ 498,00	€ 598,00	45
Zijpe	€ 574,00	€ 644,00	102
<i>Gemiddelde voor de 3 gemeenten samen</i>	€ 555,67	€ 635,67	

Nummer 1 qua rangnummer heeft de laagste woonlasten en nummer 432 de hoogste. Uit bovenstaande tabel blijkt dat de drie voormalige gemeenten in 2012 relatief lage woonlasten hadden. In de paragraaf 3.5 gaan we dieper in op de woonlasten van de gemeente Schagen na de fusie en de ontwikkeling daarvan.

De financiële positie ten tijde van het herindelingsadvies in 2010 van alle drie de gemeenten was goed te noemen¹². Wanneer we kijken naar de boekjaren na 2010 tot aan de fusie, dan zien we dat er sprake is van sluitende begrotingen en positieve resultaten op de jaarrekeningen, alleen de gemeenten Harenkarspel en Schagen hebben het boekjaar 2012 afgesloten met een tekort na bestemming. Het weerstandsvermogen was daarbij voldoende om de risico's op te vangen, mede omdat de gemeenten nog ruimte hadden om hun belastingcapaciteit te verhogen. De gemeenten kenden alle drie relatief lage lokale lasten.

2.6. Samenvatting bevindingen van bestuurskracht voor de fusie

In tabel 8 geven wij schematisch de bestuurskracht weer voor de 3 S-en.

Tabel 8 Conclusie bestuurskracht gemeenten voor de fusie

Elementen bestuurskracht = samenwerkingskracht	Criteria/normen	Conclusies
Samenleving	Partnerschap. Nabijheid, toegankelijkheid en slagvaardigheid.	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten waren in staat om hun lokale en uitvoerende taken te vervullen. De relatie burger-bestuur kenmerkte zich door korte lijnen en een grote toegankelijkheid van het bestuur en de organisatie.
Strategie	Daadkracht. Doorzettingskracht. Bestuurlijke kosten (van besluitvorming).	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten hadden noch de mogelijkheden om regionaal de agenda te bepalen, noch om daar invloed op uit te oefenen. Niet het vermogen om grotere, meer complexe en bovenlokale opgaven die van strategisch belang zijn en impact hebben op de hele regio, uit te voeren.
Structuur	Inhoudelijke specialisatie. Schaalvoordelen (bedrijfseconomisch en beleidsmatig).	<ul style="list-style-type: none"> Veelal generalisten, weinig specialisten. Kwetsbaarheid bij het oppakken van nieuwe of complexe taken (eenpersoonsfuncties, weinig mogelijkheid tot kennisuitwisseling, kennisdelen en leren). Zorgen over de continuïteit van de dienstverlening (wisselingen, verloop). Schaal van de gemeenten sloot niet aan op de schaal van de opgaven (beleidsmatig).

¹² Provincie Noord-Holland, 2011, *Herindelingsadvies Harenkarspel, Schagen en Zijpe*, 28 februari 2011, p. 1-298, specifiek bijlage XIV 'Financiële positie van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe'.

Hoofdstuk 3 De bestuurskracht van de gemeente Schagen in 2017

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beoordelen we de bestuurskracht van de huidige gemeente Schagen aan de hand van de bestuurskrachtelementen Samenleving, Strategie en Structuur. Daarbij kijken we ook naar de huidige financiële positie van de gemeente Schagen. De casusbeschrijvingen vormen illustraties van de huidige bestuurskracht op de genoemde elementen.

3.2. Samenleving

De meerjarenvisie 2014-2018 van de gemeente Schagen kent als hoofdthema: “*meer mensen aan het werk in een duurzame, zelfredzame samenleving*”. Dat is in de kern nog steeds waar de gemeente zich op richt.

Om de doelen uit de meerjarenvisie te realiseren voert de gemeente het programma ‘*Bewegen naar de klant*’ uit. In het programma staat het bijdragen aan het *geluk* van de inwoners centraal.¹³

De Erasmus Universiteit heeft twaalf factoren onderscheiden die én van invloed zijn op het geluk van inwoners én door de gemeente te beïnvloeden zijn. De factoren waarmee de gemeente invloed op het geluk van inwoners kan hebben, staan in onderstaande tabel.

Tabel 9 Factoren die invloed hebben op het geluk van de eigen inwoners

Factor
Toename zinvol werk
Verbeteren (betekenisvol) contact met anderen/verminderen eenzaamheid
Faciliteren deelname maatschappelijk leven
Versterken verbondenheid in de buurt
Verbeteren sociaal vangnet
Verhogen vertrouwen in de gemeente
Versterken trots op woonplaats
Verbeteren tevredenheid met relaties
Aanleggen/faciliteren/verbeteren sportvoorzieningen
Verhogen kwaliteit openbare ruimte
Faciliteren buurtgericht samenwerken
Verbeteren relatie inwoner-gemeente

De gemeente legt in haar programmabegroting steeds de koppeling tussen haar doelstellingen en de bijdrage die dat heeft aan het geluk van de inwoners. Hierbij zijn onderwerpen als Lean management, projectmatig werken en deregulering belangrijke middelen om daar invulling aan te geven. Deze middelen vormen ook de onderdelen van het programma ‘*Bewegen naar de klant*’.

In het kader van ‘lean’ heeft de gemeente 3 *black belts* (experts, projectleiders) en 25 *green belts* (professionals) opgeleid, die inmiddels de 40 belangrijkste werkprocessen van de gemeente vanuit

¹³ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2196322-schagen-stelt-geluk-burger-centraal-dit-is-de-meest-essentiele-taak.html>

klantperspectief hebben herschreven en beschreven. Hierbij zijn ook de organisaties in het netwerk betrokken, die een rol hebben in het betreffende werkproces (bijvoorbeeld de politie waar het gaat om de afgifte van drank- en horecaverunningen). Door deze werkwijze is een meer open organisatie ontstaan, die beter in verbinding staat met netwerkpartners en inwoners.

In het verlengde hiervan wordt door de gemeente actief geïnvesteerd in nieuwe vormen van burger- en overheidsparticipatie. Een voorbeeld is een digitaal burgerpanel met 3.000 leden. Daarnaast kent de gemeente de volgende adviesraden waarin inwoners en maatschappelijke organisaties, zoals sportverenigingen, participeren:

- Cliëntenraad participatie
- Wmo-adviesraad Schagen
- Kunst- en cultuuradviesraad Schagen
- Sportadviesraad Schagen
- Adviescommissie bezwaren

Verder is de gemeente met nog andere vormen van burger- en overheidsparticipatie aan het experimenteren. De gemeente communiceert actief en is daar creatief in (strips in de krant, Facebook, Twitter et cetera).

Uit het onderzoek in het kader van het 'bewijs van goede dienst'¹⁴ zijn recent aanbevelingen voortgekomen om de dienstverlening aan ondernemers te verbeteren en de regel- en toezichtdruk te verminderen. In 2018 worden die aanbevelingen uitgevoerd. De dienstverlening aan ondernemers wordt tussentijds gemonitord. Ook de burgerpeiling in het kader van waarstaatjegemeente wordt in 2018 uitgevoerd.

Samengevat kunnen we vaststellen dat (het geluk van) inwoners centraal staan in de dienstverlening(sprocessen) van de gemeente en dat er veel initiatieven zijn (fysiek en digitaal) om inwoners te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken. De grotere gemeente heeft daarmee niet geleid tot een grotere afstand tussen inwoners en het bestuur van de gemeente. Met het verminderen van de regel- en toezichtdruk wordt tenslotte ook ingezet op het vergroten van de slagvaardigheid van de gemeente. In dat kader kunnen we wijzen op de informele aanpak van de bezwaarschriftenbehandeling hierna.

De volgende casus (casus 1) beschrijft de dienstverlening van de informele aanpak van bezwaarschriften.

Casus 1 Informele aanpak van bezwaarschriften als vorm van goede dienstverlening

Aanleiding

De gemeente heeft voor de behandeling van bezwaarschriften een adviescommissie ingesteld. Deze onafhankelijke commissie is niet betrokken bij de primaire besluitvorming van de gemeente. De taken van de commissie zijn het horen van bezwaarmaker, het gemeentebestuur en eventuele derde belanghebbenden en het uitbrengen van advies aan het bestuursorgaan.

Sinds januari 2017 past de commissie, in lijn met de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de nieuwe zaakbehandeling toe. Hierbij heeft de commissie een actievere rol en wordt er begonnen met vragen te stellen in plaats van het voorlezen van een pleitnota. Waar mogelijk zal de commissie ook trachten te komen tot een oplossing.

De gemeente past een *informele aanpak*¹⁵ toe bij de behandeling van bezwaarschriften. Dit houdt in dat eerst met de bezwaarmaker wordt gebeld om samen tot een oplossing te komen. Lukt dat niet, dan start de formele bezwaarprocedure. Daarvoor heeft de gemeente de volgende argumenten:

¹⁴ https://www.schagen.nl/bestuur-organisatie/cijfers_45038/item/bewijs-van-goede-dienst_41965.html

¹⁵ Rapport Rekenkamercommissie Schagen 'Ongenoegen in het Sociaal Domein', November 2017, p. 22 e.v.

- De informele aanpak kan bijdragen aan betere verhoudingen met burgers, bedrijven en instellingen.
- Uit landelijk onderzoek blijkt dat de bezwaarprocedure jaar in jaar uit een 4,8 scoort; dit is de slechtste score voor alle contacten met de overheid. Hiertegenover staat dat de informele aanpak een 7,2 scoort.
- Uit onderzoek blijkt ook dat de tevredenheid van ambtenaren stijgt door het werken volgens de informele aanpak (arbeidstevredenheid). Dit komt omdat een informele aanpak vaak een positievere insteek kent dan een formele procedure. Positiviteit in het werk is belangrijk voor de arbeidstevredenheid.
- Regelmatig leidt het telefoongesprek zelf tot een zodanige informatie-uitwisseling dat intrekking van het bezwaar volgt (= positieve indicator geen doel op zich).
- Een informele aanpak kost over het algemeen minder tijd dan een formele procedure (doorlooptijd kan met 20% worden verkort).
- De informele aanpak is passend binnen de huidige samenleving (samen zoeken naar oplossingen) en passend binnen de visie van de gemeente Schagen (bewegen naar de klant).
- Als de informele aanpak slaagt, ontstaat een win-win situatie voor alle betrokken partijen. Dit in tegenstelling tot de formele bezwaarprocedure, welke automatisch resulteert in een winnende en verliezende partij.
- Een formele procedure lost het onderliggende probleem niet op, terwijl dit wel kan worden bereikt met de informele aanpak.

Tevens heeft het college van burgemeester en wethouders bij besluit van 11 april 2017 de *Regeling Ambtelijk horen gemeente Schagen 2017* vastgesteld. Dit houdt in dat de indiener van het bezwaar gehoord kan worden door tenminste één ambtenaar die niet bij het primaire besluit betrokken is geweest in plaats van door externen.

Doel

De ambtelijke organisatie heeft de volgende doelen vastgesteld:

- De informele afhandeling is organisatiebreed ingevoerd (50% in 2016).
- Er zijn minder bezwaarschriften die in behandeling genomen moeten worden (50% trekt het bezwaarschrift in).
- Het ambtelijk horen is organisatiebreed ingevoerd.
- Er worden minder bezwaarschriften aan de commissie ter advisering gegeven (25%).

Relatie met besturingsfilosofie van de nieuwe gemeente

Dienstverlening is maatwerk, bieden van alternatieven en zoeken van oplossingen.

Aanpak

De Adviescommissie bezwaar bestaat uit een voorzitter, een vervangend voorzitter en zeven leden, die in wisselende samenstelling de hoorzittingen leiden en bijwonen. Er wordt gestuurd op tijdige afhandeling van de bezwaarschriften.

Medewerkers zijn getraind in de informele aanpak en er vindt periodiek evaluatie plaats. Dit betekent in de praktijk dat er twee systemen en werkwijzen worden gebruikt. Na ontvangst van het bezwaarschrift neemt de consulent die het primaire besluit heeft genomen telefonisch contact op met de indiener. Tijdens dit gesprek kunnen indieners hun verhaal toelichten en samen met de gemeente naar een oplossing zoeken. Wanneer de indiener en de gemeente tijdens het (telefonische) gesprek al tot een oplossing komen, is het bezwaar informeel afgehandeld. Indieners tekenen een intrekkingverklaring als zij besluiten om de procedure voor behandeling van het bezwaarschrift niet door te zetten. De praktijk laat zien dat veel bezwaren worden ingetrokken.

Wordt de bezwaarprocedure wel voortgezet, laat sinds mei 2017 de gemeente Schagen het bezwaar

ambtelijk horen in plaats van in een externe hoorzitting het te behandelen. Het ambtelijk horen wordt gedaan door de strategisch beleidsadviseur van het specialisme waar het bezwaar over gaat, de kwaliteitsmedewerker staat de strategisch beleidsadviseur bij. Deze ambtenaren zijn niet betrokken geweest bij de besluitvorming van het primaire besluit. Naast de indiener zelf, is er vanuit de gemeente de consultant van het primaire besluit aanwezig. Deze verdedigt het besluit waarop bezwaar is gemaakt. De strategisch beleidsadviseur en de kwaliteitsmedewerker brengen een advies uit als de consultant en de indiener zijn gehoord. De consultant van het primair besluit ontvangt het advies en is gemandateerd om een 'besluit op bezwaar' te nemen. Het besluit stuurt de gemeente per brief aan de indiener. Als de bezwaarde het niet eens is met dit besluit, staat beroep open bij de Rechtbank. Desgewenst kan de externe commissie ingeschakeld worden voor zeer complexe of politiek gevoelige onderwerpen. Ten aanzien van het Sociaal Domein is dat in de periode mei – november 2017 niet voorgekomen.

Resultaat

De Adviescommissie bezwaar heeft in de afgelopen jaren minder adviezen uitgebracht dan het aantal ontvangen bezwaarschriften. Het verschil wordt verklaard doordat deze vanwege de informele aanpak worden ingetrokken of ambtelijk zijn afgedaan.

De commissie verwacht dat het aantal adviezen verder zal afnemen in 2017 vanwege de invoering van het ambtelijk horen.

Het ambtelijk horen van bezwaarmakers is in mei 2017 ingevoerd voor bezwaarschriften uit het Sociaal Domein. Het wordt stapsgewijs uitgebreid naar alle beleidsvelden.

Reflectie

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt dat belanghebbenden een bezwaarschrift kunnen indienen tegen een beschikking van het gemeentebestuur. Doel van deze vorm van rechtsbescherming is dat het betreffende besluit wordt heroverwogen door de bezwaren die daartegen zijn ingebracht te beoordelen. De beoordeling houdt in dat gekeken wordt naar de juridische kwaliteit (voldoet het besluit aan wet- en regelgeving) en naar de bestuurlijke kwaliteit (voldoet het voorbereidings- en besluitvormingsproces aan de eisen van zorgvuldige voorbereiding).

De bestuurlijke praktijk wijst uit dat bezwaarmakers eraan hechten dat de beoordeling onafhankelijk gebeurt. Behandeling door een adviescommissie die niet was betrokken bij de totstandkoming van het primaire besluit, waarborgt een onafhankelijke behandeling. Van recente datum is de ontwikkeling dat de adviescommissie ook met partijen (de bezwaarmaker enerzijds en de gemeente anderzijds) bekijkt of een oplossing van het geschil mogelijk is.

De informele aanpak en het ambtelijk horen zijn ingevoerd vanwege het voordeel dat er efficiënt gewerkt kan worden. Opmerkelijk is dat de Adviescommissie bezwaar niet is betrokken bij de invoering van de informele aanpak en bij het ambtelijk horen. De commissie heeft er dan ook geen zicht op of de noodzakelijke waarborgen voor een zorgvuldige (onpartijdige) behandeling in acht worden genomen. Dit betekent dat aan de informele aanpak van behandeling van bezwaarschriften en het ambtelijk horen van bezwaarmakers risico's kleven.

3.3. Strategie

Lokale opgaven

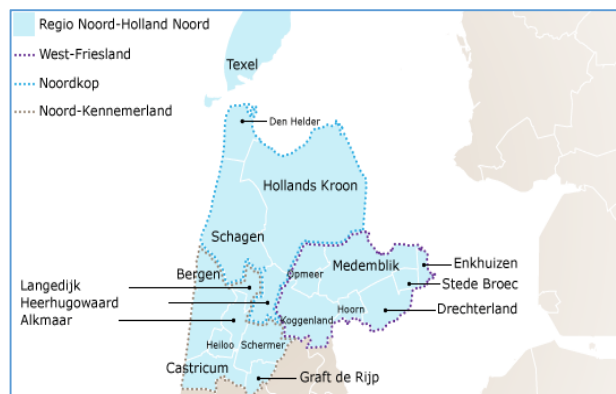
De nieuwe gemeente Schagen is een paar jaar bezig geweest om de basis op orde te krijgen. Dit is een gebruikelijk beeld bij heringedeelde gemeenten. Het harmoniseren en aanpassen van beleid, regelingen en processen neemt tijd in beslag en speelt op sommige onderdelen binnen de organisatie nog steeds. Dit komt bijvoorbeeld naar voren bij het onderhoud van de openbare ruimte.

Begin 2016 is een integraal beleidsplan openbare ruimte opgesteld met kwaliteitsniveaus. De gemeente is nu bezig met het areaal doorrekenen en maken van beheerplannen. Op dit moment is alles niveau C. De beheerplannen zijn cruciaal en de provincie stelt hier eisen aan en het afbreukrisico hierop is groot. Er zijn nog te weinig piketplaatjes gedefinieerd; dit heeft nadrukkelijke aandacht binnen het MT en de organisatie. De gemeente Schagen moet nog het nodige doen ten aanzien van de

openbare ruimte en aanwezig achterstallig onderhoud. De huidige beheerplannen zijn niet actueel, waardoor er geen volledige financiële doorvertaling is gemaakt. Met andere woorden, er is geen volledig beeld van de financiële verplichtingen ten aanzien van de buitenruimte, waardoor het risico van kapitaalvernietiging aanwezig is.

Regionale opgave: De Kop Werkt!

Het programma 'De Kop Werkt!' is een regionaal investeringsprogramma van de vier gemeenten in de Kop van Noord-Holland (kaart 2). Ook de Provincie levert hierin een bijdrage. Met dit programma willen de gemeenten de economische ontwikkeling van de regio op lange termijn een flinke impuls geven en de regio nog aantrekkelijker maken voor mensen die hier wonen, werken en recreëren. De coalitie zet in op het formaliseren van deze regionale afspraken en zoekt dekking voor het programma in de meerjarenbegroting.



Kaart 2: Kop van Noord-Holland: Texel, Den Helder, Hollands Kroon en Schagen

De regionale raadscommissie behorende bij het programma heeft nu alleen adviserende bevoegdheden. De onderwerpen die er besproken worden gaan over een deel van de maatschappelijke opgaven. Leidend voor het overleg is de agenda van 'De Kop Werkt!' en de deelname aan de gemeenschappelijke regelingen. Op collegeniveau is de samenwerking georganiseerd met stuur- en werkgroepen en portefeuillehoudersoverleggen. Zij weten goed een gezamenlijke lobby op te zetten naar andere overheden. Ambtelijk loopt er een ontwikkeltraject om de coördinatie te verstevigen.

Enkele positieve ontwikkelingen kunnen al worden genoemd. Dat er een koppeling plaatsvindt tussen het regionale en het lokale niveau (Oudesluis als voorbeeld) en dat het mobiliteitsvraagstuk meer op regionaal niveau wordt geagendeerd dan voorheen. Tevens heeft men zowel de Provincie als het Rijk betrokken. Er zijn financiële middelen gereserveerd en er zijn concrete investeringen gedaan.

Samengevat kan gezegd worden dat de voorwaarden voor succesvolle regionale samenwerking steeds meer vervuld worden. Met daarbij de opmerking dat hoewel bijna alle beleidsonderwerpen een regionale component hebben, het ook belangrijk is om te focussen om resultaten te bereiken. Keuzes maken blijkt voor de gemeenten lastig (beperkte slagvaardigheid dus). De regionale samenwerking wordt momenteel geëvalueerd.

De volgende casus (casus 2) beschrijft het ontstaan van de regionale samenwerking en de rol die de gemeente Schagen daarin nu vervult.

Casus 2 Regionale raads werkgroep 'Slim Samenwerken bij de Kop'

Aanleiding

De rapporten 'Krimp of niet', 'De Kop op de kaart', 'Ruimte voor Vraag, Vraag naar Ruimte' wezen alle op de noodzaak van regionale samenwerking, primair gericht op het gebied van economie, ruimtelijke ordening, bereikbaarheid en leefbaarheid.

Doel

In het voorjaar van 2013 namen raadsleden van de vier gemeenten Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel (samen de Kop van Noord-Holland) het initiatief de positie van de raden bij samenwerking te versterken. Zij wensten als raden beter en eerder betrokken te worden bij de ontwikkeling van de samenwerking in het Sociaal Domein en 'De Kop Werkt!', evenals bij de advisering over de Gemeenschappelijke Regelingen waaraan de vier Noordkop-gemeenten deelnemen.

Relatie met visie en missie van de nieuwe gemeente

De gemeente:

- zet zich samen met partners in voor een gezonde en welvarende regionale en plaatselijke economie;
- is een actieve partner in samenwerkingsrelaties, lobbyt voor haar belangen en draagt bij aan regionale uitdagingen;
- werkt samen met regionale partners aan economische structuurversterking in Noord-Holland Noord.

Aanpak

In oktober 2013 boden de raadsleden het initiatiefvoorstel tot de instelling van de regionale raads werkgroep 'Slim Samenwerken bij de Kop' aan de raden aan. De werkgroep zou bestaan uit een vertegenwoordiging van twee raadsleden per gemeente en hun griffier.

De colleges kregen de opdracht om voor maart 2014 de potentiële samenwerkingsthema's te inventariseren.

Tijdens een conferentie op 29 januari 2015 spraken de vier gemeenteraden zich positief uit om op onderdelen te gaan samenwerken. De stuurgroep De Kop Werkt benoemde de thema's voor een regionale aanpak en samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid:

- Havenontwikkeling
- Arbeidsmarkt en onderwijs
- Destinatiemarketing¹⁶
- Regionale ambitiekaart

Een gezamenlijk investeringsfonds (met medefinanciering van de provincie tot een bedrag van € 15 miljoen) zou beschikbaar komen voor de uitvoering en de Gemeenschappelijke Regelingen.

Resultaat

De raad van Schagen besloot op 19 april 2016 de regionale samenwerking voor *De Kop Werkt!* te baseren op vier bestuursopdrachten en vast te leggen in een convenant. Een bedrag van € 91,60 per inwoner wordt gereserveerd voor regionale investeringen (voor de vier gemeenten gezamenlijk is dat € 15 miljoen).

Het Regionaal Ambitiedocument schetst met een toekomstperspectief de samenhang, kansen en opgaven op regionale schaal. Beoogd maatschappelijk resultaat is een verbetering van het woon-, werk- en leefklimaat in de regio Kop van Noord-Holland.

In maart 2017 volgde de vaststelling door de vier colleges en de provincie van de samenwerkingsovereenkomst. Onderdeel is een systeem van projectbeoordeling en een toetsingskader. Er is een stuurgroep van één tot twee vertegenwoordigers van elk college om toe te zien op de uitvoering van de projecten. De overeenkomst geldt tot 1 januari 2021 met de mogelijkheid van verlenging.

Reflectie

De regionale samenwerking van Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel (samen de Kop van Noord-Holland) heeft vorm gekregen met de instelling van de regionale raads werkgroep Regionale Raadscommissie Noordkop (RNN). Hierin is de gemeente Schagen vertegenwoordigd. In een ander regionaal verband (Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Heerhugowaard) wordt ook samengewerkt, zoals in de vorm van het 'bouw-overleg'.

Schagen zoekt nadrukkelijk de samenwerking, vanuit de overtuiging dat samenwerking nodig is. Het gebied is een anticepeerregio in verband met de demografische ontwikkelingen en Schagen beseft dat alleen in samenwerking daar goed regie op gevoerd kan worden.

Schagen en de andere gemeenten ervaren een worsteling met enerzijds de regionale opschaling en anderzijds de aandacht voor de gewenste lokale ontwikkelingen in de kleinere dorpskernen. De gemeenten blijken met dit

¹⁶ Destinatiemarketing gaat over het beter op de kaart zetten van een bestemming. Dat kan een stad zijn (in dat geval spreekt men van citymarketing), een gebied (bijvoorbeeld een provincie of een natuurgebied), maar ook een heel specifieke locatie als een museum, hotel, restaurant, een vergaderlocatie of bijvoorbeeld een golfbaan. De doelstelling van destinatiemarketing is het verbeteren van de lokale economie. Dit gebeurt door de zichtbaarheid en vindbaarheid van een bestemming te verbeteren, met als resultaat dat er meer bezoekers komen, die er meer geld uitgeven, langer blijven en vaker terugkomen - <http://www.jeroenbeelen.nl>

vraagstuk verschillend om te gaan. Het bestuur van Schagen legt steeds de verbinding tussen de regionale en lokale schaal. Dit doet ze door:

- benaderbaar te zijn voor de burger in de dorpen en te werken aan oplossingen, die in het verlengde liggen van de regionale samenwerking;
- korte lijnen te hebben met de andere gemeenten en met de provincie om snel te kunnen schakelen.

Als voorbeeld *van De Kop Werkt!* kan de ontwikkeling in de dorpskern van Oudesluis worden genoemd. Om de ontwikkeling op het gebied van leefbaarheid in de dorpskern te kunnen realiseren heeft het gemeentebestuur van Schagen de regionale samenwerking gezocht met de andere gemeenten en met de provincie, waardoor financiële middelen beschikbaar kwamen. De lokale opgave is vertaald naar regionale schaal door een relatie te leggen met stimulering van de regionale economie. Dit geldt nu als voorbeeld voor andere gemeenten.

Schagen vervult op deze manier in toenemende mate een sleutelfunctie tussen Noord-Holland Noord en de regio Alkmaar en weet verbindingen tussen beide regio's te bevorderen.

3.4. Structuur

Werkgeluk

In 2016 is door De Erasmus Happiness Economics Research Organisation (EHERO) van de Erasmus Universiteit in Rotterdam het onderzoek *'Werkgeluk in Schagen - Geluk onder medewerkers bij de Gemeente Schagen'* uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat de medewerkers van de gemeente Schagen zichzelf een 7,6 geven op een schaal van 0 tot 10 voor ervaren geluk en respectievelijk een 7,8 en 7,5 met betrekking tot tevredenheid en zinvolheid. De rapportcijfers op het vlak van geluksgevoel en tevredenheid zijn in lijn met de landelijke gemiddelden. Ondanks het feit dat de gemiddelde medewerker gelukkig is, zit meer dan 10% van de medewerkers niet lekker in hun vel: zij scoren een 6 of lager op één of meerdere dimensies van geluk.

In onderstaande casus (casus 3) is een voorbeeld beschreven waarbij de gemeente een lastig dossier weet aan te pakken en uit te voeren op een manier die alle betrokkenen tot tevredenheid stemt.

Casus 3 Fonds voor investeringen in het accommodatiebeleid voor de buitensport

Aanleiding

Het accommodatiebeleid voor de buitensport kent een divers karakter. Dit wordt veroorzaakt door twee redenen die te maken hebben met harmonisatie van beleid vanuit de drie voormalige gemeenten.

De eerste reden betreft de manier van bekostigen van onderhoud en de investeringen in accommodaties. Er bestonden onderlinge verschillen tussen de voormalige gemeenten.

De tweede reden betreft diversiteit in beleid ten aanzien van het aanwezige maatschappelijk vastgoed. Dit had als gevolg diversiteit in eigendomsverhoudingen en in kwaliteit van de accommodaties.

Een derde reden voor harmonisatie betrof de noodzaak dat vanuit het accommodatiebeleid bijgedragen moest worden aan de noodzakelijke bezuinigingen op de gemeentefinanciën.

Toelichting

In de voormalige gemeenten werden voor vervangingsinvesteringen van sportvelden en het levensverlengend onderhoud aan gebouwen geen bedragen opgenomen in de begroting van de gemeenten. De onderhoudskosten en kapitaallasten werden gedekt uit de algemene reserves en financiële meevallers.

In de nieuwe gemeente Schagen dienen deze lasten gedekt te worden via de reguliere exploitatie en niet meer via de reserves. Een nieuwe en uniforme wijze van bekostiging en dekking van kosten was dus noodzakelijk (harmonisatie).

Door de voormalige gemeenten waren verschillende afspraken gemaakt rondom de exploitatie, subsidiëring en het eigendom van het gemeentelijk vastgoed. Het accommodatiebestand van de gemeenten kende een divers scala aan soorten accommodaties, namelijk: dorpshuizen, sporthallen, sport- en gymzalen, sportvelden, culturele accommodaties en welzijnsaccommodaties, jeugdgebouwen en dergelijke.

De nieuwe gemeente moest hier eenheid in aanbrengen (harmonisatie).

Doel

Doordat inwoners meer verantwoordelijkheid nemen en de verenigingen, besturen en exploitanten zich gezamenlijk inzetten, kan het maatschappelijk vastgoed behouden blijven. Dit is belangrijk voor de leefbaarheid in de kernen, waarmee bijgedragen wordt aan cohesie, volksgezondheid en welzijn.

Relatie met visie en missie van de nieuwe gemeente

De gemeente:

1. betreft inwoners bij besluiten die voor burgers van belang zijn.
2. zet zich in voor behoud van zelfredzaamheid van de inwoners.
3. zet zich in voor de leefbaarheid in de kernen.

Aanpak

Na een schriftelijke inspraakronde en twee inspraakavonden over het opiniërend raadsvoorstel en verschillende gesprekken met de SportAdviesRaad Schagen (SARS) is het raadsvoorstel op onderdelen aangepast.

Resultaat

Resultaat is dat een investeringsfonds is gevormd, waarin de gemeente een bedrag van € 1 miljoen heeft gestort en de verenigingen naar rato van het aantal leden in de vorm van een solidariteitsbijdrage. De grote verenigingen dragen op deze manier bij in het onderhoud van de kleine verenigingen. Tenslotte is een bijdrage van de inwoners gevraagd in de vorm van 9% OZB-verhoging.

In het convenant dat met de SARS is gesloten staat dat de SARS een adviserende stem heeft in de jaarlijkse prioritering van vervangingsinvesteringen die ten laste van het investeringsfonds komen.

Reflectie

In het herindelingsadvies was als ambitie opgenomen dat burgers nieuwe instrumenten krijgen gericht op zelfsturing. Het accommodatiebeleid voor de buitensport is in relatief korte tijd tot stand gekomen doordat de gemeente ruimte gaf aan de SARS om – als vertegenwoordiging van alle buitensportverenigingen – met een eigen voorstel te komen binnen de gestelde kaders. De gemaakte afspraken zijn vastgelegd in een convenant dat breed draagvlak heeft bij alle partijen en bij het gemeentebestuur. Gelet op deze positieve ervaringen harmoniseert de gemeente thans het beleid en het vastgoed van de binnensport.

3.5. Financiële analyse van de gemeente Schagen na de fusie

In het kader van de beoordeling van de huidige bestuurskracht kijken we ook naar een aantal specifieke onderwerpen die meer inzicht kunnen geven in de robuustheid van de gemeente.

- Exploitatie - Structureel sluiten van de begroting
- Financiële kengetallen om de financiële positie van de gemeente te duiden
- Lokale lasten
- Formatie

Exploitatie - Structureel sluiten van de begroting

De begroting 2017-2020 van de gemeente Schagen is na bestemming structureel sluitend, maar dit is voor bestemming niet het geval. Immers de exploitatie voor bestemming kent tekorten (2017: -/€ 4.510.000; 2018: -/€ 3.397.000; 2019: -/€ 988.000 en 2020: -/€ 1.328.000).

Met andere woorden, om te komen tot een structureel sluitende begroting worden reserves ingezet. Dit wordt mede veroorzaakt doordat een deel van de kapitaallasten van investeringen met maatschappelijk nut (ook onderwijshuisvesting) wordt bekostigd via de reserves met als doel om de kapitaallasten gelijk te houden. Hierbij is sprake van een structureel karakter, wat als consequentie heeft dat de vermogenspositie van de gemeente wel verslechtert. In de volgende paragraaf duiden wij de vermogenspositie van de gemeente Schagen. De oorzaken van de tekorten voor bestemming zijn gelegen in:

- Binnen het Economische Domein – investeren in de economie van de gemeente: bestemmingsplannen, promotie van de gemeente, woningbouwprogramma, ontwikkelingsbedrijf en regionale samenwerking op economie.

- Binnen het Sociaal Domein – inkomensondersteuning.
- Binnen het Domein Burger en Bestuur – organisatiekosten.

In de programmabegroting 2017-2020 is een bijlage opgenomen met de taakstellingen die de gemeente Schagen nog heeft uitstaan. In 2014 en 2015 heeft de gemeente bij het vaststellen van de bijbehorende begroting besloten tot het realiseren van deze taakstellingen. De totale taakstelling bedraagt € 6,6 miljoen en deze wordt conform begroting in 2018 gehaald, waarbij € 260.000 meer wordt bezuinigd dan begroot.

Hierbij maken wij de opmerking dat de begroting voor bestemming tekorten laat zien voor de boekjaren 2017-2020, waarbij ingeteerd wordt op de reservepositie van de gemeente. De taakstellingen zoals genoemd in de bijlage 'overzicht taakstelling' in de programmabegroting 2017-2020 zijn reeds meegenomen in de begroting. Met andere woorden, wil de gemeente Schagen de begroting ook voor bestemming sluitend hebben, dan zal de gemeente meer moeten bezuinigen of meer inkomsten moeten genereren.

Financiële kengetallen om de financiële positie van de gemeente te duiden

In paragraaf 2.5 is de normering ten aanzien van een aantal bedrijfseconomische kengetallen weergegeven om de financiële positie van gemeenten te kunnen duiden.

In onderstaande tabel zetten wij de kengetallen van de gemeente Schagen uiteen.

Tabel 10 Financiële positie van de gemeente Schagen uitgedrukt in financiële kengetallen voor 2016 en 2015

Kengetallen	Schagen (Nieuw)	
	2016	2015
Netto schuld	€ 31.573.000	€ 43.822.000
Netto schuld per inwoner	€ 684	€ 949
Netto schuldquote	30%	38%
Netto schuld (gecorrigeerd voor alle leningen)	€ 31.573.000	€ 34.211.000
Netto schuld (gecorrigeerd voor alle leningen) per inwoner	€ 684	€ 741
Netto schuld quote (gecorrigeerd voor alle leningen)	30%	29%
Solvabiliteit over totaal vermogen	41%	36%
Debratio	59%	64%
Grondexploitatie	7%	4%

De netto schuldquote is in 2016 verbeterd en kan als goed worden bestempeld. Met andere woorden, de schuld van de gemeente drukt niet zwaar op de exploitatie van de gemeente. Gezien de geprognoseerde balans, is de verwachting dat dit kengetal de komende jaren verder zal verslechteren waarbij de lasten van deze schuld een groter beslag zal doen op de exploitatie van de gemeente.

De solvabiliteit van de gemeente Schagen bedraagt 41% in 2016 en zal zich verslechteren naar 33% in 2017 en 31% in 2020. Dit wordt allereerst veroorzaakt door de afname van het eigen vermogen van de gemeente (zie hiervoor ook de constatering in de vorige paragraaf, waarbij de grens van voldoende in 2020 steeds meer in beeld in komt). De gemeente teert de komende jaren in op haar eigen vermogen en trekt daarbij naar verwachting meer kort vreemd vermogen aan (om te profiteren van de lage rente). Dit is ook te zien in de ontwikkeling van de debt ratio. De debt ratio bedraagt voor de boekjaren 2015 en 2016 respectievelijk 64% en 59%. Wanneer wij kijken naar de geprognoseerde balans in de begroting 2017, zien we dat dit kengetal de komende jaren verslechtert naar respectievelijk 75% in 2017 tot 77% in 2020.

Het kengetal grondexploitatie was in 2015 en 2016 goed te noemen.

Lokale lasten

De lokale lastendruk bij de nieuwe gemeente Schagen is toegenomen ten opzichte van de voormalige fusiegemeenten. De voormalige fusiegemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe namen in 2012

respectievelijk de 145^e, 45^e en 102^e positie in de Atlas voor Lokale lasten van het Coelo in. In 2013 nam de nieuwe gemeente Schagen de 88^e positie in en in 2016 is dit de 144^e. De lokale lasten zijn in die periode (2013-2016) voor zowel een éénpersoonshuishouden als meerpersoonshuishouden met 5,8% gestegen. De oorzaken hebben een achtergrond in de fusie:

- De oude gemeenten hadden het beheer van de wegen in het buitengebied overgedragen aan het waterschap (behalve Harenkarspel). Om alle burgers gelijk te trekken is de heffing van het waterschap aan de gemeente doorbelast en via een verhoging in de OZB aan de burgers.
- De OZB is verhoogd (9%) vanwege het accommodatiebeleid. Na de fusie is de keuze gemaakt om in alle kernen de accommodaties open te houden. De verenigingen hebben in de buidel moeten tasten, maar ook de gemeente en dat is doorbelast in de OZB.
- Aangaande de afvalstoffenheffing had de gemeente Harenkarspel grote reserves. Deze reserves zijn eerst opgemaakt, waarna het tarief voor deze bestemmingsheffing is verhoogd om de structurele lasten te kunnen blijven dekken.

In de bijlage financiële analyse gemeente Schagen voor en na de fusie en dan het onderdeel lokale lasten, wordt dieper ingegaan op de lokale lasten.

De lokale lasten maken onderdeel uit van de inkomsten van de gemeenten. In onderstaande tabel hebben wij de inkomsten in absolute zin van de belastingen en algemene uitkering van de boekjaren 2013 en 2016 met elkaar vergeleken.

Tabel 11 Inkomstensoorten van de gemeente Schagen voor 2013 en 2016

Inkomstensoort in euro's	2013	2016
OZB-gebruikersdeel	1.059.000	1.199.000
OZB-eigenarendeel	7.321.000	8.440.000
Forensenbelasting	1.230.000	1.331.000
Toeristenbelasting	840.000	932.000
Precariobelasting	103.000	2.167.000
Algemene uitkering	44.211.000	41.955.000

We constateren op basis van tabel 10 dat de inkomsten van de belasting tussen 2013 en 2016 zijn gestegen van € 10,6 tot € 14,1 miljoen; de stijging van € 3,5 miljoen is voor €2,1 miljoen te herleiden tot de precariobelasting. De algemene uitkering daarentegen is gedaald met € 2,1 miljoen. Dit hangt vooral samen met het aflopen van de tijdelijke maatstaf “herindeling” (verschil € 1,7 miljoen).

De precariobelasting verdient bijzondere aandacht. Recentelijk is door de wetgever besloten dat de precariobelasting voor nutsnetwerken wordt afgeschaft¹⁷⁺¹⁸⁺¹⁹. Gemeenten krijgen vijf jaar de tijd (tot 1 januari 2022)²⁰ om de effecten van hun inkomensderving te kunnen opvangen. Dit overgangsrecht geldt alleen voor die gemeenten die vorig jaar inkomsten vanuit de precariobelasting ontvingen. Gemeenten mogen hun tarieven de komende jaren niet verhogen. De gemeente Schagen heeft de inkomsten geraamd als structurele baat in de begroting 2017 (€ 2.100.000). Na 1 januari 2022 verdwijnt de belasting; de gemeente Schagen heeft nu de tijd om een oplossing te bedenken voor dekking van het wegvallen van deze structurele baten. De gemeente Schagen heeft dit als risico opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen, maar dient hier nog maatregelen voor te treffen.

We concluderen dat de financiële positie en vermogenspositie van de gemeente Schagen op dit moment nog goed is. De kengetallen zijn voldoende. Echter, deze positie staat onder druk vanwege een niet structureel sluitende begroting voor bestemming. Hierdoor verslechtert de reservepositie van de

¹⁷ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/streep-door-precariobelasting-nutsnetwerken.9540965 lynkx>

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, *Nader rapport beperking van de heffingsbevoegdheid van precariobelasting voor enige openbare werken van algemeen nut*, 22 juni 2016, p. 1-18.

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34508-4.html>

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/02/21/aanpassing-overgangstermijn-afschaffing-precariobelasting>

gemeente, doordat gelden uit de reserves worden gebruikt om het tekort op de exploitatie voor bestemming te dichten.

Formatie

Bij het stoppen van de voormalige gemeenten op 31 december 2012 kenden de drie gemeenten Harrenkarspel, Schagen en Zijpe een gezamenlijke formatie van 340,82 fte.

Dit stond voor € 19,9 miljoen aan personele lasten. Op dat moment was er bovendien sprake van € 3,8 miljoen aan inhuurkosten.

Op 31 december 2016 was er sprake van 357,11 fte (276,41 fte gemeente Schagen; 52,76 fte COWWI en 27,94 fte wijkteams) en was er sprake van € 2,6 miljoen aan externe inhuur.







Onder aan de streep is de formatie van de gemeente Schagen toegenomen, echter de gemeente heeft ook nieuwe taken in het kader van decentralisaties Sociaal Domein erbij gekregen (zie COWWI en wijkteams). Wanneer deze taken niet worden meegenomen, constateren we dat de ambtelijke organisatie in de periode 2013 tot 2016 is afgenomen van 340,82 fte naar 276,41 fte (daling is 64,41 fte; hierbij is de formatie-uitbreiding door de nieuwe taken door de decentralisaties Sociaal Domein niet meegenomen). Daarnaast is de formatie teruggelopen door de overdracht van taken en fte's aan de Veiligheidsregio. Dat is een daling van 7,34 fte per 1.000 inwoners naar 5,99 fte. Hieruit concluderen we dat de formatie substantieel is afgenomen en de uitvoering ook efficiënter is geworden. In lijn daarmee is ook de externe inhuur gedaald.

Wanneer de decentralisaties in het Sociaal Domein wel worden meegenomen in de vergelijking, dan is de formatie gestegen, namelijk van 340,8 fte naar 357,1 fte (per 1.000 inwoners is dat een stijging van 7,3 in 2012 naar 7,7 in 2016).

Wanneer we deze cijfers afzetten tegen het landelijk gemiddelde voor een gemeente van 20.000 tot 50.000 inwoners in 2016 (6,3 fte per 1.000), constateren we dat de gemeente Schagen (6,3 fte per 1.000) boven dit gemiddelde zit. Dit heeft te maken met de formatie ten aanzien van de decentralisaties Sociaal Domein. We zien hierbij dat de gemeenten uit dezelfde groottegroep gemiddeld gezien een daling laten zien in het aantal fte (inclusief Sociaal Domein). Bij de gemeente Schagen is sprake van een stijging.

Bij het begin van de fusie in 2013 zat de gemeente Schagen er eveneens boven (7,3 fte per 1.000 in Schagen tegen 6,7 fte per 1.000 in de groep van 20.000 tot 50.000 inwoners).

Tabel 12 Ontwikkeling van het aantal fte's per 1.000 inwoners naar gemeentegrootteklasse in 2012 tot en met 2016 – A+O
Fonds Gemeenten, 2017, Personeelsmonitor Gemeenten 2016, juni 2017, p. 1-72

Ontwikkeling van het aantal fte's per 1.000 inwoners naar gemeentegrootteklasse in 2012 tot en met 2016		2012	2013	2014	2015	2016
	Alle gemeenten	8,8	8,5	8,2	8,1	8,1
	G4	16,2	15,6	15,1	14,8	15,0
	100.000 > inwoners (excl. G4)	8,4	8,4	7,8	7,6	7,6
	50.000 tot 100.000 inwoners	8,3	7,7	7,7	7,3	7,1
	20.000 tot 50.000 inwoners	6,9	6,7	6,4	6,3	6,3
	< 20.000 inwoners	7,6	7,3	7,1	7,9	8,0

Ten aanzien van de formatie constateren we dat zowel de vaste formatie als de hoeveelheid inhuur zijn gedaald.

3.6. Samenvatting bevindingen van de bestuurskracht gemeente Schagen na de fusie

In tabel 13 geven wij schematisch de bestuurskracht weer voor de 3 S-en.

Tabel 13 Bestuurskracht gemeente Schagen na de fusie

Elementen bestuurskracht = samenwerkingskracht	Criteria/normen	Conclusies
Samenleving	Partnerschap. Nabijheid, toegankelijkheid en slagvaardigheid.	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente is in staat om zijn lokale en uitvoerende taken te vervullen. • In de relatie burger-bestuur is er sprake van een paradoxaal effect: grotere afstand in kilometers, maar toch betere benaderbaarheid en toegankelijkheid. • Er zijn veel initiatieven (fysiek en digitaal) om inwoners te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken
Strategie	Daadkracht. Doorzettingskracht. Bestuurlijke kosten (van besluitvorming).	<ul style="list-style-type: none"> • De voorwaarden voor succesvolle regionale samenwerking worden steeds meer vervuld. • Keuzes maken blijkt voor de gemeenten lastig (beperkte doorzettingskracht c.q. slagvaardigheid dus). De regionale samenwerking wordt momenteel geëvalueerd.
Structuur	Inhoudelijke specialisatie. Schaalvoordelen (bedrijfseconomisch en beleidsmatig).	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheden om te specialiseren zijn door de omvang van de nieuwe gemeente toegenomen. • De kwetsbaarheden zijn minder geworden, evenals zorgen over de continuïteit van de dienstverlening (wisselingen, verloop). • De positie van de gemeente als werkgever op de arbeidsmarkt is een aandachtspunt. • Schaal van de gemeente sluit beter aan op de schaal van de opgaven (regionaal, beleidsmatig).

Hoofdstuk 4 De ontwikkeling van de bestuurskracht 2013-2017

4.1. Inleiding

De doelen van de fusie hebben we in paragraaf 1.6 gekoppeld aan de 3 S-en.

Tabel 14 Doelen van de fusie volgens het 3S-en model van bestuurskracht

Elementen bestuurskracht = samenwerkingskracht	Criteria/normen	Doelen fusie
Samenleving	Partnerschap. Nabijheid, toegankelijkheid en slagvaardigheid.	<ul style="list-style-type: none"> Het behoud en het versterken van de sociale structuur en de relatie burger-bestuur (eigen missie en visie nieuwe gemeente).
Strategie	Daadkracht. Doorzettingskracht. Bestuurlijke kosten (van besluitvorming)	<ul style="list-style-type: none"> Het versterken van het vermogen van de regiogemeenten om gemeentegrensoverschrijdende opgaven aan te pakken en te realiseren (herindelingsadvies).
Structuur	Inhoudelijke specialisatie. Schaalvoordelen (bedrijfseconomisch en beleidsmatig).	<ul style="list-style-type: none"> Een robuuste gemeentelijke organisatie die qua schaal (omvang, deskundigheid) aansluit op de schaal van de opgaven.

Dit kader vormt de basis voor de analyse in dit hoofdstuk in hoeverre de vooraf gestelde doelen bij de fusie zijn behaald en in hoeverre de fusie heeft geleid tot een versterking van de bestuurskracht van de gemeente Schagen.

Hierna beantwoorden we de vraag in hoeverre de doelen van de fusie zijn bereikt. We duiden de ontwikkeling van de bestuurskracht sinds de fusie aan de hand van de 3 S-en.

4.2. Samenleving

Tabel 15 Totaaloverzicht rapportcijfers per burgerrol (2014)

Gemeente	Kiezer	Klant	Onderdaan	Partner	Wijkbewoner
Schagen	5,8	7,8	6,2	5,6	7,2
Gemiddeld <25.000 inwoners	5,8	7,7	6,3	5,6	7,0

De nieuwe gemeente Schagen weet de score van de 'oude' gemeente Schagen op 'kiezer' (6,4) in 2014 nog niet te evenaren. Dat geldt ook voor de hoger dan gemiddelde scores van de 'oude' gemeente Schagen op 'onderdaan' (6,6), 'partner' (6,2) en 'wijkbewoner' (7,3).

Er is met andere woorden een jaar na de fusie nog geen verbetering in de scores van de nieuwe gemeente ten opzichte van de oude gemeente Schagen te zien. De nieuwe meting in 2018 zou wel een verbetering moeten laten zien. Er is wel een verbetering te zien ten opzichte van de scores van de voormalige gemeenten Zijpe en Harenkarspel. Tabel 15 laat ook zien dat de scores van Schagen in 2014 niet wezenlijk anders waren dan van haar groottegroep.

In het vorige hoofdstuk hebben we al geconstateerd dat de fusie niet heeft geleid tot meer afstand tussen inwoners en bestuur. De gemeente heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het partnerschap met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

4.3. Strategie

Meer gelijkwaardige verhoudingen in de regio

De verhoudingen in de regio de Kop van Noord-Holland zijn door de verschillende fusies in de regio veranderd. Vroeger was de gemeente Den Helder de centrumgemeente, met daar omheen meerdere kleinere gemeenten. Nu is de gemeente Den Helder absoluut gezien de grootste door middel van één grote kern, maar de gemeenten Hollands Kroon en Schagen zijn ongeveer net zo groot qua aantal inwoners. Het gevolg is meer gelijkwaardigheid voor wat betreft de inzet en bijdragen van de gemeenten aan de regionale opgaven.

De regionale samenwerking heeft meer 'body' gekregen

De regionale samenwerking in de Kop van Noord-Holland heeft zich sinds de verschillende fusies in de regio verder doorontwikkeld. Er is met name sprake van een versterking van de structuur. Op de verschillende niveaus (raad, college en ambtelijke organisaties) is duidelijkheid gecreëerd over rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De praktijk is echter weerbarstig en discussies over de structuur zijn er nog wel degelijk.

Bestuurlijke structuur samenwerking: nog weinig slagvaardig

De regionale raadscommissie Noordkop wordt momenteel geëvalueerd door een extern bureau. Vooruitlopend daarop bestaat de indruk dat de samenwerking nog aan slagkracht kan winnen, wanneer de gemeenten de samenwerking voortzetten over meer onderwerpen. Tevens mag het regionaal perspectief meer voor het voetlicht komen, zoals het inzicht dat bijvoorbeeld havenontwikkelingen ten goede komen van de hele regio. Tegelijkertijd zouden de gemeenten er goed aan doen om de regionale maatschappelijke opgaven te koppelen aan de lokale opgaven.

Cultuurverschillen hebben invloed op slagkracht

Er leven verschillende culturen in de gemeenten in de Kop van Noord-Holland. Dit komt ook terug in de Gemeenschappelijke Regelingen. Er is te weinig slagkracht ten opzichte van de grote gemeenten. Voorbeeld is de HVC en de kwestie rondom het salaris van de directeur.

Meer focus en lef

Raadsleden hebben nog altijd een goed oog voor de belangen van de dorpen. Maar de focus komt steeds meer op het Schagense te liggen. Er worden wel projecten gestart om kernen (in een carousel) op een hoger plan te krijgen, maar vanuit het perspectief van Schagen als geheel. Direct na de fusie was het nog heel erg: "Bij ons in Zijpe, bij ons in Schagen.....". Maar dat is nu niet meer het geval.

De gemeente Schagen na de fusie toont meer lef in haar beleidskeuzes dan voor de fusie. Er wordt meer gezocht naar de randen van wat mogelijk is, dan voor de fusie. Dit wordt vooral vanuit de organisatie en het college van B&W geïnitieerd. Er is meer gevoel voor wat men wel of niet kan doen; dit wordt ook veroorzaakt door de kwaliteitsimpuls die de organisatie na de fusie heeft ondervonden. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling ten aanzien van de woningbouw.

In de crisis is de woningbouw flink afgebouwd. De gemeente Schagen heeft toen het voortouw genomen voor de onderhandelingen ten aanzien van de regionale woningbouwopgave. Schagen groeit nog steeds qua inwoners en weet woningen te bouwen (ook tijdens de crisis). De gemeente Den Helder krimpt qua aantal inwoners en de gemeente Hollands Kroon staat qua groei van het aantal inwoners stil. De gemeente Schagen heeft verschillende onderhandelingen gevoerd met bouwers en projectontwikkelaars om de bouwopgave en de bouwvergunningen te realiseren. Contracten zijn opge-

schoond (minimale kosten voor de gemeente). De gemeente heeft nu qua omvang ook meer onderhandelingsmacht ten aanzien van bouwers en projectontwikkelaars. Op dit punt zien we dat de bestuurskracht toegenomen is.

4.4. Structuur

Op verschillende terreinen zijn belangrijke stappen voorwaarts gezet

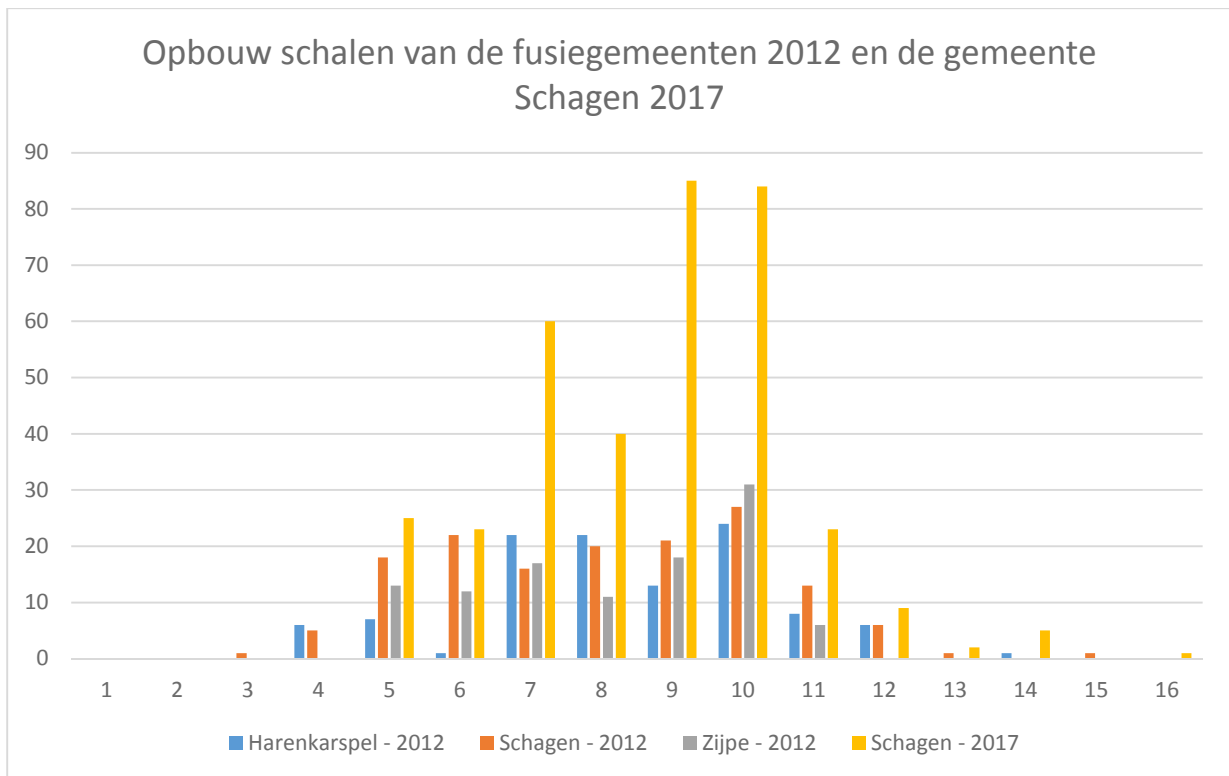
Vanaf de fusie is de kwaliteit van de ambtelijke organisatie beter geworden. Door de schaalvergroting is de organisatie in staat gebleken om de kennis en expertise te bundelen en op een hoger peil te brengen. Daarnaast is men in staat gebleken om hoger opgeleiden aan zich te binden. Tegelijkertijd is de kwetsbaarheid enigszins gereduceerd. De éénpitterfuncties, die aanwezig waren in de oude gemeenten, zijn in aantal gereduceerd.

De kwaliteit van het ambtelijk apparaat is in algemene zin beter geworden – meer kennis, minder kwetsbaar, meer kwaliteit in de voorbereiding en de raad erbij betrekken is echt beter geworden. Zo worden er bij de agendacommissie veel minder voorstellen tegen gehouden, omdat de aangeboden stukken qua kwaliteitsniveau veel beter zijn geworden.

De voormalige gemeenten gaven aan juist op het punt van strategisch-tactische en interactieve vaardigheden tekorten te ervaren. Dat zijn bij uitstek vaardigheden die bij de schalen 11, 12 en (bij nog grotere gemeenten) 13 horen. Beleid en interactie worden in de huidige gemeente vormgegeven op niveau 8, 9 en 10²¹. Een grotere gemeente biedt de mogelijkheid voor extra impuls voor beleidsontwikkeling, strategisch-tactisch handelen, interactie, bestuursadvisering op de moeilijkste/belangrijkste dossiers. Onderstaande grafiek (grafiek 1) geeft het aantal fte weer per schaal voor de fusiegemeenten in 2012 en de gemeente Schagen in 2017. Hieruit constateren we dat de beweging naar meer fte op de schalen voor beleidsvorming is gerealiseerd. Het aantal fte op de functieschalen 9 en 10 is flink toegenomen, dat geldt ook (in mindere mate) voor de meer zware strategische schalen vanaf schaal 11.

Grafiek 1 Formatieopbouw 2012 en in 2017

²¹ In de grafieken zijn de tussenschalen 10A en 11A niet afzonderlijk vermeld, maar opgeteld bij respectievelijk de schalen 10 en 11.



De toegenomen bestuurskracht ten opzichte van de voormalige gemeenten blijkt uit:

- een hogere kwaliteit van het management behorende bij een grotere organisatie;
- meer kwaliteit door het kunnen aantrekken en behouden van zware specialisten;
- vermindering van de kwetsbaarheid;
- uitvoerende functies blijven grotendeels gelijk;
- een kwaliteitsimpuls is mogelijk: Lean specialisten, Kwaliteit en Control, ICT.

Ten aanzien van de dienstverlening richting de buitenwacht constateren we dat deze voldoet aan de eisen van deze tijd, dit mede veroorzaakt door de ontwikkeling van een nieuw klantcontactcentrum. Daarnaast wordt met *lean* werken actief bijgedragen aan het realiseren van de klantwaarde. Hierbij wordt meer gefocust op het gericht zoeken naar een oplossing in plaats van het volgen van het formele proces. Daarnaast worden vragen sneller afgehandeld en wordt er sneller betaald door de gemeenten, doordat dienstverleningsprocessen – mede door het lean werken – zijn geoptimaliseerd.

We zien echter ook onderwerpen waar de verbeteringen nog achter blijven. Een voorbeeld is de openbare ruimte, waarin de beheerplannen nog onvoldoende op orde zijn. We zien dat hierin wel verbeterlagen worden gemaakt.

Bestuurderskracht versterkt

De raad heeft veel oude dossiers tot een goed einde gebracht, terwijl dat in de oude raden niet lukte. Voorbeelden: Zijper Museum, Ruimtelijke Ordeningsdossiers. Het is nu minder persoonlijk geworden. Wethouders en ambtenaren zijn er niet persoonlijk meer bij betrokken. De professionele afstand is beter geworden. Doortastendheid is ook beter geworden.

Financiële positie is voldoende, maar staat in de toekomst onder druk

We constateren dat de financiële positie van de gemeente Schagen qua waardering ongeveer hetzelfde is als de voormalige gemeenten voor de fusie. De kengetallen laten een beeld zien, dat als voldoende kan worden gekenmerkt, waarbij het kengetal voor de grondexploitatie na de fusie gunstiger is (gemiddeld gezien) dan voor de fusie. Dit betekent dat de boekwaarde van de grondpositie ten opzichte van de exploitatie van de gemeente kleiner is dan voor de fusie en dat de gemeente minder risico loopt hierop. Ook zien we dat de mate waarin de vreemd vermogenspositie drukt op de exploita-

tie van de gemeente (uitgedrukt in de netto schuldquote) lager is dan voor de fusie. De lokale lasten zijn na de fusie toegenomen en de algemene uitkering is afgenomen. We concluderen dat de gemeente Schagen er op dit moment qua financiën voldoende voor staat.

Echter, we constateren dat deze financiële positie in de toekomst onder druk komt te staan. De begroting in meerjarig perspectief laat voor bestemming geen structureel sluitend beeld zien. Hierdoor wordt ingeteerd op de eigen vermogenspositie. Dit wordt geïllustreerd door de debt ratio in de geprognosticeerde balans 2017; deze stijgt de komende jaren naar respectievelijk 75% in 2017 tot 77% in 2020. In het verlengde hiervan stijgt ook de netto schuldquote, waarbij de lasten van vreemd vermogen een groter beslag leggen op de exploitatie van de gemeente.

De gemeente heeft verschillende taakstellingen in de begroting opgenomen die in 2018 gehaald moeten gaan worden. Met andere woorden, wil de gemeente Schagen de begroting ook voor bestemming sluitend hebben, dan zal de gemeente meer moeten bezuinigen of meer inkomsten moeten genereren. Daarnaast kent de gemeente diverse risico's en opgaven, bijvoorbeeld het wegvallen van de inkomsten precariobelasting en het op orde brengen van de beheerplannen openbare ruimte, waarop nog geanticipeerd dient te worden.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1. Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

Allereerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

Is de beoogde versterking gerealiseerd van de bestuurskracht na de fusie in 2013 van Zijpe, Harenkarspel en Schagen tot de nieuwe gemeente Schagen?

In hoofdstuk 1 hebben we vastgesteld dat *de beoogde versterking van de bestuurskracht met name lag op 'een samenwerking van grotere, gelijkwaardigere gemeenten in de regio Kop van Noord-Holland, waarmee doeltreffender en doelmatiger gewerkt kan worden aan de regionale opgaven'*. Daarnaast moest de fusie bijdragen aan versterking van de *lokale* bestuurskracht.

Samenleving

Er is door de nieuwe gemeente *lokaal* veel geïnvesteerd in de relatie en het contact met de inwoners. Er is een meer open, moderne organisatie ontstaan, met naar buiten gerichte werkwijzen, die met meer lef en vertrouwen in verbinding staat met inwoners en netwerkpartners. Betrokkenen slagen er steeds beter in om bij lokale opgaven het Schager belang voorop te stellen in plaats van de belangen van de voormalige gemeenten. Voor regionale opgaven blijkt dat lastiger. Lokale belangen en autonomie wegen nog regelmatig zwaarder dan regionale belangen en samenwerking.

Strategie

De fusie heeft voor wat betreft de inzet en bijdragen van de gemeenten aan de regionale opgaven voor meer gelijkwaardigheid gezorgd. De schaal van de nieuwe gemeente sluit ook beter aan op de schaal waarop regionale opgaven zich manifesteren. Het voorgaande heeft nog niet geleid tot een substantiële toename van de slagkracht (of doelrealisatie) van de samenwerking.

Structuur

Door de fusie is er een robuuste gemeentelijke organisatie ontstaan die qua schaal (omvang, deskundigheid) beter aansluit op de schaal van de opgaven. Lokaal is een samenwerkingsmodus (met 'geluk' als drijvende kracht) gevonden met inwoners en netwerkpartners die resultaten oplevert (getuige ook de verschillende casusbeschrijvingen). Ook regionaal zijn er stappen gezet om tot een meer vaste samenwerkingsmodus te komen, met meer duidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, et cetera.

De lopende evaluatie van de regionale raadscommissie Noordkop kan hier nog voor de nodige impulsen zorgen.

Als we de drie elementen in relatie tot elkaar bezien, dan is onze conclusie dat de fusie in ieder geval heeft bijgedragen aan het versterken van de lokale bestuurskracht. De gemeente heeft met de inwoners en netwerkpartners een omgeving en klimaat gecreëerd waarin de aanpak en uitvoering van lokale opgaven leidt tot doelrealisatie. Voor wat betreft de regionale bestuurskracht concluderen we dat er stappen zijn gezet in het versterken van de regionale bestuurskracht (gelijkwaardigheid, aansluiting schaal gemeente en opgaven, deskundigheid), maar dat er nog meer nodig is om tot aansprekende resultaten te komen.

5.2. Conclusies

Op basis van het onderzoek trekken wij de volgende conclusies:

1. **De voormalige gemeenten voor de fusie waren in staat om hun lokale opgaven het hoofd te bieden, maar de bestuurskracht was te zwak voor de regionale opgaven.**

Gemeenten waren in staat om hun lokale en uitvoerende taken te vervullen. Hierbij kenmerkte de relatie burger-bestuur zich door korte lijnen en een grote toegankelijkheid van het bestuur en de organisatie. De voormalige gemeenten hadden echter net de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de regionale agenda noch deze te bepalen. Dit vanwege hun schaalgrootte. Dit betekende ook dat zij niet het vermogen hadden om grotere, meer complexe en bovenlokale opgaven met een strategisch karakter en impact voor de regio goed uit te voeren. Dit werd mede veroorzaakt door de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit van de organisatie. Deze bestond vooral uit generalisten en weinig specialisten. Daarbij waren de organisaties kwetsbaar bij het oppakken van nieuwe of complexe taken (eenpersoonsfuncties, weinig mogelijkheid tot kennisuitwisseling, kennisdelen en leren). Dit vertaalde zich vervolgens in druk op de continuïteit van dienstverlening en behoud van kwaliteit.

2. De voormalige gemeenten waren financieel gezond.

De financiële positie ten tijde van het herindelingsadvies in 2010 van alle drie de gemeenten was goed te noemen. Wanneer we kijken naar de boekjaren na 2010 tot aan de fusie, dan zien we dat er sprake is van sluitende begrotingen en positieve resultaten op de jaarrekeningen, alleen de gemeenten Harenkarspel en Schagen hebben het boekjaar 2012 afgesloten met een tekort na bestemming. Het weerstandsvermogen was daarbij voldoende om de risico's op te vangen, mede omdat de gemeenten nog ruimte hadden om hun belastingcapaciteit te verhogen. De gemeenten kenden alle drie relatief lage lokale lasten.

3. De gemeente Schagen (na fusie) heeft veel geïnvesteerd in de relatie met de samenleving

De gemeente Schagen heeft het geluk van inwoners centraal staan in de dienstverlening(sprocessen). We constateren dat er veel initiatieven zijn (fysiek en digitaal) om inwoners te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken. De grotere gemeente heeft daarmee niet geleid tot een grotere afstand tussen inwoners en het bestuur van de gemeente. Met het verminderen van de regel- en toezichtdruk wordt tenslotte ook ingezet op het vergroten van de slagvaardigheid van de gemeente.

4. De fusie is nog steeds niet helemaal uitgekristalliseerd

Het harmoniseren en aanpassen van beleid, regelingen en processen neemt tijd in beslag en speelt op sommige onderdelen binnen de organisatie nog steeds. We constateren dat bijvoorbeeld ten aanzien van de beheerplannen onderhoud buitenruimte, waarbij de gemeenten nog steeds bezig is met het harmoniseren van het beleid en beheer.

5. De fusie heeft nauwelijks effect gehad op de financiële positie van de gemeenten. Echter de financiële positie van de gemeente Schagen staat met het oog op de toekomst wel onder druk

De financiële positie van de fusiegemeenten was voor de fusie goed. We concluderen dat de financiële positie en vermogenspositie van de gemeente Schagen op dit moment goed is. De kengetallen zijn voldoende. Echter, deze positie staat onder druk vanwege een niet structureel sluitende begroting voor bestemming. Hierdoor verslechtert de reservepositie van de gemeente, doordat gelden uit de reserves worden gebruikt om het tekort op de exploitatie voor bestemming te dichten.

6. De formatie is na de fusie substantieel afgenomen, dat duidt op een efficiëntere uitvoering dan voor de fusie.

Onder aan de streep is de formatie van de gemeente Schagen toegenomen, echter de gemeente heeft ook nieuwe taken in het kader van decentralisaties Sociaal Domein erbij gekregen (zie COWWI en wijkteams). Wanneer deze taken niet worden meegenomen, constateren we dat de ambtelijke organisatie in de periode 2013 tot 2016 is afgenomen van 340,82 fte naar 276,41 fte (daling is 64,41 fte; hierbij is de formatie-uitbreiding door de nieuwe taken door de decentralisaties Sociaal Domein niet meegenomen). Daarnaast is de formatie teruggelopen door de overdracht van taken en fte's aan de Veiligheidsregio.

Ten opzichte van het landelijk gemiddelde, constateren we dat de gemeente Schagen boven het gemiddelde zit. Dit heeft te maken met de formatie voor de decentralisaties Sociaal Domein. We zien hierbij dat de gemeenten uit dezelfde groottegroep gemiddeld gezien een daling laten zien in het aantal fte (inclusief Sociaal Domein). Bij de gemeente Schagen is sprake van een stijging.

7. De waardering van de dienstverlening is nog niet op het peil van de oude gemeente Schagen

De score ten aanzien van de waardering van de dienstverlening conform waarstaatjegemeente, van de nieuwe gemeente Schagen is nog niet op het peil van de oude gemeente Schagen.

Ten aanzien van de informele behandeling van bezwaarschriften en het ambtelijk horen zijn risico's aanwezig betreffende de daarbij in acht te nemen zorgvuldigheid, die voldoende rechtsbescherming moet waarborgen.

8. De kwaliteit van het ambtelijk apparaat is in algemene zin beter geworden

Er is binnen de nieuwe organisatie sprake van meer kennis, minder kwetsbaarheid door éénpersoneels, meer kwaliteit in de voorbereiding en de raad erbij betrekken is echt beter geworden. Zo worden er bij de agendacommissie veel minder voorstellen tegen gehouden, omdat de aangeboden stukken qua kwaliteitsniveau veel beter zijn geworden.

In de oude gemeenten werd als kwetsbaarheid aangegeven, dat op het punt van strategisch-tactische en interactieve vaardigheden tekorten werden ervaren. We constateren dat de beweging naar meer fte op de schalen voor beleidsvorming is gerealiseerd. Het aantal fte op de functieschalen 9 en 10 is flink toegenomen en dit is, in mindere mate, ook van toepassing op de meer zware strategische schalen vanaf schaal 11.

5.3. Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie Schagen beveelt u het volgende aan:

1. Zet de vergrote lokale bestuurskracht ook regionaal in. Vergroting van onderling vertrouwen tussen de diverse regionale partijen is daarvoor van groot belang. Over de wijze waarop wordt verwezen naar het recente rapport 'Evaluatie Slim Samenwerken bij de Kop' (RRN, 2018), dat hierover bruikbare aanbevelingen doet. De kern van de relevante aanbevelingen is: elkaar leren kennen, elkaar wat gunnen, concentratie op de inhoud (en niet de organisatiestructuur). Dat sluit aan op de conclusies van het onderhavige onderzoek.
2. Onderzoek de achtergrond van de gestegen formatie, daar waar vergelijkbare gemeenten (groottegroep) de afgelopen jaren een daling in de formatie laten zien (Hoofdstuk 3.5).
3. Neem maatregelen die voorkomen dat een meerjarig beroep op reserves nodig is om de begroting sluitend te maken (Hoofdstuk 3.5).

Bijlage 1 Literatuurlijst

1. Algemeen

Herindelingsontwerp Harenkarspel, Schagen en Zijpe, 13 juli 2010.
Herindelingsadvies Harenkarspel, Schagen en Zijpe, 28 februari 2011.
De visie en de missie van de gemeente HSZ, Een dijk van een gemeente met een 'Zee aan Ruimte', december 2011.
Besturingsfilosofie, 8 december 2011.

2. Documenten Harenkarspel

Raadsvoorstel Coalitieakkoord PvdA, VVD, HiB 2010–2014, 20 april 2010.
Samen aan de slag! Coalitieakkoord PvdA, VVD, HiB 2010-2014.
Raadsvoorstel en -besluit tot vaststelling van de Structuurvisie Harenkarspel, 15 december 2009.
Programmabegroting 2011 met bijlagenboek, 2 november 2010.
Productraming 2011-2014, 2 november 2010.
Jaarstukken 2012.
Managementletter 2012, 6 december 2012.
Accountantsverslag 2012, 23 mei 2013.

3. Documenten Schagen (oud)

Coalitieakkoord 2010-2014, VVD, PvdA.
Structuurvisie 2025 met bijlagen, 22 februari 2011.
Raadsvoorstel algemene uitgangspunten (meerjaren)begroting 2012-2015, 18 januari 2011.
Raadsvoorstel Kadernota begroting 2012, 24 mei 2011.
Programmabegroting 2011.
Beheersrekening 2011.
Jaarstukken 2011.
Accountantsrapport 2011, 11 april 2012.
Beheersbegroting 2012.
Managementletter, 9 november 2012.
Jaarstukken 2012.
Accountantsrapport 2012, 14 mei 2013.

4. Documenten Zijpe

Coalitieprogramma 2010-2014, Ondernemend, Slagvaardig, Sociaal.
Structuurvisie Petten, december 2011.
Programmabegroting 2011.
Jaarstukken 2011.
Controleverklaring 2011, 10 april 2012.
Programmabegroting 2012.
Managementletter 2012, 22 februari 2013.
Jaarstukken 2012.
Accountantsrapport 2012, 7 mei 2013.

5. Documenten Schagen (nieuw)

Coalitieakkoord CDA, VVD en PvdA voor de raadsperiode 2013 – 2018, 20 december 2012.
Addendum coalitieakkoord 2013 – 2018, Helder, realistisch en duurzaam, PvdA, CDA, Wens4u, 18 februari 2016.
Inspraakverordening, 10 januari 2013.
Een nieuwe gemeente, een nieuwe koers, Lokale woonvisie 2014 tot en met 2018, 16 oktober 2014.
Beleidsuitgangspunten subsidiebeleid gemeente Schagen 2015 en subsidieverordening, 18 november 2014.
3D Beleidsplan Sociaal Domein, 28 november 2014.
Prestatieafspraken Schagen 2016 tot en met 2020, Wooncompagnie Huurderskoepel. Schagen en Omstreken, 16 december 2015.
Prestatieafspraken Schagen 2017, Woonzorg Nederland, Huurdersbelangenvereniging. Acaciaplein te Schagen, 6 februari 2017.
Prestatieafspraken Schagen 2017 tot en met 2020, Woningstichting Den Helder, Stichting Huurdersbelang Den Helder, 26 april 2017.

Organogram gemeente Schagen per 1 april 2017.
Werkgeluk in Schagen.
Personeelsformatie HSZ/Schagen.
Programmabegroting 2013.
Jaarstukken 2013.
Accountantsrapport 2013, 29 april 2014.
Begroting 2014 en meerjarenbegroting 2015-2018.
Jaarstukken 2014.
Accountantsrapport 2014, 17 april 2015.
Begroting 2015 en meerjarenbegroting 2016-2018.
Jaarstukken 2015.
Accountantsrapport 2015, 1 mei 2016.
Begroting 2016 en meerjarenbegroting 2017-2019.
Investeringslijst 14 maart 2016.
Jaarstukken 2016.
Accountantsrapport 2016, 15 april 2017.

6. Casestudy

6.1. Accommodatiebeleid

Convenant Kunst- en cultuuradviesraad Schagen, 5 september 2014.
Besluit maatschappelijke ondersteuning Schagen 2015, 16 december 2014.
Presentatie accommodatiebeleid, Commissie Samenleving, 6 januari 2015.
Bespreeknotitie van B&W aan Commissie Samenleving, Accommodatiebeleid na besluit commissie 4 december 2015, 7 januari 2015.
Meerjarenonderhoudsplan Sportvelden, 12 maart 2015.
Opiniërend raadsvoorstel, accommodatiebeleid, 16 juni 2015.
Zienswijze Stichting Sportaccommodatie Nova, 20 augustus 2015.
Zienswijze Stichting Multitreffer, 1 september 2015.
Zienswijze Stichting Waarlands Dorpshuis, 2 september 2015.
Zienswijze Stichting Zwembad Waarland, 2 september 2015.
Advies Wmo Adviesraad Schagen, 3 september 2015.
Advies Kunst en CultuurAdviesRaad gemeente Schagen, 3 september 2015.
Zienswijze Dorpsraad Waarland, 4 september 2015.
Zienswijze Handbalvereniging Con Zelo, 4 september 2015.
Zienswijze Dorpsraad Dirkshorn, Stroet en Groenveld, 5 september 2015.
Zienswijze Stichting Dynamisch Dirkshorn, 5 en 7 september 2015.
Zienswijze handbalvereniging HVS, 6 september 2015.
Zienswijze VV Oudesluis, 6 september 2015.
Zienswijze Handbalvereniging Schagen, 9 september 2015.
Beantwoording art. 41-vragen Reglement van Orde over accommodatiebeleid, 15 oktober 2015.
Nota beantwoording inspraakreacties accommodatiebeleid, 9 oktober 2015.
Memo met financiële overzichten accommodatiebeleid, 19 oktober 2015.
Advies SportAdviesRaad Schagen, 24 oktober 2015.
Oplegnotitie Raadsvoorstel accommodatiebeleid, 5 november 2015.
Raadsvoorstel accommodatiebeleid, 10 november 2015.
Handtekeningenlijst buitensportvereniging en overzicht dagelijks onderhoud, 3 december 2015.
Amendement VVD, Dekkingsvoorstel t.b.v. het accommodatiebeleid, 15 december 2015.
Amendement Wens4u, accommodatiebeleid, 15 december 2015.
Amendement Duurzaam Natuurlijk Alternatief, accommodatiebeleid, 15 december 2015.
Collegevoorstel aanpassing accommodatiebeleid, 8 juli 2016.

6.2. Afhandeling bezwaar- en beroepschriften

Teamplan juridische zaken.
Stappenplan behandeling van klachten gemeente Schagen, september 2014.
Stroomschema/Procesbeschrijving klachten.
Stroomschema/Procesbeschrijving toets ontvankelijkheid klachten.
Brochure Bezwaarschrift.... Hoe en wat, april 2017.
Enquêtevragen ambtelijk horen.
Instructie Bezwaarschrift ontvangen – eerst even bellen, maar waarom?

Minicollege informele aanpak.

Document informele aanpak (naslagwerk training).

Verordening behandeling bezwaarschriften Schagen 2016, 28 juni 2016.

Regeling ambtelijk horen gemeente Schagen 2017, 11 april 2017.

Evaluatie ambtelijk horen, 12 september 2017.

Overzicht bezwaar en beroepen 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017.

Jaarverslag 2012, Centrale Ondersteuning Wijkteams, Werk en Inkomen (COWWI), onderdelen klachten, bezwaar en beroep.

Jaarverslag 2013, Centrale Ondersteuning Wijkteams, Werk en Inkomen (COWWI), onderdelen klachten, bezwaar en beroep.

Jaarverslag 2014, Centrale Ondersteuning Wijkteams, Werk en Inkomen (COWWI), onderdelen klachten, bezwaar en beroep.

Jaarverslag 2015, Centrale Ondersteuning Wijkteams, Werk en Inkomen (COWWI), onderdelen bezwaar en beroep.

Jaarverslag 2013, Commissie bezwaar gemeente Schagen, april 2014.

Jaarverslag 2014, Commissie bezwaar gemeente Schagen, juni 2015.

Jaarverslag 2015, Commissie bezwaar gemeente Schagen, juni 2016.

Jaarverslag 2016, Commissie bezwaar gemeente Schagen, mei 2017.

6.3. Regionale raadscommissie Noordkop

Korte weergave Slim Samenwerken, 22 augustus 2013.

Initiatiefvoorstel Slim Samenwerken, 9 september 2013.

Aanbiedingsbrief met raadsvoorstel en –besluit ‘Samenwerken aan en naar een Noordkopraad i.o.’, met 7 bijlagen, 17 maart 2015.

Raadsvoorstel Samenwerken aan en naar een Noordkopraad, 4 maart 2015.

Bestuursconvenant regionale samenwerking ‘De Kop Werkt’.

Conceptprojectplan BO haven, 30 juni 2015.

Regionaal Ambitiedocument Kop van Noord Holland, december 2015.

Verslag Regionale raadscommissie, 7 april 2016.

Raadsvoorstel Regionale samenwerking De Kop Werkt!, 19 april 2016.

Programma Aansluiting Onderwijs Arbeidsmarkt.

Projectplan Destinatiemarketing, 21 januari 2016.

Besluitenlijst vergadering Regionale Raadscommissie Noordkop van 10 maart 2016.

Verslag Regionale Raadsadviescommissie Noordkop op 10 maart 2016.

Evaluatieopdracht ‘Slim Samenwerken bij de Kop’.

Vergaderstukken Regionale raadscommissie Noordkop, 10 maart 2016, 7 april 2016, 2 juni 2016, 6 oktober 2016, 9 februari 2017 en 8 juni 2017.

Bijlage 2 Lijst geïnterviewden

Naam	Functie
Mevrouw M. van Kampen	Burgemeester
De heer B. Blonk	Wethouder
De heer F. Bas	Raadslid
De heer J. van de Beek	Raadslid
Mevrouw M. Bredewold	Raadslid
De heer J.P. Komen	Raadslid
De heer S. Lensink	Raadslid
De heer F. Teerink	Raadslid
Mevrouw E. Zwagerman	Griffier
De heer N. Swellengrebel	Gemeentesecretaris
De heer P. Jager	Afdelingshoofd Samenleving
De heer E. Jansonius	Afdelingshoofd Middelen
De heer G. Meijer	Teamleider financiën en belastingen
Mevrouw R. de Goede	Strategisch beleidsmedewerker Samenlevingszaken
Mevrouw E. Klaver	Beleidsmedewerker Samenlevingszaken
De heer R. van der Voorn	Concerncontroller
De heer J. Moraal	Secretaris bezwaarschriftencommissie
De heer L. Worm	Voorzitter bezwaarschriftencommissie
De heer M. Mooij	Secretaris Sportadviesraad
Mevrouw M. de Boer	Accountmanager provincie Noord-Holland

Bijlage 3 Financiële analyse gemeente Schagen voor en na de fusie

Exploitatie

Onderstaande tabellen geven inzicht in de exploitatie van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe.

Gemeente Harenkarspel

Harenkarspel Programma	2011 - begroot		2011 - realisatie		2012 - begroot		2012 - realisatie	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
1 Jongeren	€ 2.113.500	€ 348.900	€ 2.301.617	€ 365.841	€ 2.163.241	€ 31.527	€ 2.263.696	€ 35.148
2 Cultuur en Sport	€ 1.384.200	€ 47.000	€ 1.993.406	€ 65.557	€ 1.445.907	€ 47.648	€ 1.634.001	€ 76.496
3 Zorg en Sociale Voorzieningen	€ 7.121.800	€ 2.891.300	€ 6.474.237	€ 2.900.232	€ 7.015.519	€ 2.957.151	€ 6.671.078	€ 3.050.308
4 Democratie en Dienstverlening	€ 2.641.900	€ 285.900	€ 2.833.552	€ 329.295	€ 2.611.627	€ 301.976	€ 3.927.784	€ 783.160
5 Leefbaarheid	€ 4.623.700	€ 2.694.300	€ 5.608.214	€ 2.918.321	€ 4.427.886	€ 2.901.709	€ 5.581.532	€ 2.931.965
6 Wonen, Werken en Recreatie	€ 1.958.400	€ 819.000	€ 2.261.213	€ 1.197.495	€ 1.996.438	€ 726.350	€ 16.342.467	€ 6.639.189
7 Bereikbaarheid en Mobiliteit	€ 1.597.900	€ 7.600	€ 1.595.921	€ 7.113	€ 2.524.400	€ 7.561	€ 3.115.555	€ 3.637
8 Veiligheid	€ 1.677.500	€ 8.000	€ 1.733.318	€ 10.748	€ 1.768.423	€ 7.976	€ 1.806.957	€ 20.771
9 Financiering en Dekking	€ 396.300	€ 17.250.100	€ 320.814	€ 17.293.077	€ 818.154	€ 16.305.134	€ 230.712	€ 16.714.860
Totaal	€ 23.515.200	€ 24.352.100	€ 25.122.292	€ 25.087.679	€ 24.771.595	€ 23.287.032	€ 41.573.782	€ 30.255.534
Saldo voor bestemming		€ 836.900		€ -34.613		€ -1.484.563		€ -11.318.248
Mutaties Reserves	€ 1.866.600	€ 1.109.900	€ 7.610.375	€ 8.240.479	€ 828.545	€ 2.323.114	€ 1.571.869	€ 12.846.053
Saldo na bestemming		€ 80.200		€ 595.491		€ 10.006		€ -44.064

Tabel 1: Meerjarig exploitatieresultaat (boekjaren 2011 en 2012) – begroot en realisatie gemeente Harenkarspel.

Gemeente Schagen

Schagen (Oud) Programma	2011 - begroot		2011 - realisatie		2012 - begroot		2012 - realisatie	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
0 Algemeen Bestuur	€ 2.108.341	€ 424.650	€ 2.292.481	€ 471.257	€ 2.887.967	€ 366.494	€ 3.430.257	€ 507.180
1 Openbare Orde en Veiligheid	€ 1.352.117	€ 113.800	€ 1.297.530	€ 116.769	€ 1.282.187	€ 127.300	€ 1.320.174	€ 121.776
2 Verkeer, Vervoer en Waterstaat	€ 3.865.695	€ 204.610	€ 3.780.283	€ 173.668	€ 4.205.900	€ 204.676	€ 4.317.008	€ 201.295
3 Economische Zaken	€ 207.006	€ 1.670.948	€ 195.240	€ 1.611.703	€ 283.360	€ 229.225	€ 283.885	€ 297.238
4 Onderwijs	€ 3.010.401	€ 2.328.024	€ 5.600.571	€ 328.206	€ 3.323.111	€ 3.837.276	€ 3.755.063	€ 131.620
5 Cultuur en Recreatie	€ 5.908.641	€ 3.442.038	€ 5.174.723	€ 592.892	€ 5.144.191	€ 3.433.622	€ 5.864.162	€ 4.080.130
6 Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	€ 15.580.956	€ 8.442.024	€ 14.355.239	€ 8.129.769	€ 15.877.185	€ 8.096.135	€ 14.751.546	€ 7.727.302
7 Volksgezondheid	€ 3.774.583	€ 3.339.087	€ 3.390.194	€ 3.421.466	€ 3.627.639	€ 2.950.930	€ 3.534.652	€ 2.970.850
8 Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting	€ 10.063.419	€ 8.139.120	€ 7.944.061	€ 6.270.844	€ 2.151.253	€ 1.157.410	€ 2.689.320	€ 1.875.094
9 Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien	€ 858.786	€ 23.591.976	€ 1.318.177	€ 24.063.989	€ 587.983	€ 23.681.489	€ 1.102.915	€ 24.435.860
Totaal	€ 46.729.945	€ 51.696.277	€ 45.348.499	€ 45.180.563	€ 39.370.776	€ 44.084.557	€ 41.048.982	€ 42.348.345
Saldo voor bestemming		€ 4.966.332		€ -167.936		€ 4.713.781		€ 1.299.363
Mutaties Reserves	€ 8.318.270	€ 3.541.531	€ 3.946.867	€ 5.003.937	€ 9.190.628	€ 4.498.477	€ 8.418.234	€ 7053155
Saldo na bestemming		€ 189.593		€ 889.134		€ 21.630		€ -65.716

Tabel 2: Meerjarig exploitatieresultaat (boekjaren 2011 en 2012) – begroot en realisatie gemeente Schagen (oud)

Gemeente Zijpe

Zijpe Programma	2011 - begroot		2011 - realisatie		2012 - begroot		2012 - realisatie	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
1 Bestuur en directie	€ 2.633.000	€ 14.000	€ 2.898.000	€ 136.000	€ 2.806.000	€ 14.000	€ 5.616.000	€ 1.551.000
2 Samenlevingszaken	€ 8.506.000	€ 2.513.000	€ 8.652.000	€ 3.124.000	€ 8.411.000	€ 2.412.000	€ 8.416.000	€ 2.582.000
3 Middelen	€ 1.187.000	€ 3.830.000	€ 299.000	€ 3.054.000	€ 383.000	€ 3.100.000	€ 232.000	€ 2.464.000
4 Ruimte en Wonen	€ 4.181.000	€ 741.000	€ 3.869.000	€ 668.000	€ 3.150.000	€ 469.000	€ 4.110.000	€ 831.000
5 Openbare Werken	€ 9.474.000	€ 2.224.000	€ 8.796.000	€ 1.109.000	€ 7.930.000	€ 929.000	€ 11.815.000	€ 5.570.000
6 Algemene Dekkingsmiddelen/onvoorzien	€ 593.000	€ 16.423.000	€ 459.000	€ 16.781.000	€ 519.000	€ 15.511.000	€ 367.000	€ 15.988.000
Totaal	€ 26.574.000	€ 25.745.000	€ 24.973.000	€ 24.872.000	€ 23.199.000	€ 22.435.000	€ 30.556.000	€ 28.986.000
Saldo voor bestemming		€ -829.000		€ -101.000		€ -764.000		€ -1.570.000
Mutaties Reserves	€ 1.417.000	€ 1.930.000	€ 1.589.000	€ 2.697.000	€ 194.000	€ 860.000	€ 3.394.000	€ 6213000
Saldo na bestemming		€ -316.000		€ 1.007.000		€ -98.000		€ 1.249.000

Tabel 3: Meerjarig exploitatieresultaat (boekjaren 2011 en 2012) – begroot en realisatie gemeente Zijpe

Lokale lasten

De gemeente Schagen nam in de Atlas van de Lokale Lasten voor 2016 respectievelijk de 144^e plaats in²², waarbij geldt dat nummer 1 de laagste lokale lasten heeft. Daarmee ligt de lokale lastendruk van de gemeente ruim onder het landelijk gemiddelde en is te karakteriseren als relatief laag. De lokale lasten bedragen respectievelijk € 677 voor éénpersoonshuishoudens en € 716 voor meerpersoons-huishoudens. In onderstaande tabel is dit uitgesplitst naar de individuele tarieven.

Tabel 4: Lokale lasten gemeente Schagen 2016 in perspectief

Schagen	Tarief 2016	Landelijk gemiddelde 2016	Hoogste 2016	Laagste 2016
OZB-woningen	0,1421%	0,1259%	0,2636%	0,0453%
OZB niet-woningen (eigenaren deel)	0,2035%	0,2578%	0,6895%	0,0750%
OZB niet-woningen (gebruikersdeel)	0,1514%	0,1994%	0,4285%	0,0000%
Afvalstoffenheffing meerpersoons	€ 279,00	€ 263,00	€ 438,00	€ 94,71
Rioolheffing meerpersoons	€ 150,00	€ 193,00	€ 385,00	€ 85,20

Het tarief OZB voor woningen ligt bij de gemeente boven het landelijk gemiddelde en het tarief voor niet-woningen ligt onder het gemiddelde. De OZB-inkomsten worden bepaald door de waarde van onroerend goed maal het tarief. De volgende tabel maakt de WOZ-waarde van de gemeente Schagen inzichtelijk in 2013 (start van de nieuwe gemeenten) en in 2016. Deze is afgezet tegen goed vergelijkbare gemeenten qua inwonersaantal, sociale structuur en centrumfunctie en het Nederlandse gemiddelde.

Tabel 5: WOZ-waarden van de gemeente Schagen vergeleken voor 2013 en 2016

WOZ-waarde	2013		2016	
Schagen	€	233.000,00	€	219.000,00
Ridderkerk	€	197.925,00	€	186.000,00
Berkelland	€	204.631,00	€	198.000,00
Geldorp-Mierlo	€	223.573,98	€	224.000,00
Coevorden	€	188.235,61	€	185.000,00
Montferland	€	211.232,00	€	195.000,00
Kampen	€	197.271,00	€	192.000,00
Heerhugowaard	€	204.480,00	€	197.000,00
Waalwijk	€	225.004,39	€	209.000,00
Nederland	€	223.000,00	€	209.000,00

De gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente Schagen bedraagt € 219.000²³.

De gemiddelde WOZ-waarde in Nederland bedroeg in 2016 € 209.000²⁴.

De gemeente Schagen kent dus een gemiddeld hogere WOZ-waarde.

De OZB, de afvalstoffenheffing en rioolheffing vormen samen de woonlasten van een gemeente. In onderstaande tabel hebben wij de woonlasten van de gemeente Schagen in 2013 en 2016 afgezet tegen goed vergelijkbare gemeenten qua inwonersaantal, sociale structuur en centrumfunctie en het

Lokale lasten	2013			2016		
	Bruto lasten éénpersoons-huishouden	Brutolasten meerpersoons-huishouden	Rangnummer	Bruto lasten éénpersoons-	Brutolasten meerpersoons-	Rangnummer
Schagen	€ 611,00	€ 646,00	88	€ 677,00	€ 716,00	144
Ridderkerk	€ 577,00	€ 655,00	106	€ 474,00	€ 549,00	3
Berkelland	€ 623,00	€ 765,00	325	€ 600,00	€ 732,00	174
Geldorp-Mierlo	€ 496,00	€ 616,00	55	€ 504,00	€ 612,00	30
Coevorden	€ 714,00	€ 764,00	324	€ 779,00	€ 830,00	326
Montferland	€ 490,00	€ 679,00	152	€ 547,00	€ 759,00	228
Kampen	€ 545,00	€ 614,00	51	€ 557,00	€ 644,00	58
Heerhugowaard	€ 570,00	€ 608,00	45	€ 604,00	€ 645,00	62
Waalwijk	€ 552,00	€ 657,00	110	€ 539,00	€ 626,00	43
Gemiddelde benchmark	€ 575,33	€ 667,11		€ 586,78	€ 679,22	

Nederlandse gemiddelde.

Tabel 6: Woonlasten van de gemeente Schagen voor 2013 en 2016 vergeleken met goed vergelijkbare gemeenten.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de woonlasten van de gemeente Schagen in vergelijking met goed vergelijkbare gemeenten boven het gemiddelde liggen, zowel in 2013 als 2016. Hierbij zien we ook dat de gemeente Schagen qua rangnummer is gestegen van plaats 88 naar 144. Met andere woorden, de gemeente Schagen is anno 2016 qua woonlasten een duurdere gemeente in vergelijking met andere goed vergelijkbare Nederlandse gemeenten. De oorzaak van deze stijging is gelegen in de volgende ontwikkelingen:

- De oude gemeenten hadden de buitenruimte bij het waterschap (behalve Harenkarspel) in beheer. Om alle bruggers gelijk te trekken is de heffing van het waterschap aan de gemeente doorbelast en via de OZB aan de burgers.
- De OZB is verhoogd (9%) vanwege het accommodatiebeleid. Na de fusie is de keuze gemaakt om in alle kernen de accommodaties open te houden. De verenigingen hebben in de buidel moeten tasten maar ook de gemeente en dat is doorbelast in de OZB.
- Aangaande de afvalstoffenheffing had de gemeente Harenkarspel grote reserves. Deze reserves zijn eerst opgemaakt, waarna het tarief voor deze bestemmingsheffing is verhoogd om de structurele lasten te kunnen blijven dekken.

Aangaande het rioolrecht constateren we dat de oude gemeenten verschillend begroten en vooruitkijken met het doen van investeringen. De gemeente Schagen keek nauwelijks vooruit, de gemeente Zijpe keek 40 jaar vooruit en de gemeente Harenkarspel keek 5 jaar vooruit. In 2013 is het nieuwe GRP vastgesteld; hierbij is men uitgegaan van gelijke stijging van de kosten. Dit is vertaald naar eerst investeren en dan het tarief omhoog.