



Berenschot

Toekomstoriëntatie gemeente Langedijk

Philip van Veller • Peter van Unnik • Sofie Dreef • Marly te Selle • Jeroen Becking

28 maart 2017



Toekomstoriëntatie gemeente Langedijk

Inhoud

| | | | |
|--|-----------|--|-----------|
| 1. Inleiding | 4 | 7. Benchmark | 52 |
| 1.1 Achtergrond onderzoek | 5 | 7.1 Totale kosten | 53 |
| 1.2 Het amendement | 5 | 7.2 Primair proces | 54 |
| 1.3 Vertaling: vraagstelling onderzoek | 6 | 7.3 Overhead | 55 |
| 1.4 Aanpak van het onderzoek | 6 | 8. Conclusies voor Langedijk op dit moment: 'nulmeting' | 58 |
| 1.5 Leeswijzer | 7 | 8.1 Het wegingskader | 59 |
| 2. Situatieschets Langedijk | 8 | 8.2 Conclusies bestuurskracht | 60 |
| 2.1 Geschiedenis | 9 | 8.3 Conclusies financiën | 61 |
| 2.2 Belangrijkste kenmerken | 9 | 8.4 Alles overwegende... .. | 61 |
| 2.3 Inwoneraantal | 11 | 9. Optie: Zelfstandigheid | 64 |
| 3. Ambities, uitdagingen en opgaven | 14 | 9.1 Wat verstaan wij onder zelfstandigheid? | 65 |
| 3.1 Ambities | 15 | 9.2 Kansen en risico's van zelfstandigheid | 65 |
| 3.2 Opgaven | 24 | 9.3 Te nemen stappen | 66 |
| 3.3 Uitdagingen | 28 | 9.4 Ontwikkelmogelijkheden | 70 |
| 4. Bestuurskracht | 30 | 10. Optie: Regiegemeente | 72 |
| 4.1 Beelden van bestuurskracht | 31 | 10.1 Wat verstaan wij onder regiegemeente? | 73 |
| 4.2 De Gemeente als Bestuur | 32 | 10.2 Kansen en risico's van een regiegemeente | 74 |
| 4.3 De Gemeente als Organisatie | 33 | 10.3 Te nemen stappen | 74 |
| 4.4 De Gemeente als Partner | 33 | 10.4 Ontwikkelmogelijkheden | 77 |
| 4.5 De Gemeente als Gemeenschap | 34 | 11. Optie: Ambtelijke fusie | 78 |
| 5. Financiële positie | 36 | 11.1 Wat verstaan wij onder ambtelijke fusie? | 79 |
| 5.1 Bevindingen en conclusies | 37 | 11.2 Kansen en risico's van een ambtelijke fusie | 81 |
| 5.2 Balans 2009 – 2015 | 40 | 11.3 Te nemen stappen | 81 |
| 5.3 Grondexploitaties Langedijk | 40 | 11.4 Ontwikkelmogelijkheden | 84 |
| 5.4 Exploitatie 2009-2015 | 41 | 12. Optie: Bestuurlijke fusie | 86 |
| 5.5 Algemene uitkering i.r.t. de opbrengsten OZB | 43 | 12.1 Wat verstaan wij onder bestuurlijke fusie? | 87 |
| 6. Begrotingsanalyse | 46 | 12.2 Kansen en risico's van een bestuurlijke fusie | 88 |
| 6.1 Inkomsten | 47 | 12.3 Te nemen stappen | 88 |
| 6.2 Uitgaven | 48 | 12.4 Ontwikkelmogelijkheden | 96 |
| 6.3 Vergelijking gemeenten | 48 | 13. Samenvattend overzicht van de vier opties | 98 |
| 6.4 Risicoprofiel | 48 | | |

Inleiding

Hoofdstuk 1



1.1 Achtergrond onderzoek

De gemeente Langedijk oriënteert zich intensief op haar (bestuurlijke) toekomst. In dat kader is veel materiaal verzameld en is een dialoog op gang gekomen, zowel bestuurlijk als binnen de gemeenschap. Op 25 oktober 2016 sprak de gemeenteraad van Langedijk over de stand van zaken in dit traject en het vervolg ervan. Daarbij werd besloten om de inventariserende fase 1 hierbij af te ronden. Deze eerste fase richtte zich op het verzamelen van feiten, opvattingen en meningen over de nabije toekomst, en de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen voor de gemeente.

Fase 2, die hiermee nu aanbreekt, betreft een nader onderzoek naar welke bestuurlijke vorm voor de gemeente het meest wenselijk is. Zelfstandigheid met samenwerking of een meer verdergaande samenwerkingsvorm. De resultaten van dit onderzoek liggen hier nu voor.

1.2 Het amendement

De gemeenteraad concludeerde op 25 oktober 2016 dat er meer behoefte is aan specifieke informatie om dit in de vorm van fase 2 (nader onderzoek naar mogelijkheden) en een start van fase 3 (concrete stappen) van het onderzoek vorm te geven. De raad heeft het college in een amendement op het voorgestelde raadsbesluit de opdracht gegeven om een onderzoeksopdracht op te stellen om te bepalen welke variant wenselijk is. In dit onderzoek moesten de drie varianten getoetst worden op de effecten op onderstaande aspecten. De huidige situatie geldt daarbij als nulmeting. Deze aspecten zijn:

- Bestuurskracht
- Financiën
- Dienstverlening
- Ontwikkelingsmogelijkheden
- Positie in de regio
- Voorzieningenniveau
- Beheer openbare ruimte
- Zorginfrastructuur
- Ruimtelijke kwaliteit

1.3 Vertaling: vraagstelling onderzoek

Het resultaat van het onderzoek moet een solide en objectieve analyse zijn, waarin rationele overwegingen en argumenten een plek krijgen. Tegelijkertijd moet het materiaal een basis bieden om een politieke discussie te kunnen voeren over het vervolg.

De vraag hebben wij vertaald naar het volgende samenhangende schema:



Met deze weging worden de aspecten die de raad van Langedijk vaststelde (Bestuurskracht, Financiën, Dienstverlening, Ontwikkelingsmogelijkheden, Positie in de regio, Voorzieningenniveau, Beheer openbare ruimte, Zorginfrastructuur en Ruimtelijke kwaliteit) langs de meetlat gelegd in vier scenario's. In elk van deze toekomstvarianten staat een combinatie centraal van twee elementen:

1. De kwaliteit van de gemeente (Bestuurskracht en Financiën) om aan de ambities, opgaven en uitdagingen te kunnen voldoen.
2. Ontwikkelingsmogelijkheden op de thema's Ruimtelijke kwaliteit, Zorginfrastructuur, Voorzieningenniveau, Beheer openbare ruimte, Dienstverlening, Positie in de regio, Bestuurskracht en Dienstverlening.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Onze aanpak zag er als volgt uit:



Het onderzoek is gevoerd op basis van feiten. Deze feiten zijn naar boven gekomen uit vele documenten, gesprekken, en een aantal enquêtes (een volledige lijst is opgenomen in bijlage 5). Ofschoon het rapport uit duizenden exacte gegevens is samengesteld, zijn hier en daar ook niet-gekwantificeerde perspectieven meegegeven en in het rapport geschetst. Deze beschouwen wij als feit op zich. Ter illustratie: iemand kan stellen dat het koud is in een kamer. Dat kan op basis van de thermometer worden gekwantificeerd en ontkracht, maar dat zegt dan niets over het feit dat degene het toch koud heeft. Dat is een feit op zich dat concrete gevolgen kan hebben. Zonder relevante schetsen van betekenisvolle beelden die betrokkenen hebben, zouden het rapport en zijn uitkomsten onvolledig zijn.

Wat betreft de referentiegroepen: In hoofdstukken 2 (Situatieschets) en 3 (Ambities, Opgaven en Uitdagingen) gaan wij in op een aantal maatschappelijke thema's. Het is interessant om Langedijk op deze thema's te vergelijken met omliggende gemeenten, omdat er op veel thema's wordt samengewerkt. Bovendien plaatst het de cijfers van Langedijk in een breder (regionaal) perspectief. Zo geeft het een beeld van de positie van Langedijk in de regio op het betreffende onderwerp.

De begrotingsanalyse en het benchmarkonderzoek maken gebruik van dezelfde referentiegroep van gemeenten. De begrotingsanalyse biedt daarnaast inzicht in gegevens van verschillende grootte categorieën waaronder de categorie waar uw gemeente binnen valt.

Het rapport is niet het eerste dat wordt uitgebracht over de bestuurlijke toekomst van Langedijk. Het rapport bevat een schat aan informatie. Haast per definitie kunnen daar nog gegevens aan worden toegevoegd. En dan nog blijven details on- of onderbelicht. De bedoeling van het rapport is echter niet om een uitputtend beeld te geven, maar om de raad voldoende informatie te verschaffen om een onderbouwde keuze te maken. Met dit rapport kunnen de vier varianten worden vergeleken. De keuze van de raad begint en eindigt met een eigen visie op de toekomst van gebied en gemeenschap van Langedijk.

1.5 Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel (hoofdstukken 2 t/m 7) geeft onze bevindingen weer, gestaafd door feiten, opinies, trends en ontwikkelingen. Deze hoofdstukken komen overeen met de Nota van Bevindingen, met de kanttekening dat in de huidige hoofdstukken ook de uitkomsten van de bewonersenquête zijn verwerkt.

Het tweede deel is de 'nulmeting' (hoofdstuk 8). Hierin worden de ambities, opgaven en uitdagingen gewogen tegen de bestuurskracht en financiële positie van de gemeente.

In het derde deel (hoofdstukken 9 t/m 12) belichten wij de vier toekomstscenario's van zelfstandigheid (doorgaan in de huidige vorm), regiegemeente, ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie. Voor elk van de scenario's worden de voor- en nadelen belicht, schetsen wij ontwikkelperspectieven op het gebied van bestuurskracht en financiën en beschrijven wij de ontwikkelingsmogelijkheden voor de thema's uit het raadsamendement.

Dit onderzoek is bedoeld om naar aanleiding van het amendement van de raad een antwoord te geven op de vraag naar voor- en nadelen van een aantal bestuurlijke toekomstperspectieven. Deze vragen worden in de laatste hoofdstukken van dit rapport zoveel als mogelijk beantwoord. Wij merken hierbij op dat de exactheid van de antwoorden afneemt, naar mate het scenario nog verder moet worden ingevuld. Met name ambtelijke en bestuurlijke fusieorganisaties worden opnieuw vormgegeven. Daarbij is een aantal variabelen afhankelijk van de invulling van de betrokkenen. De uitkomsten zijn daarmee niet exact te voorspellen. De hoofdstukken geven dus zoveel als mogelijk een antwoord op de vraag, waarbij de antwoorden verder vorm kunnen krijgen in vervolgfases wanneer die worden gekozen.

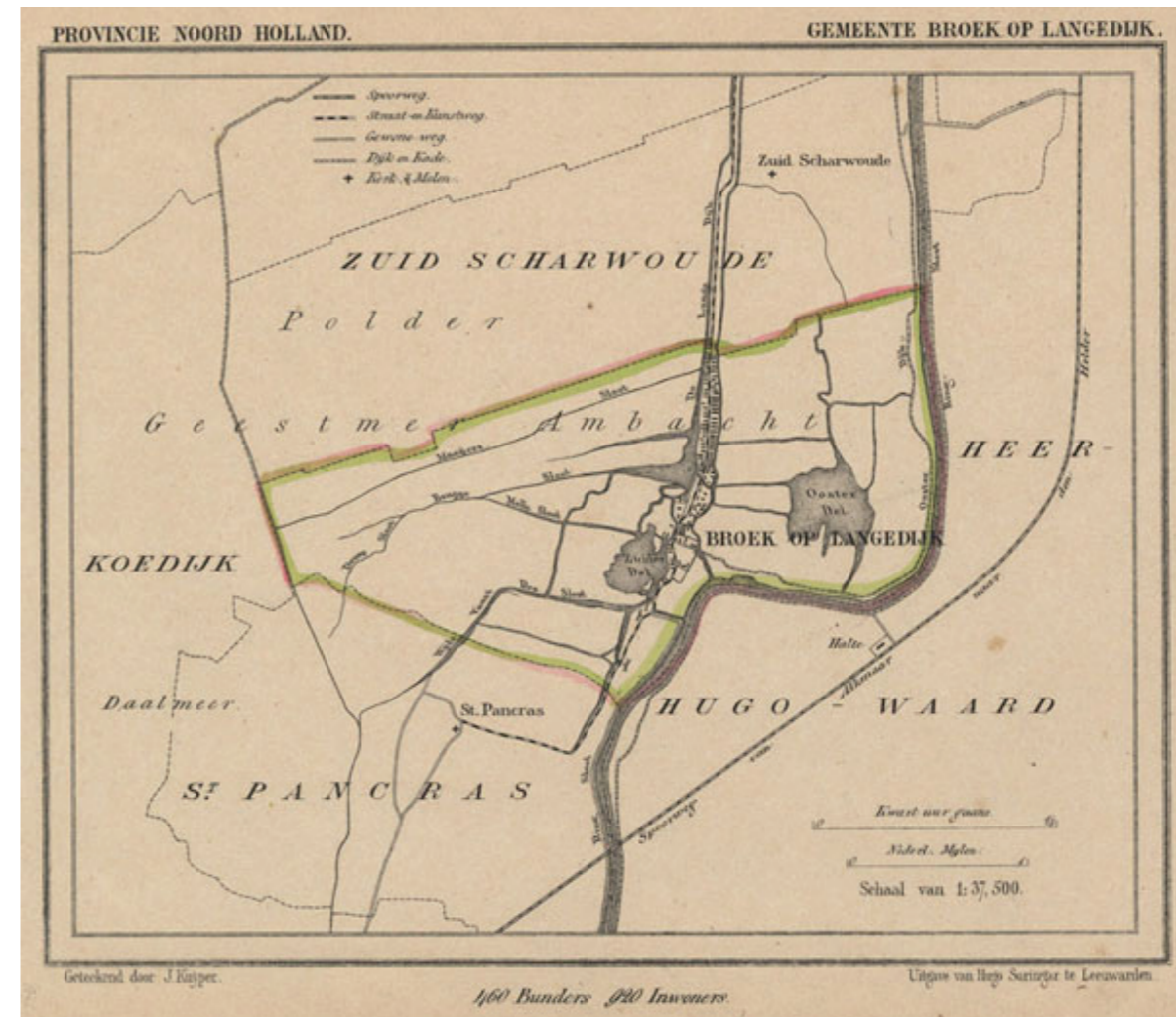
De bijlagen bevatten verdere verdieping op het gebied van financiën, benchmark en kwaliteit, de uitkomsten van de bewonersenquête en een bronnenlijst.



Situatieschets Langedijk

Hoofdstuk 2

We beginnen met een situatieschets van Langedijk: de ontstaansgeschiedenis, belangrijkste demografische kenmerken en cijfers omtrent wonen.



Figuur 1 Historische kaart gemeente Broek op Langedijk, ca. 1867 (bron: www.atlasenkaart.nl, 2016)

2.1 Geschiedenis

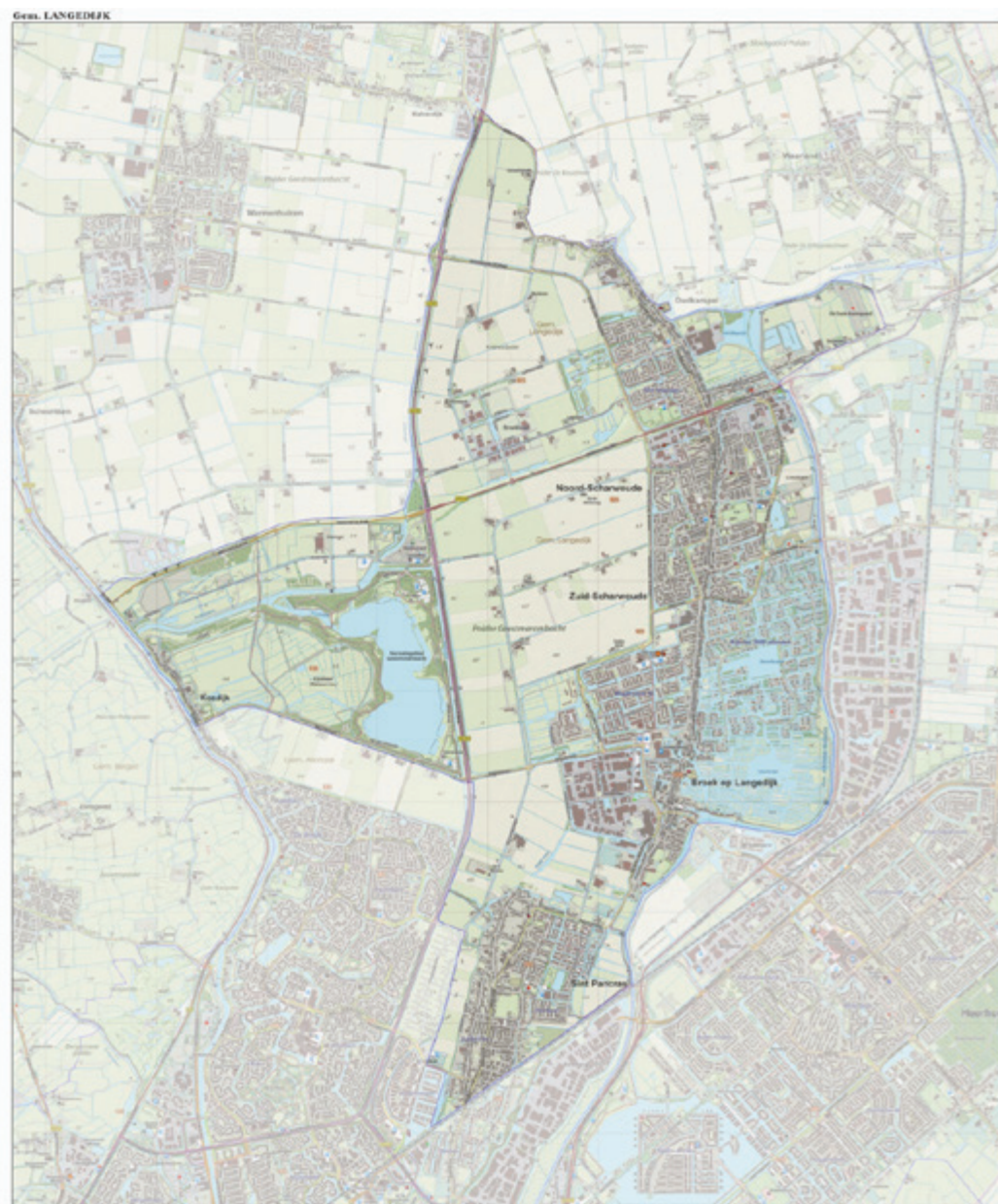
De geschiedenis van Langedijk gaat ver terug. De naam verwijst naar een lange dijk die van Sint Pancras naar het noorden tot voorbij Oudkarspel liep. Ofschoon het gaat om verschillende dorpen aan deze dijk, is ook de gezamenlijkheid al oud. Reeds in 1415 kregen de dorpen Broek (nu Broek op Langedijk), Noord- en Zuid-Scharwoude en Oudkarspel gezamenlijk stadsrechten van graaf Willem VI. Stadsrechten die overigens later weer werden afgenomen.

De huidige gemeente Langedijk ontstond in 1941, toen de vier gemeenten Broek op Langedijk, Oudkarspel, Noord- en Zuid-Scharwoude werden samengevoegd tot de nieuwe gemeente. In 1990 werd de toenmalige gemeente Sint Pancras (met een deel van Koedijk) aan Langedijk toegevoegd, waarmee de huidige gemeente is ontstaan.

2.2 Belangrijkste kenmerken

Langedijk heeft een oppervlakte van 27,03 km², waarvan 24,04 km² land en 2,99 km² water. De gemeente telt 27.447 inwoners per 1 april 2016.

Langedijk bestaat uit zes verschillende dorpen: Broek op Langedijk, Zuid-Scharwoude, Noord-Scharwoude, Oudkarspel, Sint Pancras en Koedijk. Kenmerkend is de authentieke lintbebouwing van de dorpen. Door de toegenomen bebouwing gaat het nu in feite om één geheel van vier aaneengesloten dorpen, plus Sint Pancras (overlopend in Alkmaar) en Koedijk (idem). Om de bebouwing heen is veel (met name) tuinbouwgebied te vinden in een waterrijk landschap.



Figuur 2 Huidige kaart gemeente Langedijk (bron: www.gemeenteatlas.nl, 2016).

Langedijk is een verstedelijkte plattelandsgemeente. Ze heeft het karakter van een plattelandsgemeente met de daarbij behorende rust, betrokkenheid en menselijke maat. Maar twee steden liggen om de hoek en de nieuwbouwwijken van Langedijk raken deze steden bijna aan.

Langedijk heeft een rijk verenigingsleven. Veel Langedijkers zijn lid van een of meer verenigingen. Dit is een belangrijk onderdeel van de dorpscultuur; het versterkt de betrokkenheid en verbondenheid.

2.3 Inwoneraantal

Langedijk is in de regio met 27.447 inwoners relatief een kleine gemeente. Bergen (29.943) en Heiloo (22.689) zijn van vergelijkbare grootte. Alkmaar (107.615) is verreweg de grootste gemeente in de regio, opgevolgd door Heerhugowaard (53.927). Uitgeest (13.360) is de kleinste gemeente in de regio. Langedijk heeft in vergelijking met andere plaatsen in de regio een hoge bevolkingsdichtheid. Alleen Heerhugowaard en Heiloo zijn dichtbevolkter. Schagen en Bergen hebben daarentegen een zeer lage bevolkingsdichtheid (tabel 1).

2.3.1 Groene druk en grijze druk

De groene druk is de verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 19 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. In Langedijk is er een relatief hoge groene druk ten opzichte van zowel omliggende gemeenten als het Noord-Hollandse en landelijke gemiddelde. Dit duidt op een relatief grote beroepsbevolking. De grijze druk is de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. In Langedijk is de grijze druk een stuk lager dan in Schagen, Bergen, Castricum en Heiloo, maar iets hoger dan in Alkmaar, Heerhugowaard en Uitgeest. Ten opzichte van de regio Noord-Holland Noord is de grijze druk van Langedijk iets lager; ten opzichte van provincie Noord Holland en Nederland iets hoger.

| | INWONERS (AANTAL) | BEVOLKINGSDICHTHEID (PERS/KM2) |
|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Alkmaar | 107.615 | 917 |
| Heerhugowaard | 53.927 | 1349 |
| Schagen | 46.159 | 246 |
| Castricum | 34.604 | 573 |
| Bergen (NH.) | 29.943 | 249 |
| Langedijk | 27.447 | 1015 |
| Heiloo | 22.689 | 1194 |
| Uitgeest | 13.360 | 599 |
| Regio Noord-Holland Noord | 662.191 | - |
| Noord-Holland | 2.784.854 | - |
| Nederland | 16.979.120 | - |

Tabel 1 Aantal inwoners (bron: CBS, 2016)

| | GROENE DRUK (-19 t.o.v. 20-64 jaar) (%) | GRIJZE DRUK (65+ T.O.V. 20-64 JAAR) (%) |
|---------------------------|--|--|
| Alkmaar | 35,5 | 29,4 |
| Heerhugowaard | 44,1 | 28,9 |
| Schagen | 40,7 | 39,6 |
| Castricum | 39,7 | 43,5 |
| Bergen (NH.) | 37,8 | 59,6 |
| Langedijk | 42,7 | 31,7 |
| Heiloo | 42,2 | 49,9 |
| Uitgeest | 42,8 | 27,8 |
| Regio Noord-Holland Noord | 39,5 | 34,6 |
| Noord-Holland | 36,0 | 28 |
| Nederland | 37,9 | 30,6 |

Tabel 2 Groene druk en grijze druk (bron: CBS, 2016)



2.3.2 Prognoses bevolkingsgroei, groene druk, grijze druk

In de afgelopen decennia is de bevolking van Nederland voortdurend gegroeid. Naar verwachting blijft in de toekomst de Nederlandse bevolking groeien, maar het tempo waarin neemt langzaam af. Het Planbureau voor de Leefomgeving voorspelt dat in de periode 2015-2030 de meeste gemeenten nog zullen groeien. Na 2030 zal deze groei stabiliseren, of zal lichte krimp optreden. Langedijk zal de komende decennia een lichte bevolkingskrimp kennen. Bergen en Schagen zullen eveneens een lichte bevolkingskrimp kennen, terwijl Alkmaar, Heerhugowaard, Uitgeest, Castricum en Heiloo juist zullen groeien (tabel 3).

De verwachte lichte bevolkingskrimp in Langedijk de komende decennia wordt veroorzaakt door de afname van het aantal mensen in de leeftijdsgroepen 0-19 jaar en 20-64 jaar. Daarentegen zal het aantal 65-plussers juist sterk toenemen. Dit is in lijn met de landelijke trend, maar de prognoses voor Langedijk zijn een stuk forser dan voor zowel omliggende gemeenten (met uitzondering van Schagen) als de rest van Nederland (tabel 4).

| | PROGNOSE INWONERS 2020 (AANTAL) | PROGNOSE INWONERS 2030 (AANTAL) | PROGNOSE INWONERS 2040 (AANTAL) | VERWACHTE BEVOLKINGS- GROEI 2030 T.O.V. 2020 (%) | VERWACHTE BEVOLKINGS- GROEI 2040 T.O.V. 2030 (%) | VERWACHTE BEVOLKINGS- GROEI 2040 T.O.V. 2017 (%) |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---|---|---|
| Alkmaar | 111.400 | 115.700 | 116.400 | 3,9 | 0,6 | 6,9 |
| Heerhugowaard | 55.200 | 57.900 | 58.500 | 4,9 | 1,0 | 7,7 |
| Schagen | 46.200 | 45.700 | 44.500 | -1,1 | -2,6 | -3,9 |
| Castricum | 34.600 | 35.900 | 37.300 | 3,8 | 3,9 | 8,1 |
| Bergen (NH.) | 29.400 | 28.500 | 29.200 | -3,1 | 2,5 | -2,3 |
| Langedijk | 27.900 | 27.200 | 26.800 | -2,5 | -1,5 | -3,2 |
| Heiloo | 23.100 | 23.500 | 24.400 | 1,7 | 3,8 | 7,0 |
| Uitgeest | 14.300 | 14.500 | 14.700 | 1,4 | 1,4 | 7,3 |
| Totaal en gemiddelde Langedijk en omgeving | 342.100 | 348.900 | 351.800 | 2,0 | 0,8 | 4,1 |
| Noord-Holland | 2.878.800 | 304.2600 | 3.163.900 | 5,7 | 4,0 | 12,7 |
| Nederland | 17.337.800 | 17.837.000 | 18.108.200 | 2,9 | 1,5 | 6,0 |

Tabel 3 Prognose bevolkingsgroei (Bron: PBL/CBS, 2016)

| | VERWACHTE BEVOLKINGS- GROEI 2040 T.O.V. 2017, CATEGORIE 0-19 JAAR (%) | VERWACHTE BEVOLKINGS- GROEI 2040 T.O.V. 2017, CATEGORIE 20-64 JAAR (%) | VERWACHTE BEVOLKINGS- GROEI 2040 T.O.V. 2017, CATEGORIE 65+ JAAR (%) |
|----------------------------------|---|--|--|
| Alkmaar | 9,5 | -8,9 | 55,3 |
| Heerhugowaard | -5,8 | -5,4 | 72,0 |
| Schagen | -19,4 | -17,6 | 44,2 |
| Castricum | 12,3 | -3,7 | 31,0 |
| Bergen (NH.) | -3,6 | -11,1 | 14,4 |
| Langedijk | -13,4 | -17,2 | 53,8 |
| Heiloo | 4,1 | -5,8 | 31,7 |
| Uitgeest | -2,4 | -12,3 | 91,3 |
| Gemiddelde Langedijk en omgeving | -0,8 | -9,8 | 46,8 |
| Noord-Holland | 11,5 | -0,5 | 60,0 |
| Nederland | 2,6 | -7,1 | 52,0 |

Tabel 4 Prognose groene druk en grijze druk (Bron: PBL/CBS, 2016)

2.3.3 Wonen

In Langedijk staan 11.295 woningen. De WOZ-waarde in Langedijk is iets lager dan gemiddeld in de regio, maar hoger dan in Alkmaar en Heerhugowaard. Van het totale woningaanbod is in Langedijk het aandeel koopwoningen het een-na-hoogste en het aandeel woningen in de (sociale) huursector het een-na-laagste in de regio. Deze percentages liggen ook respectievelijk fors hoger (koop) en fors lager (huur) dan gemiddeld in Noord-Holland en in Nederland (tabel 5).



| | GEMIDDELDE WOZ-WAARDE WONINGEN [2016] | VOORRAAD KOOP- SECTOR (%) [2015] | VOORRAAD HUUR- SECTOR (%) [2015] |
|----------------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Alkmaar | € 183.000 | 58,1 | 41,9 |
| Heerhugowaard | € 197.000 | 68,7 | 31,3 |
| Schagen | € 219.000 | 67,9 | 32,1 |
| Castricum | € 255.000 | 73,9 | 26,1 |
| Bergen (NH.) | € 347.000 | 65,7 | 34,3 |
| Langedijk | € 237.000 | 73,5 | 26,5 |
| Heiloo | € 281.000 | 70,9 | 29,1 |
| Uitgeest | € 240.000 | 70,5 | 29,5 |
| Gemiddelde Langedijk en omgeving | € 244.875 | 71,5 | 35,2 |
| Regio Noord-Holland Noord | € 210.000 | 64,7 | 35,3 |
| Noord-Holland | € 240.000 | 49,9 | 50,1 |
| Nederland | € 209.000 | 56,5 | 43,5 |

Tabel 5 Gegevens woningen (Bron: CBS, 2015, 2016)

Ambities, uitdagingen en opgaven

Hoofdstuk 3

Elke oriëntatie op de bestuurlijke toekomst kent in de basis een inhoudelijke redengeving. Deze inhoud krijgt gezicht in de volgende vragen: wat zijn onze ambities (wat willen we realiseren), wat zijn onze opgaven (wat komt er op ons af) en wat zijn onze uitdagingen (waar maken we ons zorgen over)?



In Langedijk zijn deze vragen geconcentreerd rond de aspecten Dienstverlening, Voorzieningenniveau, Beheer openbare ruimte, Zorginfrastructuur, Ruimtelijke kwaliteit, Positie in de regio en Ontwikkelmogelijkheden¹⁾. De mate waarin de uiteindelijke oplossingsrichting de gemeente in staat stelt om deze ambities, opgaven en uitdagingen succesvol aan te vliegen is de kernvraag van de gemeenteraad om vervolgstappen te kunnen bepalen.

In dit hoofdstuk schetsen wij de ambities, opgaven en uitdagingen van Langedijk. We gaan daarbij zowel uit van algemene trends en ontwikkelingen, als de specifieke situatie van Langedijk.

In elke paragraaf gaan wij eerst in op de ambitie, opgave of uitdaging. Daarna schetsen we voor zover mogelijk en meetbaar de stand van zaken daaromtrent in Langedijk op dit moment.

Onder ambities zijn de centrale onderwerpen die door de gemeenteraad van Langedijk zijn geschetst één op één terug te vinden. Dit zijn immers de onderwerpen waarop Langedijk

zelf iets wil realiseren. Maar ook de opgaven hebben vanzelfsprekend effecten op deze onderwerpen. Om deze relatie te verduidelijken wordt bij de opgaven vermeld op welk onderwerp zij hun weerslag kunnen hebben. Dit geldt ook voor de uitdagingen

3.1 Ambities²⁾

Ambities gaan altijd over zaken die een gemeente graag wil realiseren. Het zijn dus dingen die je wilt, waar je van droomt. Deze paragraaf gaat over de ambities die het bestuur van Langedijk in de loop van de afgelopen jaren heeft vastgesteld. De ambities zijn ook teruggekomen en bevestigd in de gesprekken en bijeenkomsten die deel uitmaakten van dit onderzoek.

3.1.1 Algemeen

Opvallend is de sterke combinatie van fysieke en sociale elementen in de ambitie(s) van de gemeente Langedijk zoals deze zijn verwoord in de diverse documenten en gesprekken. Met 27.447 inwoners is Langedijk een relatief kleine gemeente.

1) De ontwikkelmogelijkheden van een gemeente zijn afhankelijk van de 'kracht van het motorblok': de bestuurskracht en financiële situatie. We behandelen 'ontwikkelmogelijkheden' dan ook niet in dit hoofdstuk, maar in hoofdstukken 9 t/m 12 over de verschillende bestuurlijke toekomstvarianten.

2) De ambities van de gemeente Langedijk zijn gestructureerd naar de in het amendement genoemde onderwerpen. Op basis van documentstudie en consultatie van de gemeenteraad op 24 januari 2017 hebben we per onderwerp de belangrijkste thema's uitgewerkt.

Het “dorpse” ontleent de gemeente aan de vijf dorpen met ieder 4.000 – 6.000 inwoners en het kleinere Koedijk met enkele honderden inwoners. De (als ‘zelfbewust’ gekenschetste) inwoners voelen zich weliswaar Langedijkers, maar ook ingezetene van hun eigen dorp. Dit beeld speelt mee in de ambities die zijn gesteld voor de toekomst: het behoud van het specifieke dorpse karakter en alles dat daarbij hoort.

De gemeenteraad gaf aan dat de belangrijkste centrale inhoudelijke ambitie is gelegen in de kernwoorden goed woonklimaat, kinderrijk, voorzieningen en betrokken inwoners. Voor haar eigen toekomst heeft Langedijk (strategie, Structuurvisie) gekozen voor een dorps karakter en een landelijke uitstraling. Water en cultuurhistorie vormen daarbij belangrijke bouwstenen.

Aantrekkelijk wonen is in Langedijk verbonden aan het dorpse karakter van de directe woonomgeving en de landelijke uitstraling van het gebied eromheen. Ook het verenigingsleven speelt hierin een belangrijke rol. Het stimuleert de verbondenheid en betrokkenheid tussen de inwoners en bevordert deze ook tussen autochtone en nieuwe bewoners.

Zaken als identiteit, verbondenheid en dorps karakter zijn lastig te kwantificeren. De cijfers van de Burgerpeiling (KING, 2014) voor Langedijk vertonen geen grote afwijkingen in gehechtheid aan de buurt en omgang binnen de buurt dan gemeenten met een vergelijkbare stedelijkheid. De schaalscore ‘verbondenheid van de buurt’ bedraagt in de gemeente Langedijk 7,4 en is gelijk aan deze in de vergelijkbare stedelijkheidsklasse (7,4).

3.1.2 Ruimtelijke kwaliteit

De ruimtelijke kwaliteit van Langedijk is gelegen in de authentieke lintbebouwing van de dorpen. De nieuwbouwwijken aan de randen van de gemeente zijn gebouwd volgens de waarden van Langedijk: eigenzinnig van opzet, maar wel mooi aansluitend bij de dorpsstructuur. Bij het opstellen van de (nog steeds geldende) Structuurvisie 2012-2030 is ruimte gegeven voor vernieuwing, maar wel met respect voor het goede en historische dat Langedijk nu heeft. De ruimtelijke koers naar 2030 is uitgezet. Een ruimtelijke koers die leidt naar een dorps en landelijk Langedijk met een rijk verenigingsleven en een groot gevoel van saamhorigheid en ondernemingszin.

De bewonersenquête wijst uit dat de inwoners van Langedijk “groen en natuurlijk Langedijk” het belangrijkste vinden, gevolgd door “openbare ruimte die verleidt om te wandelen en te fietsen” en “waterrijk Langedijk”.

Opvallend is dat er ontevredenheid is over de mate van verkeersverbeteringen. Dit wordt in belang op de vijfde plaats gezet.

Duurzaamheid

In de Structuurvisie werd onder ‘duurzaamheid’ een aantal concrete ambities genoemd. Langedijk wil op termijn CO₂-neutraal zijn. De gemeente wil ontwikkelingen op het gebied van groene energie (zonne- en windenergie, biogas e.d.) faciliteren. Verder wordt gestreefd naar een zo duurzaam mogelijk energiegebruik binnen de gemeente. In ruimtelijke zin gaat het daarbij om het plaatsen van meer windturbines, het ruimtelijk mogelijk maken van vormen van geothermie en energie – robuust bouwen (zongericht, optimale isolatie, lage temperatuur). Ook wordt ingezet op elektrisch vervoer; ook over water.

Op basis van een in 2013 uitgevoerde analyse leek de realisatie van een CO₂-reductie in 2035 van minimaal 40% ten opzichte van 2010 (reductie van 75.000 ton rekening houdend met de verwachte uitbreidingen en bevolkingsgroei) haalbaar en het meest realistisch. Dit dient gerealiseerd te worden door middel van energiebesparing en duurzame energieopwekking binnen de gemeentegrenzen en de resterende benodigde energie duurzaam in te kopen (groen gas en groene stroom).

De duurzaamheidsscore van Langedijk in 2016 was 54 (op een schaal van 0-100) tegen een gemiddelde score van 51 van de omliggende gemeenten. De totale duurzaamheidsscore ligt de afgelopen drie jaar zowel boven het gemiddelde van de regio als het Noord-Hollandse en landelijke gemiddelde. De ecologische score ligt boven de regionale, Noord-Hollandse en landelijke gemiddeldes. Op de thema’s ‘bodem’ en ‘lucht’ (bv. uitstoot CO₂) wordt het beste gescoord. Het thema ‘natuur & landschap’ blijft daarbij iets achter. Langedijk scoort 2,75 (op een schaal van 1-5) op klimaatbewustzijn in het beleid (tabel 6).

De gemeente heeft meer zonne-installaties dan gemiddeld (dit zijn er 603), en twee windmolenlocaties met totaal 6 turbines. Het gehele gemeentelijk grondgebied is in 2015 door de provincie aangemerkt voor kleinschalige oplossingen voor duurzame energie (niet zijnde wind op land). Dit houdt voor de toekomst een restrictief beleid voor windenergie op land in.

Langedijk was een Millenniumgemeente en doet ook mee aan de opvolger daarvan: de Global Goals for Sustainable Development. In 2012 en 2016 sleepte Langedijk de titel ‘meest inspirerende Global Goals gemeente’ in de wacht, vóór respectievelijk Utrecht en Hoorn. Langedijk weet met diverse originele activiteiten (bijvoorbeeld het repaircafé) bewoners, lokale politiek en bedrijfsleven te betrekken bij de Global Goals.

Versterking historische lint

De bebouwing van Langedijk bestaat van oudsher uit een lint van een aantal dorpen. De gemeente heeft de ruimtelijke ambitie om dit cultuurhistorisch waardevolle en beeldbepalende lint in vorm, beeld en functie te versterken. Daarvoor zijn meerdere maatregelen en ingrepen voorzien. Waar mogelijk dienen bestaande voorzieningen in het lint te worden behouden en verbeterd en worden nieuwe initiatieven en de komst van nieuwe voorzieningen gestimuleerd. Ook is er samenhang met doorvaarbaarheid, met name met betrekking tot de Achterburggracht. De plannen daaromtrent dateren van 2006 (Visie Doorvaarbaarheid), maar zijn (nog) niet gerealiseerd.

Waardevolle en vitale cultuurhistorie

In 2015 werd de beleidsnota cultuurhistorie geactualiseerd. De ambitie van de gemeente Langedijk is om al het cultuurhistorisch waardevolle in Langedijk te behouden en te verbeteren. Verder is de ambitie om de cultuurhistorische identiteit tot integraal onderdeel van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid te maken. In een vroeg stadium van ruimtelijke planvorming kan worden geanticiepeerd op de mogelijke aanwezigheid van de cultuurhistorische waarden binnen het plangebied. Langedijk kent 10 Rijksmonumenten, waaronder het veilinggebouw in Broek op Langedijk (eigendom gemeente, geëxploiteerd

door stichting Broeker Veiling en de stichting De Geestman) en het Voormalig Rechthuis in Oudkarspel (aangekocht van de gemeente en gerenoveerd door De Stichting Langedijker Verleden in samenwerking met Het Behouden Huis). Ook Landschapsreservaat Oosterdel valt onder het bepalende erfgoed van Langedijk.

Waterrijk Langedijk

“Waterrijk Langedijk” scoort derde in belang op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in de bewonersenquête. Inwoners van Langedijk zijn hier overwegend tevreden over. Op dit moment ontwikkelt Langedijk de strategie “Langedijk ontwikkelt met water”. Deze visie komt voort uit de in 2006 opgestelde Visie Doorvaarbaarheid. In Langedijk groeit het besef dat er een hechte en historische relatie met water is. Water hoort bij Langedijk en is verbonden aan andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke kwaliteit, recreatie en toerisme, en natuur. Concrete ambities liggen in ‘de basis op orde’, het leggen van verbindingen, ruimte voor recreatie, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Met de deelname aan het project Waterways for Growth (2009-2012) uitte de gemeente haar intenties om, naast fysiek herstel en behoud, ook het gebruik en functioneren van het water breed maatschappelijk te verankeren in de lokale en regionale samenleving.

| | DUURZAAMHEIDSSCORE TOTAAL [0-100] | ECOLOGISCH KAPITAAL [0-100] |
|----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| Langedijk | 54 | 55 |
| Gemiddelde Langedijk en omgeving | 51 | 53 |
| Noord-Holland | 50 | 50 |
| Nederland | 49 | 51 |

Tabel 6 Duurzaamheidsscores (Bron: Telos, 2016)

Ondernemend Langedijk

'Langedijk onderneemt' is de economische visie die Langedijk in 2012 vaststelde. Hoewel de arbeidsmarkt steeds meer een regionale markt is en wordt, wil Langedijk haar huidige aantal arbeidsplaatsen handhaven en mogelijk uitbreiden om de negatieve arbeidspendel terug te dringen. Naast het handhaven en versterken van de zittende detailhandel en productie is het streven gericht op behoud en versterking van de zittende primaire landbouw, voornamelijk gelegen aan de westzijde van de gemeente. "Eigen aan" en "passend bij" Langedijk lijken er naar de toekomst toe goede mogelijkheden en perspectieven voor de verdere vestiging en ontwikkeling van de innovatieve agribusiness. De ambitie met betrekking tot recreatie en toerisme (met name watergerelateerd) is niet om dat grootschalig uit te bouwen, maar passend te houden bij het kleinschalige dorpse karakter. Het museum Broeker Veiling en incidentele manifestaties in het recreatiegebied Geestmerambacht hebben vooral een bovenlokale betekenis.

De economische visie tot 2026 van de regio Alkmaar heeft vier belangrijke speerpunten: Gevarieerd aanbod Toerisme en Detailhandel, Door energie gedreven, Demografische opbouw, en Samenwerking bedrijven, zorg, onderwijs en gemeenten. Deze visie is eind 2016 vastgesteld.

Een gerichtheid op ondernemen heeft raakvlakken met gemeentelijke dienstverlening. Langedijk heeft de ambitie om een klantgerichte, open en transparante stijl te hanteren, zodat burgers en ondernemers weten waar ze aan toe zijn. De gemeente moet uitnodigend zijn en laagdrempelig, met een prominente plaats voor elektronische dienstverlening. De ambitie is dat de gemeente ondernemend en gericht op samenwerking is, en daartoe faciliteert en regisseert.

Langedijk heeft iets meer vestigingen van bedrijven per 1000 inwoners/beroepsbevolking (124,9) dan een gemeente van vergelijkbare omvang (121,8). Het aantal vestigingen van bedrijven ligt in Langedijk onder het regionale en Noord-Hollandse gemiddelde, maar wel net boven het landelijke gemiddelde (tabel 7). Specifiek kijkend naar de sectoren is de zakelijke

| | VESTIGINGEN BEDRIJVEN (AANTAL) | VESTIGINGEN BEDRIJVEN (AANTAL PER 1.000 INWONERS 15- 64 JAAR) |
|---|-----------------------------------|---|
| Alkmaar | 9.320 | 131,3 |
| Heerhugowaard | 3.890 | 112,7 |
| Schagen | 4.440 | 154,7 |
| Castricum | 2.730 | 129,6 |
| Bergen (NH.) | 3.130 | 183,4 |
| Langedijk | 2.190 | 124,9 |
| Heiloo | 1.830 | 138,4 |
| Uitgeest | 810 | 92,5 |
| Totaal en gemiddelde Langedijk en omgeving | 28.340 | 133,4 |
| Noord-Holland | 290.160 | 157,6 |
| Nederland | 1.354.290 | 122,4 |

Tabel 7 Bedrijvigheid en economie (Bron: CBS, 2015)

| SECTOREN LANGEDIJK | % VAN VESTIGINGEN TOTAAL |
|-----------------------------|--------------------------|
| Landbouw | 3 |
| Industrie | 21 |
| Zakelijke dienstverlening | 32 |
| Handel | 17 |
| Collectieve dienstverlening | 15 |
| Overige dienstverlening | 6 |
| Recreatie en toerisme | 6 |

Tabel 8 Sectoren (Bron: LISA, 2015)

dienstverlening in Langedijk verreweg het grootste, opgevolgd door de industrie, handel en de collectieve dienstverlening. Landbouw en recreatie / toerisme zijn relatief kleine sectoren in Langedijk (tabel 8).

De netto arbeidsparticipatie ligt in Langedijk iets boven het regionale, Noord-Hollandse en landelijke gemiddelde. Ten opzichte van de omliggende gemeenten biedt Langedijk echter een kleiner aantal banen, zowel in totaal als per 1.000 inwoners in de leeftijd 15-64 jaar. Er zijn 482,6 banen per 1000 inwoners, tegen een gemiddelde voor gemeenten van deze omvang van 656,4. Gezien de beneden gemiddelde werkloosheid in Langedijk (5,3% tegen 6% voor vergelijkbare gemeenten) duidt dit op veel forenzen (tabel 9).

3.1.3 Zorginfrastructuur

Onder zorginfrastructuur vallen alle activiteiten binnen de gemeente die degenen ondersteunen die zorg behoeven. Sinds de decentralisaties (de 3D's) hebben de gemeenten een groot takenpakket in het sociaal domein.

Uit de bewonersenquête blijkt dat inwoners "samenwerken van verschillende hulpverleners" het belangrijkste vinden, gevolgd door preventie en innovatie (nieuwe vormen van zorgverlening). Opvallend is dat over alle onderwerpen in het kader van de zorginfrastructuur overwegend neutraal wordt gedacht.

Actief burgerschap

Binnen het sociaal domein zet de gemeente Langedijk in op het bevorderen en benutten van actief burgerschap. De nadruk ligt op zelfredzaamheid en zelfsturing zodat iedereen zoveel mogelijk zelf kan doen, maar waar dat echt niet kan, ondersteuning kan krijgen van anderen of gebruik kan maken van hulpmiddelen. Gemeenten vervullen in het zorgdomein steeds meer de rol van regisseur. Zij zien zich voor de vraag gesteld welke taken en activiteiten zij willen, moeten en kunnen vervullen en hoe ze dat doen (zelf of door anderen). Dit geldt ook voor gemeente Langedijk. Hierbij is ook de sociale infrastructuur belangrijk. Meer sociale betrokkenheid op elkaar is niet alleen een wens maar ook noodzaak in het licht van afnemende overheidsfinanciën en toenemende schaarste aan (zorg)personeel. Ten

| | NETTO ARBEIDS- PARTICIPATIE (%) | WERKLOOSHEID (%) | BANEN (AANTAL) | BANEN (AANTAL PER 1.000 INWONERS 15-64 JAAR) | ZZP'ERS (% T.O.V. INWONERS 15-64 JAAR) |
|---------------------------------------|------------------------------------|---------------------|-------------------|--|--|
| Alkmaar | 66,5 | 6 | 56.460 | 795,6 | 8,8 |
| Heerhugowaard | 67 | 5,8 | 21.800 | 631,7 | 7,9 |
| Schagen | 66,1 | 5 | 20.610 | 718,3 | 11,3 |
| Castricum | 67,2 | 4,9 | 10.280 | 488,1 | 10,0 |
| Bergen (NH.) | 61,1 | 5,1 | 10.150 | 594,8 | 15,0 |
| Langedijk | 67,5 | 5,3 | 8.460 | 482,6 | 10,7 |
| Heiloo | 66,8 | 5 | 6.560 | 496 | 10,9 |
| Uitgeest | 71,2 | 5 | 3.550 | 405,2 | 7,5 |
| Regio Noord- Holland Noord | 66,3 | 5,6 | 272.030 | 645,3 | 8,2 |
| Noord-Holland | 66,4 | 6,5 | 1.458.600 | 792,4 | 11,4 |
| Nederland | 65,4 | 7 | 7.986.160 | 721,7 | 9,8 |

Tabel 9 Participatie, werkgelegenheid en economie (Bron: CBS, 2015)

opzichte van de andere steden en dorpen in de regio kiest Langedijk hiermee voor een eigen profiel en positie.

Met de decentralisaties stond Langedijk voor een driedubbele uitdaging: beëindiging van de verkokering en versnippering in zorg en ondersteuning, optimalisering van de kracht van de gemeenschap, en het bieden van meer kwaliteit met minder middelen. Daarnaast ervoer Langedijk sowieso een financiële opgave. In 2013/2014 is onder het motto 'Langedijker kracht' met name het subsidie- en accommodatiebeleid geactualiseerd en gewijzigd. Onder meer werd ingezet op de zelfredzaamheid van gebruikers/inwoners van Langedijk bij exploitatie, accommodatiebeheer en onderhoud. Aan de Langedijker kracht was ook een financiële taakstelling gekoppeld.

Minimabeleid

Het minimabeleid is samen met de gemeente Heerhugowaard vormgegeven en kent drie pijlers: meedoen, gezondheid en vangnet. De ambitie is dat alle inwoners naar vermogen meedoen in de samenleving. Speciale aandacht gaat uit naar kinderen. Dit wordt vertaald in de pijler "Meedoen". Goede

en betaalbare zorg voor iedereen wordt vertaald in de pijler "Gezondheid". Er moet een vangnet zijn voor mensen die over te weinig middelen beschikken om noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Dit wordt vertaald in de pijler "Vangnet", waaronder bijvoorbeeld bijzondere bijstand valt. Er is een Langedijker Pas (minimapas) die tegemoetkomt in kosten bij verenigingen en bedrijven. Daarnaast hebben houders van een gratis pas recht op een bijdrage uit het jeugdsportfonds, de laptop voorziening en de scholierenregeling.

Innovatie

Langedijk wil ruimte vrijmaken voor nieuwe aanbieders, samenwerking en innovatieve activiteiten. Daarom krijgen subsidieaanvragen met een innovatief of vernieuwend karakter een hoge prioriteit. Langedijk heeft ook een innovatiefonds vastgesteld binnen het sociaal domein.

De ambities rond de zorginfrastructuur hebben ook een ruimtelijke vertaling; Langedijk streeft naar eenpersoonshuisvesting (voor met name ouderen), dichtbij voorzieningen, moderne woon-zorgconcepten, goede ov-verbindingen, gevarieerd woonaanbod, en een goede verkeersveiligheid.

| | GEMIDDELD BESTEEDBAAR HUISHOUDINKOMEN (EURO) [2013] | PERSONEN MET BIJSTANDS- UITKERINGEN (AANTAL PER 1000 INWONERS 18+ JAAR) [2016] | PERCENTAGE HUISHOUDENS DAT QUA INKOMEN BEHOORT TOT DE LAAGSTE 10% [2013] | PERCENTAGE HUISHOUDENS DAT QUA INKOMEN BEHOORT TOT DE HOOGSTE 10% [2013] |
|-------------------------------------|--|--|--|--|
| Alkmaar | 33.300 | 37,1 | 9,9 | 8 |
| Heerhugowaard | 35.400 | 24,9 | 7,3 | 8,7 |
| Schagen | 35.700 | 19 | 7,6 | 10,2 |
| Castricum | 40.500 | 15 | 5,4 | 15 |
| Bergen (NH.) | 39.200 | 14,9 | 8,9 | 14,8 |
| Langedijk | 37.800 | 17,3 | 6,5 | 12 |
| Heiloo | 40.200 | 18,7 | 7,1 | 15,3 |
| Uitgeest | 39.300 | 16,3 | 5,5 | 12,7 |
| Gemiddelde Langedijk en omgeving | 37.675 | 20,4 | 8,0 | 10,7 |
| Regio Noord-Holland Noord | 36.800 | 26,1 | 8,2 | 9,5 |
| Noord-Holland | 35.300 | 43,8 | 11,6 | 11,3 |
| Nederland | 34.800 | 41,3 | 10 | 10 |

Tabel 10 Besteedbare huishoudinkomens en bijstandsuitkeringen (Bron: CBS, 2013, 2016)

Feiten omtrent sociale en maatschappelijke problematiek

Sociale en maatschappelijke problematiek bestaat uit diverse aspecten. Qua gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon (cijfers 2013) is Langedijk een gemiddelde gemeente in de regio. Vergeleken met het provinciaal en landelijk gemiddelde scoort Langedijk een stuk hoger. Wat betreft het aantal personen boven de 18 jaar met een bijstandsuitkering scoort Langedijk significant beter dan het provinciaal en landelijk gemiddelde, en ook iets beter dan gemiddeld ten opzichte van omliggende gemeenten. Alleen Castricum, Bergen en Uitgeest scoren beter.

Het percentage huishoudens in Langedijk met een inkomen bij de hoogste 10% in Nederland is hoger dan het gemiddelde van de omliggende gemeenten (met Bergen en Heiloo als uitschieters), en hoger dan het landelijk gemiddelde. Het percentage huishoudens met een inkomen bij de laagste 10% qua inkomen is fors lager dan zowel het provinciale als het landelijk gemiddelde, en ook iets lager dan de omliggende gemeenten (tabel 10).

Een ander aspect is de jeugdproblematiek. In Langedijk is er ten opzichte van het landelijke gemiddelde relatief gezien weinig



jeugdproblematiek. Eén opvallend cijfer is het gemiddeld aantal kinderen in de jeugdzorg. In Langedijk ligt dit gemiddelde boven zowel het gemiddelde van Langedijk en omgeving als het gemiddelde van Noord-Holland (tabel 11).

| | WERKLOZE JONGEREN (%) | ACHTERSTANDS- LEERLINGEN (%) | TIENER- MOEDERS (%) | KINDEREN IN UITKERINGS- GEZIN (%) | MELDING KINDER- MISHANDELING (%) | KINDEREN IN JEUGDZORG (%) |
|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------|---|--|---------------------------------|
| Alkmaar | 0,96 | 9,5 | 0,79 | 4,54 | 1,46 | 1,44 |
| Heerhugowaard | 0,95 | 5,38 | 0,63 | 3,12 | 1,54 | 1,47 |
| Schagen | 0,83 | 5,06 | 0,29 | 2,28 | 1,07 | 0,89 |
| Castricum | 0,34 | 3 | 0,17 | 1,68 | 0,63 | 0,45 |
| Bergen (NH.) | 0,45 | 3,13 | 0 | 1,77 | 0,58 | 0,58 |
| Langedijk | 0,7 | 6,44 | 0,12 | 2,69 | 0,85 | 1,23 |
| Heiloo | 0,18 | 2,13 | 0,15 | 1,46 | 0,25 | 0,73 |
| Uitgeest | 0,94 | 4,32 | 0,48 | 1,64 | 1,34 | 0,49 |
| Gemiddelde Lange- dijk en omgeving | 0,76 | 6,0 | 0,45 | 2,98 | 1,12 | 1,09 |
| Regio Noord- Holland Noord | 0,88 | 7,74 | 0,49 | 3,34 | 1,4 | 1,25 |
| Noord-Holland | 0,88 | 11,74 | 0,28 | 6,42 | 0,81 | 1 |
| Nederland | 1,21 | 11,61 | 0,5 | 5,66 | 0,91 | 1,49 |

Tabel 11 Jeugdproblematiek (Bron: VJI, 2012)

Groen

Groen scoort op de tweede plaats in de bewonersenquête. Over de kwaliteit denkt men uiteenlopend. Het openbaar groen in de gemeente wordt onderhouden op beeldkwaliteitsniveau B en C. Bermen, bosplantsoen en heesters worden onderhouden op niveau C, het overige openbaar groen op niveau B. Het gemiddelde beeldkwaliteitsniveau van de sportvelden is op dit moment niveau B. Voor de voetbalvelden geldt dat er twee in eigendom zijn overgedragen aan de clubs; over één veld is er overeenstemming met de club, maar moet nog worden overgedragen; en over één veld zijn de gemeente en club nog in overleg.

3.1.6 Dienstverlening

In 2010 stelde Langedijk de dienstverleningsvisie vast onder de titel 'Langedijk heeft antwoord'. De visie beoogt dat de gemeente een vraaggerichte dienstverlening levert. Daarmee wil zij de dienstverlening een eigentijds karakter geven, aansluitend bij de behoeften van inwoners en ondernemers. Een belangrijk onderdeel van de nieuwe dienstverlening was het opzetten van een Klant Contact Centrum, waar klanten telefonisch, in persoon of digitaal terecht kunnen. Om daar te komen werd een veranderstrategie gekozen voor de organisatie. De ambitie was de kwaliteit te verbeteren tegen passende kosten. Kernwoorden (die ook zijn uitgewerkt) daarbij waren klantgericht, open, efficiënt, resultaatgericht, rechtvaardig, en samen.

Vanaf 2012 werd de aanvankelijke ambitie op het programma Dienstverlening bijgesteld van 'Excellent' naar 'Basis op orde' met een doorkijk naar 'Ambitieuw'. Dit gezien de financieel-economische situatie van de gemeente en het bezuinigingstraject, waar ook de bedrijfsvoering onderdeel van uitmaakte. Dit betekent onder andere dat in het KCC een beperkter productenpakket is ondergebracht. Casemanagers (sociaal domein) maken geen deel uit van het KCC. Het programma vormt nog wel een prioriteit binnen de organisatie.

Gevraagd naar de drie belangrijkste aspecten van gemeentelijke dienstverlening, vinden inwoners van Langedijk een snelle afhandeling in de eerste lijn (telefoon, balie) het belangrijkste, gevolgd door proactieve dienstverlening en telefonische bereikbaarheid. De nabijheid van het gemeentehuis, in de raadsbijeenkomst van 24 januari op de eerste plaats gezet, scoort bij inwoners het een-na-laatste in belang. Elektronische dienstverlening (uitgebreide website) scoort bij inwoners twee-na-laatste.

De waardering van inwoners voor de gemeentelijke dienstverlening, zoals aangegeven in de KING Burgerpeiling (2014), blijft met een 6,4 iets achter bij het gemiddelde van gemeenten van deze omvang (6,6). 18% is ontevreden over de dienstverlening

tegenover 14% gemiddeld. Iets aanvragen of voorleggen, en de doorlooptijden worden iets ondergemiddeld beoordeeld, de deskundigheid van ambtenaren juist veel hoger dan gemiddeld (71% tegen 47% eens tot helemaal eens) (WSJG, 2014). Uit de bewonersenquête blijkt een overwegende tevredenheid over de dienstverlening. Innovatieve dienstverlening blijft daarbij achter, maar wordt door inwoners ook als minst belangrijk geschat.

De digitale volwassenheid van de dienstverleningsproducten (score van digitale beschikbaarheid van producten) voor zowel inwoners (58,8 tegen 69,7 gemiddeld) als ondernemers (44,4 tegen 55,9) blijft achter.

3.2 Opgaven

Opgaven zijn de zaken waar de gemeente Langedijk iets mee moet, of ze het nu wil of niet. In tegenstelling tot ambities kun je opgaven niet bijstellen. Er is onderscheid te maken tussen landelijke opgaven (gelden voor alle gemeenten), regionale opgaven (regio-specifieke vraagstukken) en lokale opgaven. Hieronder behandelen we langs die categorisering de belangrijkste opgaven voor de gemeente Langedijk. In de kop is tussen haakjes aangegeven op welk aspect(en) in het raadsamenkomst deze opgave betrekking heeft

3.2.1 Landelijke opgaven

Demografische ontwikkelingen (heeft betrekking op: ruimtelijke kwaliteit, zorginfrastructuur, voorzieningenniveau)

Vanuit demografische analyses van onder meer de SER en het Planbureau voor de Leefomgeving wordt duidelijk dat het einde van de bevolkingsgroei in zicht komt (2035-2040). Met de afnemende groei is tegelijk sprake van dubbele vergrijzing (meer ouderen die gemiddeld ouder worden) en ontgroening (minder geboorten)⁵⁾. Afgeleiden daarvan zijn een stabilisering van de beroepsbevolking vanaf 2010 en een forse groei van het aantal eenpersoonshuishoudens, ten koste van het aantal meerpersoonshuishoudens. De samenstelling van de bevolking verandert als gevolg van ontgroening, (dubbele) vergrijzing en een stabiliserende beroepsbevolking. Ruimtelijk heeft dit gevolgen voor onder meer het aantal scholen en sportverenigingen en een grotere behoefte aan woon-zorgconcepten.

Opnieuw vormgeven van de rol van de overheid

(heeft betrekking op: zorginfrastructuur, bestuurskracht)

Veranderende maatschappelijke ontwikkelingen én ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur brengen een andere rol

5) Zie ook tabellen 1 t/m 4.

van de overheid met zich mee. De 'participatiemaatschappij' is zowel een gevolg van grotere mogelijkheden en zelfstandigheid van inwoners (mede door een hoger gemiddeld opleidingsniveau en meer welvaart), als minder geloof in maakbaarheid en afnemende financiële ruimte van de overheid. De opkomst van deze participatiesamenleving, waarbij de overheid niet langer de instantie is die alles regelt in het publieke domein, heeft gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Gemeenten maken steeds meer in samenspraak met andere organisaties en burgers afspraken over het besturen van dit publieke domein. Dat betekent onder meer dat de overheid steeds minder vanuit regelgeving kan opereren, maar meer moet optreden als partner.

Verdere decentralisatie van rijksbeleid

(heeft betrekking op: bestuurskracht)

De decentralisatie van rijksbeleid zal met de omgevingswet na 2019 weer een stevige impuls krijgen. Er lijkt op dit moment brede politieke steun voor het verder decentraliseren van taken na 2019 naar de lokale overheid. Dit betekent dat de beleidsagenda van gemeenten, in elk geval voor de komende 10 à 20 jaar, structureel en fors zwaarder zal worden en blijven.

Omgevingswet (heeft betrekking op: ruimtelijke kwaliteit, dienstverlening)

Met de Omgevingswet, die naar de huidige verwachting begin 2019 in werking treedt, wordt een kanteling beoogd in het fysieke domein die even ingrijpend zal zijn als de decentralisaties in het sociaal domein. Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet stelt de gebruikers (inwoners, ondernemers) centraal. Er wordt meer ruimte gegeven aan initiatief en de procedures zijn korter. Daartoe worden regels uit verschillende wetten samengevoegd en beter op elkaar afgestemd. Er komt daarmee ruimte voor meer lokaal maatwerk. De bestuurlijke (lokale) afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving wordt vergroot, en de fysieke leefomgeving samenhangend benaderd. Daartoe moet de gemeente onder meer een integrale Omgevingsvisie vaststellen, die wordt vertaald in omgevingsplannen. De komst van de Omgevingswet vraagt voorbereiding en implementatie in de organisatie. Daarvoor zijn capaciteit, kennis en middelen nodig. Dit is enerzijds afhankelijk van het bestuurlijke ambitieniveau, anderzijds zijn er wettelijke verplichtingen en verwachtingen van inwoners en ondernemers.

Multischaligheid (heeft betrekking op: positie in de regio)

Maatschappelijke problemen én oplossingen spelen steeds meer op een hoger schaalniveau dan individuele gemeenten. Dit geldt voor grote(re) en kleine gemeenten. Ook de maatschappelijke partners en het bedrijfsleven denken en opereren steeds vaker vaak (minimaal) op regioniveau. Voor de gemeente is het zaak

om aan te sluiten bij deze schaal, maar tegelijkertijd het specifieke karakter te behouden van de lokale overheid die juist het verschil kan maken met maatwerk en kennis van de lokale situatie. Dat geeft de opgave om 'multischalig' te denken: gebruik maken van de voordelen van zowel grootschaligheid én kleinschaligheid en deze slim verbinden. Daarbij is samenwerking binnen het netwerk nodig: door het voortdurend schaken op zoveel verschillende borden, is geen enkele partij in staat om geheel op zichzelf tot oplossingen te komen. Voor praktische diensten ontstaat vaak zonder veel moeite een samenwerking, maar op andere terreinen is samenwerking nog wel aan discussie onderhevig.

Verandering structuur economie (transities)

(heeft betrekking op: ruimtelijke kwaliteit, zorginfrastructuur)

Het is de verwachting dat onze economie structureel en ingrijpend zal blijven veranderen. Innovaties als 3-D printen, de alsmaar verdergaande digitalisering, de beschikbaarheid van informatie en de dalende vervoerskosten leiden ertoe dat er ingrijpende veranderingen op zullen treden in de economie. Dit speelt op globaal, Europees, Noord-Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. De invloed van de veranderingen op de lokale gemeenschap zijn in potentie zeer groot. Dit zal ook effect hebben op zaken als de omvang en structuur van de arbeidsmarkt, de plek van ZZP'ers daarop en het belang van onderwijs/een leven lang leren.

Aanpalende ontwikkelingen zijn:

- Energietransitie en verduurzaming – het anders omgaan met en het anders opwekken van energie, circulaire en meer bio-based economie, bewustere omgang met productie en consumptie voeding, e.d..
- Vastgoedtransitie – het anders denken over bouwen, verbouwen en slopen van vastgoed.
- Onderwijs transitie – het anders denken over onderwijs, leren en ontwikkelen.
- Zorgtransitie – het opnieuw organiseren van de zorgbehoefte en het zorgaanbod met het oog op betaalbaarheid.
- Mobiliteitstransitie – een andere benadering van vervoer, de relatie tussen OV, auto, fiets en de bereikbaarheid van stad en ommeland.

Structurele aard bezuinigingen (heeft betrekking op: financiën)

Ofschoon het moment nadert dat de Rijksfinanciën in evenwicht zijn, is niet de verwachting dat de totale omvang van het beschikbare budget voor de overheid zal toenemen. De nieuwe

financiële verhoudingen zijn waarschijnlijk structureel van aard. De recente doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's van landelijke politieke partijen lieten een overwegend forse apparaatskorting zien voor het openbaar bestuur. Bij gemeenten slaat dat neer op het gemeentefonds. Voor gemeenten betekent dit dat de huidige bezuinigingen ook structureel geborgd moeten worden. Bovendien worden de komende jaren, zoals reeds geraamd, de middelen ten behoeve van de gedecentraliseerde taken nog verder afgebouwd.

Groter belastinggebied lokale overheden (heeft betrekking op: financiën)

In het kader van het Belastingplan 2016 zond het kabinet een brief aan de Tweede Kamer met de bouwstenen voor een verruiming en hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. Het gaat om een verschuiving van 4 miljard met ingang van 2019. Verschillende landelijke politieke partijen hebben deze hervorming ook in het verkiezingsprogramma opgenomen. Naast gevolgen voor de verdeling tussen de gemeenten, heeft dit consequenties voor het fiscale beleid en de uitvoering binnen de gemeenten. Bovendien heeft het onmiskenbaar grote gevolgen voor de gemeentelijke financiën en de afweging daarbinnen. Bij de verschuiving van het belastinggebied krijgen gemeenten de mogelijkheid om meer belasting te heffen. In de huidige plannen, die straks door het nieuwe kabinet worden uitgewerkt, is sprake van een (her)invoering van de gebruikersdeel OZB, en de invoering van een ingezetenenheffing. De gemeente(raad) kan binnen marges zelf bepalen hoe de verhouding tussen deze belastingen zal zijn. Dit geldt - net als nu - in zekere mate ook voor de totale hoogte van de lokale belasting.

De verschuiving geschiedt echter zonder dat de totale belasting voor de burger hoger wordt. Om dat te bereiken worden de Rijksbelastingen verlaagd. Het gemeentefonds neemt in omvang af. Het is de bedoeling dat de extra belastingruimte voor de gemeenten in mindering wordt gebracht op de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De opgave die hiermee ook op de gemeente Langedijk afkomt, is tweeledig: de belasting moet worden bepaald (hetgeen inhoudelijke en financiële afwegingen vraagt), en worden geïnd (hetgeen met twee nieuwe belastingsoorten hogere uitvoeringslasten tot gevolg heeft).

ICT (heeft betrekking op: dienstverlening, bestuurskracht)

Digitalisering is de afgelopen twee decennia een steeds grotere rol gaan spelen in ons leven. Ook voor overheden biedt digitalisering legio mogelijkheden, zoals innovatie in dienstverlening aan inwoners en ondernemers, het versterken van de

uitvoeringskracht van gemeenten en het verbeteren van samenwerken in uitvoeringsketens. In 2015 heeft de VNG in opdracht van de gemeenten de Digitale Agenda 2020 opgesteld. Door de inzet in de informatievoorziening op collectiviteit wordt lokaal maatwerk mogelijk gemaakt. Daarnaast nemen veel gemeenten ook lokaal of in regioverband initiatieven om slim gebruik te maken van de mogelijkheden van digitalisering. Tegelijkertijd leidt deze opgave tot een toename van kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties op het gebied van hoogwaardige en specialistische kennis (bijvoorbeeld op het gebied van privacy, beveiliging en data-gestuurd werken).

3.2.2 Regionale opgaven

Groeiend belang regio's en steden in het algemeen

(heeft betrekking op: bestuurskracht, positie in de regio)

Er zijn diverse krachten die het belang van regio's vergroten. Dit zijn onder andere de ontwikkeling van Europa, de ontwikkeling van de economie, de bestuurlijke heroriëntatie in Nederland op gemeenten als eerste overheid en de bundeling van complexe maatschappelijke vraagstukken in steden. De opkomst van regio's heeft ook te maken met het zoeken naar de optimale schaal voor lokaal bestuur. Dit gaat over het 'optimaal in één hand brengen van kosten en baten voor publieke investeringen en over het laten voelen van de lusten en lasten van gevoerd beleid door dezelfde mensen'.

Woningbehoefte (heeft betrekking op: ruimtelijke kwaliteit, financiën)

De prognose is dat de woningvoorraad de komende 5 jaar zal groeien, al groeit de woningvoorraad niet evenwichtig mee met de groei van het aantal huishoudens. Dit heeft tot gevolg dat er de komende 5 jaar een tekort aan woningen kan ontstaan. De prognose is dat deze negatieve trend zich tot 2040 doorzet. Interessante ontwikkeling is dat hoewel de bevolking relatief gezien afneemt, de prognose is dat het aantal huishoudens juist zal toenemen. Dit is te verklaren door de grote toename van het aantal 65-plussers de komende jaren en daarmee de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens.

In 2014 heeft de gemeenteraad van Langedijk de Woonvisie 2014-2030 vastgesteld. Deze visie is in lijn met afspraken in de regio Alkmaar. Er wordt aangestuurd op 'vraaggestuurd bouwen', rekening houdend met ontgroening, vergrijzing en extramuralisering, en betaalbaarheid (naast flexibiliteit en variëteit). Er zijn drie grote(re) locaties waar op dit moment wordt gebouwd: Westerdel (in totaal bijna 700 woningen waarvan meer dan 350 sociale woningen (huur en koop)), Broekerplein (appartementencomplex met 83 koop- en sociale huurappartementen en circa 85 koopwoningen) en De Nieuwe

Veiling (circa 240 woningen). In deze drie grootste projecten bij elkaar worden 1.092 woningen gerealiseerd. Inclusief de reeds gerealiseerde woningen en de kleinere projecten komt dat op een totaal van 1.277 woningen in de periode 2010-2020. Op korte termijn worden geen nieuwe grote(re) projecten voorzien. Vanwege de complexiteit rondom de verschillende woningbouw aantallen, de gevolgen voor de gemeente (met name financieel) en het ontbreken van een definitieve vastgestelde prognose is voorgesteld om het woningbouwprogramma later in een apart document uit te werken. Tot die tijd wordt de prognose van de provincie tot 2030 als minimumscenario aangehouden. Dat betekent dat er maximaal 1910 woningen worden bijgebouwd tot 2030.

Bedrijventerreinen en kantoorlocaties

(heeft betrekking op: ruimtelijke kwaliteit, financiën)

Een van de regionale opgaven is de leegstand van bestaande werklocaties en kantoren. Om deze leegstand terug te dringen, zijn gemeenten in Noord-Holland verplicht hun ruimtelijke plannen regionaal af te stemmen. Langedijk heeft een aantal bedrijventerreinen: De Mossel I en II, de Wuyver, Zuiderdel en Breekland I. In september 2016 ondertekenden zeven gemeenten in de regio Alkmaar en de provincie Noord-Holland het Regionaal Convenant Werklocaties Kop van Noord-Holland. Doel van het convenant is om de (te grote) hoeveelheid beschikbare oppervlakte te consolideren. Voor Langedijk betekent dit dat Zuiderdel en De Mossel I een 'facelift' krijgen en Breekland II geen bedrijventerrein wordt. Langedijk levert daarmee meer dan 20 hectare in op de voorziene uitgifte, maar houdt op Breekland I tenminste 12,2 hectare uitgeefbare grond.

Economie en verkeer (heeft betrekking op: ruimtelijke kwaliteit)

De Noord-Hollandse economie groeit in 2017 naar verwachting met 2,2%, enkele tienden minder dan in 2016. Toch blijft de provincie het Nederlands gemiddelde ruimschoots voor. Dit is vooral te danken aan de groei in Amsterdam. De economische groeiprognoze van de regio Alkmaar voor 2017 is 1,7% - één tiende lager dan het gemiddelde van de Noord-Hollandse regio's. De groei wordt met name verwacht in de detailhandel, horeca en zorg. Zakelijke dienstverleners in de regio zullen daarentegen naar verwachting minder hard groeien (ING, 2016).

Ruimtelijk-economisch is de regio Alkmaar sterk afhankelijk van Amsterdam. Dit heeft onder meer zijn weerslag op de verkeersstromen en geeft een opgave op het gebied van de bereikbaarheid; niet alleen over de weg (de A9) maar ook over het spoor. Een van de opgaven is dan ook om de (nieuwe) woningbouw- en werklocaties (beter) af te stemmen op de mobiliteitsbehoefte.

3.2.3 Lokale opgaven

Vitale kernen (heeft betrekking op: centrale ambitie Langedijk)

De ontwikkelingen op het gebied van vergrijzing, ontgroening en groei van eenpersoonshuishoudens worden door Langedijk aangegrepen om het centrale lint vitaal te houden en waar mogelijk te versterken. Per dorp ligt daarbij de nadruk om een cluster van voorzieningen te handhaven met in de directe nabijheid daarvan concentraties van eenpersoonshuishoudens voor zowel jongeren als ouderen, mogelijk gecombineerd met zorg.



3.3 Uitdagingen

Uitdagingen zijn die zaken die het ingewikkeld maken om ambities en opgaven te realiseren. Het zijn vaak punten waarover zorgen bestaan. Overigens kunnen uit de bestuurskrachtmeting en financiële analyse ook uitdagingen naar voren komen die betrekking hebben tot het gemeentebestuur, het ambtelijk apparaat en de financiële positie. Hier wordt in de volgende hoofdstukken op in gegaan.

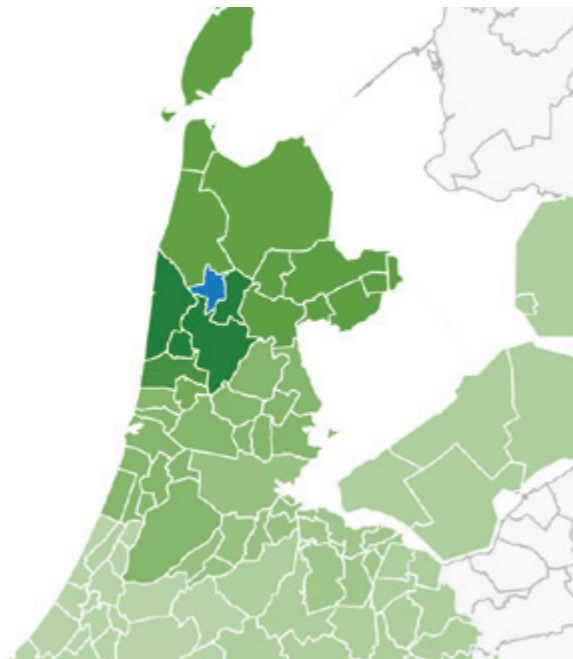
3.3.1 Positie in de regio

Langedijk ligt op de grens van enerzijds de dynamische en dichtbevolkte Randstad en anderzijds de landelijke en dunbevolkte kop van Noord-Holland. In de regio is veel ambtelijke en bestuurlijke beweging. De gemeente Langedijk bevindt zich letterlijk midden in dit krachtenspel.

- Alkmaar is een grote stad centraal in Noord-Holland, met een historische binnenstad en met een rijk en zelfs bovenregionaal voorzieningenniveau. De gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer zijn per 1 januari 2015 gefuseerd met als ambitie om zich (verder) te ontwikkelen tot hoofdstad van Noord-Holland Noord en met als doel het vergroten van de bestuurlijke slagkracht en op maat gesneden. Deze nieuwe gemeente Alkmaar heeft 107.822 inwoners.
- Op 24 juni 2015 hebben de vier gemeenteraden van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo besloten om de ambtelijke diensten van de vier gemeenten per 1 januari 2017 samen te voegen. De ambtelijke fusie van de BUCH-gemeenten is de eerste ambtelijke fusie van Nederland tussen vier gemeenten. De vier gemeenten hebben opgeteld zo'n 101.000 inwoners.
- Sinds 1 januari 2013 is de gemeente Schagen gefuseerd met de gemeenten Harenkarspel en Zijpe tot de nieuwe gemeente Schagen. Deze gemeente telt 46.170 inwoners.

Samenwerking in de regio wordt door gemeente Langedijk gezien als belangrijk en noodzakelijk. De gemeente opereert in tal van regionale en directe samenwerkingsverbanden in de uitvoering van haar taken. Figuur 5 maakt de oriëntatie in samenwerkingsverbanden van Langedijk grafisch inzichtelijk. De afbeelding geeft samenwerkingsverbanden weer in het sociaal domein (onder andere: WMO, jeugdzorg, GGD, AWBZ, UWV, ISD) en het fysiek domein (RUD, handhaving, RIEC), alsmede samenwerkingen op bestuurlijk vlak (provincies, veiligheidsregio's, COROP-gebieden, veiligheidshuizen, MIRT-gebieden, kamers van koophandel, arrondissementen). Voor

de kaart geldt dat naarmate omliggende gemeenten donkerder van kleur zijn, er meer samenwerkingsverbanden zijn tussen deze gemeenten en Langedijk.



Figuur 4 Oriëntatie regionale samenwerking (bron: www.regioatlas.nl, 2017)

De kaart laat duidelijk zien dat Langedijk zich wat betreft samenwerking nadrukkelijk richt op het zuiden. In totaal bestaan er 33 samenwerkingen tussen Langedijk en de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard, Bergen en Heiloo. Twee belangrijke samenwerkingsverbanden voor Langedijk zijn Noord-Holland Noord (17 gemeenten, Veiligheidsregio en Regionale Uitvoeringsdienst), en Regio Alkmaar (Alkmaar, Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Uitgeest). Binnen Regio Alkmaar zijn er samenwerkingen tussen de HAL-gemeenten (Heerhugowaard, Alkmaar, Langedijk) en met name tussen Heerhugowaard en Langedijk.

De bestuurlijke ontwikkelingen en schaalvergroting in de regio maken dat Langedijk een relatief (zeer) kleine speler is (geworden) in deze verbanden (tabellen 12, 13 en 14). Daar zitten inhoudelijke en organisatorische uitdagingen aan. Inhoudelijk zet de gemeente in haar samenwerkingsverbanden in op het behartigen van de eigen belangen in beleid en financiën. Door de beperkte omvang (zowel getalsmatig als financieel) van Langedijk ten opzichte van haar samenwerkingspartners is dit een uitdaging. Organisatorisch ligt de uitdaging in het op niveau meedoen aan de overlegstructuren. Er zijn veel bestuurlijk overleggen die ook ambtelijk (moeten) worden voorbereid.

Verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. De gemeente is dus 'mede-eigenaar' van de organisatie.

- Recreatieschap Geestmerambacht;
- Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD);
- Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA);
- Veiligheidsregio Noord-Holland Noord;
- Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar e.o.(VVI);
- Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland (WNK);
- Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN)
- Cocensus
- Halte Werk

Verder is Langedijk aandeelhouder in de volgende vennootschappen:

- N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG);
- Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord NV;
- NV Houdstermaatschappij GKNH (Gasbedrijf Kop Noord-Holland)_NUON.

| GEMEENTE | INWONERAANTAL | % VAN TOTAAL |
|------------------|----------------|--------------|
| Alkmaar | 107.615 | 37,2% |
| Heerhugowaard | 53.927 | 18,6% |
| BUCH | 100.596 | 34,7% |
| Langedijk | 27.447 | 9,5% |
| Totaal | 289.585 | 100% |

Tabel 12 % inwoners gemeenten Regio Alkmaar

| GEMEENTE | INWONERAANTAL | % VAN TOTAAL |
|------------------|----------------|--------------|
| Alkmaar | 107.615 | 56,9% |
| Heerhugowaard | 53.927 | 28,5% |
| Langedijk | 27.447 | 14,5% |
| Totaal | 188.989 | 100% |

Tabel 13 % inwoners HAL gemeenten

3.3.2 Behoud van maatschappelijke betrokkenheid (heeft betrekking op: centrale ambitie Langedijk; zorginfrastructuur)

In het coalitieakkoord wordt het "behouden, ja zelfs versterken van de brede betrokkenheid in de samenleving" als "grootste uitdaging" genoemd. Die betrokkenheid is met name nodig als de gemeente verder gaat met zaken aan de samenleving te laten, in plaats van het zelf op te pakken en/of uit te voeren. Landelijk vormt de gemeente Langedijk geen uitzondering als het gaat om het zich richten op bouwen op de kracht van burgers. De mate waarin in de samenleving die kracht inderdaad aanwezig is, juist ook bij of rond zwakkere groepen, is een vraag. Een uitdaging in het verlengde hiervan is hoe in te spelen op ontwikkelingen op het terrein van de zorg en participatie. Het faciliteren van eigen kracht en het stimuleren van participatievormen zijn kernpunten in de beleidskaders daaromtrent (sociaal domein, subsidie- en accommodatiebeleid) in Langedijk.

| GEMEENTE | INWONERAANTAL | % VAN TOTAAL |
|------------------------|---------------|--------------|
| Alkmaar | 107.615 | 16,3% |
| Bergen (NH) | 29.943 | 4,5% |
| Castricum | 34.604 | 5,2% |
| Den Helder | 56.275 | 8,5% |
| Drechterland | 19.400 | 2,9% |
| Enkhuizen | 18.455 | 2,8% |
| Heerhugowaard | 53.927 | 8,1% |
| Heiloo | 22.689 | 3,4% |
| Hollands Kroon | 47.546 | 7,2% |
| Hoorn | 72.172 | 10,9% |
| Koggenland | 22.471 | 3,4% |
| Langedijk | 27.447 | 4,1% |
| Medemblik | 43.725 | 6,6% |
| Opmeer | 11.336 | 1,7% |
| Schagen | 46.159 | 7,0% |
| Stede Broec | 21.493 | 3,2% |
| Texel | 13.574 | 2,0% |
| Uitgeest ⁶⁾ | 13.360 | 2,0% |
| Totaal | 662.191 | 100% |

Tabel 14 % inwoners gemeenten Noord-Holland Noord

6) Uitgeest is onderdeel van woningwetregio NHN en is zodoende opgenomen in de cijfers van Noord-Holland Noord op [waarsstaatjegemeente.nl](http://www.waarsstaatjegemeente.nl). Uitgeest is geen onderdeel van Veiligheidsregio NHN en ook niet van de RUD NHN.

Bestuurskracht

Hoofdstuk 4

Bestuurskracht draait om de mate waarin een gemeente, alleen of met anderen, in staat is de ambities, opgaven en uitdagingen waarvoor zij gesteld staat effectief het hoofd te bieden. Daarbij gaat het om de gemeente als bestuur, organisatie, partner en gemeenschap.



4.1 Beelden van bestuurskracht

Bestuurskracht is een beladen begrip. Politiek gevoelig en vaak door de provincie gebruikt om gemeenten aan te zetten tot bestuurlijke samenwerking en opschaling. Met name in de periode rond de millenniumwisseling waren bestuurskrachtmetingen populair en werden, vaak vanuit de provincies, vele bestuurskrachtmetingen uitgevoerd. Bestuurskracht is ook een 'oud' concept. Al in 1853, toen de gemeenten zoals wij ze nu kennen werden ingeregeld, bestond een opvatting over wat een bestuurskrachtige gemeente was en wat niet. Destijds gold het criterium (door Thorbecke bepaald) dat gemeenten minimaal 25 kiesgerechtigde inwoners moesten bevatten. Kortom: het criterium was het aantal inwoners. Het criterium van het aantal inwoners bleef tot de jaren '90 van de vorige eeuw dominant.

In onze optiek draait bestuurskracht om de mate waarin een gemeente, alleen of met anderen, in staat is de ambities, opgaven en uitdagingen waarvoor zij gesteld staat effectief het hoofd te bieden. In de nulmeting naar bestuurskracht staat het peilen van dit vermogen dan ook centraal. De vraag is of de gemeente in staat is om de maatschappelijke vraagstukken (ambities, opgaven en uitdagingen) waarvoor ze staat succesvol op te pakken.

Wij gebruiken voor de analyse van de bestuurskracht onderstaand model. Daarin staan de ambities, opgaven en uitdagingen centraal. Dit is de toetssteen op basis waarvan wordt gekeken of de gemeente voldoende krachtig is. We 'toetsen' de bestuurskracht op vier aspecten die in vele benaderingen van bestuurskracht terugkomen: bestuur, ambtelijke organisatie, de gemeente als partner en de kracht van de gemeenschap. Hieronder werken we de aspecten bestuur, ambtelijke organisatie en de gemeente als partner verder uit.



Figuur 5 Model voor de meting van bestuurskracht

- **De gemeente als bestuur**

Hierbij staat de kracht van het bestuur in relatie tot ambities, opgaven en uitdagingen centraal. Daarnaast gaat het om het democratisch functioneren van de gemeente. Daarbij gaat het zowel om het college van burgemeesters en wethouders als de gemeenteraad, en hun onderlinge samenspel.

- **De gemeente als organisatie**

Bij dit aspect staat de kracht van de organisatie centraal. Vragen die zich hier aandienen zijn; is de ambtelijke organisatie in staat om haar taken uit te voeren? Hoe functioneert de organisatie? Is de organisatie in staat om het bestuur te bedienen en in positie te brengen op de ambities en opgaven? Hoe kwetsbaar is de organisatie? Hoe staat het met de (ambtelijke) dienstverlening aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en de doeltreffendheid van deze dienstverlening?

- **De gemeente als partner in de regio**

De gemeente voert in toenemende mate haar taken uit als partner van andere overheden in allerlei overlegorganen en binnen samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden zijn noodzakelijk om ambities, opgaven en uitdagingen slagvaardig te kunnen aanpakken. Het gaat in dit aspect om de mate waarin de gemeente (qua bestuur en organisatie) in staat is om krachtig binnen samenwerkingsverbanden te acteren en het vermogen om een betrouwbare en transparante partner te zijn. Kortom, het gaat om de balans tussen 'geven' en 'nemen' in samenwerkingsverbanden.

- **De gemeente als gemeenschap**

De gemeente is meer dan het gemeentehuis alleen. Ze wordt vooral gevormd door haar gemeenschappen. De bestuurskracht van een gemeente is mede afhankelijk van haar veerkracht. Daarbij gaat het om de mate waarin de gemeenschap erin slaagt om zelf de ambities, opgaven en uitdagingen aan te pakken. Ook bekijken wij de kracht van de gemeenschap: welke problemen spelen er en wat verbindt de gemeenschap?. Deze factoren bieden inzicht in de te verwachten veerkracht.

De combinatie van de vier aspecten in relatie tot ambities, opgaven en uitdagingen vormt een beeld van de bestuurskracht van een gemeente. Dat is geen uitspraak met de hardheid van exacte wetenschap. Het gaat om een subjectieve interpretatie van allerlei bronnen. Echter, door de veelheid aan bronnen ontstaat een mate van intersubjectiviteit die het mogelijk maakt om betrouwbare en bruikbare uitspraken te doen over de bestuurskracht van een gemeente.

De onderstaande weergave is de neerslag van anonieme enquêtes onder raad, college en MT, en persoonlijke gesprekken die zijn gevoerd met raadsfracties, College, MT, bestuurders uit de regio en directeurs van regionale samenwerkingsverbanden. De uitkomsten van de enquête onder burgers zullen in een later stadium nog worden toegevoegd.

4.2 De Gemeente als Bestuur

Als eerste gaan wij in op het bestuur van de gemeente Langedijk. Het bestuur bestaat uit gemeenteraad en College; er zijn geen dorps- of wijkraden met een formele bestuurlijke status. De kwaliteit van het gemeentebestuur scoort derde in de bewonersenquête op de vraag naar de belangrijkste aspecten van de gemeente als organisatie. De ontevredenheid hierover is veel hoger dan de tevredenheid.

4.2.1 College

Het college van Langedijk bestaat op dit moment uit de burgemeester en drie wethouders (vanuit Dorpsbelang, VVD en CDA), waarvan twee zijn gestart in deze periode.

Het College zelf kenschetst de onderlinge sfeer en vertrouwen als goed. Er wordt hard gewerkt om binnen en buiten Langedijk de gemeente te vertegenwoordigen en te besturen. Om het college heen wordt dit beeld grotendeels herkend. Wel wordt aangegeven dat de inbreng van afzonderlijke collegeleden kwalitatief en kwantitatief verschilt. Individuele bestuurders worden vaker genoemd als krachtig, dan het college als geheel. Bij het onderwerp daadkracht van het college wordt gewezen op ambities en visies die moeilijk van de grond komen.

4.2.2 Gemeenteraad

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 was 53,8%, (landelijk 53,8%) tegen 55,8% in 2010 (landelijk 53,9%). Er zijn 21 raadsleden en 18 burgerraadsleden, verdeeld over 8 fracties. Er is geen strategische raadsagenda voor deze raadsperiode.

De raad staat kritisch tegenover zichzelf. Opgeteld is de meerderheid van raads- en burgerleden ontevreden over de kwaliteit van de raad. Er is grote mate van ontevredenheid over het samenspel tussen leden van de raad. Er zijn kritische geluiden over de onderlinge omgang (toon en sfeer, weinig onderlinge inhoudelijke discussie), de omgang met het college (volgend), achterblijvende kennis van zaken, een gebrek aan kaderstellende rolinvulling, en een krampachtige houding van de raad als het gaat om nieuwe ontwikkelingen of projecten.

Los van het functioneren van de raad, ervaren de raadsleden te weinig grip op regionale samenwerking. Er worden weliswaar 'Regioavonden' georganiseerd, maar deze dragen in de beleving onvoldoende bij aan grip.

De verhouding tussen coalitie- en oppositiepartijen is 11 om 10 zetels. Een beeld alsof de oppositie en coalitie tegenover elkaar staan, wordt niet door cijfers gestaafd: In de raad zijn deze periode tot aan het afgelopen zomerreces 129 raadsbesluiten op voorstellen genomen. Slechts vijf daarvan zijn aangenomen in coalitie-oppositie stemverhouding. Er werden 24 moties ingediend waarvan er 15 werden aangenomen; in wisselende meerderheid.

Binnen de gemeenteraad is in 2015 een commissie Sociaal Domein ingesteld. De commissie pleegt overleg met de verantwoordelijke wethouder, ambtenaren en zorgverleners. De raad wil hiermee een actieve rol vervullen en grip krijgen en houden op de ontwikkelingen. De raad neemt hiermee een actieve kaderstellende rol. De commissie wordt in de gesprekken geroemd als een goed instrument om een strategische rol te vervullen.

De opgaven en de complexer wordende taken en omgeving (met veel samenwerkingsverbanden) zullen meer van de gemeenteraad vragen. Er bestaan zorgen en velen uiten twijfel over de kracht van de gemeenteraad in de toekomst.

Niet alleen het afzonderlijke college van burgemeester en wethouders en/of de afzonderlijke raad, maar zeker ook het samenspel daartussen vormt een element van bestuurskracht. Over dit samenspel wordt door de betrokkenen wisselend gedacht.

4.3 De Gemeente als Organisatie

Een efficiënte en betaalbare ambtelijke organisatie scoort als tweede in de bewonersenquête op de vraag naar de belangrijkste aspecten van de gemeente als organisatie. Het ambtelijk apparaat van de gemeente Langedijk bestaat uit 159 ambtenaren. De ambtelijke organisatie staat onder leiding van de gemeentesecretaris/directeur. Hij geeft direct leiding aan de afdelingsmanagers van de afdelingen Publiekszaken, Beleid en projecten, Openbare werken, Veiligheid, vergunningen en handhaving, en Bestuurs- en managementondersteuning. Daarmee heeft Langedijk een zogeheten 'gekanteld model': een organisatie gericht naar de processen in plaats van afzonderlijke beleidsdomeinen. Elke afdelingsmanager is integraal verantwoordelijk voor haar of zijn afdeling. De gemeentesecretaris/directeur en de afdelingsmanagers vormen samen het managementteam.

De organisatie wordt bestuurd volgens het Resultaat Gericht Managementmodel: korte lijnen, gemandateerde, integrale verantwoordelijkheid, en resultaatgericht management. Daarbij wordt uitgegaan van taakvolwassen medewerkers met grote zelfstandigheid en probleemoplossend vermogen. Het is de bedoeling dat twee keer per jaar gesprekken worden gevoerd over de te leveren resultaten. De afspraken staan in relatie tot afdelings-, team- en organisatiedoelen. Echter, directie- en afdelingsplannen worden sinds 2014 niet meer gemaakt, waardoor deze sturingsfilosofie onder druk is komen te staan.

De ambtenaren worden door vrijwel alle respondenten gekenschetst als loyaal en hardwerkend. Als voordeel (zowel binnen als buiten de organisatie) worden verder de korte lijnen binnen de organisatie genoemd.

De afgelopen jaren is de organisatie door bezuinigingen en deels door verschuivingen met 50 fte afgenomen. Daarnaast is het taken- en eisenpakket vanuit het Rijk de afgelopen jaren sterk toegenomen. Een in omvang geslonken gemeentelijk apparaat, een uitgebreid takenpakket en de maatschappelijke ontwikkelingen vergen daarop toegesneden competenties. Samenstelling noch HR-beleid van de organisatie zijn daar op gericht. Zorgpunt van betrokkenen daarbij is de toegenomen werkdruk en kwetsbaarheid in de organisatie, waarbij de kwaliteit van beleid, beleidsuitvoering, en dagelijkse bedrijfsvoering onder druk komen te staan. De staat van de organisatie en het werken daarbinnen wordt gezien als steeds meer 'hands on' en ad hoc in plaats van gestructureerd, van medewerkers tot leden van het management team. Leden van deze laatste categorie verrichten om capaciteitsredenen zelf ook inhoudelijke werkzaamheden.

Het hebben van voldoende strategisch vermogen is van belang om ook voor de langere termijn onderbouwd beleid te kunnen ontwikkelen en keuzes te kunnen maken. Echter, het strategisch vermogen van de organisatie wordt binnen en buiten de organisatie als beperkt geschetst. Mede door de regionale positie (afhankelijkheid van andere gemeenten), de financiën (bezuinigingen) en de taakstellingen in het ambtelijk apparaat is de nadruk meer komen te liggen bij vraagstukken in het 'hier en nu' dan visieontwikkeling en -uitvoering. Grote ambities en opgaven als Werken met Water en infrastructurele zaken komen moeizaam verder.

4.4 De Gemeente als Partner

Zoals geschetst in de sectie over uitdagingen, opereert Langedijk in tal van regionale en directe samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van haar taken. Volgens de partners in de samenwerkingsverbanden is Langedijk een kleine, pragmatische speler. Er is waardering voor het feit dat Langedijk kan 'meekomen';

vaak geldt deze waardering voor individuele ambtenaren en bestuurders die men in de regio ziet acteren. Met betrekking tot het sociaal domein wordt de kleine schaal van Langedijk zelfs geroemd om de mogelijkheden van echt maatwerk.

Langedijk wordt in de regio echter ook gezien als een speler die door haar beperkte financiële en organisatorische capaciteit vaak is genoodzaakt om volgend te zijn in plaats van de trend te zetten of vooraan mee te doen. Kritisch (soms scherp) is men op de (noodgedwongen?) instelling van 'halen' in plaats van 'brengen'. In de perceptie van de gemeente zelf wordt dit 'brengen' overigens al snel meer dan het geval was in de lokale opzet binnen Langedijk zelf.

In de samenwerkingsverbanden wordt de gemeente vertegenwoordigd door haar wethouders en/of haar ambtenaren. Een stevige positie met goede bestuurders die op regionale dossiers krachtig in positie worden gebracht door de ambtelijke organisatie is noodzakelijk om invloed te kunnen blijven uitoefenen in de regio. Zo'n stevige positie heeft Langedijk lang niet in alle gevallen. Het strategisch vermogen als de capaciteit om 'groter te denken' en te handelen dan de eigen gemeentebelangen wordt door de partners in de regio gemist. Dit is sterk afhankelijk van de personele invulling van de strategische functies, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De ambtelijke capaciteit daarvoor, nu en in de toekomst, is een punt van zorg. De ondersteuning van het bestuur wordt steeds ingewikkelder terwijl de capaciteit niet kan toenemen. Ook moeten toekomstige 'nieuwe' bestuurders zwaar leunen op het ambtelijk apparaat om in de regio te kunnen opereren.

Tot slot speelt ook de regionale ontwikkeling een rol. De kracht van Langedijk in de regio staat ook onder druk door de opgeschaalde regio die zich om haar heen ontwikkelt. Langedijk de een van de kleinste zelfstandige spelers nu de BUCH-gemeenten als één 'front' opereren. Vaak smeedt Langedijk een coalitie met Heerhugowaard om invloed in de regio te (blijven) hebben.

Op bijna alle gebieden wordt samenwerking en afstemming gezocht tussen Langedijk en Heerhugowaard. Dit gebeurt op strategisch (ook bestuurlijk), tactisch en operationeel niveau. De gemeenten vinden elkaar op zeer veel gebieden in bedrijfsmatige samenwerking. Zo worden er over en weer medewerkers gedetacheerd en uitgewisseld. De reden daarvoor is gelegen in effectiviteit, efficiency en een vermindering van de kwetsbaarheid in de bedrijfsvoering. In januari 2016 werden de uitgangspunten daarvan ambtelijk beschreven en door het college onderschreven. De ambtelijke organisaties zien wederzijds synergie in wat de gemeenten nog zelf doen en dat wat zij – in

meer of mindere mate – op afstand hebben gezet. Zij kunnen hun invloed op de verbonden partijen verstevigen en de eigen en gezamenlijke slagkracht in de lokale uitvoering vergroten door – nog meer en meer gestructureerd – samen voor te bereiden en te gaan doen. Hiertoe is een lichte governance ingericht met een stuurgroep waarin ook wethouders (bedrijfsvoering) zitting hebben.

4.5 De Gemeente als Gemeenschap

De gemeenschap van Langedijk staat te boek als hecht en ondernemingsgezind. Van oudsher hebben de dorpen die samen Langedijk vormen, sterke gemeenschappen met een eigen karakter. Het verenigingsleven is sterk: 71% van de inwoners is in de afgelopen 12 maanden daarin actief geweest, tegen een landelijk gemiddelde van 55%. Zoals aangegeven in de sectie over ambities, geven cijfers uit de Burgerpeiling voor Langedijk geen uitschieter naar boven of naar beneden in verbondenheid met de buurt of wijk.

In de bewonersenquête wordt de stelling geponeerd "Ik zou meer zelf willen regelen. De gemeente kan mij ondersteunen als ik daarom vraag". Hier zijn de meeste respondenten het mee eens. Daarentegen ziet men ook wel een voortrekkersrol voor de gemeente. In de bewonersenquête wordt ook de stelling geponeerd "De gemeente moet het voortouw nemen bij het ontwikkelen of verbeteren van voorzieningen en activiteiten in de gemeenschap (sportwedstrijden, buurtactiviteiten, etc.)". Verreweg het grootste gedeelte van de respondenten is het hier (sterk) mee eens.

Langedijk hanteert de 'Langedijkse werkwijze'. Daarbij gaat het om interactief werken met de samenleving en binnen de organisatie. Een onderdeel hiervan is het werken met dorpsplatforms, dat zich richt op leefbaarheid en veiligheid binnen de dorpen. Ieder dorp in de gemeente Langedijk heeft in principe een dorpsplatform (NB: Oudkarspel heeft momenteel geen dorpsplatform). Een dorpsplatform bestaat uit bewoners van het dorp en uit de wijkagenten van de politie, woningcorporaties en de gemeente Langedijk. Uit de bewonersenquête blijkt een neutraal beeld over de vraag of de dorpsplatforms een goede dorpsvertegenwoordiging vormen voor de inwoners. In de Burgerpeiling van KING (2014) geven inwoners aan dat de gemeente meer kan doen in het betrekken van de buurt in de aanpak van de leefbaarheid (25%; landelijk 32%), het beroep op buurtbewoners om zelf een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid (29%; landelijk 36%) en een voldoende ondersteuning van de gemeente van buurtinitiatieven op het gebied van leefbaarheid (23%; landelijk 33%). In de bewonersenquête wordt de stelling geponeerd "De gemeente Langedijk betreft

burgers actief bij de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijk beleid". Hier is men het in overwegende mate mee oneens.

De relatie met het bestuur is volgens de Burgerpeiling beneden gemiddeld. 17% van de inwoners heeft (heel) veel vertrouwen in het bestuur van de gemeente, tegen 26% in de vergelijkbare stedelijkheidsklasse. 24% geeft juist aan weinig vertrouwen te hebben in het gemeentebestuur, tegen 22% in de vergelijkbare klasse.

Deze gegevens zeggen iets in de breedte over de kracht van de gemeenschap. Er zijn echter ook prachtige voorbeelden van de betrokkenheid in de gemeenschap rond concrete initiatieven, zoals sportverenigingen (accommodaties die voor eigen rekening worden genomen) en het dorps huis in Oudkarspel dat van de gemeente is overgenomen.



Financiële positie

Hoofdstuk 5

Het huishoudboekje op orde. Dat vinden de inwoners van Langedijk het belangrijkste aspect van de gemeente als organisatie, zo blijkt uit de bewonersenquête.

Om meer inzicht te krijgen in de huidige financiële positie en de financiële positie op langere termijn is een 'financiële foto' gemaakt van Langedijk. Deze foto geeft inzicht in de samenhang tussen de exploitatie, het investeringsprogramma, de grondexploitaties, het eigen vermogen, het risicoprofiel/weerstandsvermogen en de schuldpositie.



De opzet van dit financiële deelonderzoek is gebaseerd op de handreiking Houdbare Gemeente financiën (VNG, 2013) en wordt ook gekend als Stresstest of BIG TIRE-onderzoek.

De financiële foto die in het kader van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Langedijk is gemaakt, gaat in op de financiële positie zoals die in de loop der jaren is gegroeid, om uiteindelijk 'te stollen' in de balans per 31 december 2015.

Het onderzoek naar de financiële positie van Langedijk behandelt de volgende onderdelen:

- De balans
- Grondexploitaties
- De exploitatie 2009-2015
- Algemene uitkering i.r.t. de opbrengsten OZB

5.1 Bevindingen en conclusies

Er is een analyse gemaakt van de periode 2009-2015, een periode waarin 'de kredietcrisis' in volle omvang neerdaalde op de Nederlandse gemeenten. Dat deze periode ook voor Langedijk een forse negatieve impact heeft gehad, wordt zichtbaar aan de hand van de financiële kengetallen die eerst vanaf de begroting 2016 verplicht moeten worden opgenomen.

1. De financiële positie van Langedijk is in de periode 2009-2015 verslechterd. Een verslechtering die tot uitdrukking komt in onder meer:
 - het eigen vermogen dat in genoemde periode met circa € 22,2 mln. is afgenomen;
 - de solvabiliteit, die tussen 2009 en 2014 gedaald is van 40,8 % naar 17,99 %;
 - De schuldquote (netto en netto gecorrigeerd) is in genoemde periode aanzienlijk toegenomen.

De netto schuldquote drukt de schuldenlast uit als percentage van het resultaat voor mutaties reserves. Waar dit in 2008 nog 81,96 % bedroeg, is dit opgelopen naar 133,23 % in 2014. De stijging van de schuld wordt ook zichtbaar in de solvabiliteit. Waar in 2008 nog 40,8% van de gemeentelijke bezittingen werd gefinancierd met eigen vermogen c.q. niet was belast met vreemd vermogen, daar was dit percentage teruggelopen tot 17,99% in 2014. (tabel 15)

Ook in de meer 'harde' cijfers wordt dit zichtbaar. In 2009 bedroeg het eigen vermogen nog € 48,9 mln., in 2015 was dit teruggelopen naar € 26,9 mln. Bedroeg de totale bruto schuld in 2009 nog € 62,7 mln., in 2015 was dit opgelopen tot ruim € 96 mln.

2. De verslechtering van de financiële positie hangt maar ten dele samen met de grondexploitaties.
- Het netto verlies van de diverse grondexploitatie in de periode 2009 – 2015 bedraagt circa € 2,9 mln.
 - Indien hierin de interventies m.b.t. de riolering en de gronden Breekland II worden betrokken, dan is er sprake van een verlies op de gemeentelijke grondposities van € 5,9 mln.
 - Een verbetering van de financiële positie onder invloed van de grondexploitaties is niet ondenkbaar.
 - De grondexploitaties zullen ook de komende jaren nog een belangrijke factor blijven in de financiële positie van Langedijk.

| LANGEDIJK ⁷⁾ | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Netto schuldquote | 81,96% | 89,81% | 97,73% | 123,66% | 127,26% | 149,24% | 133,23% |
| Netto schuldquote, gecorrigeerd ⁸⁾ | 58,28% | 67,46% | 78,19% | 101,13% | 117,82% | 138,51% | 123,86% |
| Solvabiliteit | 40,80% | 39,62% | 40,23% | 34,48% | 23,12% | 24,81% | 17,99% |
| Grondexploitatie | 40,11% | 53,38% | 55,72% | 70,54% | 71,95% | 65,74% | 54,22% |

Tabel 15

7) Bron: CBS statline; de kengetallen voor 2015 zijn op dit moment nog niet beschikbaar. Kengetallen 2014 o.b.v. voorlopige cijfers.

8) "Netto schuldquote, gecorrigeerd" is de netto schuldquote, maar dan gecorrigeerd met alle door de gemeente verstrekte leningen. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van totale (geraamde) baten.

3. De verslechtering van de financiële positie in de periode 2009-2015 wordt met name veroorzaakt door een onevenwichtige (verliesgevende) 'reguliere' exploitatie.

- In de periode 2009-2015 is in totaal circa € 16,3 mln. aan het eigen vermogen onttrokken t.b.v. de reguliere exploitatie.
- Deze inzet van eigen vermogen heeft niet geresulteerd in een vermeerdering van bezit.
- Van deze € 16,3 mln. was bij begroting reeds € 14,4 mln. voorzien.
- De verslechtering van de financiële positie is daarmee in overwegende mate geen 'ongecontroleerd' proces geweest.

In de volgende paragrafen worden de bevindingen en resultaten van onze analyse toegelicht.

We beginnen daarbij met de karakterisering van de gemeente in financiële termen en baseren ons daarbij op de exploitaties 2009-2015, hoe deze doorwerken naar de bezittingen en de wijze waarop dit bezit is gefinancierd.

Vervolgens kijken we naar de achterliggende oorzaak van de verslechtering. Waar ligt het aan? Daarbij komt ook de vraag naar de financiële sturing aan de orde. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre de verslechtering van de financiële positie een gecontroleerd bestuurlijk proces is geweest.

| BALANSVERGELIJKING LANGEDIJK (BEDRAGEN X € 1.000,-) | REKENING 2009 | REKENING 2015 | VERSCHIL 2009-2015 |
|---|----------------|----------------|-----------------------|
| Immateriële vaste activa | 155 | 104 | -51 |
| Materiële vaste activa | 68.265 | 68.469 | 204 |
| Financiële vaste activa | 13.744 | 5.824 | -7.920 |
| Totaal vaste activa | 82.164 | 74.397 | -7.767 |
| Voorraden | 33.095 | 37.812 | 4.717 |
| Grond- en hulpstoffen: | | | |
| • niet in exploitatie genomen bouwgronden | 10.714 | 2.499 | -8.215 |
| Onderhanden werk, waaronder gronden in exploitatie | 22.377 | 39.541 | 17.164 |
| Verwachte tekorten gronden in exploitatie | | -4.234 | -4.234 |
| Gereed product en handelsgoederen | 4 | 6 | 2 |
| Uitzettingen met een looptijd korter dan één jaar | 7.037 | 8.177 | 1.140 |
| Liquide middelen | 31 | 880 | 849 |
| Overlopende activa | 562 | 968 | 406 |
| Totaal vlottende activa | 40.725 | 47.837 | 7.112 |
| TOTAAL ACTIVA | 122.889 | 122.234 | -655 |
| Eigen vermogen | 48.916 | 26.695 | -22.221 |
| Algemene reserve(s) | 2.278 | 3.759 | 1.481 |
| • Overige bestemmingsreserves | 46.680 | 17.235 | -29.445 |
| Resultaat na bestemming: nog te bestemmen resultaat | -42 | 5.701 | 5.743 |
| Voorzeningen | 11.304 | 5.463 | -5.841 |
| Vaste schulden met een looptijd van één jaar of langer | 51.575 | 77.525 | 25.950 |
| Totaal vaste passiva | 111.795 | 109.683 | -2.112 |
| Netto vlottende schulden korter dan één jaar | 7.844 | 9.695 | 1.851 |
| Overlopende passiva | 3.250 | 2.806 | -444 |
| Totaal vlottende passiva | 11.094 | 12.501 | 1.407 |
| TOTAAL PASSIVA | 122.889 | 122.184 | -705 |

Tabel 16

5.2 Balans 2009 – 2015

In tabel 16 zijn de mutaties zichtbaar gemaakt tussen enerzijds de balans 2009 en anderzijds de balans 2015⁹⁾.

Uit de cijfers in tabel 16 kan het volgende worden opgemaakt:

1. Het balanstotaal is in genoemde periode niet of nauwelijks gestegen.
2. Vaste activa: de MVA (materiële vaste activa) zijn nagenoeg gelijk gebleven, de FVA (financiële vaste activa) zijn met € 7,9 mln. afgenomen.
3. Het verwachte tekort op de grondexploitaties is met € 4,2 mln. toegenomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat tot 2011 voor de tekorten geen voorziening werd getroffen, maar dat tekorten werden opgelost door kapitaalstortingen in de grondexploitaties. Hierdoor wordt uit bovenstaande cijfers niet duidelijk dat er in 2009 circa € 1,6 mln. als verlies is genomen. Daarnaast is er € 2,9 mln. aan winst genomen in de periode 2009-2010. Deze winst is toegevoegd aan het eigen vermogen; het verlies kwam ten laste van het eigen vermogen.
4. Het eigen vermogen is in de periode 2009-2015 met € 22,2 mln. afgenomen. Deze afname had vooral betrekking op de bestemmingsreserves.
5. De vaste schuld is in dezelfde periode met € 25,9 mln. toegenomen.

Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de financiële positie van Langedijk in de periode 2009-2015 is verslechterd, maar dat deze verslechtering maar ten dele is toe te schrijven aan de grondexploitaties. Immers, het geaccumuleerde verlies in de grondexploitaties over de periode 2009-2015 bedraagt weliswaar een forse € 5,8 mln., maar daar staat een winstneming tegenover van € 2,9 mln.. Per saldo gaat het dan om een bedrag van circa € 2,9 mln.

Dit verlies ad € 2,9 mln. behoeft op een tweetal punten nuancering. In de eerste plaats is dat het besluit (bij de eindejaarsrapportage 2014) om de aanleg van riolering niet langer via de grondexploitaties te laten lopen, maar te bekostigen uit de rioolheffing. In relatie tot het eigen vermogen kon door

deze maatregel een bedrag ad € 3,6 mln. uit de voorziening vrijvallen.

Voorts is besloten om de eerder uit exploitatie genomen gronden Breekland II, die waren gerangschikt onder de 'niet in exploitatie genomen gronden' te rangschikken onder de materiële vaste activa onder gelijktijdige afwaardering. Deze afwaardering ad € 6,6 mln. is ten laste gebracht van de reserve grondexploitatie.

Met inbegrip van deze maatregelen en tegen de achtergrond van de financiële crisis in dezelfde periode en de omvang van de grondposities in Langedijk, is dit verlies redelijk beperkt te noemen.

Voorts wordt duidelijk dat het bezit van de gemeente niet is toegenomen, maar dat het eigen vermogen wel is afgenomen en het vreemd vermogen is toegenomen.

De vraag die dan opkomt is waar de verslechtering van de financiële positie uit te verklaren is. Voor we op die vraag ingaan, zoomen we eerst wat dieper in op de grondexploitaties.

5.3 Grondexploitaties Langedijk

Op de balans van 2015 is een boekwaarde opgenomen van 'in exploitatie genomen gronden' van € 39,5 mln. Dat is 32,35 % van het balanstotaal. Daarnaast is een verliesvoorziening getroffen van € 4,2 mln.. Gesteld kan worden dat de grondexploitaties een relatief omvangrijk deel vormen van de gemeentelijke financiële positie. Uit de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening 2015 kan worden opgemaakt dat dit de komende jaren ook zo zal blijven. In de jaarrekening 2015 is tabel 17 opgenomen.

Uit tabel 17 kan worden opgemaakt dat de grondexploitaties de komende jaren nog een totaal aan investeringen vergen van € 34,8 mln. en dat hieruit nog een totale opbrengst moet voortkomen van € 71,9 mln. Als er in wordt geslaagd binnen deze kaders te opereren, dan levert dit uiteindelijk nog een winst op van € 1,6 mln. Het daarbij gecalculeerde verlies ad € 3,9 mln.¹⁰⁾ is reeds voorzien.

De gecalculeerde winstverwachting is niet los te zien van de risico's die samenhangen met dergelijke grondposities. Risico's die moeten worden ondervangen door financieel management dat verder reikt dan de normale scope van een gemeentelijke

meerjarenbegroting. Dit omdat grondexploitaties over het algemeen een langere looptijd hebben dan de scope van een meerjarenbegroting.

De ingenomen grondposities zijn ook niet los te zien van de schuldpositie van de gemeente. Indien Langedijk er in slaagt om de grondpositie af te wikkelen binnen de kaders van de per 1-1-2016 vastgestelde grondexploitaties, dan draagt dit ook een afname in zich van de schuldpositie die gelijk is aan de boekwaarde van de actieve grondexploitaties.

Bovenstaande uiteenzetting geeft aan dat de grondexploitaties niet de hoofdoorzaak zijn van de verslechtering van de financiële positie in de periode 2009-2015, maar dat deze anno 2015

juist een perspectief bieden voor een (lichte) verbetering. Daar dit een smal pad is, zal de gemeente daar in haar financieel management op moeten inspelen.

5.4 Exploitatie 2009-2015

De financiële positie zoals die zichtbaar wordt uit de balans 2015; en de ontwikkeling daarvan, zoals zichtbaar in de vergelijking met 2009, is uiteraard het resultaat van de jaarlijkse exploitatie van de gemeente. Deze exploitatie begint bij de door de raad vastgestelde begroting, en eindigt met de vastgestelde jaarrekening. De begroting (en de meerjarenbegroting) vormt daarbij het belangrijkste instrument van financiële sturing. Een redelijk beperkt instrument in relatie tot de grondposities van Langedijk.

| JAARSTUKKEN 2015 (BEDRAGEN X € 1.000) | BOEKWAARDE 31-12-2015 | NOG TE MAKEN UITGAVEN | NOG TE MAKEN INKOMSTEN | PROGNOSE EIND- WAARDE | PROGNOSE CONTANTE WAARDE | VERLIES VOORZIENING | WINST |
|--|--------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|--------------|
| Sint maarten | 410 | 182 | -1.105 | -513 | -475 | | 475 |
| Breekland (fase 1) | 13.510 | 10.713 | -25.565 | -1.342 | -940 | | 940 |
| Westerdel | 22.158 | 19.762 | -38.006 | 3.914 | 3.026 | 3.026 | |
| Centrum Broekerplein. | 2.976 | 3.430 | -5.448 | 958 | 886 | 886 | |
| Veilingterrein | | 169 | 0 | 169 | 169 | | |
| Dr. Wilminkstraat | 131 | 506 | -1.125 | -488 | -459 | | 459 |
| Voorburggracht | 356 | 87 | -683 | -240 | -235 | | 235 |
| | 39.541 | 34.849 | -71.932 | | 1.972 | 3.912 | 1.634 |

Tabel 17



9) Bij het opstellen van het cijfermatig overzicht over de periode 2009-2015 bleek dat er voor wat betreft de cijfers 2014 geen aansluiting was tussen enerzijds het verloop van het eigen vermogen, en anderzijds de exploitatie 2014. Het verschil ad € 1.835.000 is terug te voeren op de omzetting van voorzieningen naar reserves. Een mutatie die abusievelijk rechtstreeks in de balans is doorgevoerd, en niet zoals de BBV voorschrijft, in de exploitatie.

10) Dit gecalculeerde verlies sluit niet aan op de verliesvoorziening zoals die zichtbaar is in de balans 2015. Hier is een post opgenomen van € -4.234.000. Het verschil vloeit voort uit de scenario's die worden gehanteerd in het MPG. Deze verschillen zijn ook zichtbaar in 2012, 2013 en 2014.

Omdat we geconstateerd hebben dat de verslechtering van de financiële positie niet in overwegende mate voortvloeit uit de grondexploitaties, moet deze zijn oorzaak hebben in de 'reguliere' exploitatie. Zoals hierboven is geconstateerd, is het eigen vermogen van de gemeente in de periode 2009-2015 teruggelopen van € 48,9 mln. naar € 26,6 mln., een verschil derhalve van € 22,2 mln. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt t.a.v. de grondexploitaties, leidt dit tot de cijfermatige opstelling in tabel 18.

Tabel 18 impliceert dat Langedijk in de periode 2009-2015 circa € 16,3 mln. eigen vermogen heeft aangewend t.b.v. de 'reguliere' exploitatie. De mutaties t.a.v. de grondexploitaties in relatie tot het eigen vermogen tellen op tot een bedrag van € 5,9 mln.

Het is hierbij belangrijk te beseffen dat bovenstaande cijfers voor een groot deel zijn afgeleid van de balans, met andere woorden: achteraf. Met name het 'nemen' van verlies bij grondexploitaties is iets wat veelal bij afsluiting van een boekjaar geschiedt en niet bij begroting.

Dit hoeft niet het geval te zijn bij beschikking over reserves. Deze kunnen en worden vaak al bij begroting door de raad geautoriseerd. Het is daarom interessant om te zien in hoeverre de mutatie van het eigen vermogen ad € 16,3 mln. al bij vaststelling van de begrotingen in de periode 2009-2015 was voorzien.

| AANDEEL GREX IN MUTATIE EIGEN VERMOGEN 2009-2015 (BEDRAGEN X € 1.000) | BEDRAG |
|--|---------------|
| Mutatie eigen vermogen 2009-2015 | 22.221 |
| Verlies grex 2010-2014 (voorziening) | -4.234 |
| Verlies grex 2009 (kapitaalstortingen) | -1.643 |
| Winstneming grex 2009-2010 | 2.969 |
| Mutatie eigen vermogen o.b.v. winst- en verliesneming 2009-2015 | -2.908 |
| Verbetering resultaat a.g.v. riolering | 3.600 |
| Afboeken gronden Breekland II | -6.600 |
| Mutatie eigen vermogen a.g.v. interventies | -3.000 |
| Mutatie eigen vermogen a.g.v. reguliere exploitatie | 16.313 |

Tabel 18

| CUMULATIEVE EXPLOITATIE 2009-2015 | BEGROTING | REKENING |
|---|------------------|-----------------|
| Cumulatief saldo Resultaat voor Bestemming 2009-2015 | -7.893 | -16.436 |
| Cumulatief saldo mutaties reserves 2009-2015 | -6.555 | -4.012 |
| Resultaat na bestemming | -14.448 | -20.448 |
| Aansluitingsverschil jaarrekening 2014 | | -1.835 |
| Overige verschillen | | 62 |
| Aansluiting vermogensmutaties balans | | -22.221 |

Tabel 19

In tabel 19 is een vergelijking gemaakt tussen de exploitatie 2009-2015 op basis van de (primitieve) begrotingen en de exploitatie o.b.v. de jaarrekeningen.

De cijfers in tabel 19 tonen aan dat de teruggang van het eigen vermogen als gevolg van de reguliere exploitatie ad € 16,3 mln. in grote lijnen overeenkomt met het vermogensbeslag ad € 14,5 mln. zoals dat al bij de vaststelling van de begrotingen over de periode 2009-2015 was voorzien. Het betreft hier dan een 'platte' vergelijking, hetgeen wil zeggen dat de beschikking over reserves bij begroting niet dezelfde hoeft te zijn als bij de jaarrekening. Het toont alleen aan dat deze elkaar in omvang niet veel ontlopen.

Het blijkt dat de verslechtering van de financiële positie van Langedijk voor een groot deel is terug te voeren op een bij begroting geautoriseerd beslag op het eigen vermogen. De gemeente Langedijk heeft ervoor gekozen om de OZB niet te verhogen maar om de reserves aan te spreken om de begrotingen sluitend te krijgen.

Feitelijk betekent dit dat er een discrepantie zit tussen het uitgangspunt van de financiële verhoudingswet en de feitelijke uitgaven- dan wel de inkomstenstructuur van Langedijk. Immers, de financiële verhoudingswet voorziet in een bekostiging van lokale overheid die aansluit bij een gemiddeld voorzieningenniveau. De vraag die dan gesteld dient te worden, is waar Langedijk afwijkt in de uitgaven, dan wel de inkomsten.

Vooruitlopend daarop is het zinvol om eens te kijken naar de relatie tussen de algemene uitkering enerzijds, en de opbrengstontwikkeling van de OZB anderzijds.

5.5 Algemene uitkering i.r.t. de opbrengsten OZB

De heffing en invordering van de onroerendzaakbelastingen (OZB) is een onderwerp dat in elke gemeente in het centrum van de politieke belangstelling staat. Verwonderlijk is dit niet; de OZB is één van de belangrijkste inkomstenbronnen van een gemeente. Daarnaast is het een algemene belasting waar voor de burger, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de rioolheffing, niet een direct aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat.

Hoewel de tarieven jaarlijks door de raad worden vastgesteld, richt de besluitvorming zich feitelijk op de gewenste opbrengst. Vaak is inflatiecorrectie de basis van een dergelijk besluit, waarbij de ontwikkeling van het areaal als autonome factor (meeropbrengst) wordt meegenomen. Onderliggende gedachte bij een dergelijk besluit is dat de 'koopkracht' van de gemeente op peil blijft.

Maar ondanks het feit dat de raad de OZB corrigeert met de inflatie, kan toch koopkrachtverlies optreden indien er geen relatie wordt gelegd tussen enerzijds de opbrengst OZB en anderzijds de ontwikkeling van de inkomstenmaatstaf OZB als onderdeel van de algemene uitkering.

Het verdeelmodel voor de algemene uitkering is sterk kosten-georiënteerd. Dat houdt in dat de verdeling van het gemeentefonds tegemoet moet komen aan de relatieve behoefte aan middelen van gemeenten. De hoogte van kosten die een gemeente maakt, hangt niet alleen af van schaal (inwoners, oppervlakte) maar ook van sociale structuur (uitkeringsontvangers, huishoudens met laag inkomen), fysieke structuur (bodemgesteldheid, bebouwing) en regionale functie (centrumgemeente, toerisme).

Het Rijk beoogt met het verdeelmodel te sturen op een gelijkwaardig voorzieningenniveau bij gemeenten. Deze sturing wordt ingevuld door rekening te houden met verschillen in gemeentelijke belastingcapaciteit. Immers, gemeenten met een grote belastingcapaciteit (relatief hoge WOZ-waarden) zouden bij een gelijk tarief een hoger voorzieningenniveau kunnen realiseren dan gemeenten met een geringe belastingcapaciteit.

De belastingcapaciteit wordt door het Rijk bepaald aan de hand van de actuele WOZ-waarden en generieke rekentarieven. Omdat macro gezien het totale aandeel van de negatieve inkomstenmaatstaf in het Gemeentefonds gelijk blijft, is het aandeel van een individuele gemeente in de totale WOZ-waarde van Nederland bepalend voor de ontwikkeling van de inkomstenmaatstaf.

Dit betekent dat het kan voorkomen dat de WOZ-waarde in een gemeente daalt, maar dat het aandeel van deze WOZ-waarde in de totale landelijke waarde groter wordt. Dit omdat de waarde elders in Nederland dan meer is gedaald. Gevolg is dat, ondanks een gedaalde WOZ-waarde, de relatieve belastingcapaciteit (en daarmee de doorwerking van de inkomstenmaatstaf) van een gemeente toch kan toenemen. De negatieve inkomstenmaatstaf wordt dan groter, waardoor de algemene uitkering lager wordt.

Indien de gemeente hier geen rekening mee houdt, dan betekent dit dat er een verschil ontstaat tussen de werkelijke meeropbrengst OZB en de feitelijke meeropbrengst OZB. Dat dit in Langedijk het geval is, blijkt uit tabel 20.

Deze cijfers laten zien dat, daar waar Langedijk dacht in 2015 een meeropbrengst OZB te genereren van € 824.000 ten opzichte van 2009, dit door de (negatieve) inkomstenmaatstaf OZB

gereduceerd wordt tot een meeropbrengst € 284.032. Dit is dan inclusief een autonome factor als gevolg van een (mogelijk) groter areaal.

Tenslotte merken wij op dat Langedijk beschikt over een onbenutte belastingcapaciteit van € 1.971.000 (begroting 2016).

| OZB LANGEDIJK (X € 1.000) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Inwoners per 1 januari (bron CBS) | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 27 |
| Ontwikkeling inkomstenmaatstaf OZB ¹¹⁾ (algemene uitkering) | -2.797 | -2.905 | -2.983 | -3.123 | -3.099 | -3.217 | -3.337 |
| Opbrengsten OZB o.b.v. jaarrekening | 3.726 | 3.785 | 3.934 | 4.076 | 4.285 | 4.379 | 4.550 |
| Verschil opbrengst OZB 2009 - 2015 | 824 | | | | | | |
| Verschil inkomstenmaatstaf 2009 - 2015 | -539 | | | | | | |
| Effectieve opbrengst OZB 2015 t.o.v. 2009 | 284 | | | | | | |

Tabel 20



11) Cijfers o.b.v. gegevens van ministerie BZK. Nog niet voor alle jaren is de algemene uitkering definitief vastgesteld.

Begrotingsanalyse

Hoofdstuk 6

Een begrotingsanalyse geeft inzicht in de baten en lasten van de gemeente Langedijk in relatie tot vergelijkbare gemeenten. De gegevens waarmee de begrotingsanalyse is gemaakt, zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze cijfers worden jaarlijks door het CBS ter beschikking gesteld en zijn opgebouwd uit door gemeenten aangeleverde begrotingsgegevens. In geval van de gemeente Langedijk is dit op basis van de begroting van 2016.



De begrotingsanalyse is ingedeeld conform het landelijke Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In de begrotingsanalyse brengen we de baten en lasten van Langedijk conform deze indeling in beeld, uitgewerkt in het saldo van de baten en lasten. Dat saldo vormt de netto lasten van de gemeente.

De begrotingsanalyse voorziet in de behoefte om de baten en lasten van gemeente Langedijk in beeld te brengen ten opzichte van de gemeenten in de vergelijkbare grootte klasse en andere grootte klassen. De begrotingsanalyse voorziet ook in een risicoprofiel, waarin enkele risicoindicatoren van de gemeente in beeld zijn gebracht en zijn afgezet tegen gangbare normen.

De referentiegroep die in deze begrotingsanalyse is gehanteerd, is dezelfde als de referentiegroep die gebruikt is bij de uitvoering van het benchmark onderzoek. Dit betreft gemeenten in de categorie 20.000-50.000 inwoners.

Hieronder schetsen wij op hoofdlijnen de bevindingen van de begrotingsanalyse van de gemeente Langedijk. In de bijlage staan uitgebreidere bevindingen van de begrotingsanalyse.

6.1 Inkomsten

Allereerst de *inkomsten*. De totale baten van gemeente Langedijk over begrotingsjaar 2016 zijn lager dan de baten van de gemeenten in de groep van 20.000 – 50.000 inwoners.

De gemeente Langedijk ontvangt per inwoner vanuit de algemene uitkering van het Rijk minder baten in vergelijking tot gelijksoortige gemeenten. Het gaat om een bedrag van € 1.039,- per inwoner ten opzichte van € 1.308,- per inwoner in de referentiegroep.

Ook ontvangt de gemeente Langedijk minder OZB baten in vergelijking tot gemeenten uit de referentiegroep. Het gaat om een bedrag van € 170,- per inwoner ten opzichte van € 198,- per inwoner in de referentiegroep.

De gemeente haalt meer baten de vergelijkbare gemeenten uit Overige eigen middelen en de eigen reserves. (tabel 21)

De gemeente Langedijk is in 2016 is begonnen met de heffing van precariobelasting. Vooruitlopend op de hervorming van het lokaal belastinggebied wordt deze precario op nutsleidingen in een termijn van 10 jaar wettelijk afgeschaft. Het overgangsrecht is ook op Langedijk van toepassing. Dit werd bekend ná de vaststelling van de programmabegroting 2017.

Voorzichtigheidshalve waren geen opbrengsten uit precario opgenomen in deze begroting.

6.2 Uitgaven

De uitgaven van de gemeente zijn ingedeeld volgens de clusters van het landelijk vastgestelde stramien van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Per definitie verschillen de baten en lasten op ieder cluster per gemeente; geen gemeente is immers gelijk in ambities, opgaven en uitdagingen.

Wanneer naar de *lasten per inwoner* wordt gekeken, bedragen deze 24% méér dan referentiegemeenten: € 2.123 tegen gemiddeld € 1.710. Dat beeld verandert wanneer ook de baten in ogenschouw worden genomen. In tabel 22 zijn de netto lasten per inwoner (dus uitgaven minus eventuele inkomsten zoals specifieke uitkeringen) per cluster weergegeven.

Het totale saldo van gemeente Langedijk (de lasten minus de baten) per inwoner is dan 9% lager dan de gemeenten uit de referentiegroep, zoals tabel 22 laat zien.

6.3 Vergelijking gemeenten

In tabel 23 is het saldo van gemeente Langedijk op de hoofdonderdelen van de begroting herhaald en naast het saldo van de referentiegroep gezet. In de kolommen er naast is achtereenvolgens het saldo van gemeenten in verschillende grootte klassen te zien.

Het totale saldo van gemeente Langedijk is 9% lager dan het saldo van de gemeenten uit de referentiegroep en 12% lager dan gemeenten in de grootte klasse van 20.000 – 50.000 inwoners.

Naarmate de gemeente qua inwoneraantal groter wordt, loopt het saldo van gemeenten in de verschillende grootte klassen op.

6.4 Risicoprofiel

In het risicoprofiel zijn enkele risicoindicatoren van de gemeente in beeld gebracht en afgezet tegen gangbare normen. Daarbij wordt gekeken naar het sociaal domein, de demografie, het financieel-economisch domein, het fysiek domein en de financiële buffer.

| | GEMEENTE LANGEDIJK | | GROOTTE KLASSE |
|-------------------------------------|--------------------|---------------------|------------------------|
| | Baten (x €1.000) | per inwoner (x € 1) | 20.001-50.000 INWONERS |
| | | | per inwoner (x € 1) |
| Onroerendezaakbelastingen | € 4.647 | € 170 | € 198 |
| Algemene uitkering | € 28.355 | € 1.039 | € 1.308 |
| Overige eigen middelen (OEM) | € 3.016 | € 111 | € 70 |
| Mutaties reserves | € 1.180 | € 43 | € 31 |
| Totaal baten | € 37.198 | € 1.374 | € 1.607 |

Tabel 21 Baten gemeente Langedijk, CBS begroting 2016

| SALDO PER CLUSTER (BATEN MINUS LASTEN) | SALDO VAN UW GEMEENTE | SALDO REFERENTIEGROEP | AFWIJKING % UW GEMEENTE |
|--|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| 0. Algemeen bestuur | € 195 | € 141 | 39% |
| 1. Openbare orde en veiligheid | € 65 | € 77 | 15% |
| 2. Verkeer, vervoer en waterstaat | € 127 | € 136- | 7% |
| 3. Economische zaken | € 6 | € 4 | 38% |
| 4. Onderwijs | € 98 | € 95 | 3% |
| 5. Cultuur en recreatie | € 223 | € 160 | 39% |
| 6. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening | € 578 | € 796 | 27% |
| 7. Volksgezondheid en milieu | € 38 | € 38 | 0% |
| 8. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting | € 45 | € 62 | 27% |
| Totaal | € 1.375 | € 1.509 | 9% |

Tabel 22

De sociale structuur van Langedijk is op basis van de CBS gegevens redelijk goed te noemen. Dit levert weinig financieel risico op. De indicatoren in het financieel-economisch domein op basis van de begrotingsgegevens zijn echter matig tot zwak te noemen. (tabel 24).

| | LANGEDIJK 27.284 INWONERS | REFERENTIE- GROEP | # INWONERS | # INWONERS | # INWONERS | # INWONERS |
|--|------------------------------|----------------------|-----------------|------------------|-------------------|-------------------|
| | | | 20.000 - 50.000 | 50.000 - 100.000 | 100.000 - 150.000 | 150.000 - 250.000 |
| Hoofdfunctie 0, Algemeen bestuur | € -195 | € -141 | € -159 | € -152 | € -162 | € -131 |
| Hoofdfunctie 1, Openbare orde en veiligheid | € -65 | € -77 | € -80 | € -95 | € -101 | € -110 |
| Hoofdfunctie 2, Verkeer, vervoer en waterstaat | € -127 | € -136 | € -144 | € -158 | € -183 | € -162 |
| Hoofdfunctie 3, Economische zaken | € -6 | € -4 | € -3 | € -5 | € -16 | € -21 |
| Hoofdfunctie 4, Onderwijs | € -98 | € -95 | € -103 | € -118 | € -123 | € -138 |
| Hoofdfunctie 5, Cultuur en recreatie | € -223 | € -160 | € -201 | € -235 | € -278 | € -290 |
| Hoofdfunctie 6, Sociale voorz. en maatsch. dienstverlening | € -578 | € -796 | € -777 | € -990 | € -1.151 | € -1.248 |
| Hoofdfunctie 7, Volksgezondheid en milieu | € -38 | € -38 | € -37 | € -35 | € -49 | € -43 |
| Hoofdfunctie 8, Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting | € -45 | € -62 | € -58 | € -65 | € -58 | € -74 |
| Totaal | € -1.375 | € -1.509 | € -1.562 | € -1.853 | € -2.121 | € -2.217 |

Tabel 23 Saldo per inwoner voor de verschillende inwonergroottes 2016 (Bron CBS)
Kengetallen functies in bedragen in Euro's (afgerond) per inwoner (exclusief G4 en artikel 12-gemeenten)



| RISICO INDICATOREN | | LANGEDIJK | LEGENDA | | | |
|---|-------|-----------|---------|-----------|-----------|--------|
| | | | | | | |
| Sociaal Domein | | | | | | |
| Sociale structuur | Goed | | Zwak | Matig | redelijk | goed |
| Aantal bijstandontvangers | 258 | | >1200 | 800-1200 | 400-800 | 0-400 |
| Aantal uitkeringsontvangers | 1631 | | >4500 | 3000-4500 | 1500-3000 | 0-1500 |
| Demografie | | | | | | |
| Grijze druk (% inwoners > 64 jaar t.o.v. 20-64 jaar) | 31,7% | | >20% | 16-20% | 10-15% | <10% |
| Financieel-Economisch Domein | | | | | | |
| % Algemene uitkering gemeentefonds van totale baten (algemene uitkering € 28.355.000 / totale baten € 37.198.000) | 76% | | >60% | 40-60% | 20-40% | <20% |
| Solvabiliteit (eigen vermogen € 19.096.000 / totale vermogen € 117.820.000) | 0.16 | | <0,20 | 0,20-0,35 | 0,35-0,5 | >0,5 |
| Netto schuld | 148% | | >130% | 110-130% | 90-110% | <90 |
| Debt ratio (vreemd vermogen € 93.488.000 / totale vermogen € 117.820.000) | 79% | | >75% | 50-75% | 25-50% | 0-25% |
| Fysiek Domein | | | | | | |
| Aandeel baten OZB gebruikers van totale baten (baten OZB € 4.647.000 / totale baten € 37.198.000) | 12% | | >4% | 3-4% | 2-3% | <2% |
| Aandeel grondexploitatie van totale baten (grondexploitatie € 35.113 / totale baten € 58.409.000) | 60% | | >15% | 11-15% | 6-10% | < 5% |
| Buffer | | | | | | |
| Ranglijst Coelo | 282 | | >300 | 200-299 | 100-199 | 0-99 |

Tabel 24

Benchmark

Hoofdstuk 7

De gemeente Langedijk heeft in het kader van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente ook een benchmarkonderzoek uitgevoerd. De benchmark is bedoeld om inzicht te geven in de apparaatskosten van de gemeente en deze te vergelijken met een referentiegroep. Door dit te doen komen opvallendheden naar boven welke inzicht geven in de organisatie.

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste uitkomsten van de benchmark. De methodiek van de benchmark en belangrijke definities zijn opgenomen in de bijlage.

7.1 Totale kosten

| € per inwoner | | |
|--|-------------|--------------------|
| TOTAAL APPARAATSKOSTEN (PRIMAIR PROCES + OVERHEAD) | Afwijking % | Afwijking absoluut |
| Uw organisatie € 887,- | 3% | € 801.862,- |
| Referentiegroep € 857,- | | |

De totale apparaatskosten (Primair proces en Overhead) per inwoner van uw gemeente zijn 3% hoger dan gemiddeld.

| PRIMAIR PROCES + OVERHEAD | | |
|---------------------------|---------|---------|
| Uw organisatie | € 710,- | € 176,- |
| Referentiegroep | € 672,- | € 186,- |

■ primair proces ■ overhead

Primair proces per inwoner:

- 6% hogere kosten (+€ 1.051.258).
- 4% minder formatie (-4,5 fte)
- De gemeente Langedijk heeft minder taken belegd bij derden (42%) dan gemiddeld in de referentiegroep (44%).

Overhead per inwoner:

- 5% lagere kosten (-€ 245.397)
- 5% minder formatie (-2,4 fte)
- Langedijk heeft 3% van de taken belegd bij derden, gemiddeld is dit 9%.

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

| | Totaal | Primair proces | Overhead | € per inwoner | | |
|---|-------------------------|----------------|----------------------------|---------------|--------------------|---------------|
| | Ingevuld in vragenlijst | Uw gemeente | Gemiddelde referentiegroep | Afwijking % | Afwijking absoluut | Kwartielscore |
| Totaal apparaatskosten (primair proces + overhead) | € 24.339.118 | € 887 | € 857 | 3% | € 801.862 | € 803 |
| Kosten apparaat intern totaal | € 16.087.320 | € 586 | € 548 | 7% | € 1.032.483 | € 492 |
| waarvan loonkosten | € 9.534.442 | € 347 | € 366 | -5% | € -504.319 | € 328 |
| waarvan materiële kosten | € 4.922.000 | € 179 | € 171 | 5% | € 235.689 | € 132 |
| waarvan inhuur | € 1.630.878 | € 59 | € 20 | 200% | € 1.087.610 | € 4 |
| minus: opbrengsten uit diensten voor derden | € - | € - | € 8 | -100% | € -213.503 | € 0 |
| Kosten taken belegd bij derden totaal | € 8.251.798 | € 301 | € 309 | -3% | € -230.621 | € 260 |

7.2 Primair proces

Zoals eerder al aangegeven, zijn er binnen het primaire proces 24 clusters te onderscheiden. Indien we deze clusters op volgorde van absolute verschillen sorteren, zien we het volgende beeld. Het balkje aan de rechterkant geeft de spreiding weer binnen de referentiegroep op de verschillende onderwerpen. Hierbij is het paarse blokje de referentiegroep en geeft het blauwe ruitje de waarde van de eigen gemeente weer.

| € per inwoner | | | | | |
|--|----------------|----------------------|--------------|------------|--------------|
| Cluster ** | Afwijking % ** | Afwijking absoluut * | Min | Uw positie | Max |
| Totale Apparaatskosten primair proces | 6% | € 1.051.258 | € 600 | | € 799 |
| Cluster 15: Jeugd | 109% | € 575.558 | € 5 | | € 40 |
| Cluster 9: Sport | 41% | € 493.999 | € 9 | | € 87 |
| Cluster 3: Verkeer, vervoer en wegen | 34% | € 406.442 | € 14 | | € 68 |
| Cluster 7: Educatie | 21% | € 363.847 | € 16 | | € 90 |
| Cluster 23: Belastingen en WOZ | 53% | € 185.686 | € 9 | | € 20 |
| Cluster 8: Kunst, Cultuur en Oudheidkundige | 33% | € 146.460 | € 2 | | € 46 |
| Cluster 12: Sociale voorzieningen | 10% | € 131.164 | € 18 | | € 105 |
| Cluster 11: Recreatie en ontspanning | 57% | € 97.654 | € 2 | | € 15 |
| Cluster 19: Fysiek milieu | -18% | € -77.680 | € 0 | | € 37 |
| Cluster 21: Bouwgrondexploitatie | -32% | € -101.839 | € 6 | | € 23 |
| Cluster 16: Volksgezondheid | -17% | € -124.056 | € 13 | | € 36 |
| Cluster 18: Riolering | -19% | € -155.644 | € 18 | | € 45 |
| Cluster 10: Groen | -11% | € -183.351 | € 33 | | € 105 |
| Cluster 22: Wabo | -20% | € -186.854 | € 15 | | € 82 |
| Cluster 17: Afval | -11% | € -223.588 | € 59 | | € 104 |
| Cluster 13: Opvang en Welzijn | -99% | € -280.951 | € 0 | | € 40 |
| Cluster 20: Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting | 7% | € 56.109 | € 7 | | € 61 |
| Cluster 5: Water | 19% | € 24.432 | € 0 | | € 14 |
| Cluster 24: Griffie, raad en rekenkamer | 15% | € 24.364 | € 3 | | € 8 |
| Cluster 1: Burgerzaken | 2% | € 10.144 | € 11 | | € 21 |
| Cluster 14: Wmo | -1% | € -6.959 | € 19 | | € 54 |
| Cluster 4: Parkeren | -82% | € -27.872 | € - | | € 10 |
| Cluster 6: Economische Zaken | -23% | € -37.523 | € 1 | | € 12 |
| Cluster 2: Openbare orde en veiligheid | -3% | € -48.284 | € 52 | | € 82 |

Primair proces – vergelijking formatie

In het primaire proces wordt 4% minder formatie ingezet. Absoluut gezien gaat het om 4,5 fte minder. Dit is als volgt verdeeld in de organisatie:

- Uitvoering: 4% minder formatie (-2,7 fte)
- Beleid: 4% meer formatie (+1,0 fte)
- Regie/contractmanagement: 35% minder formatie (-1,6 fte)
- Vergunningverlening: 29% minder formatie (-1,2 fte)

7.3 Overhead

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

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

- 1% hogere kosten (+€ 44.213)
- 1% meer formatie (+0,4 fte)

| € per fte | | | | | | |
|---|-------------------------|----------------|-------------------------------|----------------|----------------------|---------------|
| Fte als % van de totale formatie | | | | | | |
| Categorie ** | Ingevuld in vragenlijst | Uw gemeente ** | Gemiddelde referentiegroep ** | Afwijking % ** | Afwijking absoluut * | Kwartielscore |
| Totaal aantal fte overhead | 50,10 | 33,3% | 33,0% | 1% | 0,4 | 30,1% |
| Categorie 4: Personeel en Organisatie | 5,50 | 3,7% | 2,9% | 28% | 1,2 | 2,4% |
| Categorie 6: Informatisering en Automatisering | 11,10 | 7,4% | 6,7% | 10% | 1,0 | 5,1% |
| Categorie 1: Directie en management primair proces | 7,20 | 4,8% | 4,3% | 11% | 0,7 | 3,5% |
| Categorie 11: Inkoop | 1,10 | 0,7% | 0,3% | 157% | 0,7 | 0,0% |
| Categorie 8: Communicatie | 3,90 | 2,6% | 2,2% | 16% | 0,5 | 1,8% |
| Categorie 5: Financiën en Control | 10,50 | 7,0% | 6,7% | 4% | 0,4 | 6,4% |
| Categorie 9: Kwaliteitszorg | 0,80 | 0,5% | 0,3% | 76% | 0,3 | 0,0% |
| Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning | 3,10 | 2,1% | 2,0% | 3% | 0,1 | 1,8% |
| Categorie 7: Juridische Zaken | 1,80 | 1,2% | 1,5% | -21% | -0,5 | 1,2% |
| Categorie 2: Secretariaten primair proces | 0,60 | 0,4% | 1,0% | -62% | -1,0 | 0,5% |
| Categorie 10: Facilitaire dienst | 4,50 | 3,0% | 5,1% | -41% | -3,1 | 4,1% |

| € per fte | | | | | |
|---|----------------|----------------------|-----------------|------------|-----------------|
| Categorie ** | Afwijking % ** | Afwijking absoluut * | Min | Uw positie | Max |
| Totale Apparaatskosten overhead | 1% | € 44.213 | € 26.287 | | € 36.052 |
| Categorie 6: Informatisering en Automatisering (incl. materiële kosten) | 6% | € 114.801 | € 8.571 | | € 16.475 |
| Categorie 1: Directie en management primair proces | 14% | € 87.380 | € 3.154 | | € 5.279 |
| Categorie 4: Personeel en Organisatie | 12% | € 42.594 | € 1.443 | | € 3.577 |
| Categorie 8: Communicatie | 19% | € 41.195 | € 759 | | € 2.167 |
| Categorie 9: Kwaliteitszorg | 87% | € 29.909 | € - | | € 475 |
| Categorie 11: Inkoop | 23% | € 13.364 | € 171 | | € 808 |
| Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning | -1% | € -1.654 | € 818 | | € 2.388 |
| Categorie 2: Secretariaten primair proces | -59% | € -42.925 | € - | | € 1.193 |
| Categorie 7: Juridische Zaken | -25% | € -46.506 | € 466 | | € 1.896 |
| Categorie 5: Financiën en Control | -7% | € -48.933 | € 3.140 | | € 6.457 |
| Categorie 10: Facilitaire dienst (incl. materiële kosten) | -25% | € -145.012 | € 2.749 | | € 5.312 |

7.3.1 Samenvattend

De gemeente Langedijk is een 'gemiddelde' gemeente:

- Totale kosten per inwoner zijn 3% hoger dan gemiddeld
 - Dit komt met name door het primaire proces (+6%)
 - Uw overheadkosten zijn lager dan gemiddeld (-5%).
Uw overhead is echter passend gezien uw omvang in fte's.
- De gemeente Langedijk heeft minder formatie in het primaire proces dan andere gemeenten. Er wordt echter wel meer ingehuurd dan gemiddeld.
- De gemeente Langedijk heeft minder taken belegd bij derden dan de referentiegroep.
- De volgende punten uit de benchmark hebben hogere kosten die niet in relatie staan tot de werklast
 - Primair proces: Jeugd
 - Primair proces: Verkeer, vervoer en wegen
 - Primair proces: Belastingen en WOZ
 - Overhead: Informatisering en Automatisering (incl. materiële kosten)
 - Overhead: Directie en management primair proces
- De volgende punten uit de benchmark hebben lagere kosten die niet in relatie staan tot de werklast
 - Primair proces: Opvang en Welzijn
 - Overhead: Facilitaire dienst (incl. materiële kosten)



Conclusies voor Langedijk op dit moment: 'nulmeting'

Hoofdstuk 8

In dit onderzoek hebben we voor de gemeente Langedijk de ambities, opgaven en uitdagingen geïnventariseerd, en de bestuurskracht en financiële situatie van de gemeente onderzocht. In dit hoofdstuk geven we een schets van het 'motorblok' en wegen wij af of dit in staat is om aan de ambities, opgaven en uitdagingen te voldoen.



8.1 Het wegingskader

In het onderzoek is allereerst uitgebreid aandacht besteed aan de ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeente Langedijk. In de onderzoeksopzet is vervolgens sprake van het wegen van de mogelijkheid om deze ambities, opgaven en uitdagingen aan te gaan.



Om de inhoudelijke ambities, opgaven en uitdagingen waar te maken, moet sprake zijn van voldoende bestuurskracht en een gezonde financiële situatie. Daarbij geldt bovendien dat er een duurzaam perspectief moet zijn. De uitkomsten van dit traject moeten uitzicht bieden op een houdbare richting voor langere tijd.

8.2 Conclusies bestuurskracht

In hoofdstuk 4 gaan wij in op de bestuurskracht van Langedijk langs vier aspecten: de kracht van de gemeente als bestuur, als organisatie, als partner en als gemeenschap.

Het *bestuur* bestaat uit college en gemeenteraad. Beiden worden door zowel zichzelf als samenwerkingspartners wisselend beoordeeld in kracht en kwaliteit. ‘Het’ gemeentebestuur bestaat niet; het gaat om personen en hun onderlinge interactie, waarbij de persoonlijke kwaliteit wisselt en de onderlinge interactie binnen de raad en tussen raad en college kritisch wordt beoordeeld. Bijna de helft van de respondenten van de bewonersenquête geeft aan ontevreden te zijn over de kwaliteit van het gemeentebestuur (45%). Ook over de kwaliteit van gemeentelijke visie en beleid is men tamelijk negatief (zie bijlage 4). Om de ambities, uitdagingen en opgaven aan te gaan, is een krachtig gemeentebestuur een noodzakelijke randvoorwaarde. Dat vereist strategische slagkracht die op dit moment onvoldoende aanwezig is.

De *organisatie* voldoet aan de wettelijke eisen en aan de (soms naar beneden bijgestelde) verwachtingen van het gemeentebestuur. De organisatie is onder druk van de financiële ontwikkelingen de afgelopen jaren verkleind. Dit gaat onder meer ten koste van het ontwikkelen van nieuwe taken. Het beeld dat uit de bewonersenquête naar voren komt is dat bewoners tamelijk ontevreden zijn als het gaat om effectieve en betaalbare ambtelijke organisatie, robuuste ambtelijke organisatie en grote deskundigheid van de ambtenaren door specialisatie. Ook de organisatie ervaart de eigen capaciteit als krap. Uit de benchmark blijkt dat Langedijk 6,9 fte minder formatie inzet dan de referentiegroep. Er wordt wel meer extern ingehuurd dan gemiddeld. Het bedrag van inhuur in de benchmark is 1.087.610,-. Dit is 200% meer dan gemeenten uit de referentiegroep, ofwel een bedrag van 59 euro per inwoner aan inhuurkosten ten opzichte van 20 euro per inwoner in de referentiegroep. De ervaren werkdruk uit zich niet in het ziekteverzuim: het ziekteverzuim in Langedijk ligt 3% hoger dan gemiddeld (5,4 t.o.v. 5,3 in de referentiegemeenten), de meldingsfrequentie 14% hoger dan gemiddeld (1,3 t.o.v. 1,2 in de referentiegemeenten). In cijfermatige zin is de gemeente Langedijk op dit onderdeel vergelijkbaar met de referentiegroep.

Voor Langedijk bestaat 42% van de kosten van het primaire proces uit taken belegd bij derden, ten opzichte van 44% voor

de referentiegroep. Ook de kosten van de overhead (bedrijfsvoeringstaken) belegd bij derden liggen voor Langedijk lager dan voor de referentiegroep (3% versus 9%). Dit geeft het beeld dat Langedijk meer taken zelf uitvoert.

De gemeenteraad voelt zich over het algemeen goed bediend, maar college en partners in de regio ervaren de uitvoering van ambtelijke taken als krap. Wel wordt op de uitvoering van een heel aantal taken slim en actief regionaal samengewerkt, vooral met Heerhugowaard. De organisatie van Langedijk wordt gezien als betrokken en loyaal. Aandachtspunt hierbij is dat het voldoen aan de wensen van de raad niet wordt afgewogen tegen de capaciteit die voor andere taken noodzakelijk is. Managers werken deels mee in de operatie, hetgeen reeds sinds 2013 ten koste gaat van het maken van en sturen op organisatie- en afdelingsplannen. Het ontbreekt de organisatie daardoor aan doelen en concrete prestatie-indicatoren en in ieder geval deels aan sturing daarop. Het ‘hands on’ karakter van de organisatie staat visieontwikkeling in de weg. De benchmark bevestigt dit beeld. Uit de loonschaalverdeling blijkt dat er in schaal 11 minder formatie zit dan gemiddeld, terwijl er in schaal 10 juist meer formatie zit dan gemiddeld. Medewerkers in schaal 10 hebben doorgaans meer beleidsmatige taken, terwijl medewerkers in schaal 11 zich vaak meer bezig houden met visieontwikkeling.

In documenten, gesprekken en enquêtes wordt aangegeven dat door het bovengenoemde de organisatie op onderdelen kwetsbaar is en onder druk staat. De kwetsbaarheid uit zich onder meer in beperkt strategisch vermogen en de ontwikkelcapaciteit van nieuwe taken, maar ook de wijze van sturen op organisatie-doelen en het realiseren van strategie.

De ambities, opgaven en uitdagingen worden in veel gevallen aangegaan in samenwerking met *regionale partners*. Dat is verre van uniek; alle gemeenten werken samen. Echter, de positie van Langedijk in de regio is er op veel terreinen overwegend een van afhankelijkheid. De intensieve samenwerking met Heerhugowaard op ambtelijk niveau (zie bijlage 5) illustreert dit.

De *gemeenschap* van Langedijk staat te boek als hecht en ondernemingsgezind. Er is een groot sociaal kapitaal dat wordt benut door de mensen onderling. Dit wordt o.a. duidelijk uit cijfers van de Burgerpeiling 2014 over het sterke verenigingsleven (71% t.o.v. 55% in de referentiegroep) en verbondenheid aan de buurt (gescoord met een 7,4 – een hoog cijfer dat gelijk is aan de referentiegroep). Dit strookt met de tamelijk positieve houding van deelnemers aan de bewonersenquête ten opzichte van burgerparticipatie (bijlage 4, vraag 11).

Actief burgerschap komt pas echt tot bloei wanneer er synergie ontstaat tussen de gemeente en haar inwoners. Hier valt voor Langedijk nog wat te winnen. Opvallend is vooral dat de vragen uit de bewonersenquête over burgerparticipatie (vragen 10 t/m 14) veelal neutraal wordt geantwoord zonder opvallende uitschieters naar beneden of boven. Om de (veer)kracht van de gemeenschap te versterken zijn verbeterlagen in de relatie inwoners-gemeente mogelijk, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de ondersteuning van burgerinitiatieven of het betrekken van burgers bij het maken en uitvoeren van beleid. Dit wordt ook gestaafd door cijfers uit de burgerpeiling van KING (2014).

8.3 Conclusies financiën

De financiële positie van Langedijk is in de periode 2009 – 2015 verslechterd. De verslechtering van de financiële positie wordt met name veroorzaakt door een onevenwichtige (verliesgevende) reguliere exploitatie over de onderzochte periode. Hierdoor is het eigen vermogen afgenomen en bij een gelijkblijvend balanstotaal de schuld toegenomen. De reguliere exploitatie wordt deels bekostigd met de inzet van reserves om de begroting sluitend te krijgen.

Het jaarlijks (zoals in de periode 2009-2015) gemiddeld met 2,3 mln interen op de reserves is op lange termijn niet houdbaar. Om een duurzame financiële positie te realiseren en dan met name de exploitatie evenwichtig krijgen, moeten maatregelen worden genomen waardoor óf de reguliere uitgaven worden verlaagd, óf de reguliere inkomsten te vergroten, óf een combinatie van beiden. De programmabegroting 2017 teert voor het eerst sinds deze periode niet in op de reserves. Omdat de realisatie van dit jaar per definitie niet bekend is (immers het jaar loopt nu) kan niet objectief worden vastgesteld of er reeds voldoende toekomstgerichte maatregelen zijn ondernomen die de exploitatie in evenwicht brengen.

De totale lasten van 2016 van Langedijk zijn 24% hoger dan die van gemeenten in de referentiegroep.

Uit het benchmarkonderzoek blijkt dat de totale apparaatskosten per inwoner 3% hoger zijn dan het gemiddelde van gemeenten in de referentiegroep. De apparaatskosten in het primaire proces zijn gemiddeld 6% hoger en de overheadkosten 5% lager dan gemiddeld in de groep van referentiegemeenten en passend gezien uw omvang in fte's.

Welk bedrag de exploitatie van Langedijk nodig heeft om anno 2017 verder in evenwicht te komen is niet zonder meer te zeggen. Mogelijk hebben inmiddels genomen maatregelen effect of zijn maatregelen gepland die in 2017 effect hebben op de exploitatie. Ook kunnen externe ontwikkelingen invloed

hebben op de financiële situatie van Langedijk. Sommige ontwikkelingen zijn concreet, zoals een verhoging van de algemene uitkering in 2017 met 700.000 euro. Dit als gevolg van meer uitgaven door het Rijk waardoor het accres stijgt.

Andere ontwikkelingen zijn voorstelbaar, maar onzeker. Denk bijvoorbeeld aan het mogelijk afschaffen van precariobelasting (dit besluit is al door de Tweede Kamer, maar moet nog besproken worden in de Eerste Kamer). De afbouwperiode was aanvankelijk 10 jaar en is in het 2^e kamer besluit tot 5 jaar terug gebracht. Dit zou voor gemeente Langedijk een inkomstenverlies betekenen van jaarlijks 1.3 miljoen euro. Voorzichtigheidshalve is in de meerjarenbegroting 2017 geen opbrengst uit de precariobelasting opgenomen.

De hoogte van de algemene uitkering voor Langedijk moet voor de jaren na 2017 nog blijken. Dit is afhankelijk van landelijke ontwikkelingen met invloed op het gemeentefonds als geheel en is tevens afhankelijk van de ontwikkeling van de rijksbegroting. Een nieuw kabinet zou keuzes kunnen maken die (na 2018) van invloed zijn op de hoogte van de algemene uitkering.

De reguliere exploitatie wordt deels bekostigd vanuit reserves. Maatregelen zijn nodig om de exploitatie in evenwicht te krijgen. In gesprekken komt naar voren dat het jaar 2016 een positievere financiële ontwikkeling laat zien. Verder is het vanuit financieel perspectief verstandig om terughoudend te zijn met kostbare ambities. Een financieel gezonde gemeente houdt ook met economisch slecht weer genoeg geld over om (schuld)verplichtingen te voldoen zonder dat noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.

8.4 Alles overwegende...

Hierboven schetsten we de nulmeting: wat is de situatie van Langedijk nu ten opzichte van de mogelijkheden om de ambities, opgaven en uitdagingen aan te gaan. Dit wegingskader bestaat uit de bestuurskracht en de financiële situatie. Dit ‘motorblok’ moet dus in staat zijn om Langedijk op langere termijn verder te brengen.

De conclusie is dat op het gebied van zowel bestuurskracht als financiën verbeteringen nodig zijn om dit te bewerkstelligen. In de navolgende vier toekomstscenario's nemen we dan ook telkens de vraag mee of en hoe binnen dit scenario de tekortkomingen in bestuurskracht en financiën kunnen worden opgevangen en ontwikkeld.

De paradox van decentralisatie en schaalvergroting

Om de resultaten voor de bestuurlijke toekomst van Langedijk te kunnen duiden, is het interessant om zicht te hebben op twee parallelle bewegingen in het openbaar bestuur, te weten die van het opschalen van gemeenten en die van het meer lokaal uitvoeren van taken in gemeenten.

De eerste beweging betreft het *opschalen* van gemeenten, bekend van de richtlijn van minister Plasterk vanuit het coalitieakkoord dat een 100.000+ gemeente het best in staat zou zijn om haar opgaven uit te voeren. Die richtlijn is inmiddels losgelaten. De vraag wat de beste omvang van een gemeente is, is sindsdien niet meer aan één getal opgehangen. Wel wordt schaalvergroting nog steeds gezien onder andere als antwoord op budgettaire opgaven, het bieden van (tegen)kracht aan grote organisaties waarmee wordt samengewerkt, het oplossen van grote maatschappelijke vraagstukken en de vraag naar specialistische inzet. Schaalvergroting kan door vergaande regionale samenwerking, en/of ambtelijke of bestuurlijke fusie.

De tweede beweging is die van het meer *lokaal uitvoeren* van taken door gemeenten. Een voorbeeld hiervan vormen de decentralisaties van taken van provincies en Rijk naar gemeenten. De achterliggende gedachte van het decentraliseren van taken op het gebied van het sociaal domein is onder andere dat gemeenten op lokaal niveau in staat zijn deze taken beter en goedkoper uit te voeren, bijvoorbeeld door maatwerk te leveren vanuit de lokale situatie en integraal te werken.

De paradox is dus dat gemeenten enerzijds lokaal maatwerk dicht bij de burger moeten leveren, maar anderzijds onder druk staan om zich steeds grootschaliger te organiseren.



Optie: Zelfstandigheid

Hoofdstuk 9

In dit hoofdstuk gaan wij in op de kansen en risico's van de optie zelfstandigheid. Welk ontwikkelperspectief is er als de gemeente Langedijk in haar huidige vorm blijft bestaan?



9.1 Wat verstaan wij onder zelfstandigheid?

Onder de optie zelfstandigheid verstaan wij min of meer een continuering van de huidige situatie. De gemeente Langedijk blijft in haar huidige vorm bestaan. Dat betekent een zelfstandige gemeente met een eigen gemeenteraad, college en een ambtelijk apparaat dat (soms in samenwerking) de uitvoering van taken voor eigen rekening neemt.

9.2 Kansen en risico's van zelfstandigheid

Zelfstandigheid betekent in het geval van Langedijk het blijven van een gemeente van kleine omvang. In de literatuur worden de volgende algemene kansen (mogelijke voordelen) en risico's (mogelijke nadelen) van kleinschaligheid genoemd:

KANSEN (MOGELIJKE VOORDELEN)

- Een kleine gemeente kan gemakkelijker maatwerk leveren. De gemeente wordt bijvoorbeeld geroemd in de regio voor haar aanpak van de jeugdzorg.
- Burgerparticipatie kan (nog meer) ingezet worden om ambities en opgaven het hoofd te bieden. In een kleine gemeente kan het gemeentebestuur mogelijk beter zien wat burgers beter zelf kunnen en willen (en deels aan hen overlaten).
- Kleinschaligheid kan een informatievoordeel opleveren: kleinere gemeenten hebben meer kennis van de lokale omstandigheden en kunnen daardoor doelmatiger optreden.
- Burgers kunnen zich bij een kleinschalig bestuur meer betrokken voelen.
- Gevoelsmatig wordt het behoud van identiteit van de dorpskernen regelmatig genoemd als voordeel van zelfstandigheid. Het is echter maar zeer de vraag of een dorp haar identiteit verliest als de gemeente intensiever samenwerkt met anderen, of zelfs ambtelijk of bestuurlijk fuseert.

RISICO'S (MOGELIJKE NADELEN)

- Er wordt onvoldoende bestuurskracht ontwikkeld om de ambities, opgaven en uitdagingen het hoofd te bieden.
- Er is geen ruimte (financieel dan wel in termen van organisatie).
- Een kleine gemeente is een kleine speler in de regio met geringe invloed.
- Een kleine gemeente heeft schaalnadelen. Sommige activiteiten, zoals de ontwikkeling van de omgevingswet, kunnen alleen effectief en doelmatig worden uitgevoerd bij een bepaalde minimale schaalomvang. De ambtelijke capaciteit van kleine gemeenten is beperkt en onvoldoende specialistisch.
- In een kleine gemeente is de 'bestuurlijke vijver' klein en vergoedingen relatief laag, waardoor het lastig kan zijn sterke bestuurders en raadsleden te vinden.

9.3 Te nemen stappen

Uit het wegingskader in de nulmeting in hoofdstuk 8 is gebleken dat de bestuurskracht voor de toekomst bij continuering van de huidige situatie onvoldoende is om de ambities, opgaven en uitdagingen waar Langedijk zich voor gesteld ziet, te realiseren.

Wij lopen hieronder de elementen langs van ambities, opgaven en uitdagingen aan de ene kant, en de bestuurskracht en de financiën aan de andere kant. Immers, zowel aan de kant van wat wordt gevraagd als aan de kant van het ‘motorblok’ kunnen maatregelen worden genomen om een duurzaam perspectief te bereiken. Door minder ambitieus te worden (in eigen ambities en de beantwoording aan opgaven) worden bestuurskracht en financiën minder op de proef gesteld. Aan de andere kant kunnen bestuurskracht en financiën worden versterkt om hoge(re) ambities en uitdagingen aan te gaan. Mits daar uiteraard mogelijkheden toe zijn.

9.3.1 Ambities, opgaven en uitdagingen

Voor de eerste maatregel geldt dat college en gemeenteraad het ambitieniveau kunnen verlagen en zo een natuurlijk evenwicht creëren tussen wat de gemeente wil en wat de gemeente kan. Zonder ingrepen ontstaat dit evenwicht ook, maar een ongecontroleerd proces is uiteraard ongewenst. Hier moet tevens worden aangetekend dat het ambitieniveau op een aantal beleidsterreinen de afgelopen jaren al is teruggeschoefd, zoals in beheer openbare ruimte en gemeentelijke dienstverlening.

Het verlagen van het ambitieniveau is een manier om de ambities van de gemeente meer in balans te brengen met het motorblok. Er zitten echter wel grenzen aan deze maatregel. De gemeente Langedijk opereert in een regio die ambtelijk en bestuurlijk in beweging is. Veel zaken worden samen opgepakt. Vanwege haar geringe omvang ten opzichte van andere gemeenten of blokken van gemeenten (de BUCH) is Langedijk minder in staat om de ambities van de regio te remmen of te temperen (als het dat al zou willen). Dit maakt de autonome ruimte om ambities te verlagen, beperkt. Ook zijn er opgaven, zoals toenemende vergrijzing en de omgevingswet, die de gemeente zal moeten oppakken, of ze dat nou wil of niet.

9.3.2 Meer bestuurskracht

Een tweede maatregel om een duurzaam perspectief te creëren bij zelfstandigheid, is het versterken van de bestuurskracht van de gemeente om op de lange termijn de ambities, opgaven en uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Dit vraagt om ontwikkeling op de vier vlakken van bestuurskracht. Tegen de achtergrond van de schets in de nulmeting belichten we deze vier vlakken:

Ontwikkelperspectief bestuur

Om de bestuurskracht te versterken bij zelfstandigheid is het nodig om de kwaliteit van het college op niveau houden en te verbeteren. Dit binnen de randvoorwaarden van de dominante krachten op dit vlak, zoals gemeentelijke omvang, bezoldiging bestuurders en de – niet unieke – onzekerheid van de vorming van colleges op basis van verkiezingsuitslagen. Desalniettemin is het altijd mogelijk om, bijvoorbeeld door scholing en ontwikkeltrajecten, te investeren in de kwaliteit van mensen.

Om de bestuurskracht van de *gemeenteraad* te versterken, geldt in hoge mate hetzelfde als voor het college. De ruimte om daadwerkelijk te beïnvloeden is klein en de afhankelijkheid van vaststaande zaken als de omvang van de raad, omvang van de gemeenschap en vergoeding voor de inzet. Toch zijn er perspectieven om de gemeenteraad aan strategische kracht te laten winnen. Training en coaching kunnen helpen om de professionaliteit (kennis van zaken, kaderstellende rolinvulling) van raadsleden te vergroten. Een bestuurlijke code of handvest kan de kwaliteit van handelen van de raad borgen. De raad is kritisch op de onderlinge omgang. Vertrouwen en elkaar iets gunnen zijn belangrijke elementen voor een bestuurskrachtige raad.

Met betrekking tot regionale samenwerking ervaart de raad weinig grip. Ontwikkelmogelijkheden met betrekking tot het versterken van grip op regionale samenwerking worden besproken onder de variant ‘regiegemeente’, maar zijn ook voor de variant zelfstandigheid van belang.

Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 kan geïnvesteerd worden in een uitgebreid inwerkprogramma en intensieve overdracht van kennis en dossiers. Daarnaast is het zinvol voor de nieuwe raad om te investeren in de ontwikkeling van een raadsprogramma. Een raadsprogramma is een geheel van inhoudelijke en procedurele afspraken tussen de raad en het college, en binnen de raad onderling. Het biedt zekerheid voor de komende periode over de wijze van omgang met elkaar, de kaderstellende rol van de raad, de belangrijkste onderwerpen die tijdens de raadsperiode moeten worden behandeld, de relatie met de regio, et cetera. Het raadsprogramma is het uitgangspunt voor het uitvoeringsprogramma van het college van burgemeester en wethouders.

Om de kwaliteit van het gemeentebestuur te versterken, is het tot slot van belang om het *samenspel tussen college en raad te verbeteren*. Dit samenspel wordt door de betrokkenen wisselend beoordeeld. Zoals gezegd, kunnen in een raadsprogramma inhoudelijke en procedurele afspraken tussen college en raad worden uitgewerkt.

Ontwikkelperspectief organisatie

Het taakniveau van gemeenten wordt complexer door nieuwe taken en ontwikkelingen. Dit geldt ook voor Langedijk. Om ook in de toekomst kwaliteit te kunnen leveren is het voor Langedijk als organisatie zaak hierop steviger te anticiperen. In de nulmeting gingen wij in op ontwikkelaspecten van de organisatie. De organisatie in de huidige vorm is kwetsbaar en voelt zich onder druk staan. De kwetsbaarheid uit zich onder meer in beperkt strategisch vermogen en de ontwikkelcapaciteit van nieuwe taken, maar ook de wijze van sturen op en realiseren van organisatiedoelen.

Ongeacht de keuze ten aanzien van de bestuurlijke toekomst, is het in alle scenario's wenselijk om het HR beleid tegen het licht te houden. Uit de benchmark blijkt dat er structureel wordt ingehuurd, bovenop de vaste formatie. Het omzetten van (een deel van) de inhuur naar vaste formatie kan winst opleveren in termen van inwerktijd, het opbouwen van institutioneel geheugen, et cetera. Door het HR beleid af te stemmen op de gemaakte keuzes en toekomstige taken, kunnen medewerkers zich ontwikkelen op de competenties die nieuwe taken vergen. In het geval van zelfstandigheid is het van belang om te investeren in het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie. Het vraagt investeringen in het ambtelijk apparaat om MT-leden hier echt voor vrij te spelen.

Ten aanzien van de kracht van de organisatie liggen er ook mogelijkheden in de regio. Door slim met buurgemeenten samen te werken kunnen lokaal resultaten worden geleverd. Een verdiepende vraag is in hoeverre de samenwerking kan worden verstevigd, zodat ook de kwaliteit op de ontwikkeling van strategische vraagstukken kan worden versterkt. Ten aanzien van de uitvoering van taken zou verdere regionale samenwerking uitkomst kunnen bieden. Hier wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreider op in gegaan.

Ontwikkelperspectief als regionale partner

Bij blijvende zelfstandigheid zal moeten worden geaccepteerd dat de invloed van Langedijk in de regio gering is. Qua inwoneraantal en financieel belang blijft zij een kleine speler. Tegelijkertijd worden veel zaken op regionaal niveau georganiseerd en moet Langedijk hierin mee. De ontwikkelopgave van de positie van de gemeente als partner is bij blijvende bestuurlijke zelfstandigheid dan ook gelegen in het op niveau houden van de kwaliteit van de ambtelijke en bestuurlijke inbreng. In dit licht is het dan ook van belang om het college en het ambtelijk apparaat te versterken. De ambtenaren kunnen de wethouders in positie brengen. Krachtige wethouders compenseren veel. Een uitstekende wethouder van een kleine gemeente met een

matig ambtelijk apparaat kan toch nog veel voor elkaar krijgen. Een matige wethouder van een grote gemeente met een goede ambtelijke organisatie krijgt nog steeds veel voor elkaar. Een matige wethouder van een kleine gemeente met een ondermaats ambtelijk apparaat lukt dat helaas niet.

Ontwikkelperspectief gemeenschap

Om de ambities van de gemeente te verwezenlijken en opgaven het hoofd te bieden, is de inzet en betrokkenheid van de gemeenschap – met maatschappelijke organisaties en ondernemers – onontbeerlijk. Daarnaast is het noodzakelijk om innovatief denken en handelen te stimuleren om oude patronen te doorbreken. Naast faciliteren is ook een stimulerende en verbindende rol van de gemeente nodig die aansluiting vindt bij bewoners en maatschappelijke organisaties. Uit de bewonersenquête blijkt dat hier winst te behalen valt.

De genoemde punten vragen om een politiek-bestuurlijk klimaat dat ruimte laat voor experimenten en creativiteit en tegelijkertijd kritisch de resultaten hiervan volgt. Een goed geëquipeerde gemeenteraad die kaders stelt en bestuurders controleert, en duidelijke aanspreekpunten vanuit de gemeente op de verschillende beleidsterreinen, zodat initiatieven van de gemeenschap sneller en makkelijker van de grond kunnen komen. Dit vraagt op ambtelijk niveau om het formuleren van een kennisagenda en het investeren in ambtelijke deskundigheid.¹²⁾ Tevens vraagt het om het evalueren en versterken van de positie van de dorpsplatforms. Ook het instellen van buurtbudgetten is een manier om burgers meer invloed te geven op de eigen leefsituatie.

9.3.3 Financieel perspectief

Een derde maatregel voor duurzame zelfstandigheid, is het versterken van de financiële positie van Langedijk. Deze is weliswaar verslechterd, maar is niet perspectiefloos. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 is de teruggang in het eigen vermogen geen ongecontroleerd bestuurlijk proces geweest. Het is duidelijk geworden dat de financiële positie niet grotendeels wordt veroorzaakt door verslechterde grondexploitaties. Hoewel op dit gebied risico's liggen en investeringen moeten worden gedaan, is een subtiele winst uit de grondexploitaties op termijn begroot. Indien Langedijk er in slaagt om de grondpositie af te wikkelen binnen de kaders van de per 1-1-2016 vastgestelde grondexploitaties, dan draagt dit ook een afname in zich van de schuldpositie die gelijk is aan de boekwaarde van actieve grondexploitaties. Dit vereist wel dat met financieel strategisch management en begrote investeringen wordt ingespeeld op de realisatie van inkomsten van deze grondposities.

Samenvattend heeft de gemeente Langedijk op financieel gebied drie grote opgaven:

1. Een structureel evenwichtige exploitatie waarbij het saldo van de inzet van reserves ten behoeve van de reguliere exploitatie over meerdere jaren nul wordt.
2. Het aansterken van de algemene reserve tot een hoogte die past bij de omvang van de grondexploitaties en de omvang van de daarbij te verwachten 'nog te realiseren opbrengsten' en 'nog te realiseren uitgaven'.
3. Financieel management dat gericht is op de (middel)lange termijn, waarbij nauwlettend het oog wordt gehouden op bestuurlijk gewenste balansverhouding (balanssturing).

De hieronder beschreven passages geven invulling aan de opgaven.

Er is verschil in de werkelijke en feitelijke meeropbrengst OZB. Het verschil dat tussen 2009 en 2015 is ontstaan, bedraagt 539.000 euro zoals in hoofdstuk 5 is te lezen. Ten aanzien van de aankomende jaren kan er voor worden gezorgd dat het verschil niet verder oploopt.

Een zelfstandige positie vergt een gezonde exploitatie. Een exact ombuigingsbedrag is niet te geven. Wel constateren we dat er in de periode 2009-2015 bewust met gemiddeld 2,3 mln. per jaar is ingeteerd op de reserves. Binnen de exploitatie, waarvan wij constateren dat deze deels met reserves wordt bekostigd, zijn beïnvloedbare maatregelen nodig die er toe leiden dat reguliere uitgaven met reguliere inkomsten worden bekostigd en niet verder wordt ingeteerd op reserves. Dit kan door het vergroten van inkomsten en/of het verlagen van uitgaven. We hebben enkele zoekrichtingen geïdentificeerd die hiervoor nader onderzocht kunnen worden:

- De onbenutte belastingcapaciteit van bijna 1.971.000,- euro (op basis van de begroting 2016) biedt de mogelijkheid tot het vergroten van inkomsten.
- De begrotingsanalyse laat enkele taakgebieden zien waarvan de uitkomsten opvallen in vergelijking met de referentiegroep. Hoewel hogere kosten volledig gerechtvaardigd kunnen zijn door hogere ambities en bewuste politieke afwegingen, zou nadere analyse inzicht kunnen bieden in de

mogelijkheid om uitgaven in de reguliere exploitatie te verlagen. De volgende taakgebieden die opvallen door afwijking in hogere kosten ten opzichte van de referentiegroep zouden hierop nader kunnen worden geanalyseerd. Hierbij zijn met name de niet wettelijke taken interessant, want meer beïnvloedbaar. De bevindingen zijn gebaseerd op de begroting van 2016. Het zou kunnen dat sinds de afronding van deze begroting reeds financiële beslissingen zijn genomen of ten aanzien van 2017 verdere maatregelen voorzien zijn met invloed op het saldo.

- a. Het saldo van 'Bestuursorganen' is € 2.349.000,-, 104% hoger dan gemiddeld.
- b. Het saldo van 'Burgerzaken' is € 1.505.000,-, 63% hoger dan gemiddeld.
- c. Het saldo van 'Brandweer en rampenbestrijding' is € 1.673.000,-, 21% hoger dan gemiddeld.
- d. Het saldo van 'Basisonderwijs, onderwijshuisvesting' is € 1.617.000,-, 54% hoger dan gemiddeld.
- e. Ditzelfde geldt voor 'onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs' met resp. € 509.000,-, 27% hoger dan gemiddeld.
- f. Het saldo van de totale groep 'Cultuur en recreatie' bedraagt € 6.093.000, 39% hoger dan gemiddeld in de referentiegroep. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het saldo van 'Sport' (€ 1.810.000,-, 66% hoger dan gemiddeld) en het saldo van 'Openbaar groen en openluchtrecreatie' (€ 2.909.000,-, 80% hoger dan gemiddeld)
- g. Het saldo van 'Afvalverwijdering en -verwerking' is € 2.328.000,-, 34% hoger dan gemiddeld.

- Sommige uitkomsten van het benchmarkonderzoek vallen op in vergelijking met de referentiegroep. Zonder hierover een waardeoordeel te vellen, hogere kosten kunnen immers volledig gerechtvaardigd zijn door bijpassende ambities, opgaven en uitdagingen, zou nadere analyse inzicht kunnen bieden in de mogelijkheid om uitgaven in de reguliere exploitatie te verlagen:

- a. Langedijk heeft minder formatie in het primaire proces dan andere gemeenten. Er wordt in het primaire proces wel meer ingehuurd dan

gemiddeld. Interessant is na te gaan of inhuur in de nabije toekomst op dit niveau nodig blijft.

- b. De gemeente heeft minder taken belegd bij derden dan gemeenten in de referentiegroep. Nuttig is te verkennen wat de invloed is van het beleggen van meer taken bij derden (zie ook de variant 'regiegemeente'), waarbij moet worden opgemerkt dat het uitbesteden van taken ook betekent dat regie moet worden gevoerd op de uitbestede taken. Het uitbesteden van taken betekent overigens niet per definitie een kostenverlaging.
- c. De volgende taakgebieden uit de benchmark met hogere apparaatskosten dan de referentiegroep zouden nader geanalyseerd kunnen worden:
 - Op het gebied van *Jeugd* worden hogere apparaatskosten (+109%) dan gemiddeld geconstateerd ten opzichte van de referentiegroep. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door hogere inhuurkosten. Duidelijk is dat Langedijk op dit gebied ook een hogere werklast heeft dan gemiddeld als gevolg van meer cliënten in de jeugdhulp, hetgeen een verklaring kan zijn voor de hogere kosten.
 - Op het gebied van *Verkeer, vervoer en wegen* constateren we 34% hogere apparaatskosten dan gemiddeld in de referentiegroep. Het verschil blijkt met name uit hogere kosten voor uitvoering van taken door derden.
 - Op het gebied van *Belastingen en WOZ* zijn de apparaatskosten 53% hoger dan gemeenten in de referentiegroep. Het verschil wordt met name verklaard door hogere kosten van de bij derden belegde taken.
 - Op het gebied van *Informatisering en Automatisering* worden de gemiddeld 6% hogere apparaatskosten met name verklaard door hogere kosten voor licenties.
 - De apparaatskosten op het gebied van *Directie en management primair proces* zijn 14% hoger dan gemiddeld in de referentiegroep. Dit verschil valt met name te verklaren door gemiddeld hogere inzet van formatie.

Hierboven gaan we uit van de financiële situatie in de zelfstandige variant vanuit de huidige situatie. Hierbij wordt niet uitgegaan van nieuwe taken en opgaven, die zich echter wel degelijk zullen voordoen. Het gaat hierbij onder meer om nieuwe decentralisaties, andere taken, en opgaven zoals ICT.

ontwikkelingen en de eisen die daaruit voortvloeien. In deze gevallen moet worden nagegaan hoe deze nieuwe taken kunnen worden bekostigd.



12) Zie ook het artikel 'Rijk geschakeerd; op weg naar de participatiesamenleving van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2014).

9.4 Ontwikkelmogelijkheden

| | |
|-------------------------------|---|
| Dienstverlening | De dienstverlening van de gemeente Langedijk is een belangrijke publieke waarde die zij levert aan haar inwoners en ondernemers. Onder druk van de financiën en de organisatorische capaciteit zijn de (aanvankelijk hoge) ambities in de afgelopen jaren reeds naar beneden bijgesteld. Tegelijkertijd komen opgaven op de gemeenten af, zoals digitalisering. De waardering door inwoners voor de voor de verschillende aspecten van dienstverlening is tamelijk hoog. Alleen proactieve dienstverlening en innovatie scoren aan de lage kant, waarbij proactiviteit als belangrijk aspect van dienstverlening wordt aangemerkt en innovatie niet. Gezien de huidige bestuurskracht en financiën en de klanttevredenheid is in het geval van duurzame zelfstandigheid behoud van het huidige niveau van dienstverlening een minimum vereiste. Dit is afhankelijk van de financiële ontwikkelingen. Afhankelijk van de maatregelen die worden genomen, kan het niveau van de dienstverlening verder worden ontwikkeld. |
| Voorzieningenniveau | Het voorzieningenniveau in Langedijk is hoog en bovendien gespreid over de meerdere kernen die de gemeente kent. Omdat het scenario zelfstandigheid alleen zal slagen met een financiële slag, komt ook de optie in beeld om te kijken welke voorzieningen efficiënter kunnen worden geboden. Uit de benchmark komt naar voren dat onder meer de kosten van cultuur en recreatie, en met name sport, hoger zijn dan in vergelijkbare gemeenten. Tegelijkertijd geven bewoners aan het belangrijk te vinden dat sport, zwembad, bibliotheek en kunst en cultuur worden aangeboden op het niveau van de gemeente (of zelfs het dorp). Inzetten op burgerparticipatie met stevige ondersteuning vanuit de gemeente kan een manier zijn om dit type voorzieningen zoveel mogelijk te behouden. |
| Beheer openbare ruimte | Het beheer van de openbare ruimte (wegen, gebouwen, groen) is in kwaliteitsniveau in de afgelopen jaren verlaagd. Nog steeds is sprake van hogere kosten dan gemiddeld, ondanks een lagere werklast (kwantiteit van wegen, et cetera). Een verdere verlaging van dit niveau zal echter leiden tot kapitaalvernietiging en toenemende ontevredenheid van inwoners. Bijvoorbeeld, onderhoud woonstraten en groen worden aangemerkt als de twee belangrijkste aspecten van beheer openbare ruimte, maar worden net zo veel positief als negatief beoordeeld. Het op peil houden van het huidige niveau van de openbare ruimte is dus noodzakelijk. Dit is mogelijk met het huidige motorblok, met de kanttekening dat verder bezuinigen op dit beleidsveld risico's met zich mee brengt. |
| Ruimtelijke kwaliteit | Het specifieke ruimtelijke karakter van Langedijk is niet afhankelijk van het bestuurlijke toekomstscenario. Wel is voor de ambities rond water een stevige investering nodig; sowieso is de vraag of deze ambitie in deze vorm haalbaar is. De ambities op het gebied van duurzaamheid en de ondersteuning van ondernemers zijn afhankelijk van slagkracht van de gemeente, en een intensieve samenwerkingsrelatie met maatschappelijke en bestuurlijke partners. De komende omgevingswet wordt volledig samen met Heerhugowaard ontwikkeld. De invoering van de omgevingswet zal investeringen vragen van de ambtelijke organisatie. Om te kunnen ontwikkelen zijn dus investeringen in het motorblok nodig. Om sneller een evenwicht te bewerkstelligen kunnen ambities verlaagd worden. Met opgaven als de omgevingswet gaat dit niet. |
| Zorginfrastructuur | De zorginfrastructuur in Langedijk is van de samenleving en de lokale overheid. Actief burgerschap (een ambitie en tevens uitdaging voor Langedijk) lijkt kansrijk gezien het sterke sociaal kapitaal. Het faciliteren en stimuleren van burgerparticipatie vraagt echter ook een investering van het ambtelijk apparaat. Op het gebied van de gedecentraliseerde taken werkt Langedijk intensief samen met omliggende gemeenten, met name met Heerhugowaard. Gezien de cijfers uit de begrotingsanalyse en benchmark zijn hier mogelijk kansen op het terugbrengen van de lasten. Voor innovatie, een van de ambities van de gemeente en de gemeenschap is denkkracht en ondernemingszin nodig vanuit de ambtelijke organisatie. Dit vraagt om investeringen in het ambtelijk apparaat en/of strategische samenwerking met partners. |
| Positie in de regio | Langedijk is voor vrijwel al haar taken (zeer) sterk afhankelijk van samenwerking met partners. Een zelfstandig Langedijk blijft relatief een kleine speler ten opzichte van de grotere gemeenten en blokken in de regio. Het vergt een grotere bestuurskracht en een sterkere financiële positie om desalniettemin een eigen positie te handhaven om daarmee de eigen belangen te borgen en bij te dragen aan het geheel. |
| Bestuurskracht | De bestuurskracht in een scenario van zelfstandigheid moet worden versterkt om de eigen ambities, opgaven en uitdagingen aan te gaan en de positie in de regio te versterken. De ontwikkelperspectieven op de vier aspecten van bestuurskracht hebben we hierboven geschetst. |
| Financiën | Het is voor Langedijk vanuit financieel perspectief mogelijk om zelfstandig te blijven bestaan, afgaand op de huidige onderzoeksbevindingen. Het is in deze variant wel nodig om inkomsten en uitgaven in de reguliere exploitatie in evenwicht brengen. Financieel management op grondexploitaties blijft nodig om later investeringen te kunnen verzilveren. Kostenbewust omgaan met nieuwe opgaven en prioriteren in geval van nieuwe ambities is raadzaam. Tevens is het raadzaam om de structurele financiële positie waar mogelijk robuuster te maken. |



Optie: Regiegemeente

Hoofdstuk 10

In dit hoofdstuk bespreken wij de optie 'regiegemeente', waarbij wij steeds uitgaan van een maximale regiefunctie (dus maximaal uitbesteden). Het ontwikkelen van business cases is nodig om een exact beeld te krijgen van de effecten van uitbesteding.



10.1 Wat verstaan wij onder regiegemeente?

Veel gemeenten willen regiegemeente worden, maar er bestaan uiteenlopende ideeën over wat een regiegemeente precies inhoudt. Wij nemen de definitie van regiegemeente uit het rapport van Seinstra Van der Laar over. Onder regiegemeente verstaan wij dus het volgende:

Een regiegemeente gaat de verbinding aan met verschillende externe partners en burgers om beleidsdoelen te bereiken en maatschappelijke vraagstukken op te lossen. De gemeente is nog altijd verantwoordelijk voor het beleid en beslist, stuurt en controleert voornamelijk op hoofdlijnen. De uitvoering wordt dusdanig georganiseerd dat de gemeente zelf niet langer de belangrijkste partij daarin is. De belangrijkste taken van een regiegemeente zijn: afbakenen, overzicht krijgen, beleidslijnen formuleren, samenwerking organiseren en verantwoording afleggen. Er zijn verschillende gradaties van regiegemeenten, afhankelijk van het aantal uitbestede taken. In dit hoofdstuk gaan wij steeds uit van een maximale regiefunctie.

10.1.1 Achtergronden bij regiegemeente

Berenschot hanteert voor de uitvoering van taken door derden de volgende definitie: *Dit betreft de taken die structureel zijn*

uitbested aan een externe of private partij of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Het gaat om taken die worden uitgevoerd door medewerkers die niet hiërarchisch worden aangestuurd binnen de gemeentelijke organisatie. In de benchmark, zo ook voor Langedijk, brengen we in beeld welke taken tegen welke kosten door derden worden uitgevoerd. Op basis hiervan zijn wij in staat om een vergelijking te maken met een ruime groep van gemeenten die wij eerder op dit gebied hebben onderzocht.

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

10.2 Kansen en risico's van een regiegemeente

In de literatuur worden de volgende algemene kansen (mogelijke voordelen) en risico's (mogelijke nadelen) van een regiegemeente genoemd:

| KANSEN (MOGELIJKE VOORDELEN) | RISICO'S (MOGELIJKE NADELEN) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Het zijn van een regiegemeente geeft een impuls aan de uitvoeringskracht; deze ligt nu immers grotendeels bij (krachtige en specialistische) derden Professionalisering en verminderen van kwetsbaarheid: door samenwerking met externe partijen wordt veel kennis gebundeld en is er keuze voor de meest geschikte organisatie/persoon per taakveld/domein. Grip op de inhoud ontstaat m.n. door de politiek-bestuurlijke sturing: toezicht, verantwoording, controle op de kaders en hoofddoelen Voor een gemeente die haar taken maximaal uitbesteedt, vermindert de overhead door een beperkt ambtelijk apparaat en veel uitbesteding en verzelfstandiging van taken. De gemeente kan kosten besparen door bij uitbesteding te profiteren van concurrentie bij het bedrijfsleven of van lagere kosten door de inzet van maatschappelijke instellingen. Op taakniveau bestaat besparingspotentieel door schaalvoordelen en stroomlijnen processen. Het beleggen van de uitvoering bij partijen buiten de gemeente kan de couleur locale in stand houden als deze partijen geselecteerd worden op een lokaal profiel. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente wordt afhankelijk van partijen buiten de gemeente om uitvoering en/of (een deel van) beleid tot stand te brengen; ze heeft minder keuzevrijheid, omdat een deel hiervan nu bij andere organisaties ligt De bestuurlijke en ambtelijke aansturing wordt complexer en minder direct. Doordat meerdere organisaties aan de uitvoering werken wordt de verantwoording diffuser. Integrale aanpak (totaaloverzicht en samenhang) is lastig vanwege taken die worden uitgevoerd door verschillende organisaties. De herkenbaarheid/nabijheid van de gemeente kan in het geding komen doordat taken bij verschillende organisaties worden belegd. Efficiency kan (deels) verloren gaan door 'coördinatie-last' en risico-opslag vanuit contractpartij. |

10.3 Te nemen stappen

Langedijk werkt reeds op (zeer) veel gebieden samen met partners in de uitvoering van haar taken. Met name met Heerhugowaard is een sterke samenwerking op huidige gebieden (bijvoorbeeld de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein) en toekomstige opgaven (bijvoorbeeld de invoering van de omgevingswet).

10.3.1 In hoeverre is Langedijk nu een regiegemeente?

Gemeenten organiseren steeds vaker belangrijke en financieel omvangrijke taken in regionaal verband. Belangrijke taken op onder andere het sociaal, fysiek en veiligheidsdomein lopen (deels) via deze verbanden. Voor sommige gemeenten loopt inmiddels meer dan 50% van de begroting via verbonden partijen.

Wanneer we met behulp van de onderzoeksresultaten kijken naar de apparaatskosten van gemeente Langedijk zien we ten aanzien van de variant 'regievoering' het volgende:

- Uit het benchmarkonderzoek blijkt dat Langedijk in het primaire proces (diensten en voorzieningen geleverd aan burgers) minder taken belegd heeft bij derden (42%) dan gemiddeld in de referentiegroep (44%). Ook in de overhead (sturing en ondersteuning) heeft Langedijk minder taken belegd bij derden (3%) dan gemiddeld in de referentiegroep (9%).

- In het primaire proces wordt 35% minder formatie (-1,6 fte) op de taak regie/contractmanagement ingezet dan door gemeenten in de referentiegroep.
- Op sommige takenclusters wordt relatief veel door derden uitgevoerd (o.a. Sport, Verkeer vervoer en wegen) op andere clusters relatief weinig (bijvoorbeeld cluster Jeugd).
- Het cluster Belastingen en WOZ laat zien dat Langedijk op dit gebied 94% van de taken door derden laat uitvoeren ten opzichte van 42% door de referentiegemeenten. De kosten per inwoner zijn 53% hoger en de hoogste van alle gemeenten in de referentiegroep. Hier valt niet uit te concluderen dat de taak Belastingen en WOZ duurder is geworden sinds Langedijk deze taak heeft belegd bij Cocensus. Om dit verder uit te diepen is nader onderzoek op basis van de toen opgestelde business case noodzakelijk.

Op basis van het bovenstaande blijkt dat er voor Langedijk nog mogelijkheden zijn om zich verder te ontwikkelen tot regiegemeente. Hierbij moet worden opgemerkt dat het uitbesteden van taken aan derden niet per definitie leidt tot lagere kosten voor de uitvoering van die taken. Overigens hoeft kostenbesparing ook niet het hoofdargument te zijn om een taak uit te besteden. Het kan ook de kwetsbaarheid verminderen en de kwaliteit verbeteren. Bij het bepalen welke taken eventueel in

aanmerking komen voor uitvoering door derden zou dus zowel vanuit het perspectief van bestuurskracht als vanuit financieel perspectief gezamenlijk moeten worden overwogen. Een belangrijk aspect is de invulling van regie- en contractmanagement. Een regiegemeente zijn vraagt om vaardige regisseurs met andere competenties dan ambtenaren die in een meer uitvoerende rol opereren. Tevens is het van belang te benoemen dat het eventueel uittreden uit bestaande samenwerkingsverbanden kan leiden tot frictiekosten.

10.3.2 Ambities, opgaven, uitdagingen

Ook binnen het scenario van een regiegemeente geldt dat aan de ambities, opgaven en uitdagingen moeten kunnen worden beantwoord door voldoende bestuurskracht en financiële slagkracht. Ook hier kunnen college en gemeenteraad het ambitieniveau verlagen om zo een natuurlijk evenwicht te creëren tussen wat de (regie)gemeente wil en wat de gemeente kan. Ook hier is de regionale omgeving van belang; nog meer dan bij zelfstandigheid in de huidige vorm. Een regiegemeente voert weliswaar regie, maar staat in een andere verhouding tot de (co)creërende partners dan een 'gewone' gemeente. De ambities, opgaven en uitdagingen gaan gemeente en partners samen aan. Het bijstellen van ambities wordt een zaak van overleg.

10.3.3 Bestuurskracht

Een belangrijk aandachtspunt van het scenario regiegemeente, is welk effect deze optie heeft op de bestuurskracht. Hoe kan invloed worden uitgeoefend op de kwaliteit en continuïteit van de geleverde diensten en producten; hoe blijft Langedijk een gelijkwaardige samenwerkingspartner en hoe kan het bestuur krachtig naar buiten treden? Om zich (verder) te ontwikkelen in de richting van een regiegemeente, moeten daarbij de volgende richtingen worden meegenomen:

Ontwikkelperspectief bestuur

Bij een regiegemeente krijgen raad en college een uitdagende rol als opdrachtgever naar respectievelijk het college en de ambtelijke organisatie.

Een ervaren aandachtspunt van taken laten uitvoeren door derden is dat democratische controle op de uitvoering lastiger is. Vanuit het college sturen op uitvoering van taken door anderen is niet altijd gemakkelijk, zeker wanneer voor de betreffende taak de gemeente een kleinere speler in het groter geheel is. Een relatief kleine gemeente in een landschap van grotere samenwerkingsverbanden zou er verstandig aan doen om op één of enkele thema's actief in te zetten en op andere thema's meer volgend mee te doen. Daarbij liggen de eigen specifieke ambities van Langedijk voor de hand.

Huidig beleidskader samenwerking

College en raad hebben reeds stappen gezet in systematisch nadenken over samenwerking met derden. In 2013 bracht het college een Nota verbonden partijen uit. Hierin wordt de volgende lijn gehanteerd als het gaat om het aangaan van samenwerkingsverbanden: Tot samenwerking wordt besloten op basis van een afweging of de samenwerking de meest doelmatige en doeltreffende oplossing is om publieke belangen te dienen. Hierbij gelden als criteria:

- Samenwerking leidt tot kostenreductie bij de uitvoering van taken.
- Samenwerking draagt bij aan beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid, sociaal beleid ruimtelijke ontwikkeling, wonen en werken, en dienstverlening.
- Op het terrein van dienstverlening leidt samenwerking tot gelijke of betere dienstverlening tegen een lager of tenminste gelijk tarief.

De gemeenteraad bracht eind 2012 een raadsnota uit (Samen werken aan Langedijk) over samenwerking. Vertrouwen wordt daarin als belangrijk(st)e factor genoemd. Verder formuleert de Raad, naast de bovengenoemde criteria van het college, drie toetsingscriteria:

- Bij samenwerking dient er focus te zijn op het perspectief en het belang van de Langedijkers. De raad vindt het belangrijk dat de burger de gemeente kent en de gemeente de burger kent. Dat betekent onder meer dat loketten gelokaliseerd in Langedijk moeten zijn. Wel is het denkbaar dat back-officetaken 'op afstand' van Langedijk gelokaliseerd zijn.
- Beleid en regie moeten goed zijn ingeregeld in nieuwe samenwerkingsvormen. Steeds moet vooraf duidelijk zijn waar de gemeente op wil sturen en wat er moet worden gemonitord.
- De Raad wil altijd zicht hebben (om daarmee greep te kunnen houden) op de inhoud, de kosten en de kwaliteit van het samenwerkingsinitiatief.

Ook de *gemeenteraad* zal ervaren dat zijn positie anders wordt. Dat geldt voor een regierol (op afstand) richting maatschappelijke organisaties en contractpartners, én richting gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De afgelopen jaren is er in Nederland uitgebreid gediscussieerd over de rol van de gemeenteraad bij de groeiende hoeveelheid samenwerkingsverbanden. Veel gemeenteraden ervaren dat ze te weinig grip op samenwerking hebben. Dit is aanleiding geweest voor meerdere publicaties en rekenkameronderzoeken. Onder andere de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft hierover geadviseerd. Uit bijna alle publicaties komt enerzijds naar voren dat de vraag naar democratische legitimiteit binnen de huidige wetgeving niet geheel weggenomen kan worden. Wie samenwerkt, moet invloed delen. Op het niveau van het samenwerkingsverband is er geen ruimte voor formele politieke besluitvorming. Anderzijds komt uit deze publicaties naar voren dat raden de mogelijkheden die er zijn om sturing en beheersing te versterken vaak nog niet optimaal benutten. Die mogelijkheden voor versterking van de invloed van de raad zijn er wel, maar vragen om keuzes. Daarvoor is een krachtig beeld nodig van de inhoudelijke, eigen ambities die de raad voor zijn gemeente wil bereiken. De raad stuurt op de onderwerpen die hij het belangrijkste vindt en samenwerkingen waar hij prioriteit aan geeft. Het kan zelfs zo zijn dat een onderwerp dermate belangrijk is, dat de gemeente zelf de lead neemt om zodoende meer invloed en grip te hebben op het realiseren van doelen. Politiek gezien kan de raad vanuit al zijn informatie (de raad heeft recht om alles te vragen aan een gemeenschappelijke regeling) al zijn middelen (tot en met de vertrouwenskwestie aan toe) gebruiken om invloed op het eigen lid van het bestuur uit te oefenen. Daarnaast moeten zowel binnen afzonderlijke raden als informeel op regionaal niveau kennis en aandacht georganiseerd worden. Ook het organiseren van politieke gezamenlijkheid op regionaal niveau is cruciaal voor grip.

Ontwikkelperspectief organisatie

Reeds in eerdere rapporten over Langedijk is geïnventariseerd welke consequenties de ontwikkeling naar een regiegemeente zal hebben op haar gemeentelijke organisatie. Door uitbesteding en verzelfstandiging, co-creatie en coproductie wordt de gemeentelijke organisatie kleiner. Een flexibele manier van besturen en organiseren vraagt om een innovatieve organisatievorm en cultuur: een kleine, flexibele netwerkorganisatie waarbij veel in wisselende teams wordt gewerkt en overleg plaatsvindt met externe partijen.

Een regiegemeente kan een impuls geven aan de uitvoeringskracht (deze ligt nu immers grotendeels bij (krachtige en specialistische) derden), maar impliceert een kleine en hoogwaardige

ambtelijke kern met medewerkers die als regisseurs optreden met andere competenties (formuleren gewenste resultaten, maken van goede procesafspraken en hierop regisseren) dan beleidsmedewerkers en –uitvoerders. Dit vraagt om competentieontwikkeling (investeren in training en opleiding) van de huidige medewerkers of om het aantrekken van nieuwe hoger opgeleid personeel. Kijkend naar de benchmarkcijfers is de verwachting dat er minder formatie in lage loonschalen zal worden ingezet dan nu het geval is, maar dat de formatie in hogere loonschalen iets zal stijgen. Dit leidt tot extra opleidingskosten, frictiekosten om de uitstroom van bestaande contracten te kunnen bekostigen en potentieel tot hogere salariskosten. Bovendien kunnen er extra projectkosten worden verwacht en zal Langedijk contracten moeten aangaan met een risico-opslag.

Ontwikkelperspectief partner

De ontwikkelopgave van de positie als partner is in een scenario van regiegemeente om een hoge kwaliteit van de ambtelijke en bestuurlijke inbreng te hebben, ingesteld op het aankunnen van de eigen ambities, opgaven en uitdagingen vanuit een samenwerkende regierol. Omdat Langedijk nog meer dan nu afhankelijk zal zijn van derden, is het des te meer van belang dat de collegeleden (wethouders) in een sterke positie zitten. Ook de financiële inbreng zal solide moeten zijn.

Ontwikkelperspectief gemeenschap

Het zijn van een regiegemeente betekent dat de gemeente ook meer (al dan niet betaald) zal overlaten aan de gemeenschap. Dit wordt ook wel genoemd ‘van zorgen voor naar zorgen dat’. De sterke gemeenschap van Langedijk lijkt een dergelijke uitdaging aan te kunnen, gezien een aantal initiatieven dat nu reeds onafhankelijk(er) van de gemeente tot stand komt. Om actief burgerschap tot bloei te laten komen, is echter ook inzet van de gemeente nodig. De gemeente faciliteert, stimuleert en regisseert. De ontwikkelperspectieven die bij het scenario ‘zelfstandigheid’ al aan de orde zijn gekomen, zijn zeker ook voor het scenario ‘regiegemeente’ van belang.

10.3.4 Financieel perspectief

Vanuit financieel perspectief kan de verdere ontwikkeling van Langedijk als regiegemeente mogelijke voordelen bieden. Dit zou in geval van de keuze voor deze variant verdiepend onderzocht moeten worden. Een voordeel zou kunnen zijn dat gezamenlijke inkoop van producten en diensten door derden leidt tot lagere apparaatskosten. Denk in de situatie van Langedijk bijvoorbeeld aan de inkoop van ICT licenties, maar ook aan de inhuur van tijdelijk personeel.

Hoewel de zelfstandigheidsvariant zich hier ook prima voor leent, kan regionale samenwerking leiden tot uitwisseling van kennis en capaciteit, waardoor inhuurkosten mogelijk lager uitvallen. Ook is het slim benutten van specialistische kennis in de regio een potentieel ontwikkelpunt. Specialismen zouden tussen gemeenten onderling stevig kunnen worden ingezet. Gemeente X verzorgt dan specialisme A voor de regio, gemeente Y verzorgt specialisme B, et cetera. Dit zou voor Langedijk interessant kunnen zijn voor de ontwikkeling van nieuwe taken en kan ook op het gebied van bestuurskracht voordelen bieden.

Wanneer meer taken worden uitbesteed, is het vanuit financieel perspectief nodig dat daarop regie wordt gevoerd op basis van

goede vastgelegde afspraken. Ook is het nodig dat binnen de eigen organisatie geen formatie op de betreffende taakuitvoering dubbel wordt ingezet. Het financieel effect zou dan immers niet worden gerealiseerd. Wel moet rekening worden gehouden met extra kosten om te komen tot een regiegemeente en die rol goed te vervullen. De aansturing van externe uitvoering is complexer, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De complexiteit kost inzet en dus geld dat beschikbaar moet worden gesteld.

Een aandachtspunt bij het meer of anders uitbesteden van taken is dat eventuele bestaande contracten en samenwerkingsverbanden op het betreffende taakgebied in financieel-juridische zin goed worden afgesloten.

10.4 Ontwikkelmogelijkheden

| | |
|-------------------------------|---|
| Dienstverlening | De dienstverlening door de gemeente Langedijk kan in het scenario van regiegemeente (nog meer) uitbesteed en op afstand worden gezet. Dit kan de kwaliteit, met name waar het gaat om specialistische dienstverlening, ten goede komen. |
| Voorzieningenniveau | De voorzieningen in Langedijk worden in het (maximale) scenario van regiegemeente bekeken op de mogelijkheid van uitplaatsing en/of uitbesteding. |
| Beheer openbare ruimte | Het beheer van de openbare ruimte wordt nu door de gemeentelijke organisatie zelf uitgevoerd. In het scenario van regiegemeente kan de mogelijkheid worden onderzocht om deze taak uit te besteden, waarbij tegen een vaste uit te onderhandelen prijs een zeker kwaliteitsniveau wordt geboden. Uitbesteden kan een kostenbesparing met zich mee brengen, maar dit is niet per definitie het geval. Uit onze benchmarkcijfers blijkt dat sommige gemeenten goedkoper zijn terwijl zij taken uitvoeren, terwijl andere gemeenten goedkoper zijn door taken uit te besteden. |
| Ruimtelijke kwaliteit | Het specifieke ruimtelijke karakter van Langedijk is niet afhankelijk van het bestuurlijke toekomstscenario. Wel is bij veel onderwerpen reeds sprake van intensieve samenwerking in de regio. |
| Zorginfrastructuur | Op sociaal terrein wordt in het scenario van regiegemeente nog eens gekeken naar mogelijkheden om meer over te laten aan de samenleving. Veel wettelijke taken van de gemeente in het sociaal domein zijn reeds uitbesteed aan externe partijen. |
| Positie in de regio | Langedijk werkt reeds intensief samen in de regio. Net zoals in het scenario van zelfstandigheid in de huidige vorm, blijft Langedijk relatief een kleine speler ten opzichte van de grotere gemeenten en blokken in de regio. Het vergt een grotere bestuurskracht en een sterkere financiële positie om desalniettemin een eigen positie te handhaven om daarmee de eigen belangen te borgen en bij te dragen aan het geheel. |
| Bestuurskracht | De bestuurskracht in een scenario van regiegemeente moet worden versterkt om de eigen ambities, opgaven en uitdagingen in een sterke regierol aan te gaan en ook de positie in de regio te versterken. De ontwikkelperspectieven op de vier aspecten van bestuurskracht zijn hierboven beschreven. |
| Financiën | De gemeente als regiegemeente in de meest verregaande variant heeft relatief weinig taken in huis en heeft deze uitbesteed aan samenwerkingsverbanden of bedrijven. Een misverstand is te denken dat uitbesteden per se leidt tot kostenverlaging. Het loont daarom om op taakniveau verdiepend na te gaan welke taken voor uitbesteding in aanmerking komen <i>of</i> juist inbesteden van taken in geval van uitvoering van taken namens derden. Wanneer meer taken worden uitbesteed, leidt dit tot meer regievoering. |

Optie: Ambtelijke fusie

Hoofdstuk 11

In dit hoofdstuk gaan wij in op een toekomst van Langedijk, waarbij het ambtelijk apparaat fuseert met dat van een of meerdere andere gemeenten, maar de gemeente Langedijk als bestuurlijke entiteit blijft bestaan. Wij geven voor zover mogelijk een beeld van deze toekomstmogelijkheid, maar merken op dat veel variabelen gezamenlijk worden ingevuld en hierdoor nog niet helder zijn. Verdere invulling is dan ook afhankelijk van te ontwikkelen business cases.



11.1 Wat verstaan wij onder ambtelijke fusie?

Bij een ambtelijke fusie gaat het om een samenwerking waarbij de gemeenten politiek-bestuurlijk zelfstandig blijven met een eigen gemeenteraad, een eigen college van B&W, een eigen griffie(r) en een gemeentesecretaris en eventueel (kleine) regiefunctie. Niet het gemeentebestuur, maar alleen het ambtelijk apparaat wordt opgeschaald: deelnemende gemeenten brengen al hun bedrijfsvoeringsmiddelen en personeel (fysiek) onder in een aparte entiteit. De gemeentebesturen zijn eigenaar en treden op als opdrachtgever. Deze vorm speelt steeds meer in Nederland: anno 2017 telt Nederland tegen de twintig ambtelijke fusieorganisaties, in uiteenlopende verschijningsvormen, waarin opgeteld meer dan veertig gemeenten participeren.

11.1.1 Achtergronden bij ambtelijke fusie

Grofweg kunnen twee vormen van ambtelijke fusies worden onderscheiden:

1. *De 'klassieke' ambtelijke fusie*, waarbij gemeenten hun volledige ambtelijke capaciteit bundelen in een aparte juridische entiteit. De 'klassieke' ambtelijke fusie wordt uitsluitend juridisch vormgegeven op grond van de Wet

gemeenschappelijke regelingen (Wgr), in de vormen met rechtspersoonlijkheid: het openbaar lichaam (geleed bestuur: Algemeen en Dagelijks Bestuur) of de bedrijfsvoeringsorganisatie (ongeleed bestuur). Sinds de introductie van de juridische vorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie in de aangepaste Wgr van januari 2015, heeft deze juridische basis bij nog te vormen ambtelijke fusieorganisaties vaker de voorkeur. Ook enkele bestaande ambtelijke fusieorganisaties – gebaseerd op het openbaar lichaam – overwegen over te stappen op de bedrijfsvoeringsorganisatie of zijn daartoe overgegaan.

2. *Het 'gastheermodel'*, waarbij een of meer kleinere gemeenten hun ambtelijke capaciteit onderbrengen bij de grote centrumgemeente. Het gastheermodel wordt juridisch vormgegeven via de privaatrechtelijke weg of via de publiekrechtelijke weg in een vorm die géén rechtspersoonlijkheid kent: de centrumregeling.

Samen sterker, maar toch apart (2016): onderzoek naar de motieven, doelstellingen en effecten van ambtelijke fusie

In 2016 heeft het organisatiebureau Seinstra Van der Laar een rapport gepresenteerd naar de motieven van gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie, hun doelstellingen daarmee en de effecten van dit samenwerkingsmodel op de participerende autonome gemeenten. Seinstra Van der Laar stelt vast dat het model van ambtelijke fusie sterk aan populariteit heeft gewonnen. Die constatering sluit aan bij het feit dat het model zich tot op heden nog nooit, tenzij bedoeld aan de voorkant, heeft doorontwikkeld tot een bestuurlijke fusie. Het model van de ambtelijke fusie lijkt vooral tot politiek-bestuurlijke en ambtelijke 'rust' te leiden.

De participerende autonome gemeenten zien dat recht wordt gedaan aan hun motieven voor het aangaan van een ambtelijke fusie. Belangrijk gegeven is dat de beleidsvrijheid van de autonome gemeenten formeel en technisch bezien in tact blijft. Niettemin bestaat met name op plaatsen waar de natuurlijke verbinding tussen de participerende gemeenten gering is en/of waar de ambtelijke fusieorganisatie qua aansturingmodel op afstand is geplaatst soms (een bestuurlijk gevoelen van) een ambtelijke druk op beleidsharmonisatie.

Ambtelijke fusieorganisaties blijken in staat om de kwaliteit van dienstverlening aan gemeentebesturen te verhogen, om de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en ondernemers te innoveren en verbeteren, om bedrijfsvoeringslasten (sterk) te reduceren, om de kwetsbaarheid evident te verminderen en vooral ook om de (strategische) positie van de individuele gemeenten en van de gemeenten tezamen in de grotere regio te versterken.

De prijs die de participerende autonome gemeenten voor deze 'winst' betalen is het feit dat het model van de ambtelijke fusie een aantal complicerende factoren in zich heeft. Het model van de ambtelijke fusie kan om diverse redenen 'afdrijven' van de individuele gemeentebesturen, waardoor 'wij-zij-verhoudingen' kunnen ontstaan en de binding tussen ambtelijke organisatie en lokale gemeentebesturen en gemeenschappen onder druk kan komen.

Daaraan gerelateerd wordt geconstateerd dat het voor de continuïteit van en de (politiek-bestuurlijke) saamhorigheid rondom de ambtelijke fusieorganisatie van groot belang is dat de participerende autonome gemeentebesturen een sterke natuurlijke, cultuur-historische en geografische verbinding met elkaar hebben. Ambtelijke fusies tussen gemeenten die het aan deze natuurlijke binding ontbreekt, die tot stand zijn gekomen omwille van de gemeenschappelijke vijand (herindeling of grote stad), of tussen gemeenten die in het geval van een bestuurlijke fusie voor (een) andere partnergemeente(n) zouden hebben gekozen, staan veel meer onder druk.

Volgens het onderzoek is en blijft het natuurlijk altijd een politiek-bestuurlijke afweging om – in een politieke context waarin bestuurlijke fusie onhaalbaar is – de ambtelijke fusie al dan niet te willen omarmen en daarbij de potentiële neveneffecten ervan bewust te accepteren en/of te anticiperen op de beheersing ervan.

11.2 Kansen en risico's van een ambtelijke fusie

In de literatuur worden de volgende algemene kansen (mogelijke voordelen) en risico's (mogelijke nadelen) van een ambtelijke fusie genoemd:

| KANSEN (MOGELIJKE VOORDELEN) | RISICO'S (MOGELIJKE NADELEN) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Door schaalvergroting en krachtenbundeling wordt ruimte geboden voor versterking van de strategische beleids- en ontwikkelcapaciteit en innovatiemogelijkheden. Politiek-bestuurlijk blijft gemeentelijke kleur (keuzevrijheid) in tact voor het beleid. Schaalvergroting versterkt de positie in de regio. Ambtelijke fusie leidt tot professionalisering (kennisdeling, specialisatie, competentieontwikkeling) op zowel de ondersteunende taken als het primair proces. Door krachtenbundeling zal de kwetsbaarheid afnemen (minder eenpitters). Via het Bestuur en door de gemeentesecretarissen wordt controle gehouden op de bedrijfsvoeringsmiddelen De identiteit (zichtbaarheid) en nabijheid van een gemeente kan onveranderd blijven (voor wat betreft bestuur, communicatie-uitingen, aanspreekpunt) mits goed georganiseerd (lokale frontoffice, behoud gemeentelijk logo, etc.) | <ul style="list-style-type: none"> Meer (gevoelen van) afstand tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur. Ten aanzien van bedrijfsvoering (personeel, ICT, huisvesting, faciliteiten) geldt gezamenlijkheid; hierop zelfstandig ingrijpen in de (gezamenlijke) ambtelijke organisatie kan niet meer en hierover zullen dus vooraf heldere afspraken moeten worden gemaakt. Gemeentelijke kleur kan op beleidsrijke taken (gevoelsmatig) onder druk komen en er is sprake van verlengd lokaal bestuur op gemeentelijke taken (hoewel programmagelden achterblijven in gemeenten) De nabijheid van inwoners en de 'eigen' gemeente moet van te voren goed georganiseerd worden Ten behoeve van de werkzaamheid voor de medewerkers, kan er druk vanuit AFO ontstaan voor bestuurlijke beleidsafstemming; werkt efficiënter De ervaring leert dat bijna alle ambtelijke fusie-organisaties bij aanvang een taakstelling meekrijgen van 7 tot 10% van de begrotingsomvang (op bedrijfsvoeringslasten) om de incidentele projecten frictiekosten terug te verdienen en om taakstellingen in eigen huis te realiseren. Dit levert het gevaar op dat potentiële voordelen van de ambtelijke fusie teloor gaan. |

11.3 Te nemen stappen

Langedijk werkt reeds op (zeer) veel gebieden samen met partners in de uitvoering van haar taken. Met name met Heerhugowaard is een sterke samenwerking op huidige gebieden (bijvoorbeeld de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein) en toekomstige opgaven (bijvoorbeeld de invoering van de omgevingswet). Met Alkmaar en Heerhugowaard ligt er een geschiedenis in de ontwikkeling van een Shared Service Centrum op een aantal (ondersteunende) taken. Deze vorming is destijds niet doorgezet.

Hieronder gaan wij in op een aantal elementen die in de gedachtevorming over een ambtelijke fusie kunnen worden meegenomen.

11.3.1 Ambities, opgaven, uitdagingen

Ook binnen het scenario van een ambtelijke fusie staan de eigen ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeente Langedijk centraal. Het gaat er immers telkens om, om het beste tot stand te brengen voor het gebied en de gemeenschap Langedijk. In het scenario van ambtelijke fusie is de vooronderstelling dat deze ambities, opgaven en uitdagingen beter kunnen worden aangegaan met een grotere ambtelijke organisatie, waarbij de bestuurlijke kant intact blijft. Het 'motorblok', dus de bestuurskracht en de financiën, kunnen zo aan kracht winnen.

Bij de vorming van en deelname aan een ambtelijke fusie-organisatie is het zaak om de eigen ambities, opgaven en

uitdagingen goed op het netvlies te zetten en te houden. Niet de vorming van een gezamenlijke organisatie is het uiteindelijke doel, maar het voldoen aan de maatschappelijke opgaven. Met een eigen strategische visie kan de gemeente identificeren wat zij wil realiseren; de eigen beleidsvisie(s) en eigen programma-begroting volgen daaruit. De meerwaarde die met de ambtelijke fusie-organisatie wordt behaald, is dan de uitkomst van een weloverwogen keuze om winst te behalen door middel van deze organisatie boven het handhaven van een eigen ambtelijke organisatie. Die winst, zeker op financieel gebied, is overigens groter als ook in de beleids sfeer zo veel mogelijk wordt gelijkgeschakeld tussen de betrokken gemeenten. Een ambtelijke fusie-organisatie staat weliswaar in gelijke mate dienstbaar aan alle deelnemende gemeenten, maar toch staan deze gemeenten in een andere, intensievere verhouding tot elkaar dan daarvoor.

11.3.2 Bestuurskracht

Een mogelijk winstpunt en dus belangrijke vraag rond het scenario ambtelijke fusie, is welk effect deze optie heeft op de bestuurskracht. Daarbij moeten de volgende richtingen worden meegenomen:

Ontwikkelperspectief bestuur

Bij een ambtelijke fusie krijgen de raad en met name het college een uitdagende rol als opdrachtgever naar de nieuwe ambtelijke fusie-organisatie. Colleges en gemeenteraden van de partnergemeenten blijven bestaan; zij geven opdrachten en doen aan

planning & control. Het dualisme blijft in tact en de lokale politieke democratie blijft volledig overeind. De gemeenteraad kan het college kaders meegeven. Zij houdt budgetrecht over de gemeentelijke begroting, verkrijgt de ruimte om het budget van de werkorganisatie vast te stellen en wordt via de planning- en controlecyclus door het college betrokken.

Niet alleen binnen de gemeente is sprake van een andere opzet van overleg en afstemming; ook tussen de bestuurlijke organisatie (die immers intact blijft) en de ambtelijke fusie-organisatie, en tussen de deelnemende gemeente onderling is intensieve afstemming noodzakelijk op bestuurlijk of ambtelijk niveau over gemeenschappelijke, veelal strategische beleidsthema's en in samenhang daarmee de bedrijfsvoeringsaspecten. Daarbij is het element onderling vertrouwen tussen de deelnemende gemeenten van niet te onderschatten belang.

Het college blijft bestaan en ook de gemeentesecretaris blijft die van Langedijk. In de bestaande praktijk zijn er verder in den lande verschillen in de uitwerking van 'grip', regie en sturing. Dit komt veelal tot uiting in het al dan niet in de eigen gemeente onderbrengen van bijvoorbeeld bestuurlijk adviseurs en beleidsregisseurs. Het is mogelijk dat het gemeentebestuur in álles wordt ondersteund vanuit de nieuwe fusie-organisatie (tot in het opdrachtgeverschap aan deze organisatie aan toe), maar er kan ook voor worden gekozen om een ambtelijk-strategische en ondersteunende staf ten behoeve het college en de secretaris te handhaven die rechtstreeks binnen de gemeente Langedijk blijft. De wethouder kan immers minder makkelijk bij een ambtelijke dienst binnen lopen. Een eigen bestuursstaf kan, want de gemeente blijft immers als juridische entiteit bestaan.

Het behoud van de lokale democratie maakt dat de *gemeenteraad* in positie blijft om vanuit het lokaal belang op te treden als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Het lokaal beleid krijgt ruimte in de afweging. Daarbij zij wel aangetekend dat de gemeente in de realisatie van ambities, opgaven en uitdagingen nu afhankelijk is geworden van een gedeelde organisatie. De beschikbaarheid van deze organisatie zal omschreven zijn in (proces)afspraken; de gemeenteraad van Langedijk is niet de enige 'klant'. De afspraken hebben voordelen (om op terug te vallen) en nadelen (de organisatie zal minder flexibel omgaan met wensen). Een andere kanttekening is de omstandigheid dat de maximale winst die te halen is uit beleidsmatige gelijkschakeling van de deelnemende gemeenten, tegelijkertijd een beperking van lokaal maatwerk met zich mee kan brengen. Zelfs wordt genoemd dat de (virtuele) afstand tussen ambtenaren en bestuur zodanig toeneemt dat ambtelijke organisaties eigen beleid dreigen te ontwikkelen. De gemeenteraad moet daar alert op zijn.

Van de kant van de organisatie is het zaak om wel maximale verbinding, ook gevoelsmatig, te leggen met de gemeenteraden. Gemeenten zijn formeel wel eigenaar van de gemeenschappelijke organisatie, maar dreigen feitelijk tot 'klant' gereduceerd te worden. Als zij zich dan ook in alle opzichten als 'klant' gaan opstellen, kan het eigenaarschap in het gedrang komen.

Ontwikkelperspectief organisatie

Nieuwe gemeentelijke taken, budgetten en complexiteit vragen om een competente, robuuste organisatie. De schaalvergroting die een ambtelijke fusie met zich meebrengt, kan aan die vraag beantwoorden. De kwaliteit van de beleidsvorming en de dienstverlening kunnen verbeteren. Vakgenoten kunnen met elkaar sparren, en door het verdelen van taken verdiepen medewerkers zich meer in een onderwerp en gebruiken ze de kennis voor meer dan één gemeente. Door middel van een ambtelijke fusie kunnen de samenwerkende gemeenten gebruik maken van elkaars sterkere kanten. Tegelijkertijd kunnen zij elkaars zwakke kanten opvangen. De kwetsbaarheid neemt af. Dit komt vooral doordat veel eenmansfuncties verdwijnen en doordat er betere afspraken komen over vervanging. Werken voor meer dan één gemeente vergt ook betere dossiervorming, hetgeen te goede komt aan onderlinge vervanging. In de praktijk leidt een ambtelijke fusie vaak tot een verhoogde medewerkerstevredenheid en een grotere aantrekkingskracht van de organisatie op de arbeidsmarkt.

Het strategisch vermogen van de organisatie kan aan kracht winnen met een ambtelijke fusie. Hier zijn echter wel enkele randvoorwaarden aan verbonden. Ten eerste moeten rond de vorming van de nieuwe organisatie afspraken worden gemaakt over de ambtelijke en bestuurlijke aansturing. Het management en bestuur rond dossiers ten behoeve van de diverse gemeenten loopt over meerdere schijven. Dit kan stroperigheid en complexiteit tot gevolg hebben. Ten tweede moet ervoor worden gewaakt (zie hieronder) dat een financiële taakstelling op de nieuwe organisatie onder de noemer van efficiency, de genoemde voordelen van de organisatorische samenwerking ondermijnt. Het is oppassen dat hiermee het kind niet met het badwater wordt weggegooid. Ten derde, en dat hangt hiermee samen, is een risico dat te snel wordt gerekend op financiële en organisatorische voordelen. De vorming van een succesvolle, toch vrij complexe, ambtelijke fusie-organisatie kost enige jaren.

Ontwikkelperspectief partner

In het perspectief van de gemeente als partner in de regio spelen twee aspecten. In de eerste plaats is Langedijk in dit scenario een van de samenwerkende gemeenten met een gezamenlijke ambtelijke fusie-organisatie. Hierboven is reeds aangegeven wat

dit betekent. Een dergelijke organisatie kan voordelen bieden als de deelnemende gemeenten vanuit onderling vertrouwen handelen. Ten tweede vormt Langedijk in dit scenario een 'blok' met de samenwerkingspartner(s) in de regio. Immers, veel maatschappelijke opgaven, zeker in regionaal verband, worden nu door deze gemeenten gezamenlijk aangegaan. Richting regio kunnen zij zo samen optreden. Dit brengt een veel krachtiger positie met zich mee in de regio. Door partners in de regio wordt dit onderkend, door de recente vorming van de ambtelijke fusie-organisatie BUCH.

Ontwikkelperspectief gemeenschap

Net zoals ten opzichte van het bestuur en de raad in het bijzonder, is het zaak om voldoende band te houden tussen de (beleid ontwikkelende en dienstverlenende) ambtelijke organisatie en de gemeenschap van Langedijk. In theorie hoeft de gemeenschap geen verschil te merken aan de 'voorkant' (op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, zorginfrastructuur, etc.). Maar ook in deze variant geldt dat het faciliteren en stimuleren van burgerparticipatie een investering vraagt van de gemeente – zowel vanuit het bestuur als vanuit de ambtelijke organisatie. Bij een ambtelijke fusie komt de organisatie verder op afstand te staan. Dit vraagt extra bewustzijn van maatschappelijk initiatieven om zinvol en tijdig te kunnen bijdragen.

11.3.3 Financieel perspectief

In het verleden zijn ambtelijke fusies mede tot stand gekomen vanuit financieel perspectief. Gerekend werd op een besparing tot 10% door ontubbelingen in het personeel, gezamenlijke inkoop en een lagere overhead. Er werd met name op efficiëntievoordelen gerekend door op veel terreinen identiek beleid te voeren, waardoor efficiëntie in de uitvoering van werk kan optreden.

Echter, onderzoek naar ambtelijke fusies door onder andere Berenschot, Seinstra Van der Laar, Coelo (De Greef en Allers) en de universiteit Maastricht (prof. F. Korsten) laat zien dat een ambtelijke fusie doorgaans *niet* leidt tot financieel voordeel. Daarbij speelt een aantal factoren:

- De meerkosten van een ambtelijke fusie boven een 'volledige' (bestuurlijke) fusie liggen onder andere in de kosten van het bestuur. Met een dergelijke topstructuur zijn de kosten per definitie hoger dan de variant bestuurlijke fusie-organisatie, waar de topstructuur van alle gremia één versie heeft. De toegerekende kosten van bestuursorganen voor Langedijk bedragen op dit moment € 2.349.000-. Vanuit de huidige nulmeting blijven deze kosten bij een ambtelijke fusie staan.

SSC HAL

Op 1 april 2014 stemden de colleges van Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk (HAL) in met het plan van aanpak om te komen tot een shared service center (SSC) per 1 januari 2016. Dit plan was een gezamenlijk startpunt, dat beschrijft dat in het SSC functies op het gebied van personeel & organisatie, inkoop, financiën & administratie, ICT, huisvesting en facilitaire zaken moeten worden ondergebracht. Het doel en de noodzaak van samenwerking was om de kosten van de ondersteunende taken te verlagen, de kwetsbaarheid te vermindere en de kwaliteit te verhogen. In januari 2015 werd het plan herijkt waarbij concrete doelen werden gesteld. Tevens werd een nulmeting verricht door accountantskantoor PWC. Een aantal door de onderzoekers geconstateerde factoren is in dit kader met name relevant:

- Het SSC HAL biedt voor alle drie de gemeenten kansen om de bedrijfsvoering beter en meer toekomstproof te maken.
- Alkmaar is verreweg de grootste gemeente en heeft niet heel veel te winnen met het SCC HAL, versterking van schaalvoordelen daargelaten. Ook speelde daar de (nasleep van een) transitie naar een eigen SCC.
- Heerhugowaard heeft vanuit haar goed presterende en kwalitatief hoogwaardige bedrijfsvoering veel te verliezen.
- Langedijk heeft het meeste te winnen, uit oogpunt van voorkomen van kwetsbaarheid.

Concreet werd gestart met samenwerking op het gebied van salarisadministratie, inkoop en de ondersteuning van HAL te Werk (de gezamenlijke sociale dienst van de drie gemeenten). Echter, in de praktijk kwam de samenwerking niet van de grond zoals gehoopt. Er kwamen substantiële verschillen naar boven rond onder andere schaal, bedrijfsvoering, cultuur en aansturing. Ook bleek dat nader onderzoek nodig was naar de (on)mogelijkheden van een gezamenlijke bodemplaat voor de ICT-infrastructuur. Op dat fundament zou dan verder gebouwd kunnen worden aan harmonisatie van processen en werkzaamheden. Uiteindelijk besloten de gemeenten af te zien van een SSC.

- Het eenmaal benutten van de ambtelijke kennis voor het meermaals ontwikkelen, adviseren of uitvoeren kan interessant zijn, ook vanuit kostenperspectief in termen van efficiëntie. Echter, wanneer de deelnemende besturen een andere koers varen, is het de vraag of de manier van werken efficiënt is. Het financieel beleid van de deelnemende gemeenten kan verschillen en in de uitvoering voor discussie zorgen.
- De eenmalige kosten om een ambtelijk fusieproces te bekostigen wordt (in tegenstelling tot de variant bestuurlijke fusie) *niet* vergoed door een rijksbijdrage. Taakstellingen zijn doorgaans nodig om de incidentele project- en frictiekosten terug te verdienen. Met het terugverdienen van deze investeringen moet zodoende rekening worden gehouden. Dit betreft niet alleen het integreren van twee organisaties, maar mogelijk ook het financieel afsluiten van samenwerkingsverbanden en het omzetten van contracten. Deze frictiekosten kunnen worden bekostigd vanuit 'spaargeld', dan wel door taakstellingen. Voor verdere uitwerking van frictiekosten verwijzen we naar het hierna volgende hoofdstuk.
- Er is voorts het gevaar van efficiencywinst verwachten en inboeken, je daardoor onterecht rijk rekenen en vervolgens

verbaasd zijn dat de organisatievariant niet de gewenste financiële voordelen oplevert. Vanuit financieel perspectief luidt dan ook het devies: bezint en onderzoek realistisch eer ge begint!

Let wel: in dit onderzoek is voortgebouwd op de eerdere keuze om een ambtelijke fusie te onderzoeken waarin gemeenten gelijkwaardig samenwerken en worden bediend. Zoals in paragraaf 12.1.1 gesteld kan een ambtelijke fusie ook worden vormgegeven in een centrumgemeenteconstructie, waarbij (bijna) alle ambtenaren van een of meerdere gemeenten worden opgenomen in de ambtelijke organisatie van de centrumgemeente (gastheermodel).

Deze gemeente voert taken uit voor één of meer buurgemeenten. De gemeenten sluiten dan een DVO (dienstverleningsovereenkomst) waarin afspraken zijn gemaakt over de te leveren producten en diensten, en de kosten en kwaliteit daarvan. De afzonderlijke gemeenten blijven als bestuurlijke entiteit bestaan. Deze constructie kan besparend werken. Een voorbeeld: de centrumconstructie van Aalsmeer (31.324 inwoners) bij Amstelveen (152.805 inwoners) levert Aalsmeer een jaarlijkse bezuiniging op van 2,8 miljoen, tegen een eenmalige investering in frictie- en transactiekosten van 5,5 miljoen.



11.4 Ontwikkelmogelijkheden

| | |
|-------------------------------|--|
| Dienstverlening | Door de schaalvergroting is een gemeente in staat de dienstverlening te verbeteren. Digitale dienstverlening kan samen beter worden opgepakt, werkprocessen worden met elkaar gestroomlijnd, er kan een pool (ook van specialisten) worden gevormd voor klantcontacten en het klantcontactcentrum, et cetera. Hier moet wel op worden gestuurd. De praktijk in bijvoorbeeld Alkmaar leert dat professionalisering een voordeel biedt bij specialistische dienstverlening (bijvoorbeeld richting ondernemers). De grotere afstand tot de ambtelijke organisatie kan als nadelig ervaren worden. |
| Voorzieningsniveau | Het voorzieningsniveau in Langedijk is relatief hoog en bovendien gespreid over de meerdere kernen die de gemeente kent. Een ambtelijke fusie heeft op zich geen gevolg voor het voorzieningsniveau. Dit hangt wel samen met de financiële component. |
| Beheer openbare ruimte | Eén ambtelijke organisatie kan bijdragen aan efficiënter werken, ook op dit gebied. Hierbij zij aangetekend dat Langedijk reeds veel doet in samenwerking met Heerhugowaard. |
| Ruimtelijke kwaliteit | Het specifieke ruimtelijke karakter van Langedijk is niet afhankelijk van het bestuurlijke toekomstscenario. Wel biedt een ambtelijke organisatie de mogelijkheid om meer specialisme in te zetten op het gebied van de ambities, uitgaven en opgaven in de ruimtelijke kwaliteit. |
| Zorginfrastructuur | Ook op het gebied van de gedecentraliseerde taken werkt Langedijk reeds intensief samen met omliggende gemeenten, met name Heerhugowaard. In de ontwikkeling met een ambtelijke fusie kan op deze samenwerking worden voortgebouwd. |
| Positie in de regio | De positie in de regio zal in het scenario van ambtelijke fusie sterker worden. |
| Bestuurskracht | De bestuurskracht in een scenario van ambtelijke fusie wordt sterker als gebruik wordt gemaakt van de kracht van de nieuwe organisatie. De relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie moet wel goed zijn. |
| Financiën | Een ambtelijke fusie leidt niet zonder meer tot financiële voordelen. Hier dient nadrukkelijk op te worden gestuurd, zonder daarmee de potentiële voordelen teniet te doen. Bovendien is sprake van frictiekosten. Deze frictiekosten worden doorgaans vergoed met taakstellingen en moeten niet worden onderschat. |

Optie: Bestuurlijke fusie

Hoofdstuk 12

In dit hoofdstuk gaan wij in op een toekomst van Langedijk, waarbij volledig wordt gefuseerd met een of meerdere andere gemeenten. Wij geven voor zover mogelijk een beeld van deze toekomstmogelijkheid, maar merken op dat veel variabelen gezamenlijk worden ingevuld en hierdoor nog niet helder zijn. Verdere invulling is dan ook afhankelijk van te ontwikkelen business cases.



12.1 Wat verstaan wij onder bestuurlijke fusie?

Wanneer we de variant 'bestuurlijke fusie' onder de loep nemen is het van belang een herkenbare definitie voor dit begrip te hanteren. Als definitie gebruiken we de eerder door Seinstra van der Laar (2014) genoemde kenmerken van de bestuurlijke fusie organisatie: Meerdere gemeenten gaan politiek-bestuurlijk en ambtelijk op in één nieuwe gemeente. De oude gemeenten worden opgeheven; autonomie wordt volledig overgedragen aan de nieuwe gemeente. Er worden een nieuwe gemeenteraad, nieuw college en nieuwe ambtelijke organisatie gevormd. Alle taakvelden gaan over en er ontstaat één nieuwe begroting; alle middelen worden samengevoegd. Lokale autonomie op de nieuwe schaal blijft mogelijk door een kernenbeleid, lokale dienstverlening en lokale huisvesting

12.1.1 Achtergronden bij bestuurlijke fusie

Het huidige kabinetsbeleid is dat gemeentelijke herindelingen niet van boven worden opgelegd. Ook in verkiezingsprogramma's van de landelijke partijen voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 wordt daar niet van gesproken. Gemeentelijke herindelingen moeten van onderaf tot stand komen. In bijzondere gevallen zet de provincie de

eerste stap, bijvoorbeeld als de bestuurskracht van een gemeente zwak is of lokale taken blijven liggen door bestuurlijke en financiële problemen.

Het landelijke beleid is vastgelegd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) staan regels om te komen tot een gemeentelijke herindeling. In het Beleidskader gemeentelijke herindelingen staan de punten waaraan het kabinet voorstellen voor gemeentelijke en provinciale herindeling toetst. Het kabinet beoordeelt in ieder geval de volgende vijf punten:

- Draagvlak;
- Interne samenhang, een dorps- en kernenbeleid;
- Bestuurskracht;
- Evenwichtige regionale verhoudingen;
- Duurzaamheid.

Gemeenten die de mogelijkheden tot een herindeling verkennen, kunnen de financiële gevolgen daarvan vooraf laten onderzoeken door de provincie en/of het ministerie (herindelingsscan).

12.1.2 Opties voor Langedijk

De vraagstelling van dit rapport was nadrukkelijk niet om reeds onderzoek te doen naar specifieke mogelijke fusiepartners voor Langedijk. Deze keuze is een van de mogelijke stappen die worden gemaakt voor de fase die hierop volgt. In dat perspectief is het lastiger om de gevolgen van een bestuurlijke fusie volledig(er) in kaart te brengen, dan wanneer wel zicht zou zijn

op de specifieke gemeente(n) waarmee zou worden gefuseerd. In dat geval bijvoorbeeld kan ook een benchmark worden uitgevoerd naar de bestuurskracht, financiële positie en organisatie van de andere gemeente(n) en kan een herindelingscan zicht bieden op de nieuwe algemene bijdrage en de eenmalige vergoeding voor frictiekosten van het ministerie.

12.2 Kansen en risico's van een bestuurlijke fusie

In de literatuur worden de volgende algemene kansen (mogelijke voordelen) en risico's (mogelijke nadelen) van een bestuurlijke fusie genoemd:

| KANSSEN (MOGELIJKE VOORDELEN) | RISICO'S (MOGELIJKE NADELEN) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Door schaalvergroting en krachtenbundeling wordt ruimte geboden voor versterking van de strategische beleids- en ontwikkelcapaciteit en innovatiemogelijkheden. Bestuurlijke fusie leidt tot professionalisering (kennisdeling, specialisatie, competentieontwikkeling) op zowel de ondersteunende taken als het primair proces. Een steviger en krachtiger positie in de regio door organisatorische én bestuurlijke schaalvergroting (bestuurskracht) Hogere kwaliteit van dienstverlening door de grotere schaal (behoud voorzieningen), mits er aandacht blijft voor de lokale situatie Versterkte slagkracht van ambtelijk apparaat Flexibiliteit, mogelijkheden voor personeelsdifferentiatie Eénpitters en generalistische functies zullen niet of veel minder voorkomen over de volle breedte van de organisatie De kosten kunnen afnemen door reductie vastgoed, ICT-harmonisatie en verminderde bestuurs- en personeelslasten nadat incidentele lasten zijn genomen voor mogelijke project-, frictie- en desintegratiekosten | <ul style="list-style-type: none"> Bestuurlijke fusie leidt niet zonder meer tot kostenbesparing Doordat gemeenten ieder hun eigen hoge kwaliteitsstandaard willen behouden, bestaat de kans dat er per taak voor de relatief meest dure uitvoering wordt gekozen Door nieuwe taakstellingen en bezuinigingen kunnen investeringen in personeel en vernieuwing onder druk komen te staan, terwijl dit een belangrijke fase is om de kwaliteit en ontwikkeling van het personeel te continueren De gemeenten worden onderdeel van een nieuwe grotere organisatie, waardoor de lokale keuzevrijheid en ruimte voor identiteit dreigen te verminderen als hier geen specifieke aandacht naar uit gaat Afstand tussen bestuur en burgers neemt toe |

12.3 Te nemen stappen

Hieronder gaan wij in op een aantal elementen die in de gedachtevorming over een bestuurlijke fusie kunnen worden meegenomen.

12.3.1 Ambities, opgaven, uitdagingen

Net als bij de andere scenario's, staan ook binnen het scenario van een bestuurlijke fusie de eigen ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeente Langedijk centraal. Het gaat erom, om het beste tot stand te brengen voor het gebied en de gemeenschap Langedijk. In het scenario van bestuurlijke fusie is de vooronderstelling dat deze ambities, opgaven en uitdagingen beter kunnen worden aangegaan door middel van een fusie met een of meer andere gemeenten.

Het is dus altijd zaak om de eigen ambities, opgaven en uitdagingen goed op het netvlies te zetten en te houden. Dat geldt zeker voor de periode waarin er wordt heringedeeld. Zelfbewuste gemeenten in een fusieproces maken de partnerkeuze in de eerste plaats vanuit de wens om eigen ambities, opgaven en uitdagingen aan te gaan, maar dan in de toekomst in een gecombineerde setting. De fusiepartner moet goed aansluiten bij deze wensen; zowel inhoudelijk (karakter van de eigen ambities, opgaven en uitdagingen) als met betrekking tot mogelijkheden in de sfeer van bestuurskracht en financiën.

Ná de bestuurlijke fusie staan de ambities, opgaven en uitdagingen nog steeds overeind. Gebied en gemeenschap gaan op in een nieuwe gemeente, maar de lokale identiteit verandert niet. De gefuseerde gemeenten maken samen de nieuwe gemeente,

waarbij inwoners uit beide gemeenten een nieuw bestuur kiezen dat het algemeen belang voor de hele nieuwe gemeente nastreeft. De ervaring leert dat de ambities, opgaven en uitdagingen van de oorspronkelijke gemeenten niet worden weggestreept (hetgeen binnen kleinere fusiepartners nog al eens wordt gevreesd) maar onderdeel gaan vormen van een groter geheel. Daarbij is het niet uitgesloten dat ambities sneuvelen, maar evenmin is het uitgesloten dat ambities nu wel kunnen worden gerealiseerd omdat er een grotere, krachtigere gemeente is.

Het ministerie van BZK hanteert een 'herindelingskader' om herindelingen te beoordelen. De interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente is een van de elementen daarin. Daarbij is de vraag of de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen.

Overigens merken we in dit verband op dat de gemeente Langedijk veel beleidsvorming en -uitvoering al gelijkgeschakeld heeft met andere gemeenten, met name Heerhugowaard. Bij een bestuurlijke fusie zullen beleid en uitvoering niet 100% een andere kant uit (kunnen) gaan.

12.3.2 Bestuurskracht

Bestuurskracht is een van de elementen van het 'herindelingskader' dat door het ministerie van BZK wordt gehanteerd om herindelingen te beoordelen. De gevolgen van een bestuurlijke fusie voor de bestuurskracht is feitelijk een vraag naar de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente. Per definitie is dit een vraag die pas kan worden beantwoord ná de fusie, en (in het licht van het zoeken naar duurzame oplossingen) zelfs dan na verloop van jaren. In het onderstaande proberen wij voorspellende uitspraken te doen naar de ontwikkelperspectieven vanuit de gemeente Langedijk.

Ontwikkelperspectief bestuur

Na een bestuurlijke fusie ontstaat een nieuw gemeentebestuur. De gemeenteraad en (mogelijk) het college worden groter, maar vertegenwoordigen wel (veel) meer inwoners. De vergoeding die raads- en collegeleden ontvangen voor hun werk stijgt ten opzichte van de eerdere situatie. In onderzoeken en beleid (BZK) wordt aangenomen dat dit een factor is die (mede) de bestuurlijke kwaliteit bepaalt.

Ontwikkelperspectief organisatie

Bij een bestuurlijke fusie fuseren ook de ambtelijke organisatie van de betrokken gemeenten tot één nieuwe organisatie. Veel effecten zijn dan ook vergelijkbaar met die in een ambtelijke fusie. Een cruciaal verschil is, dat de gemeenten geheel in elkaar

Niet-financiële effecten herindeling: beter strategisch vermogen, minder burgerzin

In 2008 onderzochten Michiel Herweijer, Rien Fraanje en Rachel Beerepoot (Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen) de processen en effecten van herindeling in Zuid-Holland. Zij bouwden voort op eerdere onderzoeken naar herindelingen.

Herindeling geeft verbetering in de professionaliteit van de verleende diensten door de gemeente, de klantgerichtheid en de aantrekkelijkheid van de gemeente als samenwerkingspartner voor het bedrijfsleven. Het strategisch vermogen van de nieuwe gemeente neemt toe door de hogere kwaliteit van het ambtelijk apparaat en het bestuur. Grotere strategische opgaven worden niet (meer) uit de weg gegaan. Dit is ook mogelijk doordat er meer specialistische functies zijn en sprake is van afgenomen kwetsbaarheid. Voor professionaliteit is kennelijk een zekere massa nodig en een fusie kan die massa vergroten. De gemeente wordt ontegenzeggelijk een belangrijker factor in de regio.

Daar staat een grotere overhead en lastiger coördinatie binnen de gemeentelijke organisatie tegenover. Ook zijn (in de ogen van bestuurders en ambtenaren) de belangstelling van burgers voor de gemeentepolitiek en hun vertrouwen in de gemeente afgenomen. Dit kan te maken hebben met een toegenomen zakelijkheid van de professionele organisatie, en/of met de relatief afnemende contactmogelijkheden met raadsleden en wethouders (er zijn er immers relatief minder). De werkdruk van raadsleden neemt toe, en er bestaat het gevaar van 'dorpisme' (belang van zekere kernen in het debat voorop stellen in plaats van het algemeen belang).

opgaan. Het ambtelijk apparaat hoeft niet te werken voor meerdere gemeentebesturen. Dat levert voor dit scenario dus efficiencyvoordelen op ten opzichte van de variant ambtelijke fusie. Verder zorgt een herindeling voor een momentum om veranderingen door te voeren.

Innovatieve gemeenten: Hollands Kroon en Molenwaard

Per 1 januari 2012 fuseerden de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer tot de nieuwe gemeente Hollands Kroon (47.437 inwoners). De gemeente heeft een innovatieve manier van werken, met zelfsturende teams op basis van resultaten, een papierloze flexibele werkomgeving, en vergaande samenwerking met inwoners. Dit is gebaseerd het consequent doorvoeren van de strategische visie: hoogwaardige en betaalbare dienstverlening, digitaal tenzij, externe focus, vraag is leidend, ruimte voor ontwikkeling, en het ondersteunen van de zelfredzaamheid van inwoners. De organisatie is in vier jaar gebouwd tot wat zij nu is, waarbij tevens een taakstelling is gerealiseerd van rond de 5%. Kernpunten bij de totstandkoming was een sterke visie die daadwerkelijk wordt vertaald naar handelingsperspectieven, koppeling tussen 'intern' en 'extern', en een gemeentebestuur dat er achter staat.

Molenwaard is een gemeente die op 1 januari 2013 is ontstaan door samenvoeging van de Zuid-Hollandse gemeenten Graafrroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland (29.088 inwoners). De gemeente heeft een nieuw dienstverleningsconcept met digitale dienstverlening en fysieke dienstverlening op locatie (thuis of op een aantal 'aanvraaglocaties'). Op basis van een virtueel kantoor regelt de gemeente Molenwaard haar dienstverlening en bedrijfsvoering. Verder heeft de gemeente als backoffice voor ambtenaren een 'aanlandplek' (basiskantoor) met flexplekken in Bleskensgraaf, en een aantal andere (flex) plekken binnen de gemeente. De raadsvergaderingen vinden doorgaans plaats in een zalencentrum, ook in Bleskensgraaf.

Ontwikkelperspectief partner

Evenwichtige regionale verhoudingen is een van de elementen uit het herindelingskader van het ministerie van BZK. Uit de literatuur en in de praktijk blijkt dat een heringedeelde – en dus grotere – gemeente een sterkere positie in de regio heeft. Bestuurders en ambtenaren van de nieuwe gemeente ervaren geen gevoel van ongelijkheid, maar van gelijkwaardigheid. De nieuwe gemeente hoeft niet alleen 'volgend' te zijn, maar kan ook als initiator en intermediair optreden om (boven)lokale belangen op een succesvolle manier te behartigen. Dit sluit aan bij de antwoorden die referenten uit de regio schetsen over de krachtenvelden die in de regio een rol spelen. Langedijk wordt daarin gezien als (zeer) kleine speler.

Ontwikkelperspectief gemeenschap

Bij een bestuurlijke fusie wordt de schaal van de gemeente groter. Daarbij is het zaak om de identiteit van de gemeenschappen binnen de nieuwe gemeente toch vast te houden. Uit onderzoek (Berenschot en RuG, 2008) blijkt dat de afstand die door inwoners wordt gevoeld tot het gemeentebestuur groter wordt: er zijn immers minder raads- en collegeleden ten opzichte van het aantal inwoners. In de bewonersenquête geven inwoners overigens aan de bereikbaarheid van raadsleden en burgemeester en wethouders het minst belangrijk te vinden uit een lijst van 10 aspecten van de gemeentelijke organisatie. Het is dus raadzaam om te zoeken naar andere manieren om de verbinding tussen de gemeenschap en de gemeente te stimuleren.

De verbinding met de gemeenschap is ook een van de aandachtspunten in het herindelingskader van het ministerie van BZK. Het ministerie adviseert dat nieuwe werkwijzen hieraan kunnen bijdragen, zoals wijkgericht werken, een actief kernenbeleid, binnengemeentelijke decentralisatie, bestuurscommissies, wijk- en dorpsraden, ambtelijke deconcentratie en/of allerlei nieuwe vormen van burgerparticipatie. Ook de Rekenkamer van Alkmaar bepleit maatwerk voor het dorpse karakter, zowel op sociaal als op fysiek terrein. Een dorp is nu eenmaal iets anders dan een wijk van een grotere stad. En een fysieke ingreep in een dorp heeft een andere impact dan in een stedelijke omgeving. Dit maatwerk kan bijvoorbeeld in de vorm van wijkbudgetten, die armslag geven voor de organisatie van eigen activiteiten. Ook kan de nieuwe gemeentelijke organisatie vaste aanspreekpunten voor de kernen benoemen in de vorm van gebiedsconsulenten.

12.3.3 Financieel perspectief

Zoals onder 'ambities, opgaven en uitdagingen' reeds aangegeven, is het verstandig om bij een eventuele fusie uit te gaan van de eigen maatschappelijke inhoud. De bestuurskracht en

Onderzoek Efficiency bij gemeentelijke herindelingen

In 2016 heeft Necker van Naem een verkennend onderzoek uitgevoerd in opdracht van BZK naar efficiëntie bij gemeentelijke herindelingen. Het onderzoek beoogt recent heringedeelde gemeenten of gemeenten die een herindeling voorbereiden handvatten te bieden om tot efficiencywinst te komen. Sturing op efficiency richt zich op de kosten en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Efficiencywinst is geboekt wanneer tegen lagere kosten hetzelfde kwaliteitsniveau van diensten kan worden gerealiseerd of als hogere kwaliteit kan worden gerealiseerd tegen dezelfde kosten. De centrale vraag in dit onderzoek is: Hoe kunnen recent heringedeelde gemeenten inzetten op een verbetering van de efficiency van de nieuwe gemeente? De volgende 11 conclusies bieden mogelijkheden om tot kostenbesparing en kwaliteitsverbetering te komen.

Voorwaarden om te sturen op efficiency

1. Laat politiek-bestuurlijke terughoudendheid geen rem zetten op efficiency. Bestuurlijke dekking voor efficiencydoelstellingen draagt bij aan een voortvarende voorbereiding.
2. Sturen op draagvlak en sturen op efficiency zijn gescheiden sporen die ook los van elkaar moeten worden georganiseerd.
3. De mate waarin efficiencywinst wordt gerealiseerd is afhankelijk van de aanwezigheid van één of meerdere *change agents*, waarbij de gemeentesecretaris de meest bepalende is.

financiën geven mogelijkheden om de ambities, opgaven en uitdagingen aan te gaan, en zijn geen zelfstandig argument om wel of geen bestuurlijke fusie in te gaan. Sturen op draagvlak en sturen op efficiency zijn gescheiden sporen die in het geval van herindeling los van elkaar moeten worden georganiseerd.

Onderzoeksresultaten

Uit diverse onderzoeken komt geen beeld naar voren dat bestuurlijke fusie vanzelfsprekend financiële voordelen oplevert.

Net als Berenschot onderschrijft ook adviesbureau Twynstra Gudde de COELO onderzoeksresultaten en noemt 'dat

4. Reken op een termijn van ca. vier jaar om van een stabiele organisatie voor herindeling naar een stabiele organisatie na herindeling te komen.
5. Zorg vroeg in het herindelingsproces dat de systemen en processen voor sturing en beheersing op orde zijn.

Sturen op kostenbesparing

6. Zet in op reductie van de formatie als instrument om kosten te besparen.
7. Zet het zoeklicht op besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering.
8. Formuleer inkoopstaakstellingen om efficiency-effecten in een beleidsprogramma te realiseren.

9. Gebruik het momentum van een herindeling om veranderingen door te voeren. Een herindeling biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om het voorzieningenniveau te herijken naar inwonersoriëntatie in plaats van historisch bepaalde gemeentegrenzen.

Sturen op kwaliteitsverbetering

10. Meten is weten als het om kwaliteit gaat.
11. Schaalvergroting bij herindeling kan een stimulans bieden voor kernenbeleid en het faciliteren van democratie van onderop.

fusiegemeenten niet goedkoper zijn. Gemeenten fuseren namelijk niet primair om kosten te besparen, maar hebben als fusiedoelen vooral toekomstbestendig zijn, kwaliteit van dienstverlening op peil houden en kwetsbaarheid te verminderen. Wil een fusiegemeente kosten besparen, dan zal daar, net als elke andere gemeente, ook actief op gestuurd moeten worden. Een moeilijke opgave voor iedere overheidsorganisatie'.

Adviesbureau Necker en van Naem onderzocht in 2016 efficiency van gemeentelijke herindelingen: 'Het causale verband tussen herindeling en kostendaling is niet eenvoudig aan te tonen omdat vele factoren van invloed zijn op de doelmatigheid

Geen bewijs voor financieel voordeel herindeling

In 2014 publiceerden Maarten Allers en Bieuwe Geertsema van de Rijksuniversiteit Groningen een onderzoek naar de effecten van herindeling op de uitgaven en het voorzieningenniveau van gemeenten. Zij vervatten de uitkomst in drie conclusies. Ten eerste is er geen overtuigend bewijs dat herindeling een effect heeft op de totale uitgaven van de gemeente per inwoner; niet naar boven en niet naar beneden. Ten tweede vonden de onderzoekers geen schaalvoordelen bij fusies van kleine gemeenten en/of gemeenten met heterogene politieke voorkeuren. Ook is geen bewijs gevonden voor de stelling dat de schaalvoordelen worden omgezet naar een hoger serviceniveau (in plaats van kostenverlaging). Dit laatste onderzochten Allers en Geertsema door de ontwikkeling van de huizenprijzen te bekijken, vanuit de veronderstelling dat deze sneller stijgen bij een hoger serviceniveau van de gemeente.

Overigens stellen de onderzoekers expliciet dat het *niet* zo is dat hiermee fusies altijd af te raden zijn. Fusies betekenen alleen niet dat zonder meer schaalvoordelen kunnen worden ingecalculeerd, dat bezuinigingen ongrijpbaar kunnen zijn en het serviceniveau na fusies niet per definitie zal stijgen.

en kwaliteit van het gemeentelijk functioneren (zoals bezuinigingen, wijziging van wet- en regelgeving en introductie van nieuwe dienstverleningsconcepten)'.¹

Allers, Geertsema en Fraanje (2011) deden onderzoek naar de invloed van bestuurlijke fusies op gemeentefinanciën. Conclusie is dat de effecten van de herindeling hogere totale lasten veroorzaken en geen significant effect vertonen op de lasten van het gemeentebestuur. Dit geldt zowel voor de periode kort voor een herindeling, kort na de herindeling als na meer dan 4 jaar. De grotere schaal zou weliswaar grotere bestuurskracht tot gevolg kunnen hebben, maar ook meer functies en ondoelmatigheid en 'uitvreter gedrag'.

Een aspect dat per definitie niet in de betrokken onderzoeken is meegenomen, is de vraag hoe de (financiële posities van) de gemeenten zich zouden hebben ontwikkeld als er niet was heringedeeld.

Verder is het lastig om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in een later stadium, dus achteraf toe te schrijven aan de herindeling. Dat wordt des te lastiger er geen doelstellingen worden verbonden aan de herindeling. Ook staan ontwikkelingen in de regio en daarbuiten niet stil tijdens het proces en in de jaren daarna. Dat geldt ook in financiële zin.

Mogelijke gevolgen Langedijk

Om u inzicht te kunnen bieden in wat dit voor u kan betekenen, hebben wij voor u algemene kennis en actuele casussen vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en een provincie ingevoegd op basis van achtereenvolgens:

- Algemene uitkering na bestuurlijke fusie
- Frictiekosten voor bestuurlijke fusie
- Mogelijke effecten van de bestuurlijke fusie op belastingen

A. Algemene uitkering na bestuurlijke fusie

- Een nieuwe gemeente krijgt een even hoge algemene uitkering als vergelijkbare andere gemeenten met dezelfde structuurkenmerken
- De huidige maatstaf gemeentelijke herindeling luidt als volgt: Formule: $[2.245.440 * a + 53,29 * (b-c)] * d$
 - a = het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten ten gevolge van de samenvoeging verminderd wordt;
 - b = het aantal inwoners per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de samenvoeging van de gemeenten die bij de herindeling worden samengevoegd;
 - c = het aantal inwoners per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de samenvoeging van de bij de samenvoeging betrokken gemeente met het grootste aantal inwoners;
 - d = de uitkeringsfactor die is vastgesteld voor het jaar waarin de samenvoeging plaatsvindt
- De berekening van de maatstaf bestaat uit twee onderdelen. De eerste component is gebaseerd op het vaste bedrag van het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten afneemt. Hoe meer gemeenten betrokken zijn bij de herindeling, hoe hoger de kosten. Het tweede deel is gebaseerd op het aantal inwoners van de nieuwe gemeente met uitzondering van de inwoners van de grootste bij de herindeling betrokken gemeente.
- Voorbeelden:
 - In geval van een uitgevoerde herindelingscan voor 4 gemeenten in Noordoost Fryslân (BZK, 2015) is berekend dat de algemene uitkering van de nieuw te

vormen gemeente circa € 2,1 miljoen, 1,93% van de totale algemene uitkering voor de fusie, lager is dan de optelsom van de algemene uitkeringen van de herindelingspartners. De daling van de algemene uitkering kan in belangrijke mate worden verklaard doordat bij de nieuw te vormen gemeente het vaste bedrag straks maar eenmaal wordt ontvangen.

- Een herindelingscan in het noorden van het land voor een potentiële fusie van 3 gemeenten zou leiden tot een 800.000 euro lagere algemene uitkering. Door Berenschot is onderzocht dat de vermindering van bestuurskosten (raad, griffie, bestuurders, ambtelijke top) in belangrijke mate de daling van de algemene uitkering kan opvangen.
- Een treffend advies vanuit het ministerie van BZK: 'Koersen op het realiseren van efficiencyvoordelen via een plan van aanpak, is belangrijk om de herindeling kwalitatief en financieel te laten slagen. De ervaring leert dat onvoldoende sturing hierop tot lastenstijging kan leiden, zeker als men als nieuwe gemeente de ambitie heeft bestaand beleid wellicht te intensiveren dan wel nieuwe zaken op gang te wil brengen. Dit gebeurt vooral wanneer het voorzieningenniveau tussen de vroegere gemeenten gelijk wordt getrokken op het hoogste voorzieningenniveau van de afzonderlijke gemeenten'.

B. Frictiekosten herindeling voor bestuurlijke fusie

Frictiekosten worden door het ministerie van Binnenlandse Zaken volgens drie soorten frictiekosten uitgelegd:

- '(Nagenoeg) geheel' behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die het karakter hebben van tijdelijke extra lasten die zonder herindeling niet of nauwelijks zouden zijn voorgekomen. Te denken valt aan extra kosten van voorbereiding herindeling, organisatieonderzoek, integratie beheerplannen, afstemming beleidsvelden, voorlichting, wachtgelders, boventalligen, garantiesalarissen, woon-werkverkeer, functiewaardering, extra opleidingen, verhuizing en tijdelijke voorzieningen voor huisvesting in afwachting van definitieve huisvesting. Als door de inzet van eigen personeel de reguliere werkzaamheden noodzakelijkerwijs door inhuur van derden dan wel door overwerkuren van eigen personeel gecompenseerd moest worden, dan horen deze lasten ook te worden meegenomen als '(nagenoeg) geheel' behorend tot de frictiekosten.
- 'In niet onbelangrijke mate' behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die tot het normale

patroon van een gemeente horen, maar die nu in tijd naar voren worden gehaald en/of waarbij het waarschijnlijk is dat er sprake is van kapitaalvernietiging (van nog niet afgeschreven kapitaalgoederen). Te denken valt aan lasten als automatisering, versneld afsluiten archief, integratie brandweer, komborden, plattegronden, promotieborden, ontwikkelen huisstijl en dergelijke. Ook de tijdelijke extra lasten voor werving en selectie van nieuw personeel valt onder deze categorie.

- '(Nagenoeg) niet' behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die behoren tot de nieuwe schaalgrootte van de gemeente dan wel gekenmerkt worden door een grote mate van beleidsvrijheid. Immers, vergelijkbare gemeenten hebben deze lasten ook dan wel de gemeente had ook de vrijheid om de lasten niet te nemen. Te denken valt aan een stijging van personeelslasten vanwege opschaling van personeel en/of personeelsuitbreiding, kantinekosten, daling van de algemene uitkering, gemiste OZB-baten, hogere subsidies, hogere onderhoudsniveaus, aanpassen afschrijvingsmethodieken en dergelijke. Ook de voorbereiding van de herindeling door eigen personeel en de wegvallende werkuren vanwege periodieke voorlichting aan het eigen apparaat worden niet meegenomen als frictiekosten, althans in zoverre dit niet leidde tot inhuur van derden. Immers, er zijn dan geen extra lasten geweest. De structurele lasten van nieuwe huisvesting (gemeentehuis en gemeentewerf) worden eveneens beoordeeld als '(nagenoeg) niet' behorend tot de frictiekosten. Immers, het zijn geen tijdelijke extra lasten en ook vele vergelijkbare gemeenten met nieuwbouw hebben dit soort structurele lasten.

De te ontvangen inkomsten om frictiekosten bij een bestuurlijke fusie mee te bekostigen hangen af van resultaten van de herindelingscan en zijn gebaseerd op verscheidene indicatoren en een bepaalde uitkeringsfactor. We noemen ter illustratie enkele voorbeelden en wijzen er op dat iedere situatie uniek is. We doen hiermee geen voorspelling voor uw eventuele inkomsten in geval van een bestuurlijke fusie.

- In geval van de BZK casus in Noordoost Fryslân is een totaalbedrag van € 15,9 miljoen berekend aan frictiekosten voor de herindeling van de 4 gemeenten. Hiervan zou € 3,2 miljoen worden uitgekeerd in het jaar voor de herindeling en het restant volgens een 40-20-20-20% betaalschema in de achtereenvolgende jaren.

- In geval van 3 gemeenten in het noorden van het land zouden de eenmalige ontvangsten neer komen op afgerond 12 miljoen euro.

C. Mogelijke effecten van de bestuurlijke fusie op belastingen

Effecten zijn volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken als volgt:

- Door de herindeling zullen de verschillen in de belasting-tarieven tussen de herindelingspartners geharmoniseerd moeten worden. De Wet algemene regels Fusiegemeente herindeling (arhi) geeft op dat gebied in de artikelen 28 tot en met 30 voorschriften.
- Het effect van het OZB-tarief van een fusiepartner op het OZB-tarief in de nieuwe gemeente wordt bepaald door de waarde van de woningen en niet woningen in de betreffende gemeente ten opzichte van de andere gemeenten en de mate waarin die gemeente afwijkt van het gemiddelde OZB-tarief. Dit resulteert dan voor de ene gemeente in een lastenstijging en voor de andere gemeente in een lastendaling van de OZB. De bepaling en vaststelling van de OZB-tarieven na een herindeling is een taak van de nieuwe raad. Deze raad moet de nieuwe OZB-tarieven op grond van de Wet arhi binnen drie maanden na de herindeling met terugwerkende kracht vaststellen.
- De overige belastingen en retributies, waarvan de belangrijkste de afvalheffingen/reinigings- en rioolheffingen zijn, blijven van kracht voor de nieuwe gemeente tot twee jaar na de herindelingsdatum, tenzij nieuwe tarieven worden vastgesteld. De herindelingspartners kunnen voorafgaand aan de herindeling overwegen de tarieven zoveel als mogelijk te harmoniseren, zodat vanaf de herindelingsdatum sprake kan zijn van uniforme tarieven. De ontwikkeling van de tarieven kan worden beïnvloed door beleidskeuzes. Denk aan beleidsintensiveringen, nieuw beleid, een nieuw rioleringsplan of bij de afvalheffingen aan de toekomstige wijze van inzameling of de afloop van de huidige inzamelingscontracten

Een bestuurlijke fusie zou vanuit financieel perspectief voor Langedijk de volgende voordelen kunnen bieden:

- De frictiekosten voor een bestuurlijke fusie zouden grotendeels worden vergoed door een bijdrage vanuit het Rijk. Daartoe geldt het advies om een herindelingsscan aan te vragen met de potentiële fusiepartner(s) om de fusie te laten berekenen.

- Inkoopvoordelen als gevolg van de mogelijkheid tot groter inkoopvolume, steviger contractmanagement, bundelen van contracten met nieuwe voorwaarden en inzet van steviger inkoopexpertise.

- De topstructuur en daarmee gepaarde bekostiging van de nieuwe gemeente is aanzienlijk kleiner dan die van de voormalige gemeenten samen. Denk hierbij aan de kosten van raad, griffie, college, directie en het directie- en bestuurssecretariaat.
- In tegenstelling tot de ambtelijke fusie heeft de bestuurlijke fusieorganisatie één raad en één college die bepalen waaraan middelen worden besteed. Dit scheelt afstemming en maatwerk en is daardoor een efficiëntere organisatievorm.

Een bestuurlijke fusie zou vanuit financieel perspectief voor Langedijk de volgende nadelen kunnen bieden:

- Voor inwoners levert een bestuurlijke fusie niet per se geld op. Hoewel dit het verlagen van kosten geregeld mede de aanleiding is om te fuseren, blijkt dit niet uit vele onderzoeksresultaten.
- Het ineenvlechten van twee of meerdere organisaties kost veel geld en vergt gedegen verdiepend voorbereiding en realistisch beeld van de nieuwe inkomsten en uitgaven. Financieel wensdenken ligt op de loer, vandaar het advies de kosten eerder ruimer te begroten en de inkomsten lager.
- De kans bestaat dat fuserende gemeenten de kwaliteitsstandaard van voorzieningen en de openbare ruimte aanhouden van de gemeente met de hoogste kwaliteit. Als dit gebeurt, leidt dit tot hogere lasten voor inwoners.
- De kans bestaat dat fuserende gemeenten nieuwe en hogere ambities nastreven die in dat geval bekostigd moeten worden. De ervaring leert dat de kwaliteitsstandaard van de hoogste kwaliteit als norm wordt gehanteerd.
- Door nieuwe taakstellingen (om de fusie mede te bekostigen) kunnen investeringen in personeel en innovatie onder druk komen te staan. Hoewel dit vooral effect heeft op de (verwachting van) kwaliteit van de organisatie heeft het een verbinding met de bekostiging van de organisatie.

Rekenkameronderzoek Alkmaar

Op 1 januari 2015 zijn de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer op eigen verzoek heringedeeld. Er ontstond zo één gemeente met 105.000 inwoners en 14 kernen. Inmiddels is de nieuwe gemeente Alkmaar al twee jaar een feit. De rekenkamercommissie van de nieuwe gemeente Alkmaar heeft onderzoek gedaan naar de effecten van deze herindeling in de beleving van burgers, organisaties/instellingen en bestuurders en ambtenaren van Alkmaar. De rekenkamercommissie concludeert dat de beleving van de samenvoeging van de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer een geschakeerd beeld oplevert. De herindeling wordt door de diverse groepen verschillend beleefd. Raadsleden en de vertegenwoordigers van dorpsraden en maatschappelijke organisaties zijn overwegend positief. Zij vinden dat de doelstellingen van de samenvoeging van de drie gemeenten als professionalisering van de dienstverlening en grotere efficiency, zijn gerealiseerd. De bijna 700 inwoners die via een digitale enquête hun mening hebben gegeven, zijn kritischer en geven aan dat de bureaucratisering is toegenomen evenals de afstand tot het bestuur. Op basis van de resultaten van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie het vertrouwen dat de voordelen van de herindeling in de beleving van direct betrokkenen zal groeien.

Relevante aanbevelingen Alkmaar:

- Zorg dat naast efficiency en uniformering van werkprocessen, er aandacht blijft voor de menselijke en dorpsmaat. Geef ruimte voor maatwerk.
- Communiceer over de gemeente als een gemeente met verscheidene gezichten; stad en dorp naast elkaar. Een dorp is geen stadswijk of kern.
- Bestendig en versterk de korte lijnen tussen dorpen en gemeente: bestuurlijk én ambtelijk.
- Onderzoek op welke wijze er vanuit de verscheidene gezichten binnen de nieuwe gemeente van elkaar geleerd kan worden, bijvoorbeeld bij het versterken van het vrijwilligerswerk of het organiseren van evenementen.
- Benoem expliciet de opbrengst van de positie als grote gemeente en overweeg een communicatieboodschap over de opbrengsten van de herindeling voor inwoners.

12.4 Ontwikkelmogelijkheden

| | |
|-------------------------------|--|
| Dienstverlening | De dienstverlening hangt af van de keuzes die worden gemaakt door de nieuwe gemeente. Net als bij een ambtelijke fusie is de nieuwe gemeente door de schaalvergroting in staat de dienstverlening te verbeteren. Digitale dienstverlening kan samen beter worden opgepakt, werkprocessen worden met elkaar gestroomlijnd, er kan een pool (ook van specialisten) worden gevormd voor klantcontacten en het klantcontactcentrum, et cetera. Hier moet wel op worden gestuurd. De praktijk in Alkmaar leert dat professionalisering een voordeel biedt bij specialistische dienstverlening (bijvoorbeeld richting ondernemers), maar een nadeel kan zijn met betrekking tot snelheid en nabijheid. |
| Voorzieningsniveau | Het voorzieningsniveau in de nieuwe gemeente is een zaak van de nieuwe gemeente zelf. Bij de vorming van de gemeente kunnen afspraken worden gemaakt over dit niveau en de spreiding binnen de gemeente. Een herindeling biedt de mogelijkheid om het voorzieningsniveau te herijken naar inwonersoriëntatie in plaats van de vroegere gemeentegrenzen. |
| Beheer openbare ruimte | Een nieuwe, grotere organisatie kan de efficiency in het beheer van de openbare ruimte vergroten. De investeringen en kwaliteitsniveaus worden bepaald binnen de nieuwe gemeente. |
| Ruimtelijke kwaliteit | Het specifieke ruimtelijke karakter van Langedijk is niet afhankelijk van het bestuurlijke toekomstscenario. Net als bij een ambtelijke fusie, biedt een bestuurlijke fusie vanwege een sterker ambtelijk apparaat de mogelijkheid om meer specialisme in te zetten op het gebied van de ambities, uitgaven en opgaven in de ruimtelijke kwaliteit. |
| Zorginfrastructuur | Ook op het gebied van de gedecentraliseerde taken werkt Langedijk reeds intensief samen met omliggende gemeenten, met name Heerhugowaard. In de ontwikkeling met een bestuurlijke fusie kan op deze samenwerking worden voortgebouwd. |
| Positie in de regio | De positie in de regio zal in het scenario van bestuurlijke fusie sterker worden. |
| Bestuurskracht | De bestuurskracht in een scenario van bestuurlijke fusie wordt groter. Een aandachtspunt is de aansluiting bij de gemeenschap. |
| Financiën | Een bestuurlijke fusie kan schaalvoordeel bieden. Een grotere organisatie kan robuuster zijn, voorzien in specialistische en strategische taken die kleinere organisaties niet kunnen bekostigen en kwetsbaarheid van (eenpitters)taken verminderen. Een bestuurlijke fusie biedt de inwoner niet per definitie financiële voordelen, zoals vele onderzoeken uitwijzen. Ten opzichte van de ambtelijke fusieorganisatie heeft de bestuurlijke variant geen zware (dure) topstructuur. Een tweede verschil is dat een groot deel van de frictiekosten wordt vergoed met een rijksbijdrage en derhalve niet met taakstellingen hoeft te worden bekostigd. |



Hoofdstuk 13

Samenvattend overzicht van de vier opties

STRATEGISCHE KEUZES EN STURING



| | ZELFSTANDIGHEID | REGIEGEMEENTE | AMBTELIJKE FUSIE | BESTUURLIJKE FUSIE |
|-------------------------------|---|---|---|---|
| Positie in de regio | <ul style="list-style-type: none"> Blijft gering | <ul style="list-style-type: none"> Blijft gering, meer afhankelijkheid | <ul style="list-style-type: none"> Wordt versterkt | <ul style="list-style-type: none"> Wordt versterkt |
| Bestuurskracht | <ul style="list-style-type: none"> Behoeft versterking (investering in bestuur, organisatie en relatie met gemeenschap) | <ul style="list-style-type: none"> Behoeft versterking (investering in bestuur, organisatie en relatie met gemeenschap) Ambtelijke organisatie ombuigen: hoogwaardige ambtelijke kern | <ul style="list-style-type: none"> Neemt toe (organisatie); kan toenemen (bestuur, regio); letten op relatie met gemeenschap | <ul style="list-style-type: none"> Neemt toe (bestuur, organisatie, regio); inzetten op relatie met gemeenschap |
| Financiën | <ul style="list-style-type: none"> Niets doen is geen optie (kijkend naar huidige situatie & toekomst) Structurele positie financiën moet robuuster | <ul style="list-style-type: none"> Niet per definitie financieel voordeel, per taakgebied verdiepen wat mogelijk is | <ul style="list-style-type: none"> Niet per definitie financieel voordeel; moet op worden gestuurd Frictiekosten worden niet vergoed | <ul style="list-style-type: none"> Mogelijk schaalvoordeel; moet op worden gestuurd Herindelings-vergoeding |
| Dienstverlening | <ul style="list-style-type: none"> Maatregelen nodig om minimumniveau te behouden | <ul style="list-style-type: none"> Niveau kan toenemen door uitbesteding | <ul style="list-style-type: none"> Kan verbeteren (m.n. specialistische dienstverlening) Grotere afstand tot ambtelijke organisatie mogelijk nadeel | <ul style="list-style-type: none"> Kan verbeteren (m.n. specialistische dienstverlening) Grotere afstand tot ambtelijke organisatie mogelijk nadeel |
| Voorzieningenniveau | <ul style="list-style-type: none"> Niveau afhankelijk van financiële maatregelen Inzetten op burgerparticipatie | <ul style="list-style-type: none"> Niveau afhankelijk van financiële maatregelen en afspraken rondom uitbesteding | <ul style="list-style-type: none"> Niveau afhankelijk van financiële maatregelen | <ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheid om voorzieningenniveau te herijken naar inwonersoriëntatie |
| Beheer openbare ruimte | <ul style="list-style-type: none"> Verdere verlaging van kwaliteitsniveaus wordt sterk afgeraden: bezuinigingen op dit beleidsveld risicovol | <ul style="list-style-type: none"> Uitbesteding brengt mogelijk een kostenbesparing met zich mee Stabiel kwaliteitsniveau | <ul style="list-style-type: none"> Niveau kan verbeteren door efficiënter werken | <ul style="list-style-type: none"> Niveau kan verbeteren door efficiënter werken Investeringen en kwaliteitsniveaus bepaald binnen nieuwe gemeente |
| Ruimtelijke kwaliteit | <ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke karakter niet afhankelijk van bestuurlijk toekomstsscenario Ambities en opgaven vragen om investeringen in 'motorblok' | <ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke karakter niet afhankelijk van bestuurlijk toekomstsscenario Bestaande intensieve samenwerking verder uitbreiden en verdiepen | <ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke karakter niet afhankelijk van bestuurlijk toekomstsscenario Meer specialisme mogelijk | <ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke karakter niet afhankelijk van bestuurlijk toekomstsscenario Meer specialisme mogelijk |
| Zorginfrastructuur | <ul style="list-style-type: none"> Investeringen in ambtelijk apparaat en strategische samenwerking noodzakelijk Mogelijk kansen om lasten terug te brengen | <ul style="list-style-type: none"> Gebruikmaken van kracht van de gemeenschap (dit vraagt ook om investering in ambtelijk apparaat) | <ul style="list-style-type: none"> Wordt al veel op samengewerkt; kan op worden voortgebouwd | <ul style="list-style-type: none"> Wordt al veel op samengewerkt; kan op worden voortgebouwd |

OPMERKELIJKE INZICHTEN, OPMERKELIJKE RESULTATEN

Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KL Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

 [@berenschot_nl](https://twitter.com/berenschot_nl)