

Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht

Eindrapport

Februari 2014

dr Linze Schaap
dr Leon van de Dool



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de provincie Fryslân en de gemeente Súdwest-Fryslân. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van de standpunten van de opdrachtgevers.

VOORWOORD

Voor u ligt een Eindrapport van een bijzonder onderzoek. In het zuidwesten van de provincie Fryslân zijn vijf gemeenten samengevoegd. Naar de effecten van die gemeentelijke herindeling is, naar aanleiding van een verzoek daartoe van de Tweede Kamer, onderzoek gedaan. Het bijzondere is niet zozeer de herindeling als zodanig; er worden vaker gemeenten samengevoegd. Ook niet de omvang van de fusie maakt dit een speciale casus; ook bijvoorbeeld de gemeente Westland (ZH) is een fusie van vijf voormalige gemeenten. Bijzonder is wel, dat in het zuidwesten van Fryslân een gemeente van maar liefst 69 kernen gecreëerd werd; dat maakt het spannend.

Het onderzoek is gestart in 2011 en afgerond in januari 2014. Aan dit Eindrapport gaan vier deelrapporten vooraf; die zijn opgenomen in een aparte bijlage. Er is naar gestreefd van elk deelrapport een zelfstandig leesbaar document te maken; dat heeft als consequentie dat de lezer die alle rapporten doorneemt, herhalingen tegen zal komen, vooral waar het gaat om de doelen van de herindeling en de opzet van het evaluatieonderzoek. Dat bleek onvermijdelijk. Wie geïnteresseerd is in enkele karakteristieken van het zuidwesten van Fryslân en de aanloop naar de gemeentelijke herindeling, verwijzen wij graag naar het eerste deelrapport: de Nulnotitie.

Dit Eindrapport sluit het onderzoek af. Het bevat de conclusies van de deelonderzoeken, vergelijkt de bestuurskracht van de voormalige gemeenten en die van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en trekt conclusies over de effecten van de herindeling.

De onderzoekers danken allen die betrokken zijn geweest bij het onderzoek: de respondenten van de enquête voor de genomen tijd en moeite, de gesprekspartners voor hun open en rijke inbreng in de gesprekken, de leden van de Visitatiecommissie voor hun inzet en rapportage, de leden van de Begeleidingscommissie voor hun kritische blik, de leden van de gemeentelijke Klankbordgroep voor het meedenken, en de medewerkers van de gemeente Súdwest-Fryslân voor hun bijna tomeloze inzet gedurende dit onderzoeksproject. It wie in moaie tiid!

Tilburg, Februari 2014,
Linze Schaap
Leon van de Dool

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1. Achtergrond: de nieuwe gemeente	9
2. Het evaluatieonderzoek	10
a. Centrale vraagstelling	10
b. Aanpak van de evaluatie	11
3. Leeswijzer	14
2. Ontwikkelingen Bestuurskracht: democratie	17
1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen	17
2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten	18
3. Conclusies en duiding	19
3. Ontwikkelingen Bestuurskracht: Middelen	21
1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen	21
2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten	22
3. Conclusies en duiding	23
4. Ontwikkelingen Bestuurskracht: Kennis en innovatie	25
1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen	25
2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten	26
3. Conclusies en duiding	26
5. Ontwikkelingen Bestuurskracht: Sociaal en zorg	27
1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen	27
2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten	28
3. Conclusies en duiding	29
6. Ontwikkelingen Bestuurskracht: Milieu, ruimte en infrastructuur	31
1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen	31
2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten	32
3. Conclusies en duiding	33
7. Ontwikkelingen Bestuurskracht: Cultuur en vrije tijd	35
1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen	35
2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten	36
3. Conclusies en duiding	36

8.	Ontwikkelingen Bestuurskracht: Economie	37
1.	Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen	37
2.	Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten	38
3.	Conclusies en duiding	38
<hr/>		
9.	Strategisch vermogen in de zuidwesthoek: de gemeente Súdwest-Fryslân en haar voorgangers	41
1.	Inleiding: strategische doelstellingen de gemeente Súdwest-Fryslân	41
2.	Strategisch vermogen: toetsing in 2013	42
3.	Conclusies	43
<hr/>		
10.	Conclusies: Ontwikkeling bestuurskracht	45
1.	INLEIDING	45
2.	SÚDWEST-FRYSLÂN: EEN BESTUURSKRACHTIGER GEMEENTE?	46
3.	STRATEGISCH VERMOGEN SÚDWEST-FRYSLÂN	51
4.	DE INSTELLING VAN DE NIEUWE GEMEENTE ALS VERKLARING?	51
5.	KANSEN EN ONTWIKKELPUNTEN	52
6.	CONCLUSIES EN SLOTOVERWEGINGEN	53
<hr/>		
	Bijlagen	57
	A. Literatuur	58
	B. Samenstelling begeleidingscommissie	59
	C. Aandachtspunten gemeente	60

SAMENVATTING

Per 1 januari 2011 zijn de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel gefuseerd tot de gemeente Súdwest-Fryslân. Het gaat hier om een grootschalige herindeling van gemeenten en 69 kernen. De Tweede Kamer heeft de regering bij de behandeling van het herindelingswetsvoorstel gevraagd om een evaluatieonderzoek naar het functioneren van de nieuwe gemeente, uit te voeren in 2013, in overleg met de gemeente en provincie Fryslân. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *“Wat zijn de effecten van de instelling van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en hoe kunnen deze worden verklaard?”*

Dit rapport is een weerslag van dat evaluatieonderzoek. In de evaluatie wordt het functioneren van de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013 vergeleken met dat van de vijf oude gemeenten tot het moment van herindeling, dus tot aan 2011. Het onderzoek bestond uit vier fasen: een reconstructie van het functioneren van de voormalige gemeenten tot 2011 (in 2011/2), een zelfstudie door de nieuwe gemeente in 2013, onderzoek in de samenleving (2013), visitatie en evaluatie (2013). In het rapport zijn alle beleidsterreinen aan de orde gekomen, en is het functioneren van de gemeente bekeken in vijf bestuurlijke rollen. De opzet van dit onderzoek kent een zorgvuldige werkwijze. En toch is enige voorzichtigheid geboden. In de eerste plaats zijn de beoordelingen en conclusies in hoge mate gebaseerd op intersubjectiviteit en kunnen we niet helemaal uitsluiten dat meningen gebaseerd zijn op gebrekkige kennis, dan wel gekleurd worden door belangen. In de tweede plaats: dit evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden binnen drie jaar na de herindeling en dat kan voor sommige veranderingen in bestuurskracht te vroeg zijn. En in derde plaats wijzen we erop, dat niet alle verschillen tussen de bestuurskracht van de voormalige gemeenten tot 2011 en die van de nieuwe gemeente in 2013 gevolgen zijn van de herindeling.

De bevindingen zijn als volgt: er is sprake van verbeteringen en verslechtingen, en die hebben beide deels met de herindeling te maken. We hebben geconcludeerd, dat de gemeente Súdwest-Fryslân beter dan haar voorgangers in staat is strategische visies te formuleren, beleid te maken en regie te voeren, en een betere ambtelijke organisatie heeft. Deze ontwikkelingen zijn deels het gevolg van de herindeling, deels van eigen keuzes van de gemeente. Tot het maken van keuzes is de gemeente wel gedwongen door de herindeling (zo moest het beleid geharmoniseerd worden en er moest een nieuwe organisatie gecreëerd worden), maar die keuzes hoeven niet goed uit te pakken; in Súdwest-Fryslân doen zij dat wel. Daarnaast hebben we geconcludeerd, dat de dienstverlening minder goed is dan voorheen. Dat is een opmerkelijke ontwikkeling; immers: over het algemeen wordt de dienstverlening na een herindeling beter. We kunnen dat op basis van dit onderzoek niet goed verklaren. Wat mee kan spelen, is dat de gemeente zich moest bewijzen in een tijd van bezuinigingen en vrijwel permanente maatschappelijke discussie daarover; dat zou geleid kunnen hebben tot negatievere gevoelens. Maar dan zou dat in andere gemeenten ook het geval moeten zijn, en daar is een dergelijke ontwikkeling in de waardering van de dienstverlening niet te vinden. Het kan ook zijn, dat we hier te maken hebben met een gevolg van organisatorische problemen in de gemeente zelf. Voor het trekken van definitieve conclusies is het nog te vroeg. Tevens hebben we geconcludeerd dat de lokale democratie – als één van de zeven beleidsterreinen - verslechterd is: zowel als het gaat om de representatieve als de participatieve democratie. Hier is sprake van een inherent effect van herindeling: zij doet zich dikwijls voor na een herindeling, en zij is niet te relateren aan algemene gegevens over tendensen in de Nederlandse (gemeentelijke) democratie.

Tot slot is gekeken naar kansen en ontwikkelmogelijkheden. Die zijn er vooral ten aanzien van het sturen op maatschappelijke effecten (outcome), het zoeken van allianties met maatschappelijke partijen en het versterken van de lokale democratie. De grootste uitdaging ligt misschien wel in een combinatie van deze drie: zij raken de democratische legitimatie van de gemeente.

1. INLEIDING

1. Achtergrond: de nieuwe gemeente

De gemeente Súdwest-Fryslân is per 1 januari 2011 gecreëerd door een fusie van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Het gaat hier om een grootschalige herindeling: Súdwest-Fryslân is ontstaan uit een fusie van maar liefst vijf gemeenten (en de Intergemeentelijke Sociale Dienst Zuidwest-Friesland), qua oppervlakte is zij de grootste gemeente van Nederland en qua inwoners (82.000) en arbeidsplaatsen (30.000) de tweede gemeente van Fryslân en de vierde van Noord-Nederland (na Groningen, Emmen en Leeuwarden).¹ En de gemeente bestond bij de herindeling uit 69 kernen (waarvan zes van de historische Friese steden).² De combinatie van stedelijkheid en platteland, het grote aantal kernen en het omvangrijke grondgebied maken de gemeente uniek in Nederland.

Het belangrijkste motief voor deze gemeentelijke herindeling was het creëren van een bestuurskrachtige nieuwe gemeente. In het herindelingsadvies is hierover opgenomen: “Deze bestuurskracht zal zich vertalen in de bestuurlijke en in de ambtelijke organisatie van de gemeente, die voldoende krachtig is en in staat is om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. Daarbij gaat het om het adequaat kunnen uitvoeren van bestaande en toekomstige taken, het samen met provincie en rijk en andere (maatschappelijke) partners realiseren van ontwikkelingsperspectieven voor Súdwest-Fryslân, alsmede het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening naar de burger, bedrijven en instellingen.”³

Bij de behandeling van het herindelingswetsvoorstel in de Tweede Kamer is met brede steun een motie aangenomen (motie Heijnen) waarin de regering verzocht werd in 2013 in overleg met de gemeente en provincie Fryslân het functioneren van de gemeente te evalueren en daarover aan de Kamer te rapporteren.

Motie van het lid Heijnen c.s. (voorgesteld 15 april 2010)

*De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
constaterende, dat de herindeling in Zuidwest-Friesland tot een gemeente leidt met veel inwoners, veel kernen en een groot grondgebied;
overwegende, dat dit een grote uitdaging vormt voor het gemeentebestuur van de nieuwe gemeente Zuidwest-Friesland;
verzoekt de regering om in 2013 in overleg met de nieuw te vormen gemeente en de provincie Friesland het functioneren van deze gemeente te evalueren en hierover aan de Kamer te rapporteren,
en gaat over tot de orde van de dag.*

In het voorjaar van 2011 hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de gemeente Súdwest-Fryslân en de provincie Fryslân gezamenlijk besloten het evaluatieonderzoek te laten uitvoeren door de Universiteit van Tilburg en PwC. Deze rapportage is het Eindrapport van het onderzoek.

¹ Strategische samenwerkingsagenda 2011-2021 Gemeente Súdwest-Fryslân - Provincie Fryslân.

² Door herindelingen van aanpalende gemeenten is het aantal kernen per 01/01/2014 met vijf gestegen.

³ Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009, p.41.

2. Het evaluatieonderzoek

In de evaluatie wordt het functioneren van de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013 vergeleken met dat van de vijf oude gemeenten tot het moment van herindeling, dus tot aan 2011. Doel is ‘inzicht verkrijgen in het functioneren van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân’. Met functioneren wordt hier bedoeld de ‘bestuurskracht’. Een bestuurskrachtige gemeente wordt hierbij gedefinieerd als een gemeente die in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan de maatschappelijke omgeving.⁴ ‘Bestuurskracht’ is dus een breed begrip met als kern: het in beeld krijgen, kunnen oppakken en uitvoeren van huidige en toekomstige (ontwikkelings)taken, samen met maatschappelijke en bestuurlijke partners.

a. Centrale vraagstelling

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

“Wat zijn de effecten van de instelling van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en hoe kunnen deze worden verklaard?”

Deze centrale vraagstelling is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- In hoeverre is de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân bestuurskrachtiger dan de afzonderlijke gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel?*
- In hoeverre zijn de specifieke doelstellingen van de gemeente Súdwest-Fryslân - zoals beschreven in het herindelingsadvies en de memorie van toelichting - behaald?*
- In hoeverre kunnen de bevindingen bij bovenstaande vragen verklaard worden door de instelling van de gemeente Súdwest-Fryslân?*
- Waar liggen voor de gemeente Súdwest-Fryslân nog kansen c.q. ontwikkelpunten?*

In de volgende paragrafen bespreken we uitgebreid de onderzoeksaanpak. Hier geven we de hoofdlijnen weer.

Tabel 1. Evaluatieonderzoek in vogelvlucht

We onderzoeken	Op basis van
Functioneren (= bestuurskracht) voormalige gemeenten: nulmeting	Documenten, enquête en gesprekken in de nieuwe gemeente
Functioneren (= bestuurskracht) Súdwest-Fryslân	Documenten, enquête, groepsgesprekken Visitatie
We analyseren en trekken conclusies over de effecten van instelling van de nieuwe gemeente	op basis van
Deelvraag a, vergelijking bestuurskracht	Nulmeting 2011/2 en bestuurskrachtonderzoek 2013
Deelvraag b, strategisch vermogen (deelvraag 2)	Bestuurskrachtonderzoek 2013
Deelvraag c, verklaring	Vergelijking ontwikkelingen in Súdwest-Fryslân met meer algemene tendensen
Deelvraag d, kansen en ontwikkelpunten	Idem

⁴ Beleidskader gemeentelijke herindeling, 2009.

b. Aanpak van de evaluatie

Het onderzoek bestond uit vier fasen. Die worden hieronder schematisch weergegeven en uitgetzet op een tijdsbalk. Vervolgens worden zij toegelicht.



Met het onderzoek wordt beoogd, het gehele functioneren van de voormalige gemeenten en de nieuwe gemeenten in kaart te brengen, zij het globaal. We hebben daarbij gebruik gemaakt van een analysekader dat zijn waarde bewezen heeft in bestuurskrachtonderzoek: een indeling in 'beleidsterreinen' en rollen. Deze omvatten alle activiteiten van de gemeente als overheidslaag. Met de vijf rollen maken we onderscheid naar soort activiteiten. Beleid maken is immers wat anders dan zorgen dat je goede medewerkers hebt, uitvoering is niet per definitie hetzelfde als samenwerken met bijvoorbeeld andere gemeenten. Op deze manier kunnen we beschrijven en analyseren, bijvoorbeeld, in welke mate de gemeente regie voert op toerisme of een bestuurlijke partner is in het behoud en stimuleren van het *Frysk eigene, het Fryske DNA*. Dit levert een basis voor vergelijkingen door de jaren heen en voor het doen van concrete aanbevelingen. Het accent ligt op de beleidsterreinen; op sommige beleidsterreinen komen niet alle rollen voor. In onderstaand schema worden de beleidsterreinen en de rollen die de gemeente op die terreinen kan vervullen, weergegeven.

Tabel 2. Beleidsterreinen en gemeentelijke rollen

Rollen gemeente	Regie en beleid	Dienstverlening	Bestuurlijke partner	Toezicht en handhaving	Werkgever
Kapitalen / beleidsterreinen					
Democratie					
Middelen					
Kennis en innovatie					
Sociaal en zorg					
Milieu, infrastructuur en leefomgeving					
Cultuur en vrije tijd					
Economie					

Hieronder bespreken we de vier onderzoeksfasen.

Fase 1: Nulmeting (2011-2012)

Voor de nulmeting in 2011-2012 is een zo scherp mogelijk beeld gemaakt van het functioneren van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Idealiter bestaat een dergelijk onderzoek uit een analyse van het functioneren van de voormalige gemeenten en dat van de nieuwe *ten tijde van hun bestaan*: onderzoek naar het functioneren van de vijf voormalige gemeenten voordat zij gingen fuseren en, enige tijd later, onderzoek naar het functioneren van de nieuw gevormde gemeente. Dat is maar zelden mogelijk. Ook het onderhavige onderzoek ging pas van start na de fusiedatum. Het functioneren van de oude gemeenten is niet vóór de herindeling in kaart gebracht: er is geen zuivere nulmeting beschikbaar. In plaats daarvan hebben de onderzoekers eind 2011-begin 2012 een pseudo-nulmeting gedaan: een reconstructie van het functioneren van de oude gemeenten, achteraf. Daarbij is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van de voormalige gemeenten zelf, evaluaties van hun functioneren (zoals zelfevaluaties uit 2003, burgerjaarverslagen, Waarstaatjegemeente, etc.) en externe beoordelingen (zoals rapportages van VROM-inspecties). Ook is een enquête uitgezet onder inwoners, bedrijven en instellingen.

Uit de documenten bleek dat de voormalige gemeenten op sommige terreinen niet altijd bestuurskrachtig waren. Op basis van de nulmeting en gelet op de redenen voor de herindeling zijn 'toetsingspunten' geformuleerd die in het vervolgonderzoek in 2013 gehanteerd zijn als referentiepunten: 'doet Súdwest-Fryslân het in 2013 inderdaad beter dan de voormalige gemeenten tot 2011?'. De bevindingen zijn in een drietal rondetafelgesprekken besproken met de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân: met een delegatie uit de raad, het college van B&W, en directie en managementteam. Doelen van die besprekingen waren (a) verificatie, ofwel een toets van betrokkenen op de feitelijke juistheid van de inzichten die de onderzoekers uit de documenten gehaald hebben, (b) discussie over de uitkomsten van de internetenquête. De deelnemers hebben, desgevraagd, aangegeven dat zij de toetsingspunten herkenden en er kanttekeningen bij geplaatst. Mede door de constructieve houding van de deelnemers was de opbrengst van deze rondetafelgesprekken rijk, met aanscherping en aanvulling van de toetsingspunten als gevolg. De toetsingspunten zijn aldus mede door de nieuwe gemeente zelf geformuleerd en zij worden daardoor gedragen door de gemeente. Om haar ambities te benadrukken, heeft de gemeente aan de toetsingspunten een aantal aandachtspunten toegevoegd. Die zijn voor de beantwoording van de vragen in dit onderzoek niet relevant; een overzicht van de resultaten is daarom in een bijlage opgenomen (zie bijlage C).

Het resultaat is een betrouwbare nulmeting van het algemene functioneren van de vijf voormalige gemeenten en een aantal concrete toetsingspunten; met beide is in 2013 het functioneren van de nieuwe gemeente vergeleken. Bijlage I (Nulmeting Bestuurskracht tot 2011;) bevat de resultaten van de nulmeting.

Fase-2: Zelfstudie (medio 2013)

Vanaf mei 2013 is de gemeente bezig geweest haar Zelfstudie op te stellen, een zelfevaluatie. De gemeente heeft haar eigen functioneren in kaart gebracht, aan de hand van vragen en aandachtspunten die de onderzoekers formuleren, en onder kritische begeleiding door de onderzoekers. In de zelfstudie geeft de gemeente ook een oordeel over haar eigen functioneren. Het concept van de Zelfstudie is in een workshop van fractievoorzitters, collegeleden en directieteam

besproken. De uitkomst daarvan zijn de zogenaamde ‘sterke punten’ en ‘ontwikkelpunten’. De gemeente heeft ook beoordeeld, in hoeverre zij – in haar eigen ogen – aan de toetsingspunten voldoet.

Het resultaat is een onderbouwd zelfbeeld van de gemeente, gedragen door raad, college en directieteam.

Fase-3: Aanvullend onderzoek najaar 2013

In het derde deelonderzoek, het Aanvullende onderzoek, hebben de onderzoekers een internetenquête uitgezet onder burgers, instellingen en bedrijfsleven, net als bij het nulonderzoek. In 2013 gingen de vragen uiteraard over het functioneren van de gemeente Súdwest-Fryslân. Ter aanvulling op de enquête heeft een aanzienlijk aantal (groeps)gesprekken plaatsgevonden met maatschappelijke en bestuurlijke partners van de gemeente, en actieve burgers. De kring van gesprekspartners van de onderzoekers was de ene keer breder dan de andere; soms lieten genodigden het afweten. Gespreksverslagen zijn toegestuurd ter verificatie. Het verslag van het Aanvullende onderzoek is te vinden in het derde deelrapport.

Het resultaat is een onderbouwde schets van hoe burgers, bedrijven en instellingen over het functioneren van de gemeente anno 2013 denken.

Fase-4: Visitatie en evaluatie (winter 2013/4)

Met het tweede en derde deelrapport zijn twee bronnen ontstaan voor het analyseren van de bestuurskracht van de gemeente in 2013: een zo goed mogelijk onderbouwde zelfevaluatie door de gemeente en opvattingen van anderen over dat functioneren (van zowel inwoners als maatschappelijke instellingen en bedrijven, als van bestuurlijke partners van de gemeente). De onderzoekers hebben vervolgens de verschillen tussen de zelfstudie (het ‘zelfbeeld’) van de gemeente en de resultaten van hun eigen onderzoek geanalyseerd. Die analyse is de grondslag geweest voor de visitatie. De visitatiecommissie bestond uit een voormalig burgemeester, een zittende gemeentesecretaris van een meerkernige gemeente en een onafhankelijk voorzitter. Geen van de leden heeft of had enige bestuurlijke band met Súdwest-Fryslân. De Visitatiecommissie heeft, op basis van de gesignaleerde verschillen, gesprekken gevoerd met relevante personen (vertegenwoordigers van de gemeente, instellingen en/of bedrijven). De visitatiecommissie had als taak kwalitatieve conclusies te trekken over de bestuurskracht van de gemeente anno 2013; zij heeft ervoor gekozen haar “impressies” van die bestuurskracht te geven (deelrapport 4). Dat betekent dat niet de visitatiecommissie conclusies getrokken heeft over de bestuurskracht van de gemeente in 2013, maar de onderzoekers. De impressies van de Visitatiecommissie en de conclusies van de onderzoekers zijn overigens niet strijdig met elkaar. Duidelijk moge zijn, dat de conclusies voor rekening komen van de onderzoekers.

Na de visitatie hebben de onderzoekers een eindrapportage opgesteld: het onderhavige rapport. Hierin wordt gebruikt gemaakt van de nulmeting uit 2011-2012 (deelrapport 1), de zelfstudie van de gemeente uit 2013 (deelrapport 2), het aanvullend onderzoek uit 2013 (deelrapport 3) en van de rapportage van de visitatiecommissie (deelrapport 4).

In dit eindrapport wordt stilgestaan bij de verschillen in functioneren tussen de voormalige gemeenten tot 2011 en de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013. Die verschillen bestaan deels uit veranderingen in de waardering van burgers, bedrijven en instellingen in de enquête uit 2013 in

vergelijking met die uit 2011/2. Alleen die verschillen die statistisch significant zijn, worden besproken. Om vervolgens die verschuivingen te kunnen duiden, is gebruik gemaakt van twee middelen. In de eerste plaats is gekeken in hoeverre de scores in de enquête overeenstemmen met de scores voor Súdwest-Fryslân in Waarstaatjegemeente-2013 op soortgelijke vraagstukken. In de analyse maken we gebruik van verschuivingen in de Waarstaatjegemeente-scores voor heel Nederland om zo te achterhalen over die verschuivingen vergelijkbaar zijn met die in Súdwest-Fryslân. In de tweede plaats wordt nu en dan een vergelijking gemaakt met *benchmarkgemeenten*. De vergelijking met de benchmarkgemeenten is alleen zinvol om te bezien, of de scores van Súdwest-Fryslân uitzonderlijk zijn; de scores van de benchmarkgemeenten zijn verzameld gedurende enkele jaren (tot 2013), en zeggen dus weinig over de huidige opvattingen in die gemeenten en niets over eventuele algemene verschuivingen in waardering voor gemeenten. Het gaat hier om gemeenten die in het recente verleden eveneens bestuurskrachtonderzoek hebben laten verrichten door de Universiteit van Tilburg en PwC. In het kader van dat bestuurskrachtonderzoek zijn soortgelijke vragen gesteld aan inwoners en instellingen/bedrijven. De gemeenten liggen verspreid door Nederland (Noord-Holland en Zuid-Holland), in stedelijke en plattelandsgebieden, met een stedelijk of plattelandskarakter, groot en klein.⁵

Houdbaarheid van de conclusies

De opzet van dit onderzoek kent een zorgvuldige werkwijze. Het materiaal voor de vergelijking tussen het functioneren van de voormalige gemeenten tot 2011 en dat van Súdwest-Fryslân in 2013 is zo systematisch mogelijk verzameld. En bij het vergelijken van de resultaten uit de enquêtes uit 2011 en 2013, is alleen gebruikt gemaakt van statistisch significante verschillen. De conclusies zijn dan ook onderbouwd en betrouwbaar. En toch is voorzichtigheid geboden, om een aantal redenen. In de eerste plaats zijn de beoordelingen en conclusies in hoge mate gebaseerd op intersubjectiviteit en kunnen we niet helemaal uitsluiten dat meningen gebaseerd zijn op gebrekkige kennis, dan wel gekleurd worden door belangen. In de tweede plaats: dit evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden binnen drie jaar na de herindeling en dat kan voor sommige veranderingen in bestuurskracht te vroeg zijn. En in derde plaats wijzen we erop, dat niet alle verschillen tussen de bestuurskracht van de voormalige gemeenten tot 2011 en die van de nieuwe gemeente in 2013 gevolgen zijn van de herindeling. Immers, van alle ontwikkelingen in de bestuurskracht in Súdwest-Fryslân zal (a) een aantal het gevolg zijn van algemene veranderingen in de context (zoals opgelegde bezuinigingen, decentralisatie, sociaal-economische en/of sociaal-culturele veranderingen), (b) andere het resultaat zijn van beslissingen van de gemeente, en (c) de rest waarschijnlijk alleen te verklaren door de herindeling. Daarbij valt dan, in de vierde plaats, nog aan te tekenen dat sommige ontwikkelingen niet alleen maar met herindeling te bereiken zijn, maar bijvoorbeeld ook met intergemeentelijke samenwerking (Herweijer en Fraanje, 2011).

In het slothoofdstuk staan we langer stil bij de houdbaarheid van de conclusies.

3. Leeswijzer

De ontwikkeling in de bestuurskracht van de gemeente en haar voorgangers staat centraal in dit onderzoek. Zoals in dit hoofdstuk aangegeven, kijken wij daarvoor naar zeven beleidsterreinen. Dat doen we in de hoofdstukken 2 tot en met 8. In elk van die hoofdstukken bespreken we eerst de

⁵ In concreto gaat het om Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Drechterland, Giessenlanden, Hardinxveld-Giessendam, Krimpen aan den IJssel, Leerdam, Ridderkerk en Zederik.

bestuurskracht van de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013. Dat doen we door een vergelijking te maken tussen enerzijds de deelrapporten 2 (Zelfstudie), 3 (Aanvullend Onderzoek) en 4 (Visitatie), anderzijds de onderzoeksgegevens uit 2011/2 over de voormalige gemeenten. Vervolgens bekijken we, of de gemeente aan de toetsingspunten voldoet. We eindigen elk van die hoofdstukken met een paragraaf waarin we conclusies trekken over de eventuele verschillen in bestuurskracht tussen de voormalige gemeenten en Súdwest-Fryslân en over het voldoen aan de toetsingspunten. We zullen daar die conclusies ook duiden, onder andere door ons af te vragen of de resultaten uniek zijn of dat we die ook elders kunnen waarnemen. Daarmee beantwoorden we deelvraag a.

Vervolgens behandelen we deelvraag b: de specifieke doelstellingen bij de herindeling. Dat doen we door in te gaan op het strategisch vermogen van de gemeente Súdwest-Fryslân; dit gebeurt in hoofdstuk 9; in paragraaf 9.2 gaan we in op de vraag wat 'strategisch vermogen' betekent.

In hoofdstuk 10 volgt dan een analyse van de ontwikkelingen en beantwoorden we deelvraag c: hebben de waargenomen ontwikkelingen te maken met de instelling van de nieuwe gemeente, dus met de herindeling? Tevens zoeken we een antwoord op de vierde deelvraag: zijn er nog kansen en ontwikkelpunten voor de gemeente? Ook in dit tiende hoofdstuk trekken we conclusies.

In de volgende hoofdstukken presenteren we vergelijkingen tussen de resultaten van de beide enquêtes die we hebben uitgezet, in 2011 en 2013. Zoals hiervoor reeds aangegeven: *alleen die veranderingen die statistisch significant zijn, worden gebruikt*. Voor zover we ook andere veranderingen aanhalen, vermelden we erbij dat het daar gaat om ontwikkelingen die statistisch niet significant zijn.

2. ONTWIKKELINGEN BESTUURSKRACHT: DEMOCRATIE

In dit hoofdstuk gaat het over de vormgeving en het functioneren van de lokale democratie: zaken als het functioneren van de gemeenteraad, inspraak, interactieve beleidsvorming. Ook het Kernbeleid wordt hier behandeld.

Van de vijf gemeenterollen die in dit onderzoek worden onderscheiden, wordt hier vooral aandacht besteed aan regie en beleid. Bij 'dienstverlener' gaan we in op de waardering die in de enquête gebleken is voor de prestaties van de gemeente op dit terrein (net als in de overige hoofdstukken). De rollen 'bestuurlijke partner' en 'werkgever' zijn vooral van belang voor het kernbeleid. Op het terrein van de lokale democratie kunnen we ons weinig voorstellen bij een handhaversrol.

1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen

Regie en beleid

In haar zelfstudie besteedt de gemeente aandacht aan haar visie op de lokale democratie en zet ze haar beleid met betrekking tot inspraak, participatie en interactie uiteen. In de kern gaat het erom de burger centraal te stellen en het democratisch draagvlak te versterken, met als gegeven dat de gemeenteraad in de representatieve democratie het hoogste orgaan is, althans.

De vergelijking tussen 2011 en 2013 levert een gemengd beeld op. Op vele vragen in de enquête scoort de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013 lager dan de voormalige gemeenten in 2011. Het gaat hier om het goed naar de samenleving luisteren (vraag V19c) en de vraag of bewoners op de hoogte zijn van de toekomstvisie van de gemeente (vraag V11a). Het percentage mensen dat van mening is dat bij gemeenteraadsverkiezingen de stem van de kiezer echt meetelt is niet statistisch significant veranderd (vraag V19b). Dat percentage (42,5%) strookt met de waardering die uit Waarstaatjegemeente blijkt: burgers geven de invloed van de kiezer daar een 5,6, en de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad een 5,5. Het vertrouwen dat de gemeente Súdwest-Fryslân veel met de inbreng van de lokale samenleving doet is, afgenomen (vraag V18a).

Burgers kunnen ook op andere manieren dan stemmen actief zijn in lokale vraagstukken. Ook daarin zien we verslechtingen. Minder mensen voelen zich gestimuleerd op andere manieren deel te nemen aan discussies over lokale vraagstukken (vraag V16a). Het gaat hier om de burger en gemeente als partners van elkaar. In Waarstaatjegemeente scoort de gemeente Súdwest-Fryslân een 5,7 voor die partnerrol. Nu hoeft burgerparticipatie uiteraard niet tot stand te komen na een initiatief van de gemeente; burgers kunnen dat ook zelf doen. In 2013 zijn minder mensen van mening dat het zin heeft zelf het initiatief te nemen (vraag V19a).

Ook in gesprekken is aandacht besteed aan het functioneren van de lokale democratie in de gemeente Súdwest-Fryslân. Daarin werd gesteld dat de gemeenteraad erg betrokken is en zijn best doet om contact te houden met de bevolking en de kernen. Maar dat dit ook lastig is: er zijn 69 kernen te bedienen. Ook worden kanttekeningen geplaatst bij de manier van werken van de gemeenteraad zelf: hij werkt te detaillistisch.

Wat betreft het kernbeleid heeft de gemeente te maken met grote verschillen tussen de dorpen en steden, ook als het gaat om de mate waarin inwoners zich actief opstellen. Er is een rijke traditie van verenigingen 'Plaatselijk Belang' in de dorpen, steden en wijken. Over de mate waarin die

verenigingen de inwoners vertegenwoordigen, verschillen zichzelf van mening. Gemeente en verenigingen zijn het erover eens, dat sommige dorpen en steden veerkrachtiger zijn dan andere en dat er niet één standaardmanier is om met alle kernen om te gaan: er moet gekeken worden waar de desbetreffende kern behoefte aan heeft. De verenigingen Plaatselijk Belang zijn, over het algemeen, tevreden over de aandacht die zij van de gemeente Súdwest-Fryslân krijgen. Meer in het bijzonder is er veel waardering voor het kernenbeleid en het contact met de wethouder, en bovenal voor de dorpscoördinatoren. Minder tevreden zijn de verenigingen over de daadkracht van de gemeente in de uitvoering; de gemeente herkent het beeld. De Visitatiecommissie geeft de gemeente complimenten voor haar kernenbeleid. De (nog niet vastgestelde) gemeentelijke evaluatie van januari 2014 bevestigt dat er goed contact is tussen de gemeente en de besturen van stads-, dorps- en wijkbelangen. De evaluatie concludeert dat de afstand tussen deze besturen en de gemeente niet groter is geworden na de herindeling. Aanbevolen wordt om leefbaarheid en sociale samenhang meer onderdeel van het kernenbeleid te laten zijn, zo kan het kernenbeleid tevens een bijdrage leveren aan het omgaan met de te decentraliseren taken op het sociale domein.

Dienstverlening

De tevredenheid over de prestaties van de gemeente op het terrein van de lokale democratie (vraag V9a) is afgenomen.

Tabel 3. Geeft u aan hoe de gemeente (...) presteert op het terrein van democratie (vraag V9a).

	vml. gemeenten 2011 in %	SWF 2013 in %	Benchmark in %
Gemeente presteert (sterk) onvoldoende	17	20,6	23,1
Neutraal/geen mening	39,5	45,0	47,2
Gemeente presteert (zeer) voldoende	43,5	33,5	29,6

Bron: Survey Bestuurskrachtonderzoek september 2013

Bestuurlijke partner

Het overleg met de gemeente met de kernen wordt als constructief ervaren. In de enquête onder de verenigingen Plaatselijk Belang is de vraag gesteld, of het kernenbeleid ook met de kernen is opgezet en of de herindeling gevolgen heeft gehad voor het contact met de gemeente. Over beide vragen bleken de meningen zeer te verschillen (zie Aanvullend onderzoek).

Werkgever

Er lijken voldoende, en voldoende gekwalificeerde medewerkers te zijn. Vooral de dorpscoördinatoren worden zeer gewaardeerd.

2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten

A. De gemeente Súdwest-Fryslân moet eind 2013 een visie hebben op de lokale democratie (inspraak, burgerparticipatie).

Zoals de gemeente in haar Zelfstudie aangeeft en bespreekt, zijn er diverse beleidsnotities gemaakt waaruit een visie op de lokale democratie blijkt.

➤ De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.

B. Burgers, instellingen en bedrijven zijn eind 2013 tevreden over hun participatiemogelijkheden, zowel als kiezer, als participant en als cliënt.

In de Zelfstudie laat de gemeente zien welke maatregelen zij genomen heeft om de burgers in de drie genoemde rollen tegemoet te komen. Als we naar de resultaten van onderzoek (de internetenquête voor dit onderzoek en Waarstaatjegemeente), dan zien we verschillende maten van tevredenheid van de burger:

- Kiezer. Zoals we in paragraaf 1 constateerden, blijkt uit de enquête dat de tevredenheid over het functioneren van de vertegenwoordigende democratie afgenomen is (behalve de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad).
 - Participant. Uit de enquête bleek ook, dat er in de waardering van burgerparticipatie verslechtingen te zien zijn; onze gesprekspartners (instellingen en organisaties) stelden dat de gemeente mogelijkheden biedt om mee te denken over het te formuleren beleid en ook op andere wijze mogelijkheden tot participatie biedt.
 - Klant. Blijkens de enquête neemt de algemene waardering voor de dienstverlening af (vraag V13b, vraag V19d); de score is voldoende (vraag V13b). In Waarstaatjegemeente scoort de gemeente Súdwest-Fryslân een dikke voldoende voor de burger-als-klant.
- *De gemeente voldoet niet aan dit toetsingspunt als het om de participatiemogelijkheden van de kiezer en de participant gaat, wel wat betreft de klantrol van de burger.*

C. De gemeente Súdwest-Fryslân laat die tevredenheid periodiek onderzoeken.

De gemeente heeft een aantal onderzoeken geïnitieerd waarin de hier bedoelde tevredenheid wordt onderzocht. Als zij die onderzoeken periodiek gaat herhalen, dan voldoet zij aan dit toetsingspunt.

- *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

Omdat we het kernenbeleid nu hier bespreken (in de nulmeting gebeurde dat bij Cultuur en vrije tijd), gaan we ook in op het volgende toetsingspunt, zij het alleen voor wat betreft het kernenbeleid.

P. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 op het terrein van cultuur, vrije tijd en recreatie beleid vastgesteld en heldere keuzes gemaakt. In het bijzonder is dat het geval ten aanzien van sport, het kernenbeleid en het beleid met betrekking de Fryske Taal.

Voor het kernenbeleid zijn heldere keuzes gemaakt.

- *De gemeente voldoet wat betreft het kernenbeleid aan dit toetsingspunt.*

3. Conclusies en duiding

Er is in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het functioneren van de lokale democratie in de gemeente Súdwest-Fryslân en aan het kernenbeleid. Er was aandacht voor de kiezer, de participant en de klant. Ondanks inspanningen van de gemeente, is waarden burgers de lokale democratie in Súdwest-Fryslân in 2013 minder dan die in de voormalige gemeenten tot 2011. De tevredenheid van de respondenten is afgenomen als het gaat om het functioneren van zowel de vertegenwoordigende democratie (uitzondering: het vertrouwen dat de stem meetelt is niet hoog, maar vrijwel gelijk gebleven), als de participatieve democratie. De manier waarop de gemeente met de verenigingen Plaatselijk Belang omgaat, wordt gewaardeerd. De waardering voor de dienstverlening is eveneens afgenomen.

De vraag is, of we hier te maken hebben met een algemene tendens, of dat die specifiek is voor de gemeente Súdwest-Fryslân. Om dat te controleren, hebben we gekeken naar de ontwikkelingen in de cijfers in Waarstaatjegemeente. We hebben voor 2010 en 2011 de *landelijke* gemiddelden⁶ vergeleken met die ten tijde van het onderzoek Waarstaatjegemeente van de gemeente Súdwest-Fryslân (2013). Dan blijkt het volgende:

- Het gemiddelde cijfer voor de kiezersrol over 2010 en 2011 is 5,9, in 2013 is dat eveneens een 5,9.
- Het gemiddelde cijfer voor de klantrrol over 2010 en 2011 is 7,6, in 2013 is dat een 7,7.
- Het gemiddelde cijfer voor de partnerrol over 2010 en 2011 is 5,75, in 2013 is dat een 5,8.

Met andere woorden: uit de gegevens van Waarstaatjegemeente is geen algemene verslechtering van de waardering door burgers af te lezen tussen 2011 en 2013.

We hebben daarnaast gekeken naar gegevens over vergelijkbare aspecten (verzameld in de Legitimiteitsmonitor: Hendriks et al, 2013). Dan zien we dat de tevredenheid over de werking van de democratie vanaf 2010 een licht stijgende lijn laat zien, dat de tevredenheid over gemeenten tot begin 2012 een kleine daling vertoont, en dat het vertrouwen in lokale (en regionale) autoriteiten nauwelijks daalt. Dat laatste blijkt ook als we kijken naar de SCP-rapportage COB-Burgerperspectieven 2013-4: de tevredenheid (landelijke gemeten) over het gemeentebestuur is in de periode 2011-2013 over het algemeen amper gedaald (SCP, 2013); ook de Eurobarometer laat eenzelfde beeld zien.

We kunnen concluderen dat de gemeente een visie heeft op de lokale democratie en dat haar kernenbeleid gewaardeerd wordt. Burgers zien in hun drie rollen van kiezer, participant en klant, verslechtingen ten opzichte van de voormalige gemeenten; die ontwikkelingen vloeien niet voort uit algemene tendensen in de waardering van de lokale democratie in Nederland.

⁶ Voor 2010 en 2011 is gekeken naar de categorieën gemeentegrootte tot 25.000 en 25.000-50.000 inwoners (= de categorieën waartoe de voormalige gemeenten behoorden); voor beide jaren is het gemiddelde berekend van de metingen in voorjaar en najaar. De redenen om naar beide jaren te kijken: 2010 is het jaar waarover we de inwoners bevroegd hebben, 2011 het jaar waarin we dat gedaan hebben. In de tekst presenteren wij de gemiddelden over beide meetmomenten en beide categorieën.

3. ONTWIKKELINGEN BESTUURSKRACHT: MIDDELEN

In dit hoofdstuk gaat het over de middelen van de gemeente in brede zin: financiën, personeel en organisatie, huisvesting, ICT en facilitaire zaken.

1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen

Regie en beleid

Uit de Zelfstudie en het aanvullend onderzoek is gebleken dat het financiële beleid zich stapsgewijs heeft ontwikkeld. De opzet van de P&C cyclus is zodanig, dat die veel waardevolle sturingsinformatie kan opleveren. Wel constateren we, dat veel doelstellingen nog erg algemeen geformuleerd zijn en dat meetbare of toetsbare criteria en tijdsaanduidingen veelal ontbreken.

Sinds de herindeling is er in drie slagen veel bezuinigd. Na de herindeling werd de algemene uitkering lager dan de uitkeringen aan de vijf voormalige gemeenten samen. In het eerste jaar na de herindeling bleek een bezuiniging noodzakelijk als gevolg van de daling van de algemene uitkering door de herindeling. Ook daarna moest er bezuinigd worden door dalende rijksinkomsten.

De organisatie is bij de herindeling opnieuw ingericht; dat is logisch als er vijf organisaties ineengeschoven moeten worden. Die nieuwe opzet bleek niet goed te voldoen: relatief kort na de opzet van de nieuwe organisatie is besloten tot een organisatiewijziging (maart 2013, twee jaar na de herindelingsdatum). Deze wijziging wordt door alle interne betrokkenen die hebben deelgenomen aan dit onderzoek als positief beoordeeld, evenals door de Visitatiecommissie. Naast de algemene veranderingen werden twee specifieke voorbeelden gewaardeerd: de forse ondercapaciteit bij het onderdeel onderwijs is nu grotendeels opgelost en het team financiën wordt als een sterk team gezien. De organisatie lijkt op dit moment geen opvallende en structureel zwakke plekken te hebben. Bij externe partners is wel kritiek te horen: soms is het lastig de juiste contactpersoon te vinden, soms zijn er twijfels over de personele kwaliteit (zie verder de bespreking van de werkgeversrol in de volgende hoofdstukken). In het onderzoek is het ons opgevallen, dat er een groot enthousiasme in de organisatie leeft: velen zien het als een uitdaging om van de nieuwe gemeente een succes te maken.

De huisvesting van de gemeentelijke organisatie is een punt van aandacht. Het aantal locaties is al beperkt en zal, naar het zich laat aanzien, verder beperkt worden. De Raad heeft ingestemd met het streven naar meer centrale huisvesting. Of dat gevolgen heeft voor de waardering van de gemeente door de bevolking, bijvoorbeeld doordat de gevoelde afstand tussen burger en bestuur groter wordt, zal te zijner tijd blijken.

De ICT-functie is volop in beweging. Tot 2014 is die uitgevoerd door een gemeenschappelijke regeling (ISZF), maar die houdt op te bestaan. Tijdens dit onderzoek werd daarom gewerkt aan een plan om het ISZF te laten “landen” binnen de gemeente Súdwest-Fryslân; die landing heeft per 01/01/2014 haar beslag gekregen. Betrokkenen voorspelden dat deze operatie veel tijd en aandacht zou vergen.

Dienstverlening

In Waarstaatjegemeente – 2013 scoort de gemeente Súdwest-Fryslân hoger dan gemiddeld. Uit de enquête van ons onderzoek blijkt, dat inwoners in 2013 minder positief denken over prestaties op het terrein van middelen dan in 2011 over die van de voormalige gemeenten.

Tabel 4. Geeft u aan hoe de gemeente (...) presteert op het terrein van middelen (vraag V9b).

	vml. gemeenten 2011 in %	SWF 2013 in %	Benchmark in %
Gemeente presteert (sterk) onvoldoende	9	18,9	21,2
Neutraal/geen mening	46,6	49,4	49,1
Gemeente presteert (zeer) voldoende	44,3	31,7	29,7

Bron: Survey Bestuurskrachtonderzoek september 2013

Bestuurlijke partner

Op het terrein Middelen is de rol van bestuurlijke partner wat minder prominent. De bezuinigingen zijn in vrij korte tijd tot besluitvorming gebracht, de samenleving is hier niet expliciet bij betrokken geweest. De gemeentelijke betrokkenen gaven zelf aan dat als een leerpunt voor een eventuele volgende keer.

Toezicht en handhaving

In de enquête is gevraagd of de gemeente sterk is in het handhaven van wetten, regels en voorschriften. De verschillen tussen 2011 en 2013 zijn niet statistisch significant.

Werkgever

De herindeling, en daarmee de integratie van vijf organisaties en de creatie van nieuwe functies, leverde voor medewerkers een 'dubbele schaalsprong' op. Niet alleen moesten zij eraan wennen dat hun nieuwe gemeente veel groter is dan ze gewend waren, ook veel functies zijn specialistischer geworden. De gemeente heeft zich dit gerealiseerd, er is veel aan scholing gedaan. Betrokkenen geven aan, dat de ambtelijke leiding hier nog wel sterker op had mogen sturen. Er is sprake van een goede verhouding tussen de WOR-bestuurder en de ondernemingsraad. Uit een extern medewerkertevredenheidsonderzoek blijkt dat medewerkers tevreden zijn over rolduidelijkheid, efficiëntie, leiderschap en ontwikkelmogelijkheden.

2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten

D. De begroting van de gemeente moet eind 2013 SMART geformuleerd zijn.

De begroting voor 2014 is nog niet SMART geformuleerd en veel doelstellingen zijn niet meetbaar geformuleerd. Verder ontbreken er vaak tijdsaanduidingen, is niet aangegeven welke indicatoren gebruikt zullen worden en hoe deze gemeten zullen worden. De gemeente is zich daarvan bewust, de begroting is wel merkbaar verbeterd en er wordt gewerkt aan verdere verbetering.

➤ *De gemeente voldoet (nog) niet aan dit toetsingspunt.*

E. *De gemeente heeft eind 2013 zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van haar maatregelen (incl. subsidies).*

Samenhangend met het vorige punt kan het zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid scherper. Het stoplichtenmodel in de P&C-cyclus geeft wel zicht op de doeltreffendheid, omdat een inschatting wordt gegeven van de mate waarin doelstellingen gerealiseerd worden. In enkele gevallen is dit objectief gemaakt, in veel gevallen gaat het om een inschatting. De huidige rapportages bieden nog wel ruimte voor toevoeging van concretere cijfers, aantallen, prestaties en andere objectieve gegevens. Dat zou het zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid verder kunnen verbeteren.

➤ *De gemeente voldoet (nog) niet aan dit toetsingspunt.*

F. *De gemeente heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel in dienst op het terrein van Financiën.*

Het team financiën wordt gekwalificeerd als een sterk team. Er is voldoende gekwalificeerd personeel aanwezig en het team heeft bewezen de forse bezuinigingsopgaven van de afgelopen periode goed te kunnen verwerken. De accountant heeft in 2012 aangegeven dat de beheerorganisatie een voldoende scoort. De gemeente stelt in de zelfstudie, dat budgetbeheerders in samenspel met adviseurs van financiën actiever kunnen deelnemen in beleidstrajecten.

➤ *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

3. Conclusies en duiding

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft op het terrein van middelen een lastige tijd gehad, onder andere door de bezuinigingsnoodzaak. Op financieel terrein is veel werk verricht: het P&C-instrumentarium is verbeterd. Verder moest er een organisatie geformeerd worden en na krap twee jaar bleek er een weeffout in de structuur te zitten: reden voor een reorganisatie. Centrale huisvesting was en is er niet, maar er wordt wel serieus naar meer centralisatie van de huisvesting gekeken. De ICT-functie is in ontwikkeling en zal – volgens betrokkenen - nog aandacht behoeven.

Ondertussen is de tevredenheid van inwoners, bedrijven en instellingen over de prestaties van de gemeente Súdwest-Fryslân op het terrein van middelen en over de dienstverlening lager dan in de voormalige gemeenten. Als we kijken naar de toetsingspunten dan kunnen we constateren dat de gemeente strikt genomen aan één van de drie voldoet, maar ook dat de gemeente – als de lijn van verbeteringen zich doorzet - ook aan de andere twee zal weten te voldoen.

Het lijkt voor de hand te liggen de veranderingen in het middelenbeleid te beschouwen als gevolgen van de herindeling. Dat geldt zeker voor organisatie en huisvesting; daar moesten immers beslissingen genomen worden als gevolg van de herindeling; tot op zekere hoogte geldt dat ook voor de ICT-functie. Het verbeteren van het financiële instrumentarium heeft eveneens een stimulans ondervonden van de herindeling, maar de druk op de financiële middelen zal ook meegespeeld hebben. De verminderde waardering van de middelenprestaties door bewoners, instellingen en bedrijven zal – hoe kan het anders - ongetwijfeld ook te maken hebben met bezuinigingen en de algemeen verslechterde financieel-economische omstandigheden (om dat vast te kunnen stellen zou echter aanvullend onderzoek gedaan moeten worden onder respondenten van de enquête).

4. ONTWIKKELINGEN BESTUURSKRACHT: KENNIS EN INNOVATIE

In dit hoofdstuk gaat het hoofdzakelijk over onderwijs, aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt, en innovatiebeleid; dat laatste komt ook aan de orde in hoofdstuk 8, over Economie.

1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen

Regie en beleid

In de zelfstudie laat de gemeente zien, dat haar rol op het terrein van onderwijs (onderwijsbeleid en huisvestingsbeleid) vooral faciliterend is. Over de onderwijsvoorzieningen in de gemeente is bijna tweederde (65,6%; in 2011: 65%) tevreden; dat is vergelijkbaar met het oordeel van burgers in Waarstaatjegemeente over de onderwijsvoorzieningen: 7,6.

In de deelonderzoeken is ook gebleken dat de gemeente beleid gemaakt heeft met betrekking tot de huisvesting van basisscholen. In de onderwijssector wordt betwijfeld of dit echte keuzes bevat met betrekking tot de krimp (in delen van de gemeente). De afname van het aantal leerlingen in de kleinere kernen en de gevolgen daarvan voor het voortbestaan van veel scholen vormt een belangrijke opgave. Vanuit het onderwijs wordt daar steviger regie van de gemeente verwacht.

Als het gaat om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt doet de sector een beroep op de gemeente om gezamenlijk te bekijken welke mogelijkheden er zijn voor een werkgelegenheidsbeleid voor ongediplomeerde schoolverlaters.

Dienstverlening

In het aanvullende onderzoek is gebleken dat de respondenten minder positief oordelen over de prestaties van de gemeente Súdwest-Fryslân op het terrein van onderwijs dan zij in 2011 deden over de prestaties van de voormalige gemeenten.

Tabel 5. Geeft u aan hoe de gemeente (...) presteert op het terrein van onderwijs (vraag V9c)

	vml. gemeenten 2011 in %	SWF 2013 in %	Benchmark in %
Gemeente presteert (sterk) onvoldoende	11,1	13,1	10,6
Neutraal/geen mening	38,5	44,6	46,9
Gemeente presteert voldoende / zeer goed	50,4	42,2	42,5

Bron: Survey Bestuurskrachtonderzoek september 2013

De gesprekspartners zouden in de uitvoering graag wat kortere lijnen en meer daadkracht zien.

Bestuurlijke partner

Maatschappelijke en belangenorganisaties geven aan, dat de cocreatie van beleid nog onvoldoende uit de verf komt. Erkend wordt overigens, dat dit deels te maken heeft met de diversiteit in de gemeente, het grote aantal partijen dat partner zou moeten zijn en het feit dat er in de afgelopen

periode veel nieuw beleid is geformuleerd waarvoor nu – bij de uitvoering en verdere invulling - cocreatie gezocht moet worden.

Toezicht en handhaving

De gesprekspartners zijn van mening dat de gemeente Súdwest-Fryslân met betrekking tot leerplicht een consequente aanpak heeft.

Werkgever

Uit de gesprekken blijkt, dat er duidelijk sprake is van een verbetering, zowel wat betreft de deskundigheid van de medewerkers als de communicatie. Wel wordt gesignaleerd, dat sommige oude dossiers, van vóór de herindeling, niet zijn afgewikkeld; volgens de gemeente is dat inmiddels wel gebeurd. De gemeente erkent, dat er bij de herindeling te weinig formatie (zowel kwantitatief als kwalitatief) was ingeboekt voor Onderwijs.

2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten

G. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 beleid gemaakt op het terrein van onderwijs.

De gemeente geeft in de Zelfstudie aan, dat veel beleid al geharmoniseerd is, maar dat er nog wel behoefte is aan verdere invulling. Vanuit de betrokken sectoren komt eenzelfde beeld.

➤ *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

H. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 innovatiebeleid gemaakt.

In de Zelfstudie verwoordde de gemeente haar plannen en voornemens; zij zag vele ontwikkelmogelijkheden en potentiële innovatieve projecten. Concreet innovatiebeleid was er nog niet. Inmiddels (november 2013) is een Economisch Actieprogramma vastgesteld, met aandacht voor de relatie tussen onderwijs, ondernemers, onderzoekers en overheid. Daardoor kunnen we concluderen:

➤ *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

3. Conclusies en duiding

Van grote problemen op dit beleidsterrein is destijds in de voormalige gemeenten niet gebleken. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft inmiddels beleid gemaakt daar waar het nodig was; zo voldoet zij aan de beide toetsingspunten (en die gaan beide over het maken van beleid). De gemeente is verder gegaan dan alleen harmoniseren: ze heeft ervoor gekozen nieuw beleid te maken. Uit het aanvullende onderzoek kunnen we opmaken dat er in de samenleving minder positief gedacht wordt over de prestaties van de gemeente Súdwest-Fryslân op het terrein van onderwijs dan in 2011 over de prestaties van de voormalige gemeenten. Vanuit de sector kwam wel de roep om als gemeente op meer terreinen actief te zijn, scherpere keuzes te maken en de samenwerking met maatschappelijke en belangenorganisaties te verstevigen. Tegelijkertijd is dat laatste niet eenvoudig: de sector kent vele partijen met verschillende belangen. Het in november vastgestelde Economisch Actieprogramma gaat daarop in; of de gemeente daarmee tegemoet komt aan de oproep vanuit de sector, kon in dit onderzoek niet meer beoordeeld worden.

5. ONTWIKKELINGEN BESTUURSKRACHT: SOCIAAL EN ZORG

Op dit beleidsterrein gaat het om zaken als sociale cohesie, integratie en participatie, maatschappelijke ondersteuning, zorg, welzijn en veiligheid. Het beleidsterrein is volop in beweging: juist op dit terrein worden de taken van gemeenten groter (de drie decentralisaties). In dit hoofdstuk komen niet alle deelterreinen aan bod, Zelfstudie (deelrapport 2) en Aanvullend Onderzoek (deelrapport 3) bevatten informatie daarover. Hier concentreren wij ons op de hoofdlijnen en de transities/decentralisaties.

1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen

Regie en beleid

In haar Zelfstudie (deelrapport 2) laat de gemeente zien, dat zij op tal van deelterreinen de laatste jaren beleid gemaakt heeft, waar zij daar uitvoering aan gegeven heeft en welke experimenten gaande zijn (zoals in de sociale werkvoorziening). Over de vraag of de gemeente, meer algemeen gesproken, de uitdagingen op het terrein van sociale zaken en zorg voldoende helder voor ogen heeft, verschillen de meningen tussen instellingen en platforms. De visie is er wel, maar, aldus sommige gesprekspartners: de gemeente moet wel keuzes maken.

Voor de drie decentralisatieopgaven heeft de gemeente een visie vastgesteld. Die visie is uitgewerkt in een programmaplan en ten tijde van dit onderzoek werd er een kernteam gevormd met deskundigen voor de drie transities. Gemeente en partners zijn het erover eens, dat de drie decentralisatieopgaven groot zijn. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft daartoe een visie opgesteld; zij beschouwt de drie transities als één integrale opgave en wil die zelf oppakken (d.w.z.: niet uitbesteden). Externe partners waardeerden dat, en voelden zich ook goed betrokken bij de beleidsstukken, maar hebben wel zorgen over de uitvoering (zij rekenden dit niet zozeer de gemeente aan, maar stelden dat veel onduidelijkheid voortvloeit uit Rijksbeleid). Ook zetten zij vraagtekens bij de voordelen van integraal gebiedsgericht werken: in hun ogen bestaat het risico, dat vooral jongeren en kwetsbare mensen onvoldoende kansen krijgen. Het kernenbeleid richt zich (nog) niet op het sociale domein en heeft vooral een focus op het fysieke domein.

Er is waardering voor de wijze waarop partners betrokken worden bij nieuw beleid, maar over de communicatie over concretere zaken (uitvoering van regels en wijziging van regelgeving) vellen sommigen een hard oordeel.

Dienstverlening

In de Zelfstudie laat de gemeente zien, dat zij in klanttevredenheidsonderzoek over de uitvoering WWB-uitkering en klanttevredenheidsonderzoek Wmo-voorzieningen voldoende scoort. In onze enquête is een bredere vraag gesteld, namelijk hoe inwoners, bedrijven en instellingen de prestaties van de gemeente op het gebied van sociale zaken en zorg beoordelen. Het oordeel in 2013 is minder positief dan dat over de voormalige gemeenten in 2011.

Tabel 6. Geeft u aan hoe de gemeente (...) presteert op het terrein van welzijn en sociale zaken (vraag V9d).

	vml. gemeenten 2011 in %	SWF 2013 in %	Benchmark in %
Gemeente presteert (sterk) onvoldoende	7,4	13,9	11,8
Neutraal/geen mening	42,1	50,8	44,8
Gemeente presteert (zeer) voldoende	50,4	35,3	43,4

Bron: Survey Bestuurskrachtonderzoek september 2013

Wat betreft het veiligheidsgevoel scoort de gemeente bijna gelijk aan de voormalige gemeenten; die daling is niet statistisch significant. De veiligheidsmonitor geeft aan dat inwoners de veiligheid in de buurt met een 7,3 waarderen, dat is hoger dan het gemiddelde van een 7,0.

Bestuurlijke partner

Organisaties hadden waardering voor de wijze waarop zij betrokken worden bij het maken van nieuw beleid, maar beduidend minder over de communicatie over concretere zaken. De gemeente laat in haar Zelfstudie zien, dat de partners zeer divers zijn en de vormen van samenwerking eveneens.

Toezicht en handhaving

In de Zelfstudie van de gemeente is te zien, welke maatregelen zij genomen heeft in het kader van toezicht en handhaving op de terreinen inkomen, inburgering en reïntegratie, en de resultaten daarvan nog niet te zien kunnen zijn. In de vervolgonderzoeken is hier geen aanvullende informatie naar voren gekomen, gesprekspartners hebben er geen opmerkingen over gemaakt.

Werkgever

Uit het Aanvullend Onderzoek is gebleken, dat externe geïnterviewden na de herindeling meer deskundigheid zien in de ambtelijke organisatie dan daarvoor. Wel zijn zij – met de gemeente zelf - van mening, dat het nog een grote opgave is om medewerkers cocreatie te laten bevorderen.

2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten

Toetsingspunten

I. De gemeente heeft eind 2013 een visie op de sociale cohesie in de samenleving.

Deze visie is in diverse documenten beschreven.

➤ *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

J. De gemeentelijke ambities en middelen zijn in evenwicht.

Uit de begroting en jaarrekening en de gevoerde gesprekken blijkt dat er nu sprake is van een evenwicht. Dit evenwicht wordt wel bedreigd door financiële risico's rond de transitie op het Sociale Domein.

➤ *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

K. *De gemeente kent eind 2013 de resultaten van haar beleid (incl. gesubsidieerde voorzieningen en activiteiten).*

Er zijn verslagen en rapportages, ook van gesubsidieerde instellingen. Er is echter geen overzicht van kernprestaties of kernindicatoren, waarop ook externe partners en gesubsidieerde instellingen rapporteren.

➤ *De gemeente voldoet niet aan dit toetsingspunt.*

3. Conclusies en duiding

In de voormalige gemeenten ontbrak het vooral aan visies en beleid. Dat gebrek heeft de nieuwe gemeente weggenomen. Organisaties voelen zich ook goed betrokken bij de vorming van beleid. Wel zijn er zorgen over de uitvoering en concretisering van beleid; zeker op het terrein van de decentralisaties hebben die te maken met onduidelijkheden in het rijksbeleid. Het oordeel over dienstverlening is positief. Het oordeel van inwoners, bedrijven en instellingen over de prestaties van de gemeente op het gebied van sociale zaken en zorg is minder positief dan dat over de voormalige gemeenten in 2011. Dat zou te maken kunnen hebben met het de constatering (toetsingspunt K), dat het kennen van de resultaten van het beleid verbetering behoeft.

De gemeente heeft haar zaak op orde, zeker als het gaat om het maken van beleid. De zorgen die er zijn, geuit door bestuurlijke partners, hebben deels betrekking op de gemeente (communicatie over concrete zaken), maar vooral op de onzekerheid die het gevolg is van onduidelijkheid in het rijksbeleid (decentralisaties). Die onzekerheid is niet uniek voor Súdwest-Fryslân: alle gemeenten worstelen er mee. De aanpak van de gemeente ondervindt waardering. Bestuurlijke partners zijn tevreden over hun betrokkenheid; dat is een prestatie gegeven de diversiteit van de partners. De gemeente speelt in het sociale domein een voortrekkersrol in de provincie.

De herindeling is de aanleiding geweest voor de gemeente om de tekortkomingen van de oude gemeenten weg te nemen; dat is een duidelijke eigen keuze van de gemeente. Tegelijkertijd is over de resultaten van het beleid (de maatschappelijke effecten: outcomes) te weinig bekend. Of de daling in waardering door inwoners, bedrijven en instellingen van de prestaties daardoor geheel te verklaren is valt te betwijfelen: de afgelopen jaren is er voortdurend maatschappelijke en politieke discussie geweest over versoberingen op het terrein van sociale zaken en zorg.

6. ONTWIKKELINGEN BESTUURSKRACHT: MILIEU, RUIMTE EN INFRASTRUCTUUR

Op dit beleidsterrein gaat het vooral om het omgevingsbeleid: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, milieu, infrastructuur, en onderhoud van de omgeving.

1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen

Regie en beleid

Er zijn op dit terrein veel beleidsnota's vastgesteld, waaronder de Ontwikkelvisie 2012-2022, de visie ruimtelijke kwaliteit, het woningbouwprogramma 2011-2016, het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (2013) en de duurzaamheidsvisie (2012). Voor een bespreking daarvan, verwijzen naar de Zelfstudie (deelrapport 2).

De bestemmingsplannen zijn grotendeels actueel gemaakt en het grote aantal plannen (270-290) wordt teruggebracht naar 13 bestemmingsplannen.

Een belangrijke opgave van de nieuwe gemeente was het goed inrichten van het beheer van de kapitaalgoederen. Een aantal beheerplannen is nu gereed, een belangrijk aantal wordt eind 2013 of begin 2014 verwacht.

Externe partners waarderen de beleidsproductie van de gemeente Súdwest-Fryslân. Verder zijn zij van mening dat de gemeente een duidelijker visie mag hebben en meer regie zou mogen voeren. Zo zou, in hun ogen, de gemeente Súdwest-Fryslân ook in de regio, als één van de grootste gemeenten, krachtiger naar buiten mogen treden. Waardering hebben zij voor de "meer realistische" woningbouwprogrammering en zij constateren dat daarvoor bestuurlijke durf nodig was.

Dienstverlening

Inwoners, instellingen en bedrijven oordelen nu minder positief over de prestaties van de gemeente dan in 2011 over die van de voormalige gemeenten. Bij de toelichtingen op de vragenlijsten worden vaak opmerkingen gemaakt over de gevoelde moeilijke bereikbaarheid van het centrum van Sneek en een gebrek aan parkeermogelijkheden.

Tabel 7. Geeft u aan hoe de gemeente (...) presteert op het terrein van milieu en infrastructuur (vraag V9e).

	vml. gemeenten 2011 in %	SWF 2013 in %	Benchmark in %
Gemeente presteert (sterk) onvoldoende	17,4	27,5	29,9
Neutraal/geen mening	30,5	31,1	34,3
Gemeente presteert (zeer) voldoende	52,1	41,4	35,8

Bron: Survey Bestuurskrachtonderzoek september 2013

Uit het Aanvullend Onderzoek (en uit de Leefbaarheids- en veiligheidsmonitor) blijkt, dat de oorzaak gezocht moet worden in de ervaren traagheid in de afhandeling van verzoeken: vooral van bijzondere verzoeken, initiatieven of knelpunten. De gemeente stelt daartegenover, dat zij een protocol heeft rondom de Meldingen Openbare Ruimte (MOR) en dat daarbij sprake is van een zeer

adequate procesgang. De waardering voor het onderhoud van wegen, parken en pleinen is gedaald (vraag V22a). De omgeving wordt als vrijwel even schoon en groen ervaren als in 2011 (vraag V22c).

Bestuurlijke partner

Externe partijen willen zich graag partners van de gemeente voelen, maar missen goede en herkenbare aanspreekpunten bij de gemeente. Die vinden zij nodig voor de communicatie en voor de snelheid van het gemeentelijk handelen. Er is grote waardering voor de rol van de dorpscoördinatoren in het kader van het kernenbeleid (zie ook hoofdstuk 2): die coördinatoren fungeren ook voor externe partners in het omgevingsbeleid als de ogen en oren van de gemeente in dorpen en wijken.

Toezicht en handhaving

De gemeente kent een handhavingsnota (2011-2014) en een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Uit een extern onderzoek (Bewijs van Goede Dienst, SIRA Consulting dec. 2012) blijkt dat de gemeente bij 10 vergunningsproducten op meerdere punten onder de norm scoort, zoals het verlenen binnen de wettelijke termijn en het halen van de hersteltermijn. Hiervoor is een verbeterplan opgesteld. Externen geven aan dat de gemeente strakker en formeler is gaan handelen op het gebied van handhaving in vergelijking met de voormalige vijf gemeenten. In Waarstaatjegemeente-2013 waarden inwoners de controle en handhaving van regels door de gemeente met een 6,3. Dat is hoger dan het gemiddelde in Nederland van een 6,1.

Werkgever

Externe partners missen goed gekwalificeerde projectleiders voor grote ruimtelijke projecten in de organisatie. De gemeente signaleert in haar Zelfstudie dat er aandacht gevraagd wordt voor nieuwe competenties. Handhavers zien een gebrek aan menskracht.

2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten

Toetsingspunten

- L. De gemeente heeft eind 2013 duidelijke beleidskaders voor haar omgevingsbeleid vastgesteld.*
De gemeente heeft haar visies neergelegd in diverse visies en beleidsnota's.
 - *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

- M. De bestemmingsplannen zijn eind 2013 actueel*
De plannen zijn grotendeels actueel.
 - *De gemeente voldoet grotendeels aan dit toetsingspunt.*

- N. De gemeente heeft eind 2013 risicoanalyses gemaakt.*
Zie hiervoor de Zelfstudie m.b.t. risicoanalyses grondexploitatie en de daarmee verband houdende afboekingen en het beheer van kapitaalgoederen. Het risicomanagement richt zich sterk op bepaalde (risicovolle) aspecten. De gemeente hanteert de NAR-systematiek.
 - *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

0. *De gemeentelijke handhaving (inclusief milieuhandhaving) is eind 2013 naar tevredenheid van de wettelijke toezichthouders en van de inwoners.*

Er is helaas geen rapportage beschikbaar van de wettelijke toezichthouder. Uit een extern onderzoek blijkt dat de handhaving in algemene zin adequaat is. Inwoners (ze "Toezicht en handhaving") geven de gemeente een voldoende.

➤ *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt voor wat betreft de tevredenheid van de inwoners; de tevredenheid van wettelijke toezichthouders kon niet vastgesteld worden.*

3. Conclusies en duiding

De voormalige gemeenten schoten – in verschillende maten - tekort als het gaat om het maken van beleid, handhaving, evaluatie en het ter beschikking hebben van voldoende menskracht. De gemeente Súdwest-Fryslân is er in geslaagd de achterstanden wat betreft beleid grotendeels weg te werken; dat blijkt ook als we kijken naar de toetsingspunten: daar heeft de gemeente grotendeels aan voldaan. Gelet op het oordeel van externe partners mag de gemeenten in het omgevingsbeleid een scherpere koers varen. De woningbouwprogrammering wordt gewaardeerd, evenals de bestuurlijke moed die daaraan ten grondslag ligt. In de samenleving is de waardering voor de gemeentelijke prestaties op dit beleidsterrein afgenomen, maar is de score voor de handhaving goed. Aandacht is nodig voor voldoende capaciteit bij grotere projecten en voor nieuwe competenties.

Het algemene beeld is, dat de gemeente haar beleid op orde heeft. Beoordelingen door externe partners zijn genuanceerd: er is waardering en kritiek. Dat de partners zich ook als partner willen opstellen, zou wel eens belangrijk kunnen zijn, alleen al omdat de gemeente in sommige delen van haar gebied met krimp te maken krijgt.

Wat de gevolgen zullen zijn van de overgang van een deel van de werkzaamheden naar de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie RUD/FUMO is nog niet te zeggen.

7. ONTWIKKELINGEN BESTUURSKRACHT: CULTUUR EN VRIJE TIJD

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan toerisme en recreatie, sport en vrijetijdsbesteding en aan het beleid inzake de Friese taal. Het kernenbeleid (in de Nulnotitie hier aan de orde gesteld) is besproken in hoofdstuk 2. De rol van handhaver en toezichthouder is hier afwezig.

1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen

Regie en beleid

In de sfeer van toerisme en recreatie heeft de gemeente haar plannen geformuleerd in de nota 'Visie Recreatie en Toerisme' (maart 2013). De gemeente wil graag samenwerken met de sector, maar de sector is maar matig georganiseerd: er zijn vooral plaatselijke samenwerkingsverbanden. Vanuit de sector komt het voorstel, dat de gemeente het initiatief neemt de bestaande samenwerkingsverbanden aaneen te smeden. De gemeente zelf signaleert dat er inmiddels enkele enthousiaste ondernemers zijn opgestaan die "met een aantal speerpunten uit de visie aan de slag" willen (aldus de Zelfstudie). Er is sprake van een "Toeristisch Huis van Súdwest-Fryslân"; dit zou een werkmaatschappij moeten worden voor "ondernemers, onderwijsinstellingen, overheden, theater en cultuurinstellingen".

Wat betreft de Friese taal heeft de gemeente Súdwest-Fryslân een overeenkomst gesloten met het Rijk en de provincie (zie Zelfstudie). De gemeente blijkt duidelijk voor ogen te hebben wat zij wil. Het taalbeleid van de gemeente is echter wel nog te intern gericht, aldus de gesprekspartner; het krijgt vooral vorm in cursussen Fries voor een groot aantal medewerkers. Met andere woorden, in de ogen van de sector zou de blik wat meer naar buiten mogen, ook al zijn de mogelijkheden voor de gemeente daar niet groot (denk aan het onderwijs). Inmiddels heeft de gemeente een concept opgesteld voor een Taalnota, met op diverse beleidsterreinen voorstellen ("Frysk. Fanselsprekkend! Taalnota Frysk, Gemeente Súdwest-Fryslân (2014-2018)).⁷ Deze zal, naar verwachting, in februari door de gemeenteraad besproken worden.

Dienstverlening

Uit de internetenquête is gebleken, dat inwoners, bedrijven en instellingen tevreden waren en zijn over de prestaties van hun gemeente(n) op het gebied van cultuur en vrije tijd. Het percentage (zeer) tevreden ligt hoger dan de waardering in de benchmarkgemeenten.

Tabel 8. Geeft u aan hoe de gemeente (...) presteert op het terrein van cultuur en vrije tijd (vraag V9f).

	vml. gemeenten 2011 in %	SWF 2013 in %	Benchmark in %
Gemeente presteert (sterk) onvoldoende	11,2	15,2	23,6
Neutraal/geen mening	32,3	29,4	40,6
Gemeente presteert (zeer) voldoende	56,6	55,4	35,9

Bron: Survey Bestuurskrachtonderzoek september 2013

⁷ "Fries, vanzelfsprekend! Taalnota Fries, Gemeente Súdwest-Fryslân (2014-2018)".

De waardering voor het aanbod van voorzieningen is gestegen: het culturele aanbod (vraag V22d), de sportvoorzieningen (vraag V22e) en de mogelijkheden voor prettige vrije- tijdsbesteding (vraag V22f).

Bestuurlijke partner

In de toeristische sector is tevredenheid over de manier waarop de sector betrokken wordt bij het maken van plannen. Er zijn ook aarzelingen: de concrete daden zijn er nog niet. Ten aanzien van het beleid inzake de Friese taal werkt de gemeente uitdrukkelijk samen met de desbetreffende organisaties.

Werkgever

Er lijken voldoende, en voldoende gekwalificeerde medewerkers te zijn.

2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten

P. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 op het terrein van cultuur, vrije tijd en recreatie beleid vastgesteld en heldere keuzes gemaakt. In het bijzonder is dat het geval ten aanzien van sport, het kernenbeleid en het beleid met betrekking de Fryske Taal.

Voor deze beleidsterreinen is beleid vastgesteld en zijn heldere keuzes gemaakt: de Zelfstudie laat dat zien en in het Aanvullend Onderzoek wordt dat door betrokkenen erkend. Het beleid met betrekking de Friese taal is in concept klaar.

➤ *De gemeente voldoet vrijwel geheel aan dit toetsingspunt.*

3. Conclusies en duiding

De voormalige gemeenten schoten – in verschillende maten - tekort als het gaat om het maken van beleid op de beleidsterreinen die hier besproken zijn. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft die achterstanden voortvarend weggewerkt, en krijgt daarvoor lof van maatschappelijke partners. De samenwerking in de toeristische sector kan nog verbeterd worden; daar zijn sector en gemeente het over eens. Ook de inwoners waarderen de gemeente op het terrein van cultuur en vrije tijd.

De gemeente heeft haar zaken hier op orde. Er is beleid gemaakt, er wordt samengewerkt, en inwoners, bedrijven en instellingen zijn tevreden over de prestaties van de gemeente: de waardering is gestegen ten opzichte van die voor de prestaties van de voormalige gemeente tot 2011. Dat is voor de gemeente ongetwijfeld een mooi resultaat, zeker ook omdat er in Nederland de laatste jaren vooral gesproken wordt over bezuinigingen op dit beleidsterrein.

We hebben hier te maken met keuzes die de gemeente gemaakt heeft: zij heeft ervoor gekozen niet alleen het beleid van de voormalige gemeente te harmoniseren, maar nieuw beleid te maken.

8. ONTWIKKELINGEN BESTUURSKRACHT: ECONOMIE

In de economie in Súdwest-Fryslân spelen toerisme en recreatie een grote rol; daaraan is in het vorige hoofdstuk aandacht besteed. Hier gaat het om het algemene economische beleid van de gemeente. De rol van handhaver en toezichthouder is hier niet nader bekeken.

1. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: algemeen

Regie en beleid

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft in de eerste jaren van haar bestaan vooral aandacht besteed aan het harmoniseren van beleid. Vanuit de sector is daar begrip voor, en wordt geconstateerd dat de gemeente goed weet wat er speelt. De ambities zijn er, maar die zijn in de ogen van onze gesprekspartners wel erg hoog; zij betwijfelen de haalbaarheid van de ambities en hebben behoefte aan een heldere strategie voor de economische ontwikkeling, aan een programmaorganisatie, en aan verbreding van het beleid. Dat laatste adviseert ook de Visitatiecommissie.

Dienstverlening

De waardering voor de prestaties van de gemeente(n) is gedaald:

Tabel 9. Geeft u aan hoe de gemeente (...) presteert op het terrein economie (vraag V9g).

	vml. gemeenten 2011 in %	SWF 2013 in %	Benchmark in %
Gemeente presteert (sterk) onvoldoende	16	22,9	15,6
Neutraal/geen mening	43,4	49,3	53,4
Gemeente presteert (zeer goed / voldoende)	40,5	27,8	30,9

Bron: Survey Bestuurskrachtonderzoek september 2013

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft 'bedrijvencontactfunctionarissen' aangesteld, maar dat blijkt voor lang niet alle ondernemers (en hun vertegenwoordigers) bekend te zijn.

Bestuurlijke partner

De samenwerking tussen sector en gemeente - bij het harmoniseren van beleid - ging soms goed, soms ook niet. Goed ging het, als de sector serieus mee mocht denken. Waar daar minder ruimte voor was, ging het overleg minder goed. Inmiddels is er de wil samen te werken aan een sterke lokale economie en gezamenlijk te werken aan strategisch beleid. Ondernemers hebben - nog voor de herindelingsdatum - een federatie opgericht als gesprekspartner voor de gemeente. Waardering is er voor de open houding van het college en voor het bestaande overleg met de wethouder.

Werkgever

Vanuit de sector wordt gesteld dat de ambtelijke organisatie in het begin rommelig was en dat medewerkers - blijkbaar - niet wisten wat hun positie was. Gesprekspartners zien inmiddels meer rust in de organisatie en weten daardoor ook beter waar ze terecht kunnen. Ook constateren zij, dat

er meer deskundigheid in de organisatie ontstaat. Wel is aandacht nodig voor de ambtelijke kwaliteit op economisch-strategisch niveau.

2. Bestuurskracht Súdwest-Fryslân in 2013: toetsingspunten

Q. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een helder grondbeleid en heeft de risico's in kaart gebracht.

Blijkens de Zelfstudie heeft de gemeente Súdwest-Fryslân sinds januari 2012 een vastgestelde Nota Grondbeleid. Risico's zijn in kaart gebracht, afwaarderingen hebben plaatsgevonden.

➤ *De gemeente voldoet aan dit toetsingspunt.*

R. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel op het terrein van Economie.

Het hebben van voldoende gekwalificeerd personeel was de eerste jaren nog een probleem, maar inmiddels zijn verbeteringen merkbaar voor externe partijen. Wel is aandacht nodig voor de ambtelijke kwaliteit op economisch-strategisch niveau.

➤ *De gemeente voldoet grotendeels aan dit toetsingspunt.*

S. Samenwerking met buurgemeenten leidt eind 2013 tot meerwaarde.

In haar Zelfstudie betoogt de gemeente dat de samenwerking in het verband van de F4 (de vier grootste Friese gemeenten) en de provincie meerwaarde heeft. Ook werkt zij samen met buurgemeenten, zoals met De Friese Meren (bijvoorbeeld de Gebiedsagenda). Probleem bij dit toetsingspunt is, dat het niet gaat over de vraag *of* er samenwerking is, maar *of* die een *meerwaarde* heeft. Dat is, helaas, niet vast te stellen; dan zouden we immers moeten weten wat er zou gebeuren als die samenwerking er niet was.

➤ *Of de gemeente aan dit toetsingspunt voldoet, is niet goed vast te stellen.*

3. Conclusies en duiding

De voormalige gemeenten schoten - in verschillende maten - tekort als het gaat om het maken van beleid en dan vooral grondbeleid, en in het kennen van de resultaten van het economisch beleid. Súdwest-Fryslân heeft de achterstanden weggewerkt. Vanuit de economische sector wordt betwijfeld of de ambities van de gemeente haalbaar zijn. De prestaties van de gemeente worden in 2013 minder gewaardeerd dan in 2011 die van de voormalige gemeenten. De samenwerking tussen gemeente en ondernemers ging soms goed, soms ook niet. Beide partijen hebben de wil gezamenlijk op te trekken.

De ambities van de gemeente zijn hoog, in de ogen van de sector en de Visitatiecommissie mag de strategie helderder zijn, en breder. Zoals de Visitatiecommissie het verwoordt: "door zo nadrukkelijk in te zetten op recreatie en toerisme en weinig woorden vuil te maken aan de maakindustrie in de stad Sneek slaat de balans enigszins door naar het 'platteland'. De commissie hoopt dat het gemeentebestuur op termijn wel weer een juiste balans tussen stad en platteland in de gemeente zal weten vinden." De waardering voor de prestaties van de gemeente is verminderd. Of dat te maken heeft met die hoge ambities, is niet na te gaan (dat zou aanvullend onderzoek vergen). Het is ook de vraag, of dat al zo snel zou blijken. Het ligt meer voor de hand te veronderstellen dat de algemene daling in het vertrouwen van burgers in de economie tussen 2011 en 2013 (SCP, 2014: 5) meespeelt.

Voor sommige bedrijven en instellingen kan wellicht ook hun ervaring met de bedrijvencontactpersonen meespelen.

9. STRATEGISCH VERMOGEN IN DE ZUIDWESTHOEK: DE GEMEENTE SÚDWEST-FRYSLÂN EN HAAR VOORGANGERS

1. Inleiding: strategische doelstellingen de gemeente Súdwest-Fryslân

Deelvraag-2 van dit onderzoek gaat over de doelstellingen die gemeenten, provincie en wetgever hadden met de herindeling. In dit onderzoek wordt daartoe gekeken naar het strategisch vermogen van de gemeente Súdwest-Fryslân. Strategisch vermogen speelt op alle beleidsterreinen een rol, vandaar dat er een afzonderlijk hoofdstuk aan gewijd wordt. Het gaat hier om zaken als: weet de gemeente wat er in de samenleving en haar bestuurlijke omgeving speelt, weet ze daar passend op te reageren, weet ze die uitdagingen te adresseren? Strategisch vermogen overstijgt aldus het vermogen beleid te kunnen maken op afzonderlijke beleidsterreinen.

De volgende onderwerpen zijn als de belangrijkste thema's geformuleerd:⁸ goede balans vinden tussen stad en platteland als het gaat om wonen, werken, leefbaarheid en voorzieningen, een krachtige ontwikkelgemeente zijn, een robuust kernenbeleid vormgeven, financieel gedegen zijn, diensten verlenen met een cultuur die dicht bij de burger staat, op orde hebben van de organisatie en van de relatie met de samenleving. De Ontwikkelvisie 2011-2021⁹ is één van die ambities. Nog voor de fusie waren ambities geformuleerd in de 'Strategische samenwerkingsagenda 2011-2021' met de provincie:¹⁰

- Behoud en beheer van de kwaliteit van het groen en het blauw.
- Beter benutten van het water voor toerisme en werkgelegenheid, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van de combinatie van water met landrecreatie;
- Eigenheid van dorpen en steden: (a) de kracht van dorpen en steden stimuleren en behouden; (b) de gemeente zet in op een gedifferentieerd voorzieningenniveau, passend bij de aard en de schaal van de afzonderlijke kernen; (c) een "ambitieuw, integraal en robuust" kernenbeleid, passend bij de kracht en samenhang van Súdwest-Fryslân en de diversiteit van de dorpen en steden die daarin gelegen zijn.
- De gemeente wil werken aan het versterken van de economische basis door inzet op meerdere sectoren, zoals onder andere toerisme, landbouw en zakelijke dienstverlening. Daar waar mogelijk en nuttig zoekt zij, zo luidde het voornemen, de samenwerking met de ondernemers in de gemeente.
- De gemeente Súdwest-Fryslân wil meer synergie realiseren tussen stad en land.
- Duurzaamheid. De gemeente Súdwest-Fryslân wil er zorg voor dragen dat economische, sociale en ecologische aspecten evenredig zijn gewaarborgd binnen haar beleid.
- De gemeente wil de Friese cultuur uitdragen en stimuleren, met aandacht voor de Friese taal en het behoud van cultureel erfgoed.

In de rondetafelgesprekken van 2012 met de gemeente, naar aanleiding van de analyse van de bestuurskracht van de vijf voormalige gemeenten (zie Nulmeting), zijn deze ambities nog eens onderstreept: de gemeente Súdwest-Fryslân wilde zich niet te bescheiden opstellen. Ze definieerde voor zichzelf ambities die passen bij haar positie als één van de grootse gemeenten in het noorden van Nederland, op economische en sociaal terrein. Zij wilde haar ontwikkelkracht gebruiken.

In haar Zelfstudie heeft de gemeente Súdwest-Fryslân haar visie gegeven op de kracht van de 'mienskip' (samenleving) en haar visie op hoofdlijnen geformuleerd. Tevens signaleert zij een aantal

⁸ Gemeente Súdwest-Fryslân, "Dichtbij, vernieuwend, toekomstgericht en sterk tot in de kern!", Hoofdlijnenakkoord CDA, PVDA, VVD, 2011. Gemeente Súdwest-Fryslân, "Op koers! Bestuursprogramma Sudwest-Fryslân 2011-2014".

⁹ Ontwikkelvisie 2011-2021 Gemeente Súdwest-Fryslân, september 2011.

¹⁰ Strategische samenwerkingsagenda 2011-2021 Gemeente Súdwest-Fryslân-Provincie Fryslân.

uitdagingen m.b.t. een veranderende rol van de overheid (meer cocreatie), meer gebiedsgericht en omgevingsbewust werken, meer veerkracht en integraliteit in het sociale domein, bezuinigen en investeren, samenwerking met de regio en, tot slot, het doorontwikkelen van de organisatie.

2. Strategisch vermogen: toetsing in 2013

Strategisch vermogen begint met kennis van de samenleving en van de vraagstukken die daarin leven. In het aanvullend onderzoek bleken externe gesprekspartners van mening te zijn dat de gemeente Súdwest-Fryslân evengoed kennis te hebben van de samenleving, de ‘mienskip’, als de voormalige gemeente dat hadden. Uit de enquête rees een ander beeld op. Bedrijven en instellingen konden daarin aangeven of – naar hun mening – de gemeente op hoofdlijnen bekend is met de actuele ontwikkelingen op hun terrein. De scores in 2013 liggen lager dan die in 2011. Anders gezegd: Súdwest-Fryslân zou slechter dan de voormalige gemeenten op de hoogte zijn van die ontwikkelingen.

Tabel 10. De gemeente (...) is op hoofdlijnen bekend met de actuele ontwikkelingen op mijn terrein (vraag V3a).

	vml. gemeenten 2011 in %	SWF 2013 in %	Benchmark in %
Helemaal/deels oneens	12,9	21,8	20,4
neutraal	9,7	25	23,6
Helemaal/deels eens	77,4	53,2	55,9

Bron: Survey Bestuurskrachtonderzoek september 2013

Als het ging om de strategische kracht van de gemeente Súdwest-Fryslân waren bestuurlijke partners wat gereserveerd, zo bleek in de groepsgesprekken in het kader van het Aanvullend onderzoek. Aan de ene kant zagen - en waardeerden – zij de ambities van de gemeente, een zeker elan en een manier van werken die integraler is dan in de voormalige gemeenten en die op een hoger abstractieniveau ligt. Maar ook constateerden zij dat de realisatie van die ambities achterbleef. Oorzaken van dat laatste zochten zij in een gebrek aan middelen en achterblijvende ambtelijke kwaliteit op strategisch niveau (waar de gemeente zich van bewust is). Op sommige terreinen, aldus gesprekspartners, onderscheidde de beleidskracht van de gemeente Súdwest-Fryslân zich niet van die van kleinere gemeenten; op andere wel.

Over de noordelijke ambities van de gemeente Súdwest-Fryslân waren de gesprekspartners sceptisch. Dat had deels te maken met de manier waarop het overleg in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) georganiseerd is (waarin Leeuwarden de belangenbehartiger is van de Friese gemeenten), deels met de groei van andere gemeenten (die weliswaar minder groot blijven dan de gemeente Súdwest-Fryslân, maar wel dichterbij komen qua inwonertal), deels ook met het (nog?) ontbreken van de kracht om de positie van vierde gemeente in het Noorden te kunnen invullen. Ook de Visitatiecommissie plaatst hier kanttekeningen: “willen en kunnen vallen nog niet helemaal samen”. Zij roept op tot zelfreflectie.

Tegelijkertijd zagen de gesprekspartners de gemeente Súdwest-Fryslân op sommige terreinen een voortrekkersrol vervullen, soms in de regio (toerisme en recreatie), soms in provinciaal verband (sociale domein, brandweer). Kritische kanttekening was, dat de gemeente Súdwest-Fryslân de neiging heeft zelf strategieën te willen formuleren ten aanzien van zaken die duidelijk

gemeentegrensoverschrijdend zijn, terwijl dan – aldus gesprekspartners – samenwerking meer voor de hand ligt. In de volgende paragraaf gaan we hier dieper op in.

3. Conclusies

De nieuwe gemeente wil ambitieus zijn en wordt in dat streven gesteund door bestuurlijke en maatschappelijke partners. Zij valt daarmee positief op ten opzichte van de vijf voormalige gemeenten. De ambities zijn in 2013 nog niet helemaal waargemaakt, maar dat mag misschien ook niet verwacht worden binnen drie jaar, zeker gelet op de complexiteit van de herindeling (waar de Visitatiecommissie naar onze mening terecht op wijst). Wat wel verwacht mag worden, is een zichtbaar strategisch *vermogen*. De vraag of de gemeente dat in voldoende mate heeft, vergt een genuanceerd antwoord. Uit de enquête blijkt, dat de helft van de bedrijven en instellingen van mening is, dat de gemeente weet wat er speelt; de oude gemeenten wisten dat veel beter (77,4%; zie tabel 10). Tegelijkertijd waren de meeste van de deelnemers aan de groepsgesprekken in het kader van het Aanvullend onderzoek hier positiever over. Dat de gemeente goed in staat is beleid te maken, is geen punt van discussie. Maar we zien ook, in de gesprekken, dat de gemeente haar strategisch vermogen nog niet zodanig heeft ontwikkeld dat het voldoet aan de verwachtingen van belangrijke partners. De Visitatiecommissie zegt daar het volgende over: “Ten *eerste* moeten ambities en mogelijkheden met elkaar in balans zijn. Indien dat nog niet het geval is, kunnen de anderen met enig recht denken dat de gemeente een ‘te grote broek’ aantrekt. Dat geluid vernemen we in de bestuurlijke omgeving. De gemeente Súdwest-Fryslân is qua inwoners de tweede gemeente van de provincie en één van de grote gemeenten van het Noorden des Lands. Maar bestuurlijk wordt dat nog niet zo door iedereen ervaren. Willen en kunnen vallen nog niet helemaal samen.”

De gemeente heeft in de Zelfstudie uitdagingen van de komende jaren geformuleerd; het gaat dan om de veranderende rol van de overheid, gebiedsgericht werken, gebruik maken van de kracht van de burger en de samenleving, en een gezonde financiële huishouding. De gemeente wil die uitdagingen niet alleen aangaan, zij wil samenwerken en cocreëren. Daarop koersen is een heldere strategische keuze: die keuze betekent dat de gemeente die samenwerking zal zoeken, dat zij niet alleen op eigen kracht wil varen. Het is ook een keuze die zelfkritisch vermogen vooronderstelt, en misschien zelfs wel bescheidenheid: immers, de gemeente zal ruimte moeten laten voor inbreng van anderen. Of, zoals de Visitatiecommissie stelt: “Om tot succesvollere co-creatie te komen moet je ook onderkennen dat samenwerking in allianties met maatschappelijke partners vaak zal betekenen dat anderen een groter stempel drukken op het beleid dan jijzelf.”

10. CONCLUSIES: ONTWIKKELING BESTUURSKRACHT

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk vatten we de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken samen en beantwoorden we de deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek. Die vragen waren de volgende:

*“Wat zijn de effecten van de instelling van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en hoe kunnen deze worden verklaard?”
Deze centrale vraagstelling is onderverdeeld in de volgende deelvragen:*

- a. In hoeverre is de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân bestuurskrachtiger dan de afzonderlijke gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel?*
- b. In hoeverre zijn de specifieke doelstellingen van de gemeente Súdwest-Fryslân - zoals beschreven in het herindelingsadvies en de memorie van toelichting - behaald?*
- c. In hoeverre kunnen de bevindingen bij bovenstaande vragen verklaard worden door de instelling van de gemeente Súdwest-Fryslân?*
- d. Waar liggen voor de gemeente Súdwest-Fryslân nog kansen c.q. ontwikkelpunten?*

We doen dat door allereerst (par. 2) de resultaten van de voorgaande hoofdstukken samen te vatten: hoe ziet de bestuurskracht van Súdwest-Fryslân er in 2013 uit, in vergelijking met die van de voormalige gemeenten tot 2011? Vervolgens beantwoorden we de vragen van dit onderzoek (par. 3).

Maar voordat we dat doen, is het noodzakelijk stil te staan bij het onderzoek, en de houdbaarheid van de conclusies die we hieronder zullen trekken; in het eerste hoofdstuk gingen we daar al kort op in. De opzet van dit onderzoek kent een zorgvuldige werkwijze. Het materiaal voor de vergelijking tussen het functioneren van de voormalige gemeenten tot 2011 en dat van Súdwest-Fryslân in 2013 is zo systematisch mogelijk verzameld. En bij het vergelijken van de resultaten uit de enquêtes uit 2011 en 2013, is alleen gebruikt gemaakt van statistisch significante verschillen. De conclusies zijn dan ook onderbouwd en betrouwbaar. En toch is voorzichtigheid geboden, om een aantal redenen.

In de eerste plaats benadrukken wij, dat de beoordelingen en conclusies in hoge mate gebaseerd zijn op intersubjectiviteit. De onderzoeksmethode voorziet vooral in het verzamelen van opvattingen, zij het opvattingen die zoveel mogelijk geschraagd worden door gegevens. Dat geldt voor alle deelonderzoeken. De conclusies uit de nulmetingen zijn mede gebaseerd op de oordelen van de nieuwe gemeente, dat geldt ook voor de Zelfstudie; het Aanvullend Onderzoek leunt zwaar op meningen uit de samenleving (enquête en groepsgesprekken; met enkele aanvullingen uit documentenanalyse); ook het visitatierapport, tot slot, maakt gebruik van opvattingen van gesprekspartners en geeft de mening weer van de commissie. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan, dat als de meningen overeenkomen (van gemeente, respondenten en maatschappelijke/bestuurlijke partners), dat we die dan voor waar kunnen aannemen. Dat is overigens niet ongebruikelijk in de sociale wetenschappen, maar we kunnen niet helemaal uitsluiten dat meningen gebaseerd zijn op gebrekkige kennis, dan wel gekleurd worden door belangen. Aan alomvattend neutraler materiaal, bijvoorbeeld externe evaluaties op alle beleidsterreinen, ontbreekt het (en dat is in andere gemeenten niet anders: het zou ook een zeer kostbare zaak worden daarin te voorzien).

In de tweede plaats wijzen we erop, dat niet alle verschillen tussen de bestuurskracht van de voormalige gemeenten tot 2011 en die van de nieuwe in 2013 gevolgen zijn van de herindeling. In de volgende hoofdstukken bespreken we veel van de geconstateerde verschillen, en doen we een poging die te duiden. Zij kunnen het gevolg zijn van de fusie, maar dat zal niet in alle gevallen zo zijn. Zelfs in

een paar jaar tijd kunnen immers vele andere factoren tot veranderingen leiden. Het kan daarbij gaan om externe factoren, zoals nieuwe medebewindstaken, economische ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen. Het kan ook gaan om interne ontwikkelingen in de gemeente zelf; die kunnen het gevolg zijn van de herindeling, maar ook van politieke keuzes die de gemeente gemaakt heeft. In deze eindrapportage geven wij daarom niet alleen een overzicht van de geconstateerde verschillen in het functioneren van de vijf gemeenten tot 2011 en dat van Súdwest-Fryslân in 2013, maar bekijken we ook of die te maken hebben met het instellen van de nieuwe gemeente. Zelfs dan moeten we nog voorzichtig zijn: zoals meestal in de sociale wetenschappen is ook hier de causaliteit niet altijd eenduidig vast te stellen. Anders gezegd: het ligt voor de hand dat van alle ontwikkelingen in de bestuurskracht in Súdwest-Fryslân (a) een aantal het gevolg is van algemene veranderingen in het binnenlands bestuur (zoals opgelegde bezuinigen en decentralisatie), (b) andere het resultaat zijn van beslissingen van de gemeente, en (c) de rest waarschijnlijk alleen te is verklaren door de herindeling. De analyse vindt steeds plaats aan het einde van elk hoofdstuk en in hoofdstuk 10.

In de derde plaats, voortvloeiend uit het vorige punt: dit evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden binnen drie jaar na de herindeling. Dat is snel. Immers, een nieuwe gemeente heeft tijd nodig zich te organiseren, samenleving en nieuwe gemeente moeten elkaar weer weten te vinden, burgers moeten wennen, nieuw beleid moet tot resultaten kunnen leiden. In het slothoofdstuk komen we hierop terug.

Dat gezegd zijnde, kunnen we de volgende conclusies trekken.

2. SÚDWEST-FRYSLÂN: EEN BESTUURSKRACHTIGER GEMEENTE?

a. In hoeverre is de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân bestuurskrachtiger dan de afzonderlijke gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel?

Het beantwoorden van deze deelvraag doen we door eerst te kijken naar de vijf rollen die gemeenten kunnen vervullen in hun functioneren: regie en beleid, dienstverlener, bestuurlijke partner, toezichthouder en handhaver, en werkgever (par. 2.1). Daarna staan we stil bij de toetsingspunten (par. 2.2).

2.1 Vijf gemeenterollen

Regie en beleid

In de hoofdstukken 2 tot met 8 is per beleidsterrein gekeken naar de mate waarin de gemeente regie voert en beleid maakt.

Met de Visitatiecommissie kunnen we constateren, dat de gemeente er in korte tijd in geslaagd is om veel beleid op orde te krijgen. Dat geldt op alle beleidsterreinen. Daar waar het de voormalige gemeenten ontbrak aan visies en beleid, heeft Súdwest-Fryslân daarin voorzien. De gemeente heeft haar zaak beter op orde. Op enkele beleidsterreinen zien we wel dat maatschappelijke partners de wens uiten dat de gemeente haar regierol steviger oppakt.

De verslechtering in de waardering van de lokale democratie zou wel zorgen moeten baren. De gemeente heeft een visie op de lokale democratie en haar kernenbeleid wordt gewaardeerd. En toch is sprake van een verslechtering in de waardering van de lokale democratie die we niet kunnen verklaren uit landelijke ontwikkelingen (zie hoofdstuk 2). Wat we hier zien, is een ontwikkeling die vaker voorkomt na een herindeling. De waardering voor de representatieve democratie (dan wel voor de 'kiezerrol') is dan lager; zo is sprake van een lagere opkomst bij verkiezingen (Denters, 1990; Berghuis et al., 1995; Denters & Geurts, 1998; Herweijer, 1998; Frandsen, 2002). Overigens bleek in Súdwest-Fryslân het vertrouwen dat de stem meetelt niet statistisch significant veranderd is, dus wellicht valt het in maart 2014 mee. Ook komt het voor dat de participatieve democratie negatieve gevolgen ondervindt van een herindeling (Ladner, 2002; Larsen, 2002; Rose, 2002). Anders gezegd: het mag ook niet echt verbazen dat de waardering voor de lokale democratie afneemt. Herweijer en Fraanje (2011: 38) zien een paradox: "bestuur en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren, maar de inwoners nemen het niet waar omdat hun interesse voor en betrokkenheid bij de lokale politiek afnemen".

Dienstverlening

Per beleidsterrein hebben we gekeken naar de dienstverlening door de gemeente, en de mate waarin inwoners, bedrijven en instellingen waardering hebben voor de prestaties van de gemeente. Die tevredenheid is over de hele linie statistisch significant lager dan in 2011 over die van de voormalige gemeenten. De enige uitzonderingen zijn de prestaties op het terrein van cultuur en vrije tijd, en de klanttevredenheid bij de uitvoering van de WWB en de Wmo-voorzieningen (de laatste twee scores beide voldoende).

Tegelijkertijd zien we, dat de dienstverlening wel een voldoende scoort (zie hoofdstuk 2) en dat, op het terrein van sociale zaken en zorg, de klanttevredenheid voldoende is. In Waarstaatjegemeente scoort de gemeente zelfs Súdwest-Fryslân een dikke voldoende voor de burger-als-klant. Onze conclusie is, dat de dienstverlening voldoende is. Maar in dit onderzoek gaat het om de vraag hoe de nieuwe gemeente scoort in vergelijking met de voormalige gemeenten. En dan zien we, dat de waardering voor de dienstverlening lager is dan voor die van de voormalige gemeenten. Anders gezegd: dat de dienstverlening na herindeling beter wordt (bijv. Fraanje et al, 2010), treedt in Súdwest-Fryslân niet op.

Bestuurlijke partner

- Democratie. Er is grote waardering voor de manier waarop de gemeente met de verenigingen Plaatselijk Belang omgaat.
- Middelen. N.v.t.
- Kennis en innovatie. Het veld is nogal gefragmenteerd en verdeeld; de gemeente wordt opgeroepen meer samen te werken met de organisaties.
- Sociaal en zorg. Organisaties voelen zich ook goed betrokken bij de vorming van beleid. De gemeente speelt in het sociale domein een voortrekkersrol in de provincie.
- Milieu, leegomgeving en infrastructuur. Organisaties willen graag partners zijn van de gemeente; de samenwerking kan steviger. Tussen de partijen zijn belangentegenstellingen
- Cultuur en vrije tijd. De samenwerking in de toeristische sector kan nog verbeterd worden; daar zijn sector en gemeente het over eens. Het veld is divers.
- Economie. De samenwerking tussen gemeente en ondernemers kent een wisselend succes. De koepel van ondernemersverenigingen stelt zich nadrukkelijk op als partner.

Het algemene beeld (met uiteraard wat verschillen tussen beleidsterreinen), is dat zowel gemeente als maatschappelijke partijen graag willen samenwerken. Dat past in de Nederlandse traditie, en zeker in de Friese. Het is nog wel zoeken naar de juiste verhoudingen; in het vorige hoofdstuk zijn we daarop ingegaan. Of sprake is van een verbetering of verslechtering in deze rol, kunnen we niet vaststellen: vergelijkbare gegevens over de partnerrol van de voormalige gemeenten hebben we niet.

Toezichthouder en handhaver

Op de meeste beleidsterreinen komt deze rol niet voor, of hebben we weinig of geen gegevens.

- Kennis en innovatie. Er is tevredenheid over de aanpak met betrekking tot leerplicht.
- Sociaal en zorg. Er zijn maatregelen getroffen, het is te vroeg hier uitspraken over te kunnen doen.
- Milieu, leegomgeving en infrastructuur. Voor die vergunningsprocessen waar de gemeente onvoldoende scoorde, is een verbeterplan opgesteld. Externe betrokkenen zien de gemeente strakker en formeler optreden op het gebied van handhaving dan de voormalige gemeenten. In Waarstaatjegemeente-2013 scoort de gemeente op het onderwerp 'controle en handhaving van regels' voldoende.

Voor zover er gegevens zijn over het toezicht en de handhaving door de gemeente, kunnen die tot tevredenheid stemmen. Een verbetering of verslechtering ten opzichte van toezicht en handhaving door de voormalige gemeenten hebben we niet gevonden.

Werkgever

- Democratie. De waardering voor de dorpscoördinatoren is groot.
- Middelen. Met de reorganisatie zijn de structurele problemen in de organisatie opgelost. Het team Financiën wordt als sterk gezien. Er is veel geïnvesteerd in de overgang van kleine naar grote gemeente; sommige medewerkers hadden graag meer sturing van het management gezien. De relatie tussen ondernemingsraad en de WOR-bestuurder is goed.
- Kennis en innovatie. De kwalitatieve en kwantitatieve personeelsproblemen op dit terrein zijn opgelost.
- Sociaal en zorg. De personele kwaliteit is toegenomen; het vermogen tot 'cocreatie' is nog een punt van aandacht.
- Milieu, leegomgeving en infrastructuur. Aandachtpunten hier zijn het door externe partners gesignaleerde gebrek aan goed gekwalificeerde projectleiders voor grote ruimtelijke projecten, de door de gemeente geformuleerde noodzaak tot werken aan nieuwe competenties, en de overgang naar de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie RUD/FUMO.
- Cultuur en vrije tijd. Er lijken voldoende, en voldoende gekwalificeerde medewerkers te zijn.
- Economie. Er is meer deskundigheid in de organisatie ontstaan. Wel is aandacht nodig voor de ambtelijke kwaliteit op economisch-strategisch niveau.

Voor zover wij kunnen overzien, is de deskundigheid van de medewerkers over de hele linie gestegen. Er is in de diverse maatschappelijke sectoren, met nuances, waardering voor de medewerkers. Als er kritiek is, heeft die eerder te maken met organisatorische en/of communicatieproblemen. Wel is er her en der behoefte aan strategische denkkracht op ambtelijk niveau (bijvoorbeeld m.b.t. de economie); de gemeente lijkt zich daarvan bewust te zijn.

De conclusies die wij hier trekken, komen overeen met wat we elders zien: het is een bekend verschijnsel dat na een herindeling de gemeente beter opgeleid personeel heeft en de ambtelijke

organisatie minder kwetsbaar en professioneler wordt (bijv. Bleker and De Koningh, 1987; Denters et al., 1990; Toonen et al., 1998; Herweijer en Fraanje, 2011).

2.2 Toetsingspunten

In de voorgaande hoofdstukken hebben we op vrijwel elke beleidsterrein een aantal toetsingspunten beoordeeld. Het gaat hier om onderwerpen waarop de voormalige gemeenten niet sterk waren, en waarop de nieuwe gemeente het beter zou moeten zijn. Zij zijn in de Nulmeting geformuleerd op basis van het toen verrichte onderzoek en rondetafelgesprekken met de gemeente Súdwest-Fryslân.

In onderstaande tabel geven we een overzicht.

Tabel 11. Overzicht toetsingspunten – anno 2013

Kapitalen / beleidsterreinen	Toetsingspunten 2011	2013
Democratisch kapitaal	A. SWF moet eind 2013 een visie hebben op de lokale democratie (inspraak, burgerparticipatie). B. Burgers, instellingen en bedrijven zijn eind 2013 tevreden over hun participatiemogelijkheden, zowel als kiezer, als participant en als cliënt. C. SWF laat die tevredenheid periodiek onderzoeken.	A. Ja B. Nee (kiezer en participant), ja (klant) C. Ja
Middelen	D. De begroting van SWF moet eind 2013 SMART geformuleerd zijn. E. SWF heeft eind 2013 zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar maatregelen (incl. subsidies). F. SWF heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel in dienst op het terrein van Financiën.	D. Nog niet E. Nog niet F. Ja
Kennis en innovatie	G. SWF heeft eind 2013 beleid gemaakt op het terrein van onderwijs. H. SWF heeft eind 2013 innovatiebeleid gemaakt.	G. Ja H. Ja
Sociaal en zorg	I. SWF heeft eind 2013 een visie op de sociale cohesie in de samenleving. J. Haar ambities en middelen zijn in evenwicht. K. SWF kent eind 2013 de resultaten van haar beleid (incl. gesubsidieerde voorzieningen en activiteiten).	I. Ja J. Ja K. Nee
Milieu, infrastructuur en leefomgeving	L. SWF heeft eind 2013 duidelijke beleidskaders voor haar omgevingsbeleid vastgesteld. M. Haar bestemmingsplannen zijn eind 2013 actueel. N. Zij heeft eind 2013 risicoanalyses zijn gemaakt. O. De gemeentelijke handhaving (inclusief milieuhandhaving) is eind 2013 naar tevredenheid van de wettelijke toezichthouders en van de inwoners.	L. Ja M. Grotendeels N. Ja O. Ja, deels niet vast te stellen
Cultuur en vrije tijd	P. SWF heeft eind 2013 op het terrein van cultuur, vrije tijd en recreatie beleid vastgesteld en heldere keuzes gemaakt. In het bijzonder is dat het geval ten aanzien van sport, het kernenbeleid en het beleid met betrekking de Fryske Taal.	P. Vrijwel geheel
Economie	Q. SWF heeft eind 2013 een helder grondbeleid en heeft de risico's in kaart gebracht. R. SWF heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel op het terrein van Economie. S. Samenwerking met buurgemeenten leidt eind 2013 tot meerwaarde.	Q. Ja R. Grotendeels S. Niet vaststelbaar

Het is altijd verleidelijk om te gaan tellen: aan hoeveel van de negentien toetsingspunten voldoet de gemeente Súdwest-Fryslân wel, aan hoeveel niet? Als we dat doen, kunnen we concluderen dat zij twaalf volledig of grotendeels voldoet, aan vijf niet (inclusief toetsingspunten waaraan de gemeente bijna voldoet, of gedeeltelijk) en dat we van twee niet goed kunnen vaststellen of de gemeente eraan voldoet.

Tellen is echter niet alleen verleidelijk, het is ook riskant. In de eerste plaats, omdat al snel de conclusies getrokken kan worden dat het meevalt of tegenvalt. Is het goed dat de gemeente aan twaalf toetsingspunten voldoet, is het slecht dat dit bij vijf nog niet het geval is? Dat hangt er maar van af wat de maatstaf is; en er is in dit onderzoek geen kwantitatieve maatstaf gemaakt. De maatstaf is: het voldoen aan de toetsingscriteria betekent dat de gemeente op dat punt bestuurskrachtiger is dan de voormalige gemeenten.

Tellen is om nog een tweede reden riskant: het suggereert dat we aan alle toetsingspunten eenzelfde gewicht toekennen. Het periodiek laten meten van burgers tevredenheid is dan even belangrijk als het hebben van innovatiebeleid. Voldoende gekwalificeerd personeel hebben is dan van gelijk soortgelijk gewicht als tevredenheid van burgers, bedrijven en instellingen over de lokale democratie. Enz.

Beter is het om per beleidsterrein te bekijken hoe bestuurskrachtig de gemeente is in vergelijking met haar voorgangers; dat hebben we in de voorgaande hoofdstukken gedaan. En we kunnen kijken naar de focus van de toetsingspunten. Dan zien we, ruwweg, een driedeling (en één die zich richt op samenwerking met buurgemeenten):

- formuleren van visies en beleid: A, G, H, I, L, M, N, P en Q.
- concreet maken, meten en weten van de resultaten van beleid: B, C, D, E, J, K en O.
- personele aspecten: F en R.

Bij de eerste categorie (visie en beleid) en de derde (personeel) scoort de gemeente over het algemeen positief, bij de tweede niet.

2.3 Beantwoording deelvraag 1

We kunnen nu de eerste deelvraag beantwoorden: *In hoeverre is de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân bestuurskrachtiger dan de afzonderlijke gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel?*

We doen dat kernachtig, gelet op de analyses in de vorige twee paragrafen:

- De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *bestuurskrachtiger* dan haar voorgangers als het gaat om de rollen regie/beleid en werkgever (zie par. 2.1); de nadere analyse van de scores op de toetsingspunten (par. 2.2) leert hetzelfde: de gemeente voldoet aan die toetsingspunten die betrekking hebben op het formuleren van visies en beleid en op het hebben van voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel.
- De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *even bestuurskrachtig* als haar voorgangers als het gaat om toezicht/handhaving en de bestuurlijke partnerrol, voor zover het materiaal het toelaat hier conclusies te trekken.
- De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *minder bestuurskrachtig* als het gaat om de rol dienstverlener. Ook dat zien we terug bij de desbetreffende toetsingspunten.

Eén ontwikkeling die zich moeilijk laat vatten in rollen, is de kwaliteit van de lokale democratie. Hier zien we een verslechtering, althans: inwoners, bedrijven en instellingen zijn negatiever over zowel de prestaties van de nieuwe gemeente als over het democratische gehalte ervan, dan over die van de

voormalige gemeenten (zie par. 2.1). De gemeente geeft prioriteit aan kernenbeleid en organiseert dat ook goed. Dat kan ongetwijfeld een deel van de achteruitgang in de waardering van de lokale democratie wegnemen, maar kernenbeleid – hoe goed en hoe goed gewaardeerd ook – omvat uiteraard niet alle aspecten van de burgerrollen kiezer, partner en klant.

3. STRATEGISCH VERMOGEN SÚDWEST-FRYSLÂN

In deze paragraaf beantwoorden we de tweede deelvraag:

b. In hoeverre zijn de specifieke doelstellingen van de gemeente Súdwest-Fryslân - zoals beschreven in het herindelingsadvies en de memorie van toelichting - behaald?

We kunnen hier kort over zijn, we zijn hier in het vorige hoofdstuk op ingegaan. We kunnen zien dat de nieuwe gemeente helder voor ogen heeft wat zij wil: ambities zijn geformuleerd, afspraken daarover zijn gemaakt. De gemeente valt daarmee positief op ten opzichte van de vijf voormalige gemeenten. Dat ambities in 2013 nog niet helemaal zijn waargemaakt, is niet verbazingwekkend: er is nog maar weinig tijd verstreken sinds de herindeling. De Visitatiecommissie wijst daar terecht op.

Punt van aandacht (zie paragraaf 9.3) is de mate waarin de gemeente allianties weet aan te gaan. De Visitatiecommissie heeft daarvoor een lans gebroken. Dit is een complex vraagstuk. Immers, één van de doelstellingen van een herindeling is nu juist dat gemeenten meer zelf kunnen doen. Toch lijkt het voor de hand te liggen, dat gemeenten, dus ook Súdwest-Fryslân, in een participatiesamenleving meer inzetten op samenwerking met maatschappelijke partijen. De ambities en uitdagingen van de gemeente (zie Zelfstudie) suggereren ook een dergelijke ontwikkeling.

Ons antwoord op deelvraag-b luidt: het strategisch vermogen van de gemeente is toegenomen; zij zal wel verder moeten reflecteren op de noodzaak en wenselijkheid van samenwerking, en de consequenties die dergelijke samenwerking heeft voor de eigen beleidsruimte (en dus ook de beslissingsruimte van de raad).

4. DE INSTELLING VAN DE NIEUWE GEMEENTE ALS VERKLARING?

In de beide voorgaande paragrafen hebben we conclusie getrokken over de vraag of de nieuwe gemeente bestuurskrachtiger is dan haar voorgangers en of haar strategisch vermogen groter is. In deze paragraaf analyseren we of de herindeling de oorzaak is van de geconstateerde ontwikkelingen. Deelvraag-c luidde als volgt:

c. In hoeverre kunnen de bevindingen bij bovenstaande vragen verklaard worden door de instelling van de gemeente Súdwest-Fryslân?

In de vorige paragrafen hebben we besproken, in hoeverre ontwikkelingen te relateren zijn aan het instellen van de nieuwe gemeente, dus aan de herindeling.

We zien een gemeente die bestuurskrachtiger is dan haar voorgangers als het gaat om de rollen regie/beleid en werkgever. Dat er in die twee rollen stevig geïnvesteerd is, is deels een gevolg van de herindeling: beleid moest geharmoniseerd worden. Het is deels ook een gevolg van de keuzes die de

gemeente zelf gemaakt heeft: de gemeente is verder gegaan dan alleen harmoniseren, zij heeft nieuw beleid gemaakt.

Met betrekking tot toezicht en handhaving, en bestuurlijke partner, zien we geen wezenlijke ontwikkelingen.

Dat de nieuwe gemeente minder bestuurskrachtig is in haar rol als dienstverlener, is verrassend. Over het algemeen leidt herindeling juist tot een betere dienstverlening. Twee kanttekeningen zijn hier op hun plaats. In de eerste plaats lag de start van de gemeente in een lastig tijdsgewricht (zie ook de rapportage van de Visitatiecommissie): de gemeente moest zichzelf volledig opnieuw ontwerpen (politiek, bestuurlijk en ambtelijk), maatschappelijke organisaties moesten wennen, terwijl ondertussen de economische crisis voortging en er bezuinigingen op de gemeente afkwamen en zij zich (net als alle gemeenten) moest zien voor te bereiden op decentralisatie van grote zorgtaken waarbij de overdragende overheid voldoende middelen noch voldoende duidelijkheid wist te verschaffen (zeker in de ogen van vele betrokkenen). Wellicht zijn de negatieve verschuivingen in de maatschappelijke waardering van de prestaties van de gemeente hierdoor te verklaren? In de tweede plaats heeft dit evaluatieonderzoek plaatsgevonden binnen drie jaar, en dat is tamelijk vroeg.

De negatieve ontwikkeling, in het democratische gehalte, lijkt een inherent effect van herindeling te zijn: uit eerdere evaluaties blijkt eveneens een achteruitgang van de lokale democratie. In hoofdstuk 2 bleek, dat we deze achteruitgang niet kunnen verklaren uit algemene tendensen. De gemeente is wel bezig dit effect te compenseren door haar kernenbeleid. Welke effecten dit kernenbeleid op de kwaliteit van de lokale democratie heeft, zal in de toekomst moeten blijken. De cultuur van algemene belangenbehartiging in de kernen lijkt ons wel een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen ervan: de verenigingen 'Plaatselijk Belang' zijn als het ware natuurlijke partners voor de gemeente. Tegelijkertijd, zoals eerder gezegd: lokale democratie omvat meer dan alleen kernenbeleid.

5. KANSEN EN ONTWIKKELPUNTEN

Tot slot beantwoorden we deelvraag-d:

d. Waar liggen voor de gemeente Súdwest-Fryslân nog kansen c.q. ontwikkelpunten?

Uit voorgaande analyses en conclusies dringen zich drie vraagstukken op waar de gemeente de komende jaren aandacht aan zou kunnen besteden.

In de eerste plaats gaat dat om het beter zicht krijgen op de resultaten van het beleid (een ontwikkelpunt voor meer gemeenten!). Juist als de financiële middelen krap zijn, als college en raad moeilijke keuzes moeten maken, en als de samenleving ervan overtuigd moet worden dat die keuzes de juiste zijn, is het zinvol te weten welke maatschappelijke effecten het beleid heeft. De gemeente zou kunnen (moeten?) inzetten op het sturen op outcomes.

In de tweede plaats is er het vraagstuk van de cocreatie en de rol van de partners en die van de gemeente zelf. Wij sluiten hier aan bij de opmerkingen van de Visitatiecommissie dienaangaande. Het streven van de gemeente (zie de Zelfstudie) is al gericht op cocreatie. Maar wat betekent dat: worden maatschappelijke partners gevraagd mee te denken en/of een deel van de beleidsuitvoering voor hun rekening te nemen? Of worden zij ook partners in de besluitvorming? Dat laatste zou echte cocreatie inhouden. Wat betekent dat voor de gemeente: medewerkers, bestuurders, raadsleden? In de

Zelfstudie is al aangegeven dat de 'kanteling' een uitdaging is. Dat is zij ook voor bestuurders en raadsleden. Maar het zal ook een uitdaging zijn voor tal van maatschappelijke partners: willen en kunnen zij een dergelijke – medeverantwoordelijke - rol spelen?

In de derde plaats: de kwaliteit van de lokale democratie. Ook hier geldt de waarschuwing, dat we hier met een vraagstuk te maken hebben dat zich niet uitsluitend in Súdwest-Fryslân voordoet. De gemeente kan erin berusten, of het als een ontwikkelpunt beschouwen, en wellicht als een kans. Extra complicatie is, dat burgers, bedrijven en instellingen in 2013 minder saamhorigheid in de samenleving zien dan in 2011 (vraag 21c in de enquête: een daling van 52% naar 34,9%). Pluspunten zijn, dat de gemeente met haar kernenbeleid al op de goede weg is, er een stevige laag van verenigingen Plaatselijk Belang bestaat, en dat de gemeente een visie op de democratie heeft. Voordeel kan ook zijn, dat het maatschappelijk middenveld zich deels aangepast heeft aan de grotere schaal van de gemeenten (zoals de ondernemersverenigingen), en de partners welwillend zijn. Misschien ligt de grootste uitdaging wel in het koppelen van het zoeken van allianties en het versterken van de lokale democratie: hebben die met elkaar te maken? Kan, door het serieus betrekken van maatschappelijke partners en burgers, ook in besluitvormende zin, de democratische legitimatie vergroot worden?

Deze drie onderwerpen hebben met elkaar te maken: zij raken de democratische legitimatie van de gemeente. Democratische legitimiteit heeft in hedendaagse opvattingen te maken met (a) de aansluiting tussen het beleid en wat maatschappelijk gewenst is, (b) de manier waarop beleid gemaakt wordt en de betrokkenheid van maatschappelijke partijen en burgers daarin, en (c) de aansluiting tussen de resultaten en wat maatschappelijk gewenst was.

6. CONCLUSIES EN SLOTOVERWEGINGEN

In de slotparagraaf beantwoorden wij de hoofdvraag:

“Wat zijn de effecten van de instelling van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en hoe kunnen deze worden verklaard?”

We hebben geconcludeerd, dat de gemeente Súdwest-Fryslân beter dan haar voorgangers in staat is strategische visies te formuleren, beleid te maken en regie te voeren, en een betere ambtelijke organisatie heeft. Deze ontwikkelingen zijn deels het gevolg van de herindeling, deels van eigen keuzes van de gemeente. Tot het maken van keuzes is de gemeente wel gedwongen door de herindeling (zo moest het beleid geharmoniseerd worden en er moest een nieuwe organisatie gecreëerd worden), maar die keuzes hoeven niet goed uit te pakken; in Súdwest-Fryslân doen zij dat wel.

Daarnaast hebben we geconcludeerd, dat de dienstverlening minder goed is dan voorheen. Dat is een opmerkelijke ontwikkeling; immers: over het algemeen wordt de dienstverlening na een herindeling beter. We kunnen dat op basis van dit onderzoek niet goed verklaren. Wat mee kan spelen, is dat de gemeente zich moest bewijzen in een tijd van bezuinigingen en vrijwel permanente maatschappelijke discussie daarover; dat zou geleid kunnen hebben tot negatievere gevoelens. Maar dan zou dat in andere gemeenten ook het geval moeten zijn, en daar is een dergelijke ontwikkeling in de waardering van de dienstverlening niet te vinden (zie hoofdstuk 2, paragraaf 3). Het kan ook zijn, dat we hier te maken hebben met een gevolg van organisatorische problemen in de gemeente zelf. Nogal wat

gesprekspartners in het onderzoek klaagden over traagheid en onduidelijkheid. Met de reorganisatie van begin 2013 zijn die problemen aangepakt, en wellicht leiden die – op termijn – tot een verbetering in de waardering van de dienstverlening. Voor het trekken van definitieve conclusies is het nog te vroeg.

Tevens hebben we geconcludeerd dat de lokale democratie verslechterd is. Zoals we eerder aangaven, is hier sprake van een inherent effect van herindeling: zij doet zich dikwijls voor na een herindeling.

Tot slot

In dit onderzoek hebben we enkele malen geconstateerd dat het onderzoek vrij kort na de herindeling is gedaan, en dat er geen sprake was van zuiver vergelijkingsmateriaal. Voor een versterking van dergelijk onderzoek zou het goed zijn, als van het functioneren van alle gemeenten gedegen kennis zou bestaan, bijvoorbeeld in de vorm van periodiek bestuurskrachtonderzoek (zoals het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten beoogt). Dan immers zou niet alleen een vergelijking met het functioneren van de herindelingsgemeente beter mogelijk zijn, maar zou ook de voorfase (de nulmeting) overbodig worden. Het verdient vervolgens aanbeveling op twee momenten te toetsen hoe de nieuwe gemeente in vergelijking met de voorgangers functioneert: na ongeveer drie jaar (dat is voor een groot deel van de vragen een adequaat moment, zoals in dit onderzoek gebleken is), en na vijf á zes jaar. Dat laatste meetmoment lijkt ons geschikt: dan zijn ook de effecten zichtbaar van maatregelen die de gemeente in de eerste jaren van haar bestaan heeft genomen, en is de periode vanaf de herindelingsdatum nog niet te lang voor het onderzoeken van het verband met de herindeling, en dan hebben inmiddels verkiezingen plaatsgevonden en is een nieuwe coalitie gevormd.

BIJLAGEN

Bij dit rapport hoort een **bijlagenboek** met:

- I. Nulnotitie (met eigen bijlagen)
- II. Zelfstudie (idem)
- III. Aanvullend Onderzoek (idem)
- IV. Visitatierapport
- V. Enquête (2011+2013, excl. de antwoorden op de open vragen).

A. LITERATUUR

- Berghuis, J.M.J., Herweijer M & Poll, W.J.M (1995). Effecten van herindeling, Groningen: Kluwer.
- Bleker, H. & Koningh, Tj. de (1987). Gemeentegrootte en ambtelijke organisatie, Groningen: Bleker en De Koningh organisatie- en beleidsadviseurs.
- Denters, S.A.H. (1996). Het succes van falend beleid; het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, *Bestuurswetenschappen* 50 (6), pp. 439-455.
- Denters, S.A.H., Jong, H.M. de & Thomassen, J.J.A. (1990). Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur, Den Haag: VUGA.
- Denters, S.A.H. & Geurts, P.A.Th.M. (eds.) (1998). Lokale democratie in Nederland, Bussum: Coutinho.
- Frandsen, A.G. (2002). Size and electoral participation in local elections, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), pp. 853–869.
- Hendriks, F, Ostaaijen, J. van, Krieken, K. van der, Keijzers, M. (2013), *Legitimizeitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*, Den Haag: BZK.
- Herweijer, M. (1998). Schaal en gemeente. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Herweijer, M. en Fraanje, M.J. (2011), *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Ladner, A. (2002). Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6), pp.813–828.
- Larsen, C.A. (2002). Municipal size and democracy: a critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark, *Scandinavian Political Studies*, 25(4), pp.317-332.
- Rose, L.E. (2002). Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands and Norway, *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6), pp.829–851.
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2013), *COB-Burgerperspectieven 2013-4*, Den Haag: SCP.
- Toonen, T., Dam, M. van, Glim, M. & Wallagh, G. (1998). Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit, Assen: Van Gorcum.

B. SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE

- Ruud Viergever, voorzitter
- Nevin Akbasoglu, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011)
- Merel de Groot, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Griet Heeg, gemeente Südwest-Fryslân
- René Monnikhof, provincie Fryslân
- Selke Schimmel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012)

C. AANDACHTSPUNTEN GEMEENTE

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, heeft de gemeente Súdwest-Fryslân in de eerste fase van het onderzoek – kijkend naar het functioneren van de voormalige gemeenten – voor zichzelf een aantal aandachtspunten geformuleerd. Voor de beantwoording van de vragen in dit onderzoek zijn die niet relevant. In deze bijlage staat een overzicht van de aandachtspunten; vermeld wordt of de gemeente voldoet aan de aandachtspunten.

Aandachtspunt I. De doorwerking van burgerparticipatie moet in de ogen van de samenleving voldoende zijn.

Uit de enquête is gebleken dat 25% het vertrouwen heeft dat de gemeente veel met de inbreng van de lokale samenleving doet. Dat is lager dan in de benchmarkgemeenten. De score van de gemeente in Waarstaatjegemeente op de vraag of burgers-als-partners voldoende invloed hebben op wat gemeente doet, is een 5,3. Dat is het landelijke gemiddelde, geen voldoende.

➤ *De gemeente voldoet niet aan dit aandachtspunt.*

Aandachtspunt-II. De invloed van Raad en College op intergemeentelijke samenwerking moet naar tevredenheid zijn.

Raadsleden geven aan dat het niet gemakkelijk is om goed grip te houden op samenwerkingsverbanden en ontwikkelingen te volgen. Hierbij is wel opgemerkt dat de kwaliteit van de stukken beter is geworden. Van ontevredenheid van het college op dit punt is niet gebleken.

➤ *De raad worstelt met het krijgen van invloed op intergemeentelijke samenwerking; dit blijft een aandachtspunt.*

Aandachtspunt III. De gemeente moet meer zelf kunnen doen dan de voormalige gemeenten (minder uitbesteden).

Direct na de fusie werd nog veel gebruik gemaakt van externe inhuur, in 2013 is het aantal externe inhuurkrachten sterk verminderd. De gemeente kiest er dikwijls voor zaken zelf op te pakken.

➤ *De gemeente voldoet aan dit aandachtspunt.*

Aandachtspunt IV. De gemeente moet beter management hebben dan de voormalige gemeenten.

Het is vrijwel onmogelijk om het management van de voormalige gemeenten te vergelijken met het management van de nieuwe gemeente. Wel kunnen we constateren, dat er aandacht is voor het verbeteren van het managementinstrumentarium. Het management van de gemeente Súdwest-Fryslân kreeg in het begin het verwijt te weinig knopen door te hakken. De recente reorganisatie zal, zo verwachten onze gesprekspartners, bijdragen aan meer besluitvaardigheid, omdat daarmee beoogd wordt de oorzaken weg te nemen. Voorzichtige verbeteringen worden al gesignaleerd. Het is uiteraard te vroeg daar eind 2013 (negen maanden na de reorganisatie) definitieve conclusies over te trekken.

➤ *Dit aandachtspunt is amper meetbaar te maken. De gemeente doet haar best het management beter te laten zijn dan dat van de voormalige gemeenten en lijkt daar, zeker na de reorganisatie in maart 2013, goed in te slagen.*

Aandachtspunt V. De gemeente weet eind 2013 zichtbaar gebruik te maken van de veerkracht van de samenleving.

Uit het Aanvullend Onderzoek is gebleken dat de veerkracht van de samenleving sterk verschilt per dorp, stad en wijk, en dat de gemeente daar in voorkomende gevallen op in speelt. Een aanpak waarbij de gemeente verschillende rollen vervult al naar gelang de veerkracht sterk of zwak is, is nog niet zichtbaar. In het kernenbeleid zijn gemeente en verenigingen Plaatselijk Belang het er wel over eens dat dit de goede aanpak is. De koers van die aanpak (gebiedsgericht werken) is ook geschetst in de Koersnota Sociaal Domein. Op verschillende terreinen kan de inbreng of het zelforganiserend

vermogen van de samenleving nadrukkelijker zichtbaar worden gemaakt en worden benut. Er zijn wel voorbeelden waarbij de gemeente inspeelt op de veerkracht van de samenleving. In de zelfstudie heeft de gemeente dit vooral in termen van een opgave voor de komende jaren geformuleerd.

- *De gemeente voldoet nog niet aan dit aandachtspunt.*

Aandachtspunt VI. De gemeente heeft eind 2013 een koppeling weten te leggen tussen veiligheid in de wijken (vooral Sneek), sociale cohesie en leefbaarheid.

De veiligheidsmonitor geeft inzicht in de veiligheid(sbeleving), aspecten van sociale cohesie en leefbaarheid. In beleidsnota's en in de programmabegroting en verslagen wordt hieraan nadrukkelijk aandacht geschonken. Het gaan werken met (sociale) gebiedsteams kan hier een verdere bijdrage aan leveren.

- *De gemeente voldoet aan dit aandachtspunt.*

Aandachtspunt VII. De gemeente heeft eind 2013 haar kapitaalgoederen in kaart gebracht.

Dit punt heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen (zie Zelfstudie). De kapitaalgoederen zijn vrijwel geheel in kaart gebracht. Het beheerplan voor openbare verlichting, openbaar groen, wegen, bruggen, gebouwen, oevers, kaden en baggeren wordt eind 2013 of begin 2014 verwacht. Deze beheerplannen kunnen nog exploitatielasten in beeld brengen die verwerkt zullen moeten worden in de begroting en meerjarenraming. Dat kan een forse financiële opgave zijn.

- *De gemeente voldoet grotendeels aan dit aandachtspunt.*

Aandachtspunt VIII. Als grote gemeente speelt Súdwest-Fryslân eind 2013 een duidelijke rol in de provinciale en Noord-Nederlandse economie.

In de Zelfstudie laat de gemeente zien dat dit het geval is en het is ook gebleken uit de gevoerde gesprekken.

- *De gemeente voldoet aan dit aandachtspunt.*

Aandachtspunt IX. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een samenhangend economisch beleid.

Gelet op de kritische kanttekeningen vanuit de ondernemers, valt hier nog het een en ander te verbeteren. Inmiddels (november 2013) is een Economisch Actieprogramma vastgesteld. Maar of dat de gewenste samenhang brengt, kon in het kader van dit onderzoek niet meer vastgesteld worden.

- *Of de gemeente aan dit aandachtspunt voldoet, zal in de toekomst moeten blijken.*

Aandachtspunt X. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een samenhangend toerismebeleid.

In de Zelfstudie laat de gemeente zien dat dit het geval is. Dat wordt bevestigd (en van kanttekeningen voorzien) door de bevindingen in het voorgaande hoofdstuk.

- *De gemeente voldoet aan dit aandachtspunt.*

Kapitalen / beleidsterreinen	Aandachtspunten gemeente	2013
Democratie	I. De doorwerking van burgerparticipatie moet in de ogen van de samenleving voldoende zijn.	I.Nee
	II. De invloed van Raad en College op intergemeentelijke samenwerking moet naar tevredenheid zijn.	II.Matig
Middelen	III. SWF moet zelf meer kunnen doen dan de voormalige gemeenten ("minder uitbesteden").	III.Ja
	IV. Zij moet beter management hebben dan de voormalige gemeenten.	IV.Niet meetbaar

Kennis en innovatie	-	-
Sociaal en zorg	V. SWF weet eind 2013 zichtbaar gebruik te maken van de veerkracht van de samenleving.	V.Nog niet
	VI. SWF heeft eind 2013 een koppeling weten te leggen tussen veiligheid in de wijken (vooral Sneek) en sociale cohesie en leefbaarheid.	VI.Ja
Milieu, infrastructuur en leefomgeving	VII. SWF heeft eind 2013 haar kapitaalgoederen in kaart gebracht.	VII.Grotendeels
Cultuur en vrije tijd	-	-
Economie	VIII. Als grote gemeente speelt Súdwest-Fryslân eind 2013 een duidelijke rol in de provinciale en Noord-Nederlandse economie.	VIII.Ja
	IX. SWF heeft eind 2013 een samenhangend economisch beleid.	IX.Moet nog blijken
	X. SWF heeft eind 2013 een samenhangend toerismebeleid.	X.Ja