

Veiligheidsregio Fryslân

Bestuurderstevredenheidsonderzoek

VEILIGHEIDSREGIO FRYSLÂN

BESTUURDERSTEVREDENHEIDSONDERZOEK

Colofon

Dit bestuurderstevredenheidsonderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Veiligheidsregio Fryslân door een coöperatie van twee onderzoeksbureaus:

Miranda Domenie
Domenie Φ Doelgericht onderzoek
info@domenieonderzoek.nl
06 2390 6680
www.domenieonderzoek.nl

Avelien Haan-Kamminga
Haan onderzoek en Advies
haanonderzoekadvies@gmail.com
06 4212 8499

Het onderzoek is begeleid door dhr. W. Kleinhuis (directeur veiligheidsregio Fryslân), mevr. E. De Ruijter (wethouder gezondheid Vlieland) en dhr. J. Rijpstra (burgemeester Smallingerland).

9 maart 2021

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	4
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	8
1. BESTUURDERSTEVREDENHEID BIJ DE VRF	10
1.1 Inleiding.....	10
1.2 De bestuurlijke inrichting van de VRF.....	10
1.3 Onderwerp van onderzoek: bestuurderstevredenheid	11
1.4 Doel- en vraagstelling	12
1.5 Leeswijzer	13
2. ONDERZOEKSVERANTWOORDING	14
2.1 Onderzoeksmethoden.....	14
2.2 Methodische verantwoording.....	15
2.3 Analysebeslissingen	19
3 BESTUURDERSTEVREDENHEID IN BEELD.....	21
3.1 Overzicht bestuurderstevredenheid.....	21
3.2 De directie VRF is professioneel en zeer klantgericht.....	24
3.3 Bij de VRF is het prettig vergaderen.....	26
3.4 De inhoudelijke voorbereiding & bespreking is naar tevredenheid	28
3.5 De zichtbaarheid voor de raad is voldoende	31
3.6 Bestuurders hanteren dilemma's prima, al ligt er steeds meer druk op de lokale begroting.....	34
3.7 Afsluiting	36
4 BESCHOUWING BESTUURDERSTEVREDENHEID	37
4.1 Introductie	37
4.2 Wat goed werkt moet je niet aanpassen.....	37
4.3 Veiligheid en gezondheid - verschil mag er zijn	38
4.4 Bestuurder in positie	39
4.5 Routes voor het betrekken van de raad.....	41
BIJLAGEN	46

SAMENVATTING

Bestuurderstevredenheid in 1A4

In de periode november 2020 tot februari 2021 is een onderzoek uitgevoerd naar de vraag: *Hoe tevreden zijn de bestuurders van de VRF over de werkwijze en hun gezamenlijk functioneren als bestuurders van de VRF en welke verwachtingen hebben zij voor de toekomst van de VRF?* De tevredenheid van bestuurders is onderzocht door een enquête onder de bestuurders en verdiepende interviews met 17 bestuurders (12 burgemeester en 5 wethouders). Daarnaast is ook het perspectief van de ambtelijke ondersteuning en de raden meegenomen in het onderzoek.

De tevredenheid van bestuurders is onderzocht aan de hand van vijf thema's: inrichting en organisatie van de VRF, het vergaderwerk, de inhoudelijke voorbereiding, de zichtbaarheid van de VRF en de bestuurlijke dilemma's waar bestuurders mee worstelen. Bestuurders zijn tevreden over de bestuurlijke inrichting en de klantgerichtheid van de directie VRF is één van de sterke punten van deze gemeenschappelijke regeling. De bestuurders zijn tevreden over het verloop van de vergaderingen en de behandeling van de onderwerpen. Er is met name bij de BCG voldoende ruimte voor couleur locale en er is in alle overleggen voldoende aandacht voor de bijzondere kenmerken van individuele gemeenten.

Bestuurders zijn tevreden over de kwaliteit van de oplegnotities en stukken, waarmee ze vanuit de VRF worden voorbereid op de vergaderingen. Daarnaast hechten ze veel waarde aan de voorbereiding vanuit de eigen organisatie, maar toch is dit een knelpunt. Dat heeft vooral te maken met de omvang van de gemeente, de eigen expertise van de bestuurder en de wijze waarop de lokale gemeente is georganiseerd. Daarbij geeft een meerderheid van de bestuurders aan dat meer voorbereidingstijd voor de ambtelijke ondersteuning prettig zou zijn. Bestuurders hebben voldoende zicht op de prijs/kwaliteitverhouding van dienstverlening door de VRF, en zijn tevreden over de inspanningen van de VRF om ook raden daarover te informeren, maar zouden hier graag meer aandacht voor zien. Een belangrijk dilemma voor bestuurders is de financiële druk op de lokale begroting, die steeds meer druk legt op de bijdrage aan de VRF. Er is weinig draagvlak voor het versterken van de positie van de raad, nu deze feitelijk maar beperkte ruimte voor kaderstelling heeft.

Ondanks de grote tevredenheid van bestuurders, is er toch nog ruimte voor verbetering. Zo is het wellicht mogelijk de vergaderdruk iets te beperken en bijvoorbeeld complexe dossiers in werkgroepen voor te bereiden. In de oplegnotities kan meer aandacht komen voor alternatieven en scenario's en het zou goed zijn om in de informatievoorziening meer nadruk te leggen op kwaliteit van diensten/producten en maatschappelijke effecten. Naar de raden toe zou er meer gewerkt kunnen worden met korte clips waarin stukken worden toegelicht. Er lijkt geen behoefte aan en draagvlak voor meer ingrijpende aanpassingen van de bestuurlijke inrichting. De VRF is een gemeenschappelijke regeling die vertrouwen wekt: de bestuurders komen elkaar in meerdere platforms tegen en uit de gesprekken komt de onderling sfeer en gerichtheid op samenwerking als sterk punt van de VRF naar voren.

Hieronder worden de bevindingen samengevat, met iets meer detail. De volledige weergave van bevindingen met tabellen, is te vinden in de rapportage.

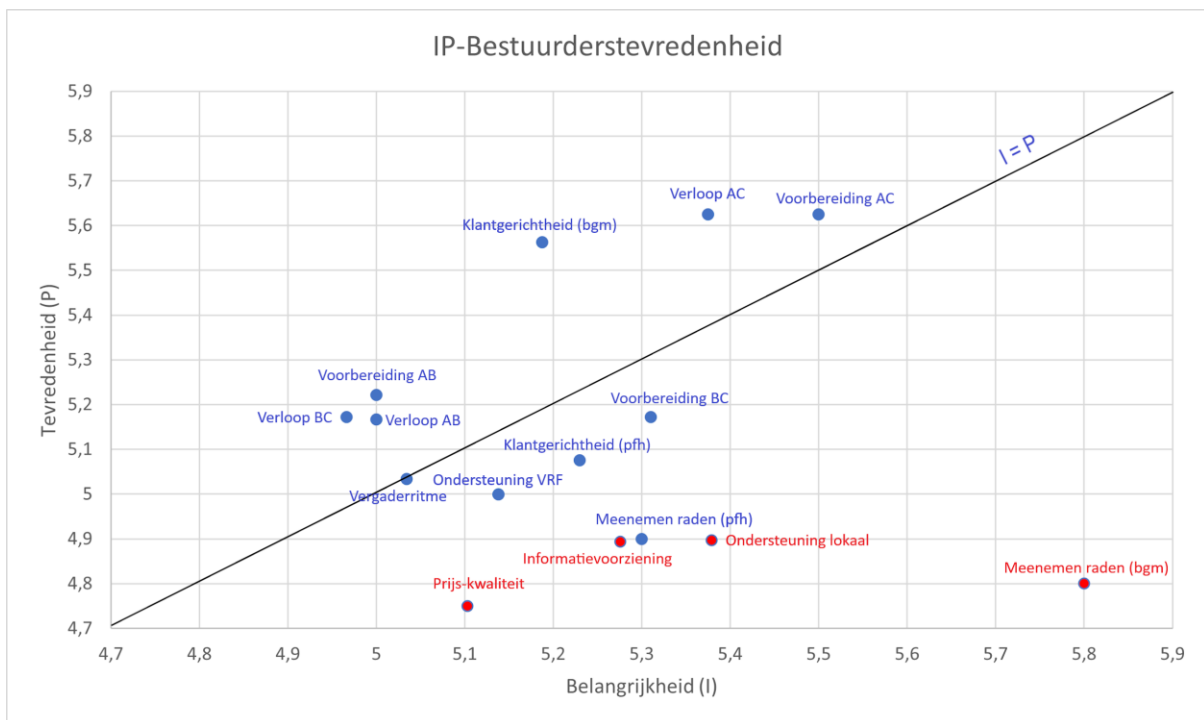
Bevindingen bestuurderstevredenheid

Uit de enquête leiden we af dat de bestuurders tevreden zijn over de VRF en hun rol als bestuurder daarin. Op een schaal van 1-6 is er geen score onder de 4.7. Wel komen uit de enquête 4 knelpunten naar voren - onderdelen die de bestuurders belangrijk vinden, maar waar ze relatief minder tevreden over zijn. Dit gaat om:

- Φ de prijs/kwaliteitverhouding;
- Φ de informatievoorziening over en zichtbaarheid van de VRF;
- Φ de ondersteuning vanuit de lokale organisatie en
- Φ alleen voor de BCV bestuurders, de wijze waarop de VRF de raden meeneemt in het proces van kaderstellen en controleren.

De punten zijn hieronder weergegeven in figuur 1, waarbij de rode punten kunnen worden aangemerkt als knelpunten.

Figuur 1: belangrijkheid versus tevredenheid op hoofdthema's (bevroegd op een 6-puntsschaal)



Bron: enquête onder 29 bestuurders, december 2020

In de interviews is op deze en op andere punten doorgevraagd bij de bestuurders, om erachter te komen wat hun tevredenheid bepaalt en op welke wijze de VRF daar invloed op zou kunnen uitoefenen. De bevindingen zijn geordend aan de hand van 5 thema's, waarvan de belangrijkste inzichten hieronder worden samengevat.

Inrichting & Organisatie VRF

Een eerste thema is de tevredenheid over de inrichting en organisatie van de VRF. Het werken met bestuurscommissies veiligheid en gezondheid en een AB levert een voor de bestuurders aanvaardbare vergaderdruk, die geen aanleiding geeft om daarin interventies te doen. Wel hebben bestuurders een aantal tips gegeven over de tijdige verzending van stukken, de uitwerking van themasessies en het beperken van de vergaderdruk. Een sterk punt van de VRF is de klantgerichtheid - daar zijn bestuurders zeer tevreden over.

Vergaderwerk

Een tweede thema is het vergaderwerk zelf. De bestuurders zijn tevreden over het verloop van de vergaderingen en de wijze waarop de bespreking van onderwerpen plaatsvindt. De VRF ondersteunt de vergaderingen door het mede vormgeven van de agenda en het voorbereiden van de voorzitters, maar de tevredenheid over dit onderwerp wordt vooral bepaald door het handelen van bestuurders zelf. Bestuurders zijn zich bewust van de verschillende rollen die ze hebben per vergadering en vanuit welk kader ze afwegingen maken. Hoewel er tussen individuele bestuurders een verschil is in de behoefte aan bestuurlijke reflectie, wordt hier in en rond de vergadering soepel mee omgegaan. Een belangrijk inzicht is het verschil tussen de BCG en BCV in de ruimte die er is om ook andere thema's te bespreken en eventueel binnen het verband van de VRF op te pakken, de BCG doet dat met enige regelmaat, de BCV niet. De tevredenheid van bestuurders wordt mede bepaald door de omvang van de gemeente (bestuurders van kleinere gemeenten zijn meer tevreden) en de hoeveelheid overleggen (wie meer vergadert is meer tevreden).

Inhoudelijke voorbereiding

Een derde thema is de tevredenheid van bestuurders over de inhoudelijke voorbereiding op de vergaderingen. Dit wordt deels gedaan vanuit de VRF en deels vanuit de eigen organisatie. Bestuurders zijn tevreden over de voorbereiding en afhandeling van de vergaderingen door de VRF. De oplegnotities worden goed gewaardeerd, het toevoegen van opties/alternatieven zou ze nog sterker maken. De bestuurders vinden de lokale voorbereiding belangrijk als kritisch perspectief naast de VRF voorbereiding, maar zijn daar iets minder tevreden over. Meerdere bestuurders geven aan dat iets meer tijd voor de lokale voorbereiding prettig zou zijn. De tevredenheid van bestuurders over de lokale voorbereiding hangt samen met de omvang van de gemeente (grotere gemeenten hebben meer eigen ondersteuning, maar willen daardoor ook meer afstemming), de expertise van bestuurders zelf en de interne organisatie.

Zichtbaarheid

Rond het vierde thema: de zichtbaarheid van de VRF, zijn twee knelpunten geconstateerd: de informatievoorziening/zichtbaarheid van de VRF en het zicht op de prijs/kwaliteit van de dienstverlening door VRF. Een goed zicht op de prijs/kwaliteit verhouding is essentieel voor bestuurders en voor hun raden. Ook al zijn ze in de basis tevreden, ze geven wel tips voor de informatie waar ze behoefte aan hebben om meer zicht te krijgen (benchmarks, liefst op product/dienstriveau). Informatievoorziening en zichtbaarheid worden belangrijk gevonden en bestuurders zijn tevreden over de inspanningen van de VRF om raden te informeren en mee te nemen in het proces van kaderstellen en verantwoorden. Tegelijk geven ze aan dat in de informatievoorziening meer aandacht mag zijn voor de maatschappelijke effecten van de dienstverlening van de VRF.

Bestuurlijke dilemma's

Ook in het laatste thema: de bestuurlijke dilemma's zijn knelpunten geconstateerd. De knelpunten gaan over hoe de voorbereiding de bestuurder helpt bij het afwegen en over hoe de VRF ondersteunt in het proces van kaderstellen en controleren. De invloed van de VRF op dit thema is beperkt: het gaat dan om het verwoorden van de te maken afwegingen en de wijze waarop de verwerking van zienswijzen de bestuurders ondersteunt in het afleggen van verantwoording aan raden. Voor bestuurders is het belangrijkste dilemma waar ze mee te maken krijgen de toenemende lokale financiële druk, waarvoor bestuurders terugvallen op de lokale voorbereiding. Wat de VRF hierin al doet, doet ze goed, maar dit dilemma kan de VRF niet voor bestuurders oplossen, ook niet door een andere voorbereiding. Als het gaat om de rol van de raad, geven bestuurders aan dat er maar weinig ruimte is voor kaderstelling door de raad en dat de informatie vanuit de VRF altijd duidelijk is, zodat de controle door de raad voor hen geen grote issues oplevert. Dat dit onderdeel een knelpunt is, lijkt vooral te komen door de rol die een bestuurder nu eenmaal heeft in een gemeenschappelijke regeling - de dilemma's kan de bestuurder alleen zelf hanteren.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De bestuurders zijn tevreden

In dit onderzoek is gezocht naar het antwoord op de vraag: *Hoe tevreden zijn de bestuurders van de VRF over de werkwijze en hun gezamenlijk functioneren als bestuurders van de VRF en welke verwachtingen hebben zij voor de toekomst van de VRF?*

Het antwoord daarop kan kort zijn: de bestuurders zijn tevreden tot zeer tevreden over de werkwijze van de VRF en hun gezamenlijk functioneren als bestuurders van de VRF. Een deel van de inzichten geeft aanleiding tot een nadere verkenning. Terugkerende aandachtspunten zijn de tijdigheid van stukken in relatie tot de kwaliteit van de voorbereiding, de verschillen tussen BCG en BCV en grote en kleinere gemeenten en de ruimte die er is voor de raad. In het beschouwende hoofdstuk in het rapport is op deze thema's nader ingegaan. Op basis daarvan zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Een aantal succesfactoren is bepalend voor de hoge mate van tevredenheid:

- Φ Allereerst de hoge mate van klantgerichtheid van de VRF, zowel naar bestuurders als naar raden. De inspanningen van de VRF op dit onderdeel worden door de bestuurders zeer gewaardeerd.
- Φ Het prettig verloop van de vergaderingen: door een goede voorbereiding (zowel op inhoud als proces) en een goede leiding verlopen de vergaderingen prettig. Er is voldoende ruimte om alle onderwerpen te bespreken, de sfeer is goed en om de agenda en vergaderingen heen vinden de bestuurders elkaar voor wat meer bestuurlijke reflectie.
- Φ De kwaliteit van de stukken en de structuur in agenda's en oplegnotities maakt dat de bestuurders een goed zicht op de inhoud hebben.
- Φ De bestuurders zijn goed op elkaar zijn ingespeeld, kennen elkaar en weten elkaar te vinden en dit bevordert de onderlinge afstemming.

Natuurlijk zijn er ook onderwerpen waar de bestuurders iets minder tevreden over zijn of die potentieel een belemmering kunnen vormen:

- Φ Hoe hoger de financiële druk op de lokale begroting, hoe belangrijker het is dat bestuurders zelf zicht hebben op de prijs/kwaliteit verhouding van de dienstverlening door de VRF en dat ook aan hun raden kunnen uitleggen. Meer zicht op met name het deel kwaliteit/maatschappelijke effecten en de mogelijkheid tot sturen daarin zou daarbij kunnen helpen.
- Φ Een tijdige aanlevering van documenten helpt bestuurders bij de lokale voorbereiding op de vergaderingen. Hoe beter dat is georganiseerd, hoe integraler de afweging is die de bestuurder kan maken.
- Φ Uiteindelijk zijn het de bestuurders zelf die de dilemma's moeten oplossen en daarin hun raden moeten meenemen. Bestuurders ervaren nog geen grote dilemma's en hebben veel aan de informatie vanuit de VRF bij het proces van verantwoorden aan de raad. Daarin kunnen bestuurders een meer actieve rol innemen.

De bestuurders hebben geen behoefte aan grote ingrepen in de bestuurlijke inrichting of de werkwijze van de VRF. Wel staat de VRF nog een aantal grote uitdagingen te wachten:

- Φ De financiële druk op de lokale begroting kan op den duur de bereidheid om bij te dragen aan de VRF doen verminderen.
- Φ Een aantal dossiers gaat een grote impact hebben op de kosten en de huidige werkwijze van de VRF (denk bijvoorbeeld aan het dossier brandweervrijwilligers). In het licht van het voorgaande worden dit lastige en impactvolle beslissingen.
- Φ Ook wetgeving kan impact hebben op de bestuurlijke inrichting van de VRF (Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen, evaluatie wet op de veiligheidsregio's). De voorziene aanpassingen kunnen leiden tot een nog strakkere planning of meer vertraging in de besluitvormingsprocessen.
- Φ Nieuwe wetgeving als de omgevingswet, zal het steeds meer integraal benaderen van regionale opgaven stimuleren, wat impact kan hebben op het takenpakket van de VRF.

Er is echter een groot vertrouwen in de samenwerking binnen het verband van de VRF en de werkwijze van de directie. Bestuurders denken deze vragen samen te kunnen oplossen.

Enkele tips voor een nog beter resultaat

Op basis van de onderzochte tevredenheid van bestuurders en een beschouwing daarover vanuit het perspectief van raden en ondersteuning lijkt het mogelijk om nog een aantal verbeteringen door te voeren.

- Φ Overweeg om bijvoorbeeld de overleggen van de agendacommissies en eventueel het dagelijks bestuur digitaal te organiseren.
- Φ Overweeg om meer complexe dossiers binnen de bestuurscommissies door werkgroepen op basis van expertise en vrijwilligheid te laten voorbereiden.
- Φ Neem in opiniërende oplegnotities een onderdeel op waarin alternatieven en de afweging daarover worden meegenomen, maar hou aandacht voor een korte en bondige oplegnotitie en maak daarover bewuste afwegingen in het DB.
- Φ Blijf zorgen voor een voorspelbaar vergaderritme en tijdige aanlevering van stukken zodat bestuurders voldoende ruimte hebben om hun eigen advisering daarop in te richten. Blijf daarin het maatwerk leveren dat een samenwerkingsverband met grotere en kleinere gemeenten nodig heeft.
- Φ Maak voor bestuurders inzichtelijk waar er gestuurd kan worden op prijs, maar ook waar dat kan op kwaliteit. Gebruik daarvoor benchmarks/onderzoek op het niveau van de kwaliteit van diensten en producten, maar weeg daarbij ook af of de opbrengsten van een benchmark opwegen tegen de kosten.
- Φ Let in de informatievoorziening aan raden op het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten/kwaliteit van de dienstverlening.

Kies in de informatievoorziening aan raden voor vormen waarbij persoonlijk contact mogelijk is en sluit aan op bestaande structuren. Kies waar dat kan voor korte clips om informatie toe te lichten. Maak vanuit het doel van de informatievoorziening steeds de keuze voor een vorm die het minst belastend is voor raadsleden en de directie/medewerkers VRF en heb daarbij ook aandacht voor de bestuurder als vertegenwoordiger van de VRF binnen de eigen gemeente die hierin ook een actieve rol kan vervullen.

1. BESTUURDERSTEVREDENHEID BIJ DE VRF

1.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de tevredenheid van bestuurders van de Veiligheidsregio Fryslân (verder genoemd: VRF) centraal. De bestuurders vormen de schakel van de lokale overheden naar hun gezamenlijke uitvoeringsdienst voor veiligheid en gezondheid. De VRF wil terugkerend de bestuurderstevredenheid in kaart brengen om de bestuurlijke inrichting en ondersteuning indien nodig te optimaliseren. Het gaat daarbij om de tevredenheid van de bestuurders over hun onderlinge samenwerking, de rol die zij hebben naar de raad en de tevredenheid over hoe ze hierin gefaciliteerd worden vanuit de ambtelijke ondersteuning bij de VRF. Hoe gaan de bestuurders om met de mogelijke spanning tussen lokale en regionale belangen, tussen de integrale afweging lokaal en de belangen van de specialisten bij de VRF?

Een steeds terugkerend thema bij het functioneren van gemeentelijke samenwerking is informatie en controle door de deelnemende gemeenteraden. Deze spanning is het meest voelbaar in de rol van de bestuurders: zij bespreken aan de gezamenlijke tafel de gemeenschappelijke uitvoering van taken en de keuzes die daarvoor nodig zijn, maar moeten individueel verantwoording afleggen aan hun raden. De ambtelijke organisatie van de VRF ondersteunt nadrukkelijk ook bij dit proces. In het onderzoek is naast het perspectief van de bestuurders zelf dan ook het perspectief van de ondersteuning en de raadsleden betrokken.

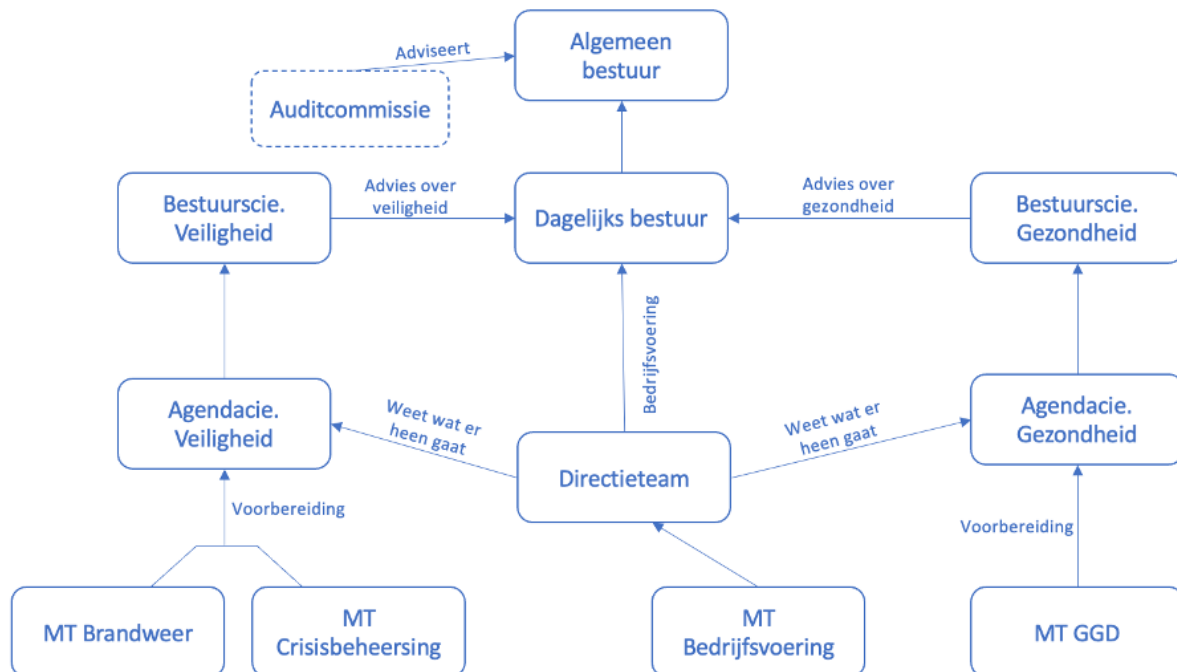
Tegen de achtergrond van dit onderzoek loopt een aantal andere processen dat samenhang met en relevantie heeft voor deze evaluatie van bestuurderstevredenheid. Halverwege dit onderzoek is het onderzoek naar de evaluatie van de wet op de veiligheidsregio afgerond en opgeleverd. Waar relevant zijn de inzichten uit dit onderzoek meegenomen in de gesprekken. Ook is op dit moment het wetsvoorstel versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen in behandeling bij de Tweede Kamer. De voorgenomen wijzigingen zijn in de interviews kort besproken. Tenslotte is een relevante ontwikkeling dat dit onderzoek zich heeft afgespeeld ten tijde van een langdurige gezondheids crisis. Dit heeft de ervaring en beleving van de bestuurders in het afgelopen jaar ongetwijfeld gekleurd, naast dat ook de voor deze crisis ingerichte vergaderstructuur gelijktijdig aan dit onderzoek werd geëvalueerd. Het is daarom bijzonder om de mate van medewerking en ondersteuning vanuit de VRF en vanuit de bestuurders te mogen ervaren in deze voor hen drukke periode.

1.2 De bestuurlijke inrichting van de VRF

De VRF is een wettelijk opgelegde gemeenschappelijke regeling waarin ook de GGD is ondergebracht. Zowel voor het thema veiligheid als het thema gezondheid is een eigen bestuurlijke (en agenda)commissie ingericht. De bestuurscommissie veiligheid (verder: BCV) bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in Friesland, de bestuurscommissie gezondheid (verder: BCG) bestaat uit de portefeuillehouders van de gemeenten in Friesland. De beide bestuurscommissies handelen zaken deels zelf af (binnen hun

bevoegdheid) en adviseren aan het algemeen bestuur (verder: AB). Het AB bestaat uit de burgemeesters en een aantal portefeuillehouders (de leden van de agendacommissie gezondheid). Het algemeen bestuur wordt voorbereid door het dagelijks bestuur, dat zich vooral op de bedrijfsvoering richt. Het directieteam van de VRF ondersteunt het dagelijks bestuur. Het directieteam bestaat uit de directeuren van de verschillende kolommen.

Figuur 2: Organogram VRF



1.3 Onderwerp van onderzoek: bestuurderstevredenheid

In deze paragraaf gaan we in op het onderwerp van onderzoek: 'bestuurderstevredenheid'. Het gaat om de tevredenheid van bestuurders over het bestuurswerk in de Veiligheidsregio Fryslân.

Tevredenheid

Wanneer gevraagd wordt naar tevredenheid, is altijd een referentie nodig. Een uitspraak als 'de bestuurders geven gemiddeld een 7 voor klantvriendelijkheid' is nietszeggend zonder referentie. In de literatuur over tevredenheidsonderzoek worden doorgaans drie mogelijke referenties genoemd: de tevredenheid in vergelijking met een verwachting vooraf, de tevredenheid in vergelijking met een vooraf vastgestelde norm of de tevredenheid ten opzichte van het belang wat aan een aspect toegekend wordt. Omdat informatie over het belang dat bestuurders aan verschillende thema's toekennen ook relevant is, is in dit onderzoek gekozen

voor een model dat de tevredenheid vergelijkt met het belang: het Importance - Performance model (zie verder paragraaf 2.3).

Bestuurders

Met bestuurders bedoelen we de bestuurders van de VRF. Dat zijn alle 18 burgemeesters van Friesland en de 18 Friese wethouders die gezondheid in portefeuille hebben. Deze 36 bestuurders vormden de belangrijkste onderzoeksgroep voor dit onderzoek. Om de tevredenheid van bestuurders goed te kunnen duiden, zijn ook raadsleden, gemeentesecretarissen en de ambtelijke ondersteuning en directie van de VRF bij het onderzoek betrokken.

Het bestuurswerk

Met tevredenheid bedoelen we de tevredenheid over de dagelijkse bestuurstaken binnen de VRF. De dagelijkse bestuurstaken bestaan uit documenten en interacties tussen bestuurders onderling, bestuurders en de VRF, bestuurders en hun lokale ondersteuning en bestuurders en hun raden. Daarbij staan zowel de formele documenten en interacties (jaarcyclus) als de informele en niet geplande documenten en interacties centraal.

De invloed van corona op de bestuurderstevredenheid

Om de coronacrisis te besturen is een regionaal beleidsteam (RBT) ingesteld waar de bestuurders mee te maken hebben, direct of indirect. De burgemeesters vormen het RBT en komen al bijna een jaar lang wekelijks bij elkaar, inmiddels onder de noemer: bestuurlijk afstemmingsoverleg (BAO). De wethouders zien dat in het RBT/BAO zaken opgepakt worden, die heel nauw samenhangen met hun portefeuille gezondheid (vaccinaties, bijvoorbeeld). De bestuurders zijn digitaal gaan vergaderen. De coronacrisis heeft onvermijdelijk invloed gehad op de bestuurderstevredenheid over de dagelijkse bestuurstaken die met dit onderzoek in beeld is gebracht en zal daarom niet geheel onbesproken blijven. Toch zijn de onderzoekers van mening dat het goed gelukt is om in de resultaten de tevredenheid over de dagelijkse bestuurstaken in beeld te brengen.

1.4 Doel- en vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe tevreden zijn de bestuurders van de VRF over de werkwijze en hun gezamenlijk functioneren als bestuurders van de VRF en welke verwachtingen hebben zij voor de toekomst van de VRF?

In de beginfase van het onderzoek zijn vijf thema's beschreven: inrichting VRF en rol directie, reikwijdte takenpakket, zichtbaarheid VRF, de rol van de raden en de rol van de bestuurders. Deze thema's zijn vertaald naar onderzoeksvragen die leidend zijn geweest in het onderzoek. In de analysefase is besloten om de bevindingen niet op het niveau van bovengenoemde vijf thema's te presenteren. In de dagelijkse praktijk

van de bestuurders bleken onderstaande vijf thema's zich beter te lenen om de bevindingen en conclusies en aanbevelingen te kunnen presenteren:

- Φ de inrichting & organisatie van de VRF, over de bestuurlijke inrichting, jaarcyclus en klantgerichtheid van de VRF;
- Φ het vergaderwerk, het verloop van de vergaderingen, de rol van bestuurders en de reikwijdte van het takenpakket;
- Φ de inhoudelijke voorbereiding op de vergaderingen, zowel door de VRF als door de lokale ondersteuning;
- Φ de zichtbaarheid van de VRF, met aandacht voor zicht op de prijs/kwaliteit van diensten, de informatievoorziening richting raden;
- Φ de bestuurlijke dilemma's, over de ervaren dilemma's en de verhouding bestuurders/raad.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de aanpak en verantwoording van het onderzoek. De bestuurderstevredenheid zoals bevraagd bij de bestuurders is te vinden in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat een beschouwing waarin ook het perspectief van de ambtelijke ondersteuning en de raden is verwerkt.

2. ONDERZOEKSVERANTWOORDING

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het onderzoek is uitgevoerd en verantwoorden we de analysebeslissingen. In paragraaf 2.1 schetsen we op hoofdlijnen hoe het onderzoek is uitgevoerd. In paragraaf 2.2 wordt per methode beschreven wat de respons was, waar we eventueel tegenaan gelopen zijn en wat dat betekent voor het onderzoek. In paragraaf 2.3 beschrijven we welke analysebeslissingen we hebben genomen om de ruwe data te verwerken tot een informatief en leesbaar rapport.

2.1 Onderzoeksmethoden

Om de bestuurderstevredenheid in kaart te brengen, te duiden en ook een doorkijkje naar de toekomst te kunnen bieden, is gekozen voor een combinatie van kwantitatief onderzoek en kwalitatief onderzoek. Het onderzoek startte met een analyse van de documenten over de VRF (beleidsplannen, verordeningen, agenda's en notulen). Vervolgens heeft een digitale bijeenkomst met het secretariaat van de VRF plaatsgevonden om ons de bestuurlijke inrichting, de routing van documenten en ook het jargon van de VRF eigen te maken.

Na deze opstartfase is begonnen met de vertaling van de centrale onderzoeksvraag en de vijf onderzoeksthema's naar onderzoeksvragen. Nadat de onderzoeksvragen zijn vastgesteld, zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- Φ een enquête voor bestuurders;
- Φ verdiepende interviews met bestuurders;
- Φ een enquête voor raadsleden en griffiers;
- Φ een bijeenkomst met een klankbordgroep van gemeentesecretarissen;
- Φ een groepsinterview met medewerkers van de VRF.

Lopende het onderzoek is verder een literatuurstudie uitgevoerd, waarin de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020), het wetsvoorstel versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen (Advies Raad van State, 2020) en de relevante publicaties van de ROB over regionale samenwerking in het algemeen zijn bestudeerd (ROB, 2015 en 2019, respectievelijk Wisselwerking en Regionale Samenwerking, wie betaalt en wie bepaalt?).

Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit twee bestuurders en de directeur van de VRF. De begeleidingscommissie heeft de onderzoeksvragen en de enquête voor bestuurders vastgesteld. In het vervolg van het onderzoek hebben de leden de tussenrapportage, de eerste versie van het interviewprotocol voor de interviews met bestuurders, de eerste versie van de enquête voor raadsleden en de conceptrapportage van commentaar voorzien.

Alle gemeentesecretarissen zijn aangeschreven met een uitnodiging om zitting te nemen in een klankbordgroep van gemeentesecretarissen. Uit de aanmeldingen is een klankbordgroep van zeven gemeentesecretarissen samengesteld die de enquête voor bestuurders hebben getest en van commentaar hebben voorzien. Aan het einde van het onderzoek zijn de conceptbevindingen aan de klankbordgroep voorgelegd tijdens een digitaal groepsgesprek.

2.2 Methodische verantwoording

In deze paragraaf beschrijven we per onderzoeksinstrument hoe de dataverzameling heeft plaatsgevonden en wat de opbrengsten zijn voor het onderzoek.

De enquête voor bestuurders

De enquête is 20 november 2020 via de directie van de VRF aangekondigd bij de bestuurders. De enquête is gedigitaliseerd en gepersonaliseerd verzonden naar alle 36 bestuurders van de VRF op 3 december. Eén burgemeester heeft zich afgemeld voor het onderzoek, omdat deze nog geen reguliere vergaderingen had bijgewoond. Omdat op voorhand bekend was welke bestuurders in de AC, BCV, BCG en het AB vergaderen, werden alleen de relevante vragen zichtbaar voor elke bestuurder. Er zijn twee reminders gestuurd. De enquête is gesloten op 15 december. Aan het einde van de enquête konden bestuurders aangeven wel of niet te willen deelnemen aan een verdiepend interview.

Respons en representativiteit enquête bestuurders

In tabel 2.2.1 is de respons op de enquête en de interesse in deelname aan het interview opgenomen. Van de 35 beschikbare bestuurders hebben 29 bestuurders de enquête ingevuld: 16 burgemeesters (94%) en 13 wethouders (72%). Burgemeesters zijn daarmee iets oververtegenwoordigd in de respons. Van elke Friese gemeente heeft in ieder geval de burgemeester óf de wethouder de enquête ingevuld, van 11 gemeenten hebben beide bestuurders de enquête ingevuld. Alle regio's en zowel kleine als grote gemeenten zijn goed vertegenwoordigd.

Tabel 2.2.1 Respons enquête bestuurders - totaal

Bestuurder	aangeschreven	afgemeld	beschikbaar	respons	respons%	aanmelding interview
burgemeesters	18	1	17	16	94%	11
wethouders	18	0	18	13	72%	3
Totaal	36	1	35	29	83%	14

Alle bestuurders die aan de enquête begonnen zijn, hebben deze ook afgemaakt. Het invullen duurde gemiddeld 19 minuten. Geen enkele bestuurder heeft overal hetzelfde antwoord ingevuld of de enquête heel snel ingevuld. In de enquête is aangekondigd dat de antwoorden van de bestuurder gebruikt zouden worden ter voorbereiding op het interview.

De verdiepende interviews met bestuurders

In de enquête hebben 14 bestuurders zich aangemeld voor een verdiepend interview: 11 burgemeesters en 3 wethouders. De twee voorzitters van de bestuurscommissie hadden zich niet aangemeld, maar zijn later toegevoegd aan de lijst. Ook de wethouder uit de begeleidingscommissie is later toegevoegd. In totaal zijn 17 interviews afgenomen bij 12 burgemeesters en 5 wethouders. De eerste drie interviews zijn bij burgemeesters afgenomen in december, vlak na sluiting van de enquête. Op basis van deze drie interviews en de bespreking van de tussenrapportage met de begeleidingscommissie in januari 2021 is het definitieve interviewprotocol voor de overige 14 interviews vastgesteld. De interviews duurden gemiddeld ruim een uur en vonden plaats via Ms Teams. Er waren telkens twee onderzoekers en een bestuurder aanwezig. De interviews hadden het karakter van een gestructureerd gesprek, waarin wel ruimte was voor verdieping en om zaken buiten het protocol om te bespreken. Van elk interview is een verslag gemaakt dat is voorgelegd aan de geïnterviewde ter correctie.

Conclusie over respons en representativiteit dataverzameling bestuurders

De respons op de enquête is hoog en nagenoeg representatief op basis van de grootte van de gemeente, de drie regio's en het soort bestuurder: burgemeesters zijn licht oververtegenwoordigd in de respons. Op een enkele enquêtevraag was een significant verschil meetbaar tussen de tevredenheid van burgemeesters en wethouders. Wanneer dat het geval was, dan zijn de uitkomsten apart gerapporteerd. Deze lichte oververtegenwoordiging heeft daardoor geen invloed op de representativiteit van de resultaten. Er zijn geen aanwijzingen voor het onzorgvuldig invullen van de enquête. Wanneer antwoorden van bestuurders door de onderzoekers werden aangehaald in de interviews, werden deze herkend en nooit ontkracht, hoewel soms wel wat genuanceerd of toegelicht. Deze nuances hebben we meegenomen in de rapportage. Na ongeveer 13 interviews trad saturatie op, d.w.z. dat in de resterende interviews nagenoeg geen nieuwe informatie of inzichten meer gedeeld werden. Omdat ongeveer de helft van de bestuurders is geïnterviewd en omdat voor het einde van de serie interviews saturatie optrad, kunnen we concluderen dat er voldoende interviews afgenomen zijn om de enquêteresultaten te verrijken en de tevredenheid van de bestuurders betrouwbaar te kunnen beschrijven.

De enquête voor raadsleden en griffiers

Via de griffiers van de 18 gemeenten zijn de e-mailadressen opgevraagd van de woordvoerders op het dossier VRF. Griffiers hebben hier heel verschillend op gereageerd. Sommige gemeenten leverden de e-mailadressen van de woordvoerders, anderen van de fractievoorzitters en weer anderen van alle raadsleden. Eén griffier heeft de e-mail van de onderzoekers naar raadsleden gestuurd, waarop raadsleden zich konden aanmelden om de enquête te ontvangen. Eén griffier verwees de onderzoekers naar de website om daar zelf alle e-mailadressen te kopiëren en één griffier reageerde niet. Van die laatste gemeente zijn de e-mailadressen van alle raadsleden van de website gekopieerd. Dit leverde een scheef adresbestand op van raadsleden in Friesland (zie tabellen 2.2.3 t/m 2.2.4). Uit de regio zuidwest Friesland zijn slechts 11

adressen aangeleverd. Ook zijn bijna twee keer zoveel adressen uit kleine gemeenten dan uit grote gemeenten aangeleverd.

Tabel 2.2.3 beschikbare e-mailadressen van raadsleden per gemeente

Gemeente	aantal adressen	respons	respons%
Achtkarspelen	10	5	50%
Ameland	9	1	11%
Dantumadiel	18	1	6%
De Fryske Marren	3	1	33%
Harlingen	8	0	0%
Heerenveen	16	3	19%
Leeuwarden	10	2	20%
Noardeast-Fryslân	11	2	18%
Ooststellingwerf	19	3	16%
Opsterland	8	3	38%
Schiermonnikoog	4	2	50%
Smallingerland	11	1	9%
Súdwest-Fryslân	8	5	63%
Terschelling	11	1	9%
Tytsjerksteradiel	23	5	22%
Vlieland	4	1	25%
Waadhoeke	6	0	0%
Weststellingwerf	7	10	143%
Totaal	186	46	25%

Een link naar de enquête is door de directie van de VRF verstuurd naar 186 adressen. In de link is een gemeentecode opgenomen, waardoor inzichtelijk kan worden gemaakt van welke gemeente de respons afwezig is, maar niet welke raadsleden de enquête hebben ingevuld. Omdat met een link per gemeente gewerkt is en niet met een link per respondent, is het mogelijk geweest om de link verder te verspreiden en in Weststellingwerf is dat ook gebeurd. Via de link die is verstuurd naar de zeven raadsleden van Weststellingwerf zijn tien enquêtes ingevuld. Er is één reminder verstuurd.

De totale respons was 46, 25% van het adresbestand. In tabellen 2.2.4 en 2.2.5 is de respons naar regio en grootte van de gemeente opgenomen. Bijna tweederde van de enquêtes zijn ingevuld door raadsleden uit regio zuidoost. En ook ruim tweederde is ingevuld door raadsleden uit kleine gemeenten.

Tabel 2.2.4 Respons raadsleden naar regio

regio	aantal adressen	respons	respons%
noord	81	10	12%
zuidoost	94	30	32%
zuidwest	11	6	55%
Totaal	186	46	25%

Tabel 2.2.5 Respons raadsleden naar grootte gemeente

omvang	aantal adressen	respons	respons%
groot	65	14	22%
klein	121	32	26%
Totaal	186	46	25%

Twee raadsleden hebben zich aangemeld voor een klankbordgroep met raadsleden. Omdat twee raadsleden te weinig is om als klankbordgroep van zo'n grote, diverse groep op te treden, is besloten deze bijeenkomst te laten vervallen. Het is niet bekend waarom het aantal aanmeldingen zo laag was.

Dezelfde enquête is ook verstuurd naar de griffiers. Zes griffiers hebben de enquête ingevuld.

Conclusie over respons en representativiteit dataverzameling raadsleden

Het adresbestand waarnaar de enquête voor raadsleden is verzonden was niet representatief voor alle raadsleden in Friesland: raadsleden uit de regio zuidwest Friesland waren ondervertegenwoordigd en raadsleden uit kleine gemeenten waren oververtegenwoordigd. In de respons was de regio zuidoost Friesland sterk oververtegenwoordigd en waren de grote gemeente juist sterk ondervertegenwoordigd. Alle uitkomsten van 46 raadsleden zijn getoetst op verschillen tussen raadsleden van de verschillende regio's: hieruit bleek geen verschil tussen raadsleden. Ook is getoetst of er verschillend geantwoord is door raadsleden van kleine en grote gemeenten: ook hierin bleek geen verschil. Ondanks dat dit een aanwijzing is dat de gevonden scheefheid geen groot probleem hoeft te zijn, willen we toch een slag om de arm houden bij de interpretatie van de uitkomsten. De respons ten opzichte van alle raadsleden in Friesland is laag en niet alle gemeenten zijn vertegenwoordigd in de respons. Een verklaring hiervoor is het verschil in benaderwijze per griffie en de al gemiddeld hoge hoeveelheid verzoeken aan raadsleden. De uitkomsten die gepresenteerd worden in paragraaf 4.5 moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Er kan niet aangenomen worden dat de uitkomsten automatisch ook gelden voor alle raadsleden in Friesland. In de formulering van de uitkomsten is hiermee rekening gehouden.

De bijeenkomst met raadsleden is komen te vervallen. Het doel van deze bijeenkomst was het verdiepen van de uitkomsten van de enquête en het verkennen van de vorm en inhoud van de informatiebehoefte van raadsleden in het kader van kaderstelling en controle. De informatie daarover is nu gebaseerd op de

antwoorden die in de enquête zijn gegeven bij de open vragen en op basis van wat de bestuurders daarover hebben aangegeven.

De bijeenkomst met de klankbordgroep van gemeentesecretarissen

In de digitale bijeenkomst met vijf gemeentesecretarissen zijn enkele resultaten van het onderzoek gedeeld in de vorm van infographics en is gevraagd naar de visie van de gemeentesecretarissen op de uitkomsten. Het gesprek heeft meer perspectief geboden op de dubbele rol van de bestuurders en in relatie daarmee de context en totstandkoming van de voorbereiding vanuit de eigen organisatie.

Het groepsinterview met medewerkers van de VRF

Als laatste is een groepsinterview bij drie bestuursadviseurs/directiemedewerkers van de VRF afgenomen. In dit interview zijn enkele resultaten van het onderzoek gedeeld en is gevraagd naar de visie van de directie. Ook zijn nog enkele verdiepende vragen gesteld over de dagelijkse praktijk van vergaderen, het behandelen van stukken, het schrijven van oplegnotities en het voorbereiden van de bestuurder. Van het groepsinterview is een verslag gemaakt dat ter correctie is aangeboden aan de geïnterviewden. De inzichten uit dit interview zijn gebruikt voor de beschrijving van het proces van voorbereiden en het bespreken van de haalbaarheid van enkele aanbevelingen.

2.3 Analysebeslissingen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de ruwe data uit de enquêtes zijn bewerkt tot tabellen en grafieken en hoe de uitkomsten in hoofdstuk 3 gelezen en geïnterpreteerd kunnen worden.

Analyse enquête bestuurders

De enquête is opgebouwd aan de hand van 13 onderwerpen, die bijna allemaal weer waren onderverdeeld in meerdere deelaspecten. Voor de onderwerpen zijn de belangrijkheid en de tevredenheid op 6-puntsschalen gemeten. Voor deelaspecten is de tevredenheid op 4-puntsschalen gemeten. Dat betekent dat er geen 'neutraal' beschikbaar was. Ook was er in de meeste gevallen geen 'geen mening' beschikbaar. Vragen die niet van toepassing waren op een bestuurder (bijvoorbeeld vragen over het AB aan bestuurders die niet vergaderen in het AB) waren op voorhand gefilterd op basis van het e-mailadres van elke bestuurder. Bestuurders zijn daarom min of meer gedwongen om een standpunt links of rechts van neutraal in te nemen.

Aangezien geen enkele bestuurder de enquête halverwege heeft afgebroken, kunnen we concluderen dat bestuurders altijd een geschikt antwoord konden kiezen. Eén bestuurder heeft bij de open vragen aangegeven 'geen mening' te hebben gemist bij een aantal stellingen. De antwoorden van deze bestuurder zijn voor die stellingen achteraf handmatig verwijderd. De enquête is op te vragen via de directie VRF.

Van alle onderwerpen en alle deelaspecten is eerst de tevredenheid in kaart gebracht m.b.v. frequentietabellen om erachter te komen of er ontevreden bestuurders waren (scores 1 t/m 3 op

onderwerpen, score 1 of 2 op deelaspecten). Als er ontevreden bestuurders waren, dan is deze informatie opgenomen in het rapport.

Vervolgens is voor alle onderwerpen en aspecten getoetst of er verschil was naar het soort bestuurder (burgemeester of wethouder), de regio (de drie GGD-regio's) en de grootte van de gemeente (grens bij 40.000 inwoners). Zie voor de indeling naar regio en grootte bijlage 4. Hiervoor zijn de Mann-Whitney toets (voor 2 groepen) en de Kruskal-Wallis toets (voor meer dan twee groepen) gebruikt. Als er verschil was, dan is dit opgenomen in het rapport. Als er niets over opgenomen is in het rapport, dan was er geen verschil. M.b.v. een Spearman rangcorrelatietoets is onderzocht of er samenhang bestond tussen de tevredenheid van bestuurders en het aantal jaar dat een bestuurders bij de VRF betrokken is. Dat bleek niet het geval.

Als laatste is een knelpuntenanalyse uitgevoerd voor 13 onderwerpen. Omdat op twee onderwerpen een significant verschil in tevredenheid of belangrijkheid gemeten is tussen burgemeesters en wethouders, zijn deze onderwerpen tweemaal getoetst: eenmaal voor burgemeesters en eenmaal voor wethouders. Daarbij is statistisch getoetst of er een verschil bestaat tussen het belang dat de bestuurders aan een onderwerp hechten en de tevredenheid over dat onderwerp. Omdat de bestuurders op beide stellingen antwoord hebben gegeven op een 6-puntsschaal kon een toets voor gerelateerde steekproeven uitgevoerd worden: een Wilcoxon signed rank toets. De uitkomsten worden in figuur 1 met gebruikmaking van gemiddelden gepresenteerd, maar de toets heeft plaatsgevonden op rangscores.

Er is een significantieniveau van 5% gebruikt, dat wil zeggen dat de kans dat een gevonden verschil toevallig is kleiner is dan 5%. Aangezien bijna de gehele populatie is ondervraagd, is de kans dat een gevonden verschil toevallig is, in dit geval nog veel kleiner.

Alle uitkomsten van de gebruikte toetsen zijn opgenomen in een tabellenrapport die is op te vragen via de directie VRF. De uitkomsten van de enquête onder bestuurders zijn gebruikt in hoofdstuk 3.

Analyse enquête raadsleden

De enquête onder raadsleden is opgebouwd uit een aantal stellingen op 6-puntsschalen en 4-puntsschalen. Bij alle vragen kon het antwoord 'geen mening' gegeven worden. Van de data zijn frequentietabellen gemaakt. Omdat de respons laag was, zijn 4-puntsschalen teruggebracht tot twee categorieën: 'oneens' en 'eens'. 6-puntsschalen zijn teruggebracht tot 3 categorieën: 'onbelangrijk/ontevreden', 'enigszins (on)belangrijk/(on)tevreden' en 'belangrijk/tevreden'. Alle uitkomsten zijn getoetst op verschil tussen regio's en omvang van de gemeenten. Er waren geen significante verschillen. De uitkomsten van de enquête onder raadsleden zijn gebruikt in paragraaf 4.5. De enquête is op te vragen via de directie VRF. De tabellen en verschiltoetsen zijn opgenomen in het tabellenrapport dat is op te vragen via de directie VRF.

3 BESTUURDERSTEVREDENHEID IN BEELD

3.1 Overzicht bestuurderstevredenheid

In het onderzoek naar bestuurderstevredenheid zijn bestuurders, raadsleden en medewerkers van de VRF bevestigd op de volgende thema's: het vergaderritme, het verloop van de vergaderingen, de voorbereiding op de vergaderingen, de inhoudelijke bespreking/het takenpakket, de zichtbaarheid van de VRF, de wijze waarop de raden worden betrokken bij de VRF en de dilemma's die bestuurders tegenkomen en hoe ze daarmee omgaan. Na de enquête¹ en de eerste interviews zijn de bevindingen geordend in een aantal thema's die samen een goed beeld geven van de tevredenheid van bestuurders over het handelen van de VRF en hun eigen rol als bestuurder van de VRF. De thema's zijn achtereenvolgens:

- I. De inrichting & organisatie van de VRF - hierbij gaat het om de bestuurlijke inrichting, het daaruit voortvloeiende vergaderritme en de waardering van bestuurders voor de wijze waarop de directie dit geheel aanstuurt (paragraaf 3.2).
- II. Het vergaderwerk - hierbij gaat het om de waardering van bestuurders voor het doel en verloop van de verschillende vergaderingen en de rolopvatting en rolneming van bestuurders tijdens de vergaderingen (paragraaf 3.3).
- III. De inhoudelijke voorbereiding op de vergaderingen - hierbij gaat het om de tevredenheid van de bestuurders over de wijze waarop zij worden voorbereid op de vergaderingen door de VRF en hoe dat aansluit op hun voorbereiding in eigen huis (paragraaf 3.4).
- IV. De zichtbaarheid van de VRF - hierbij gaat het om de tevredenheid van bestuurders over de zichtbaarheid van het werk van de VRF en de VRF zelf voor raden en inwoners (paragraaf 3.5).
- V. De bestuurlijke dilemma's - hierbij gaat het om de tevredenheid van de bestuurders over de wijze waarop zij worden ondersteund in het proces van afwegen, besluiten en verantwoorden en de dilemma's die zij daarin tegenkomen (paragraaf 3.6).

Al deze thema's samen geven een beeld van de tevredenheid van de bestuurders over de VRF. Elk thema is opgedeeld in een aantal onderwerpen (zie tabel 3.1). Het onderwerp tevredenheid over 'hoe de VRF de raden meeneemt in de cyclus van kaderstellen en controleren' heeft raakvlakken met zowel thema IV als thema V. Elk onderwerp is opgedeeld in een aantal deelaspecten die in de paragrafen verder aan de orde komen. Ook voor deelaspecten geldt dat zij soms raakvlakken hebben met meerdere thema's.

In de tabel is een aantal rijen gearceerd. Op deze thema's is er een knelpunt: het belang is hoog, maar de tevredenheid is in verhouding lager. Dit wordt verder behandeld in de paragrafen 3.5 en 3.6.

¹ Om de leesbaarheid te vergroten zijn de enquêtevragen in de tabellen ingekort. De enquête zoals deze is afgenomen bij bestuurders is op te vragen via de directie VRF.

Tabel 3.1 Thema's en onderwerpen uit de enquête onder bestuurders van de VRF

Thema	Onderwerp
I	Een efficiënt jaarlijks vergaderritme.
I	Klantgerichtheid in de bestuurlijke contacten tussen de directie VRF en de bestuurder.
II	Een prettig verloop van de vergaderingen van de AC.
II	Een prettig verloop van de vergaderingen van de AB.
II	Een prettig verloop van de vergaderingen van de BC.
III	Een goede voorbereiding en afhandeling van de vergaderingen van de AC.
III	Een goede voorbereiding en afhandeling van de vergaderingen van het AB.
III	Een goede voorbereiding en afhandeling van de vergaderingen van de BC.
IV	Prijs / kwaliteitverhouding van de uitvoering van de taken door de VRF.
IV	Informatievoorziening over de VRF en zichtbaarheid van de VRF.
IV / V	Hoe de VRF raden meeneemt in de cyclus van kaderstellen en controleren.
V	De ondersteuning door de VRF bij het proces van afwegen en beslissen.
V	De ondersteuning door de lokale ambtelijke organisatie bij het proces van afwegen.

Over elk onderwerp als geheel zijn bestuurders bevestigd op het belang dat zij aan het onderwerp hechten en hoe tevreden zij er over zijn. Wanneer belang en tevredenheid tegen elkaar af worden gezet, ontstaat figuur 1.

Uit figuur 1 blijkt ten eerste dat de tevredenheid over de VRF gemiddeld² heel hoog is.³ Het meest tevreden zijn de bestuurders over de voorbereiding en het verloop van de vergaderingen van de agendacommissie: de gemiddelde tevredenheid is afgerond een 5,6 op een 6-puntsschaal. Het laagst scoort de tevredenheid over de prijs/kwaliteitverhouding, maar de gemiddelde score is afgerond nog altijd een 4,7 op een 6-puntsschaal en geen enkele bestuurder is hierover ontevreden. Verder valt direct op dat alle onderwerpen belangrijk gevonden worden. Alle onderwerpen scoren gemiddeld afgerond een 5,0 of hoger op belangrijkheid. Het meest belangrijk worden gevonden het meenemen van raden (door burgemeesters⁴), de voorbereiding en het verloop van de agendacommissie⁵ en de ondersteuning door de eigen ambtelijke organisatie.

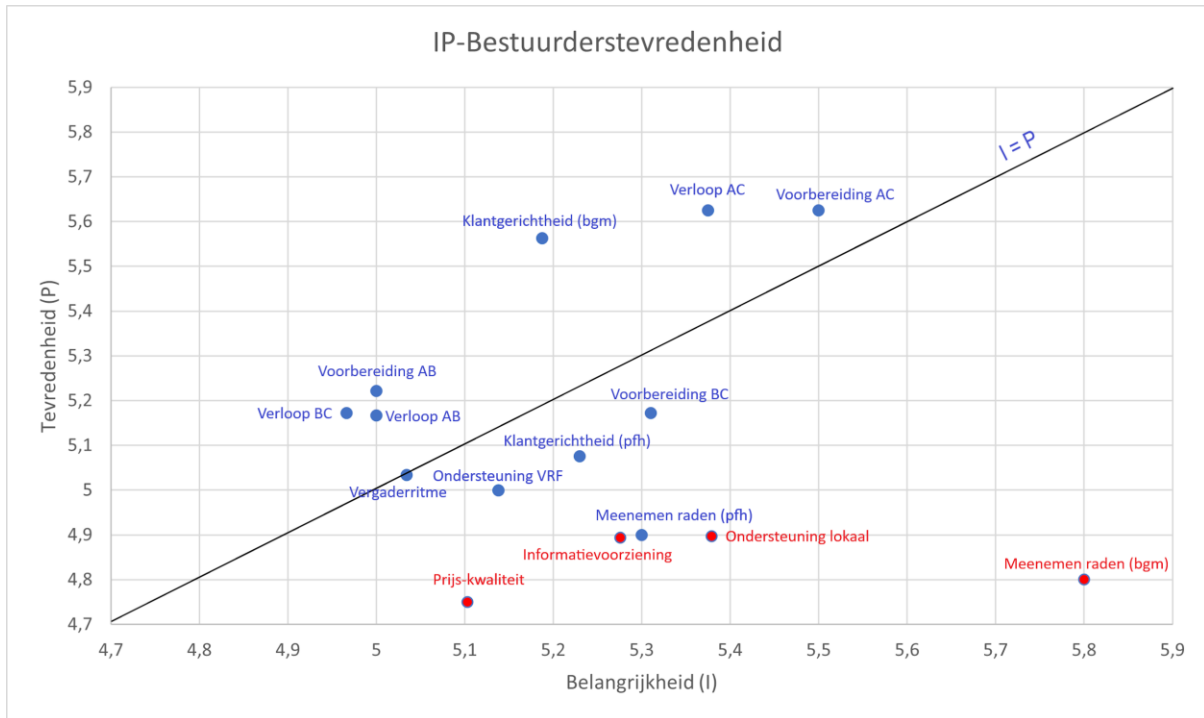
² In de rapportage worden gemiddelden van een 6-puntsschaal gepresenteerd omdat deze snel inzicht geven in de scores die bestuurders hebben gegeven. Hoe deze cijfers geïnterpreteerd moeten worden, is uitgelegd in paragraaf 2.3.

³ Twee bestuurders zijn ontevreden over hoe de VRF de raden betreft in de cyclus van kaderstellen en controleren en twee bestuurders zijn ontevreden over de ondersteuning door de lokale eigen organisatie. Over alle andere onderwerpen is geen enkele bestuurder ontevreden.

⁴ Bij het onderwerpen 'meenemen van raden' is een significant verschil gemeten tussen burgemeesters en wethouders op belangrijkheid. Bij 'klantgerichtheid' is een significant verschil gemeten op tevredenheid. Deze onderwerpen zijn daarom voor burgemeesters en wethouders apart opgenomen in de grafiek.

⁵ De vragen over de agendacommissie zijn uitsluitend voorgelegd aan bestuurders die deel uitmaken van de agendacommissie.

Figuur 1: belangrijkheid versus tevredenheid op hoofdthema's (bevraagd op een 6-puntsschaal)



Bron: enquête onder 29 bestuurders, december 2020

De zwarte lijn geeft de scores weer waarbij de tevredenheid gemiddeld even hoog wordt gewaardeerd als het belang. Als punten boven de lijn liggen, wordt de tevredenheid gemiddeld hoger gewaardeerd dan de belangrijkheid, als punten onder de lijn liggen, wordt het belang gemiddeld hoger gewaardeerd dan de tevredenheid. Wanneer het belang significant hoger scoort dan de tevredenheid, spreken we van een knelpunt. De knelpunten zijn rood gekleurd. Uit de analyse blijkt dat er, ondanks de hoge scores op tevredenheid, toch vier knelpunten te benoemen zijn waarbij de tevredenheid hoog is, maar toch voor een significant aantal bestuurders lager scoort dan het belang (roze gearceerd in tabel 3.1 en rode punten in figuur 1). Deze punten zijn: het meenemen van raden (alleen voor burgemeesters)⁶⁷, de informatievoorziening, de prijs/kwaliteitverhouding en de ondersteuning door de lokale organisatie. Dit zijn onderwerpen die horen bij de thema's zichtbaarheid (paragraaf 3.5) en bestuurlijke dilemma's (paragraaf 3.6) en worden daar verder behandeld.

De eerste vraag in de verdiepende interviews luidde telkens: 'kunt u het bestuurswerk voor de VRF typeren in drie steekwoorden?' Met een analyse van de steekwoorden die bestuurders noemen wordt de hoge mate van tevredenheid bevestigd. Nagenoeg alle steekwoorden die bestuurders noemen zijn positief te typeren, waarbij de meest genoemde woorden te maken hebben met:

⁶ Het meenemen van raden is alleen voor burgemeesters een knelpunt. Dit komt doordat de burgemeesters een hoger belang hechten aan dit punt dan de wethouders.
⁷ Dat het 'meenemen van raden' voor wethouder geen knelpunt is, ondanks dat dit punt vlakbij twee knelpunten ligt in de grafiek, komt omdat het aantal antwoorden en de spreiding ook meegenomen worden in de statistische toets. Het aantal wethouders is klein, dus een verschil is minder snel statistische significant.

- Φ professionaliteit: professioneel, goede voorbereiding, zorgvuldig, gestructureerd, transparant, etc (16 keer);
- Φ interesse: interessant: breed, belangrijk, etc (6 keer);
- Φ collegialiteit: collegiaal, eenheidsgevoel, verbinding, etc (6 keer) en
- Φ betrokkenheid: betrokken, draagvlak, signaleren etc (6 keer).

Verder werden nog 13 steekwoorden genoemd die te maken hebben met het proces, de kwaliteit en efficiëntie, waarvan het overgrote deel positief of neutraal valt te typeren.

In de paragrafen 3.2 tot en met 3.6 wordt per thema behandeld wat uit de enquête en interviews met bestuurders naar voren is gekomen.

3.2 De directie VRF is professioneel en zeer klantgericht

Thema I gaat over de tevredenheid van bestuurders over de inrichting & organisatie van de VRF. Voor dit thema is de bestuurders gevraagd naar het vergaderritme en de bijbehorende vergaderdruk en er is gevraagd naar de klantgerichtheid van de directie VRF. De uitkomsten van de enquête onder 29 bestuurders zijn opgenomen in tabel 3.2.1.⁸

Tabel 3.2.1 Bestuurderstevredenheid over het vergaderritme

Onderwerp: efficiënt vergaderritme	
Belangrijkheid	5,0
Tevredenheid	5,0
Deelaspecten	
Aanvaardbaarheid vergaderdruk	3,4
Logische volgorde vergaderingen	3,4
Voldoende tijd tussen stukken en vergadering	3,1
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	6

Bestuurders zijn in de basis tevreden over het vergaderritme met de agendacommissie, bestuurscommissie en het algemeen bestuur. De vergaderdruk is voor de meeste bestuurders hanteerbaar en de stukken worden meestal tijdig verspreid. Bestuurders van grote gemeenten zijn minder positief over de vergaderdruk dan bestuurders van kleine gemeenten: 6 van de 29 bestuurders zijn ontevreden over één van de onderdelen van dit thema. Hierbij valt wel op dat met name de bestuurders van de BCG minder positief zijn over de tijdigheid van vergaderstukken. In de toelichtingen en bij de interviews wordt ook een aantal keren

⁸ Voor alle tabellen in hoofdstuk 3 geldt dat de onderwerpen zijn gemeten op een 6-puntsschaal van zeer onbelangrijk/ontevreden tot zeer belangrijk/tevreden en alle deelaspecten op een 4-puntsschaal helemaal mee mee oneens tot helemaal mee eens. Alle tabellen zijn gebaseerd op de enquête onder 29 bestuurders die is afgenomen in december 2020.

aangegeven dat de tijd tussen stukken en vergadering als kort wordt ervaren en dat nagezonden stukken de voorbereiding in de weg zitten (ook bij de BCV bestuurders).

De themasessies die aansluitend aan het AB worden ingepland worden positief gewaardeerd en gezien als een moment voor vrije discussie over een thema. De sessies worden als vrijblijvend gezien en bestuurders laten de themasessies vallen als het niet in hun agenda past. Een aantal bestuurders geeft aan dat het goed zou zijn om de themasessies te richten op meer praktische/concrete uitkomsten.

Het AB wordt ervaren als een 'aftik'-overleg en niet altijd inhoudelijk interessant. Als opties om de vergaderdruk beheersbaar te houden wordt onder andere het digitaal vergaderen genoemd, waarbij de bestuurders dan denken aan de agendacommissie of het DB of de AB vergaderingen. Bestuurders accepteren de vergaderdruk als iets dat erbij hoort en de wens om bijvoorbeeld het jaarritme of de inrichting aan te passen leeft niet bij bestuurders.

Op de vraag naar een mogelijke vereenvoudiging van de bestuurlijke inrichting geven 11 van de 17 geïnterviewde bestuurders aan dat dat niet nodig is: de structuur is prima zoals die is. Bestuurders geven aan dat de schaal in Friesland optimaal is: daardoor zijn zowel de BCV als BCG logische verbanden die elkaar ook in andere contexten regelmatig treffen. Naast het eventueel deels digitaal blijven vergaderen zien bestuurder niet echt ruimte voor aanpassingen in de bestuurlijke inrichting.

Een tweede onderwerp binnen het thema inrichting en organisatie betreft de waardering van bestuurders voor de klantgerichtheid van de VRF. De klantgerichtheid wordt meer belangrijk gevonden dan de andere thema's en hoog gewaardeerd. Daarbij is een verschil in waardering zichtbaar tussen de burgemeesters en de wethouders, waarbij overigens alle wethouders tevreden zijn. Overigens lijkt dat vooral te komen door de soms wat late aanlevering van documenten voor de vergaderingen (nagekomen stukken).

Tabel 3.2.2 Bestuurderstevredenheid over klantgerichtheid

Onderwerp: klantgerichtheid	veiligheid	gezondheid
Belangrijkheid	5,2	5,2
Tevredenheid ⁹	5,6	5,1
Deelaspecten		
Opstelling - dienstverlenend en klantvriendelijk	3,9	3,4
Tijdigheid informatie	3,6	3,2
Doelgerichtheid communicatie	3,7	3,2
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	1	0

De bestuurders hebben in steekwoorden aangegeven wat de directie nu zo klantgericht maakt. Termen die dan veel genoemd worden, hebben te maken met bestuurlijke sensitiviteit, de mensen, de korte lijnen, de

⁹ Omdat het verschil in tevredenheid over klantgerichtheid statistisch significant is tussen burgemeesters en wethouders, zijn de uitkomsten afzonderlijk weergegeven in tabel 3.2.2.

benaderbaarheid, heldere informatie, betrouwbaarheid en professionaliteit (zie figuur 2). De klantgerichtheid wordt vooral ervaren in het laagdrempelige contact met de bestuurders, de bereidheid om altijd langs te komen bij raden en in het snel en adequaat antwoord geven op vragen.

Figuur 2: steekwoorden van bestuurders over klantgerichtheid



Een eerste conclusie is dat de bestuurders tevreden zijn over het vergaderritme en de vergaderdruk als onvermijdelijk hoog, maar niet belastend ervaren. Een aandachtspunt bij dit thema is de tijdige verzending van stukken.

Een tweede conclusie is dat de klantgerichtheid van de directie VRF als zeer hoog wordt ervaren, wat vooral ligt aan de wijze waarop de directie en adviseurs zich opstellen.

3.3 Bij de VRF is het prettig vergaderen

Het zijn van bestuurder van de VRF bestaat vooral uit het bijwonen van de vergaderingen (thema II). Zoals uit figuur 1 blijkt, vinden de meeste bestuurders een prettig verloop van de vergaderingen van de bestuurscommissies en het AB iets minder belangrijk dan de andere onderwerpen, maar zijn ze er wel tevreden over. De bestuurders in de AC vinden een prettig verloop zeer belangrijk en zijn ook zeer tevreden.

Tabel 3.3 Bestuurderstevredenheid over verloop vergaderingen

Onderwerp: verloop vergaderingen	AC	BC	AB
Belangrijkheid	5,4	5,0	5,0
Tevredenheid	5,6	5,2	5,2
Deelaspecten			
Duur	3,5	3,3	3,4
Sfeer	3,8	3,4	3,4
Ruimte inbreng agendapunten/vergaderpunten	3,8	3,4	3,4
Opbouw en omvang agenda	3,6	3,1	3,4
Inhoud agenda		3,3	3,3
Tijd en ruimte afhandeling agenda		3,4	3,4
Ruimte inbreng bespreekpunten binnen taakuitvoering VRF		3,3	3,4
Ruimte inbreng bespreekpunten buiten taakuitvoering VRF		3,3	3,3
Ruimte/aandacht voor context eigen gemeente		3,3	3,4
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	0	5	2

Op een aantal deelaspecten is gevraagd hoe de bestuurders de vergaderingen van de bestuurscommissies en het algemeen bestuur ervaren. Dat levert een aantal interessante inzichten op. Allereerst wordt de sfeer tijdens de vergaderingen gewaardeerd, is er voldoende tijd om ieder agendapunt te bespreken en voelen bestuurders voldoende ruimte om inbreng te leveren. Ook is er voldoende aandacht voor de context van de eigen gemeente. Opvallend is dat de bestuurders in de BCG positiever zijn over de ruimte om onderwerpen te bespreken die niet tot het takenpakket van de VRF behoren dan BCV bestuurders. In de interviews wordt duidelijk dat de BCV bestuurders dat ook niet nodig of passend vinden, terwijl de BCG bestuurders een breder keuzepakket aan onderwerpen hebben, waarbij per onderwerp wordt gekozen of een gemeente wel of niet aanhaakt. De BCG bestuurders staan ook meer open voor het agenderen van nieuwe onderwerpen en thema's binnen het BCG verband en de bestaande GGD organisatie.

In de interviews is met de bestuurders gesproken over hoe zij hun rol zien tijdens de verschillende vergaderingen. Een minderheid van de bestuurders vindt het lastig om een onderscheid te maken naar de rol die zij hebben per overleg. Het merendeel van de bestuurders geeft aan dat zij in de bestuurscommissie vooral vanuit het perspectief van hun gemeente kijken en in het algemeen bestuur meer vanuit het perspectief van de VRF. De inhoudelijke afweging vindt plaats in de bestuurscommissies, de (financiële) besluiten worden genomen in het algemeen bestuur. Daarbij geldt dat de opkomst bij de bestuurscommissies lager is dan bij het algemeen bestuur. Het overleg in de agendacommissie van het dagelijks bestuur heeft een ander karakter, dat is meer strategisch en ook informeler en vrijer dan de beide andere overleggen, waarbij het algemeen bestuur als het meest formele overleg wordt ervaren. De vergaderingen hebben daarmee ieder een eigen doel en bestuurders stemmen de rol die zijn hanteren daarop af.

In tabel 3.3 valt op dat bestuurders iets minder tevreden zijn over de opbouw en omvang van de agenda van de bestuurscommissie. In de interviews werd dat beeld weer wat genuanceerd. Wel komt in de interviews naar voren dat wat je verwacht van doel en agenda per bestuurder kan verschillen. Bestuurders verschillen in de mate waarin zij bestuurlijke reflectie als doel of bijvangst zien van de bestuursvergaderingen. Van de 17 geïnterviewde bestuurders geven 9 bestuurders aan dat het primaire doel is om samen de VRF te besturen en dat bestuurlijke reflectie op de gezamenlijke opgave een plek heeft in de wandelgangen of rond actualiteiten en de rondvraag. 5 bestuurders geven aan dat zowel de focus op de organisatie als de reflectie een plek hebben en 3 bestuurders zouden graag meer bestuurlijke reflectie zien. Daarbij valt op dat vooral bestuurders van de kleinere gemeenten de behoefte voelen om met de andere bestuurders in meer algemene zin over hun bestuurlijke taak van gedachten te wisselen. Overigens geven alle bestuurders aan dat door de coronacrisis er meer behoefte en gelegenheid is om bestuurlijk te reflecteren.

Opvallend is dat bestuurders van kleinere gemeenten gemiddeld iets positiever zijn over het verloop van de vergaderingen dan bestuurders van grotere gemeenten. Ook is een relevant inzicht dat de bestuurders die meer vergaderingen bijwonen (leden agendacommissie en DB) in het algemeen meer tevreden zijn dan de bestuurders die minder vergaderingen hebben. De bestuurders geven in de interviews daarover aan dat deze bestuurders meer geïnformeerd zijn en daardoor meer betrokken. Het zijn ook deze bestuurders die actief betrokken zijn bij de agendavorming, waar andere bestuurders zich nog wel eens afvragen hoe je onderwerpen kunt agenderen. Overigens vinden bestuurders daar wel een plek voor via de mededelingen, de rondvraag en door een verzoek aan de agendacommissie.

Een eerste conclusie op dit thema is dat het prettig vergaderen is bij de VRF. *‘Alleen een koekje erbij zou het nog leuker maken’*, bracht een bestuurder naar voren. Bestuurders vergaderen rolbewust en hoewel er een verschil is in de behoefte aan bestuurlijke reflectie, wordt hier in en rond de vergadering soepel mee omgegaan.

Een tweede conclusie is dat er een verschil is in de ruimte die bestuurders in de BCG en BCV ervaren in het bespreken van onderwerpen die niet direct tot het takenpakket van de VRF/GGD behoren.

Een derde conclusie is dat bestuurders van kleinere gemeenten en bestuurders die meer overleggen bijwonen, meer tevreden zijn dan de bestuurders van grotere gemeenten of bestuurders die wat minder vergaderen.

3.4 De inhoudelijke voorbereiding & bespreking is naar tevredenheid

Bij thema III - inhoudelijke voorbereiding - gaat het om de tevredenheid van bestuurders over de wijze waarop ze voorbereid worden op de vergaderingen bij de VRF. Die voorbereiding gebeurt langs twee routes: allereerst door de VRF zelf, door middel van oplegnotities bij de geagendeerde stukken en in de tweede plaats door de lokale ambtelijke ondersteuning door middel van annotaties en tenslotte ook door de afstemming tussen VRF en lokale ambtelijke ondersteuning.

Als het om de voorbereiding van de vergaderingen gaat, dan zijn de bestuurders voor alle vergaderingen tevreden over de voorbereiding - waarbij de bestuurders uit de agendacommissie het meest tevreden zijn, maar ook de meeste waarde hechten aan de goede voorbereiding.

Tabel 3.4.1 Bestuurderstevredenheid over voorbereiding en afhandeling vergaderingen

Onderwerp: voorbereiding en afhandeling vergaderingen	AC	BC	AB
Belangrijkheid	5,5	5,3	5,0
Tevredenheid	5,6	5,2	5,2
Deelaspecten			
Kwaliteit van de stukken voor vergadering	3,6		
Afhandeling van de conclusies	3,6		
Opzet en inhoud van de oplegnotities		3,3	3,4
Verwerking van de conclusies in de besluitenlijsten		3,3	3,5
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	0	1	0

In de basis zijn de bestuurders tevreden over de oplegnotities en het gebruik ervan wordt gewaardeerd. In de interviews met bestuurders is doorgevraagd naar wat een goede oplegnotitie is en wanneer deze ondersteunt bij het proces van afwegen en beslissen. Een goede oplegnotitie focust de bespreking, scheelt werk in de voorbereiding en maakt het besluiten makkelijker. Als het aankomt op de meer strategische informatie (opties, belangen en consequenties, zie tabel 3.4.2), dan is er toch nog wat ruimte voor verbetering. In de interviews wordt onder andere genoemd dat de opties die niet zijn gekozen, de afwegingen waarom die opties niet gekozen zijn en de wijzigingen naar aanleiding van zienswijzen er meer expliciet in zouden kunnen. Ook zijn de oplegnotities soms nog wat lang, het kan wellicht korter en bondiger.

Tabel 3.4.2 Bestuurderstevredenheid over ondersteuning bij afwegen en beslissen VRF

Onderwerp: ondersteuning bij afwegen en beslissen door VRF	
Belangrijkheid	5,1
Tevredenheid	5,0
Deelaspecten	
Opties, belangen en consequenties in de voorbereidende stukken (door VRF)	3,0
Afstemming directie VRF en de lokale ambtelijke organisatie	3,1
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	5

Van hun lokale voorbereiding verwachten de bestuurders een kritische blik op de voorbereiding door de VRF en het in beeld brengen van de impact op de lokale organisatie en de samenhang met overig lokaal beleid. Bestuurders vinden de voorbereiding vanuit de lokale ambtelijke ondersteuning belangrijker dan de voorbereiding vanuit de VRF. Dit onderdeel is één van de knelpunten zoals zichtbaar is in figuur 1 uit paragraaf 3.1. In de interviews is gevraagd naar een toelichting hierop. De bestuurders hebben hun lokale

voorbereiding verschillend georganiseerd (meer of minder integraal, mondeling of schriftelijk). Daarbij wordt duidelijk dat met name de grotere gemeenten een meer comfortabele positie hebben dan de kleinere gemeenten. Bestuurders van kleinere gemeenten hebben medewerkers bij wie het veiligheidsdomein of gezondheidsdomein slechts één van de portefeuilles is en die daarom hun tijd over meerdere onderwerpen/dossiers moeten verdelen en vaak ook nog met collega's van andere gemeenten afstemmen. Dit is overigens niet de enige relevante verklaring die in de interviews is genoemd: de opgebouwde ervaring in de lokale organisatie en de eigen expertise van de bestuurder bepalen ook in welke mate een bestuurder kan/moet terugvallen op de lokale ondersteuning. Vanuit de VRF zal er daarmee altijd een vorm van maatwerk zijn in de afstemming met de lokale ondersteuning. Door meerdere bestuurders wordt herkend dat de lokale voorbereiding beter wordt, naarmate er meer voorbereidingstijd is, zeker als er vanuit meerdere afdelingen advies moet komen. Bestuurders geven aan dat een termijn van drie weken voldoende voorbereidingstijd geeft.

Tabel 3.4.3 Bestuurderstevredenheid over afwegen en beslissen lokaal

Onderwerp: ondersteuning bij afwegen en beslissen door de lokale organisatie	
Belangrijkheid	5,4
Tevredenheid	4,9
Deelaspecten	
Tijdigheid lokale/regionale advisering (door eigen organisatie)	3,2
Omvang/kwaliteit ambtelijke advisering (door de eigen organisatie)	3,2
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	3

De bestuurders gebruiken de oplegnotities als voorbereiding naast hun eigen ambtelijke voorbereiding. Over de afstemming tussen VRF en de lokale ambtelijke ondersteuning zijn bestuurders wel tevreden, maar niet zeer tevreden (zie tabel 3.4.2). Dit kan te maken hebben met wat hiervoor naar voren is gekomen over het soms ervaren van beperkte voorbereidingstijd vanuit de lokale ambtelijke ondersteuning. In de interviews bleek echter op dit punt een verschil in behoefte aan afstemming tussen de grotere en de kleinere gemeenten. Bij de grotere gemeenten bleek meer behoefte aan onderlinge afstemming met de VRF voorafgaand aan het opstellen van de oplegnotities, terwijl bestuurders van de kleinere gemeenten deze behoefte niet herkennen.

In de interviews is gevraagd naar de mate waarin er regionaal wordt afgestemd in de voorbereiding op de vergadering van de VRF. Dat blijkt vooral in de regio's Noordoost en Zuidoost te gebeuren, vaak al binnen bestaande samenwerkingsstructuren. In sommige gevallen is er ook bestuurlijk vooroverleg, maar dat is minder regulier dan het ambtelijk regionaal overleg.

Een eerste conclusie als het gaat om de inhoudelijke voorbereiding op de vergadering is dat de bestuurders tevreden zijn over de voorbereiding en afhandeling van de vergaderingen door de VRF en tevreden zijn over de lokale voorbereiding.

Een tweede conclusie is dat de oplegnotities zeer gewaardeerd worden en deze het proces van afwegen en beslissing voldoende faciliteren. Voor bestuurders zouden het formuleren van opties/alternatieven een goede toevoeging zijn, waarbij wordt aangegeven waarom deze opties niet zijn gekozen.

Een derde conclusie is dat de voorbereiding door de VRF en die door de lokale ondersteuning verschillend van aard zijn: de VRF richt zich op de inhoud, de lokale voorbereiding richt zich op de samenhang met lokaal beleid en de lokale implicaties. Daarbij geven meerdere bestuurders aan dat iets meer tijd voor de lokale voorbereiding prettig zou zijn.

Een vierde conclusie is dat er verschillen zijn tussen de tevredenheid van bestuurders en dat die terug te voeren zijn op omvang van de gemeente, expertise van de bestuurder zelf, de interne werkwijze bij gemeenten en de bestuurlijk/ambtelijke verhoudingen bij gemeenten.

3.5 De zichtbaarheid voor de raad is voldoende

Zichtbaarheid (thema IV) gaat over de mate waarin de taakuitvoering door de VRF zichtbaar is voor bestuurders, raadsleden en inwoners. Zicht op de prijs/kwaliteit van de dienstverlening door de VRF is voor bestuurders nodig als basis voor het maken van keuzes. Voor raadsleden geldt dat zij een beperkte kaderstellende rol hebben en ook daarom moeten weten wat de VRF doet en wat dat kost, dat terwijl de organisatie voor hen op afstand staat. De VRF heeft een actieve rol in het informeren van raden over hun dienstverlening, bijvoorbeeld door middel van de raadsbezoeken. Voor inwoners staat de VRF nog meer op afstand - maar het is interessant om te weten of de VRF ook voor inwoners zichtbaar zou moeten zijn volgens de bestuurders. Rond dit thema zijn bestuurders gevraagd naar hun zicht op de prijs/kwaliteit verhouding, hun tevredenheid over de prijs/kwaliteitverhouding van dienstverlening door de VRF, de zichtbaarheid van de VRF en de tevredenheid over de wijze waarop de VRF de raden meeneemt in het proces van kaderstellen en controleren. Het zicht van bestuurders op de prijs/kwaliteitverhouding van de door de VRF geleverde diensten is verschillend. Uit tabel 3.5.1. blijkt dat wethouders naar eigen zeggen beter een inschatting kunnen maken van de prijs/kwaliteit verhouding dan burgemeesters.

Tabel 3.5.1 Zicht op de prijs/kwaliteitverhouding van de VRF

Ik heb voldoende informatie om een goede inschatting te kunnen maken van de prijs/kwaliteit verhouding van de uitvoering van taken door de VRF	veiligheid	gezondheid
Helemaal mee oneens		
Mee oneens	25%	
Mee eens	69%	82%
Helemaal mee eens	6%	18%
Aantal bestuurders oneens	4	0

Uit de enquête blijkt verder dat een goede prijs/kwaliteitverhouding belangrijk wordt gevonden (zie tabel 3.5.2). De bestuurders zijn er ook tevreden over, maar vanwege het verschil tussen belang en tevredenheid is het toch een knelpunt. In de interviews is er daarom op doorgevraagd bij de bestuurder. Daaruit ontstaat

het beeld dat een deel van de bestuurders voldoende zicht heeft op de prijs/kwaliteit en een ander deel wat minder, waarbij de ene bestuurder dat jammer vindt, maar de ander aangeeft het ook niet zo belangrijk te vinden dat tot in detail te weten. De bestuurders in de auditcommissie hebben het meeste zicht op dit onderdeel. Een analyse van de data laat zien dat kleinere gemeenten iets minder tevreden zijn over de prijs/kwaliteit verhouding dan de grotere gemeenten.

De bestuurders is ook gevraagd naar de informatie die hen helpt om zicht te krijgen op de prijs/kwaliteit van dienstverlening. Het merendeel van de geïnterviewde bestuurders geeft aan dat benchmarks of onafhankelijk onderzoek een goede manier zijn om bestuurders hierover te informeren. Omdat de veiligheidsregio's en GGD's niet allemaal onderling goed vergelijkbaar zijn, zou je dit niet alleen kwantitatief inzichtelijk moeten maken, maar bijvoorbeeld ook kwalitatief en wellicht ook aan de hand van de kosten voor concrete diensten. In de gesprekken komt ook naar voren dat prijs altijd veel aandacht krijgt, maar dat kwaliteit natuurlijk ook een knop is om aan te draaien.

Tabel 3.5.2 Bestuurderstevredenheid over prijs/kwaliteitverhouding

Onderwerp: prijs / kwaliteitverhouding van de uitvoering door de VRF	
Belangrijkheid	5,1
Tevredenheid	4,8

Een tweede onderdeel van het thema zichtbaarheid betreft de tevredenheid van bestuurders over de inspanningen van de VRF in de informatievoorziening en zichtbaarheid voor raden en inwoners. Ook op dit onderdeel is het belang dat bestuurders hieraan hechten hoger dan de tevredenheid van bestuurders over dit onderwerp (zie tabel 3.5.3) en daarom is het één van de knelpunten. Dat wil niet zeggen dat bestuurders niet tevreden zijn, ook op dit punt zijn de bestuurders gemiddeld tevreden, maar niet zeer tevreden. Daarbij zijn de bestuurders meer tevreden over de zichtbaarheid voor de raden/samenwerkingspartners, dan voor de inwoners. Bestuurders zijn tevreden over de inspanningen van de VRF om de raden te informeren (nieuwsbrieven en raadsbezoeken), waarbij wethouders iets minder tevreden zijn over de raadsbezoeken dan burgemeesters.

In de interviews is gevraagd naar dit thema, waarbij de bestuurders het erover eens zijn dat zichtbaarheid voor raad of inwoners verschilt. De raden moeten voldoende weten van de VRF om hun rol goed te kunnen vervullen: ze moeten weten wat de VRF doet en hoe het georganiseerd is en wat hun rol daarin is. Inwoners hoeven niet precies te weten wat de VRF is, maar wel wat de VRF doet: de consultatiebureaus, vaccinaties en de brandweer. Door de coronacrisis is de zichtbaarheid van de VRF veel groter geworden. Tegelijk spreekt een aantal bestuurders wel de wens uit om meer publiekscommunicatie te hebben - het mag duidelijk zijn dat ook dit een gemeentelijke taak is die de gemeenten gezamenlijk uitvoeren. Wanneer hierop wordt doorgevraagd geeft het merendeel van de bestuurders aan dat het belangrijk is de maatschappelijke waarde/impact op de samenleving van de dienstverlening van de VRF in beeld te brengen en dat dat ook voor raden de blik richting kwaliteit stuurt.

Tabel 3.5.3 Bestuurderstevredenheid over informatievoorziening en zichtbaarheid

Onderwerp: informatievoorziening en zichtbaarheid	
Belangrijkheid	5,3
Tevredenheid	4,9
Deelaspecten	
Zichtbaarheid voor raden/samenwerkingspartners	3,2
Zichtbaarheid voor burgers/geïnteresseerden	3,0
Inhoud van de nieuwsbrieven voor raden	3,3
Raadsbezoeken door VRF*	3,3
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	7

* Burgemeesters geven een 3,5 en wethouders een 2,9. Dat verschil is significant.

In aansluiting op dit thema is ook relevant hoe de VRF ondersteunt bij het ophalen en verwerken van de zienswijzen van de raadsleden (als onderdeel van het proces van kaderstellen en controleren). Alhoewel dit onderdeel ook bij het volgende thema (paragraaf 3.4.6) terugkomt, valt de inspanning die de VRF doet in het meenemen van raden, in dezelfde lijn als de inspanning die de VRF verricht in de informatievoorziening aan raden en komt het daarom ook hier aan de orde. Hoewel in algemene zin het meenemen van raden als knelpunt gezien kan worden, geldt dat juist niet voor deze twee onderdelen - bestuurders zijn tevreden over de inspanning van de VRF in het ophalen van de zienswijzen en het communiceren over de verwerking daarvan in de stukken (zie tabel 3.5.4). Een enkeling geeft over het verwerken van de zienswijzen aan dat het goed is om altijd expliciet te benoemen wat wel en niet is meegenomen en waarom. Overigens valt op deze onderdelen wel op dat kleinere gemeenten hier minder tevreden over zijn dan grotere gemeenten.

Tabel 3.5.4 Bestuurderstevredenheid over hoe de VRF de raden meeneemt

Onderwerp: hoe de VRF de raden meeneemt	veiligheid	gezondheid
Belangrijkheid	5,8	5,3
Tevredenheid	4,8	4,9
Deelaspecten**		
Ondersteuning ophalen zienswijzen	3,3	3,3
Communicatie over verwerking input van raden	3,3	3,1
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	2	1

Een eerste conclusie over dit thema is dat bestuurders voldoende zicht hebben of kunnen krijgen op de prijs/kwaliteit van dienstverlening door de VRF en dat benchmarks en onderzoek daarbij kunnen ondersteunen. Daarbij zou nadrukkelijk ook aandacht moeten zijn voor de kwaliteit van dienstverlening.

Een tweede conclusie is dat de bestuurders tevreden zijn over de inspanningen van de VRF om raden te informeren en mee te nemen in het proces van kaderstellen en verantwoorden. De VRF is niet alleen klantgericht naar bestuurders, maar ook naar raden. Bestuurders vinden dit een zeer belangrijk thema,

waarbij meer aandacht mag zijn voor informatie over de maatschappelijke effecten van de dienstverlening van de VRF.

3.6 Bestuurders hanteren dilemma's prima, al ligt er steeds meer druk op de lokale begroting

De taak van bestuurders binnen de VRF is afwegen, adviseren en uiteindelijk beslissen over de doelen, middelen en tijdskeuzes rond de taken van de VRF. Vanuit de VRF worden de bestuurders hierop voorbereid (zie paragraaf 3.4) en vanuit de raden krijgen bestuurders kaders mee en worden zij gecontroleerd op hun handelen als bestuurder van de VRF (zie ook 3.5). In deze paragraaf gaat het vooral over de rol van bestuurders zelf: welke dilemma's ervaren zij in het proces van afwegen en beslissen en op welke wijze gaan zij om de verantwoording over hun handelen binnen de raad (thema V)? Dit thema is dan ook voornamelijk in de interviews aan de orde geweest en maar in beperkte mate in de enquête.

Aan bestuurders is gevraagd in welke mate zij geconfronteerd worden met dilemma's waarin het lokale belang afwijkt van het belang van de VRF. De bestuurders zijn eensgezind over dat dit maar weinig voorkomt. Als er al concrete voorbeelden te benoemen zijn, gaat het vooral over het wel of niet sluiten van een brandweerpost of Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Wel wordt hier aandacht gevraagd voor de positie van de eilanden, die met zulke specifieke omstandigheden te maken hebben, dat zij vaker een afwijkend belang hebben of een vorm van maatwerk nodig hebben. Het grote dilemma voor veel bestuurders is: de VRF is een kostbare gemeenschappelijke regeling en nu de meeste gemeenten oplopende tekorten hebben, kost het bestuurders steeds meer moeite om de begroting van de VRF en de mogelijke uitzettingen daarin te verantwoorden aan hun raad. Van de 17 geïnterviewde bestuurders geven er 5 aan dat hierdoor de loyaliteit aan de VRF onder druk is komen staan, 7 bestuurders geven aan dat daar nog geen sprake van is en 5 bestuurders geven aan dat het wel moeilijker wordt, maar nog geen probleem is.

In de enquête is gevraagd naar de mate waarin bestuurders zich ondersteund weten in het proces van afwegen en beslissing, zowel door de VRF als door de lokale ondersteuning. Daaruit blijkt dat bestuurders tevreden zijn over zowel de ondersteuning vanuit de VRF als de lokale ondersteuning. Bestuurders zijn tevreden over de mate waarin het lukt om tijdens de bestuursvergaderingen zicht te houden op het gezamenlijk belang en de wijze waarop besluiten en de argumentatie daaronder worden vastgelegd, ondersteunen hen in het afleggen van verantwoording daarover.

Tabel 3.6.1 Bestuurderstevredenheid over afwegen en beslissen VRF

Hoofdaspect: ondersteuning bij afwegen en beslissen door de VRF	
Belangrijkheid	5,1
Tevredenheid	5,0
Deelaspecten	
Focus op gezamenlijk belang	3,2
Afweging en vastlegging ondersteunt in het afleggen van verantwoording	3,2
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	1

Bestuurders hechten als het aankomt op het afwegen en beslissing veel waarde aan de lokale adviezen (meer dan aan de ondersteuning vanuit de VRF), en zijn er ongeveer even tevreden over, waardoor dit toch als een knelpunt naar voren komt (zie paragrafen 3.1 en 3.4). Hoewel het goed organiseren van de lokale voorbereiding en afstemming niet altijd eenvoudig is en ook per gemeente en bestuurders verschilt, geven bestuurders allemaal aan de lokale blik nodig te hebben om een 'extern' perspectief te hebben naast de inhoudelijke voorbereiding van de VRF zelf. De waarde van de annotatie door de eigen organisatie is de verbinding met de in eigen huis te maken keuzes rond veiligheid en gezondheid in samenhang met de andere beleidsterreinen.

Tabel 3.6.2 Bestuurderstevredenheid over afwegen en beslissen lokaal

Hoofdaspect: ondersteuning bij afwegen en beslissen door de lokale organisatie	
Belangrijkheid	5,4
Tevredenheid	4,9

Een tweede bron van mogelijke dilemma's voor bestuurders is te vinden in de verhouding tussen raad en bestuurder. Raden hebben een beperkte rol als kadersteller en controleren het handelen van de bestuurders binnen de VRF. Het meenemen van raden door de VRF komt als knelpunt uit de analyse (wat overigens vooral voor de bestuurders in de BCV geldt). Zoals in de vorige paragraaf (3.5) duidelijk is geworden, ligt dat niet aan de inspanningen van de VRF, maar blijkt dat wel uit een wat lagere tevredenheid over de ruimte die er voor raden is en de ruimte die er is voor couleur locale. Zowel vanuit de BCG als de BCV wordt aangegeven dat er maar beperkt ruimte is voor een couleur locale en dat er maar beperkt ruimte is voor input vanuit de raden.

Tabel 3.6.3 Bestuurderstevredenheid over hoe de VRF de raden meeneemt

Hoofdaspect: hoe de VRF de raden meeneemt	veiligheid	gezondheid
Belangrijkheid	5,8	5,3
Tevredenheid	4,8	4,9
Deelaspecten		
Ruimte voor raden voor input	3,1	3,2
Ruimte voor couleur locale	2,8	2,8
Aantal bestuurders ontevreden over één of meer deelaspecten	5	2

In de interviews geven de bestuurders daarover aan dat er simpelweg niet zoveel te kiezen valt, eigenlijk is de enige ruimte die er is in de operationele uitvoering en regionale cultuur. Voor de eilanden geldt dat in sterkere mate - door de bijzondere kenmerken van het eiland is er voor hen veel vaker een eigen aanpak of maatwerk vereist en daar is dan ook ruimte voor. Bij het beleidsveld gezondheid is iets meer ruimte voor couleur locale door de keuzeprojecten waar de ene gemeente wel en de andere niet aan meedoet. De

meeste bestuurders zien dan ook niet direct aanleiding om extra te investeren in een grotere rol van de raad in het stellen van kaders dan er nu al is: zoveel valt er niet te kiezen.

Een laatste onderdeel waar de bestuurders op bevroegd zijn is de wijze waarop ze verantwoording afleggen over hun handelen binnen de VRF. De bestuurders worden vooral bevroegd op het moment dat de stukken vanuit de VRF naar de raden gaan. Omdat het veelal financiële documenten betreft, komen met name daarover vragen. Een andere bron van vragen aan bestuurders zijn actualiteiten (naar aanleiding van een incident of landelijke ontwikkeling in de pers). Bestuurders kunnen de vragen vaak of zelf beantwoorden (in afstemming met de lokale ondersteuning) of kunnen deze voorleggen aan de VRF, waarna ze vlot reactie krijgen. Bestuurders informeren raden veelal niet proactief. De mate waarin raden zelf proactief zijn volgens bestuurders, verschilt. Daarbij valt op dat met name binnen de grotere gemeenten de VRF wat proactiever wordt gevolgd door de raadsleden.

Een eerste conclusie bij dit thema is dat het belangrijkste dilemma voor bestuurders de toenemende lokale financiële druk is in relatie tot de voor de VRF benodigde bijdrage. Bestuurders hechten veel waarde aan de lokale ondersteuning om in dit dilemma ook een extern perspectief te hebben naast dat van de VRF zelf.

Een tweede conclusie is dat bestuurders beperkt tevreden zijn over de ruimte die er is voor de raad om kaders te stellen, maar zich tegelijk realiseren dat er ook niet zoveel te kiezen valt. Bestuurders zijn iets minder tevreden over de ruimte voor een eigen invulling, wat gezien kan worden als het verlies van eigenheid bij specialistische uitvoering op afstand.

Een laatste conclusie is dat bestuurders tevreden zijn over de wijze waarop zij nu verantwoording afleggen, waarbij de bestuurders zelf niet direct een proactieve houding aannemen en de ervaring van bestuurders is dat alleen bij de raden van grotere gemeenten een proactieve houding is ten aanzien van de VRF.

3.7 Afsluiting

Een deel van de inzichten geeft aanleiding tot een nadere verkenning. Terugkerende aandachtspunten zijn de tijdigheid van stukken in relatie tot de kwaliteit van de voorbereiding, de verschillen tussen BCG en BCV en grote en kleinere gemeenten en de ruimte die er is voor de raad. In het volgende hoofdstuk wordt vanuit een meer beschouwend perspectief naar de bestuurderstevredenheid gekeken, waarbij op deze onderdelen nader wordt ingegaan om zo ook de haalbaarheid en wenselijkheid van mogelijke aanbevelingen op deze onderdelen te verkennen.

4 BESCHOUWING BESTUURDERSTEVREDENHEID

4.1 Introductie

In het vorige hoofdstuk is de tevredenheid van bestuurders, vanuit het perspectief van de bestuurders in beeld gebracht. In dit hoofdstuk beschouwen we de uitkomsten met iets meer afstand en op basis van informatie niet van de bestuurders zelf, maar van medewerkers VRF, de raadsleden en een klankbordgroep van gemeentesecretarissen. Deze informatie helpt bij het verklaren van de bevindingen en het verkennen van de context en haalbaarheid van mogelijke aanbevelingen.

De tweede paragraaf verkent de wenselijkheid en haalbaarheid van mogelijke aanpassingen in de bestuurlijke inrichting van de VRF, mede in de context van de evaluatie van de Wet op de Veiligheidsregio. De derde paragraaf bespreekt de gevonden verschillen tussen de bestuurscommissie gezondheid en veiligheid en probeert deze te duiden. De vierde paragraaf gaat in op hoe bestuurders in positie worden gebracht op basis van de inhoudelijke voorbereiding. Daarover hebben de bestuurders een aantal aanbevelingen gedaan, waarvan de haalbaarheid op basis van de ervaring van de ambtelijke ondersteuning wordt verkend. De vijfde paragraaf gaat in op de positie van de raad en de informatievoorziening aan de raad.

4.2 Wat goed werkt moet je niet aanpassen

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat de bestuurders tevreden zijn over de structuur met bestuurscommissies die advies geven aan het algemeen bestuur. Het zijn wellicht wat veel vergaderingen en vooral een grote overlap in documenten tussen de BCV en het AB, waar met name de burgemeesters wat meer druk door ondervinden. De vergaderdruk is echter aanvaardbaar en voor maar weinig bestuurders een reden om de bestuurlijke inrichting of het vergaderritme te willen aanpassen.

In het rapport van de evaluatiecommissie WVR wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de bestuurlijke inrichting te vereenvoudigen. Daarbij gaat het onder andere om het onderbrengen van de taken rond gezondheid (GHOR-organisatie) binnen de structuur van de VRF en het mogelijk maken van het samenvoegen van verschillende gemeenschappelijke regelingen. Deze conclusies worden door de bestuurders en door de ambtelijke ondersteuning van de VRF als niet direct relevant gezien. Doordat op het terrein van gezondheid al wordt samengewerkt, er goede afstemming is met de GHOR-organisatie en het bestuurlijke netwerk al hecht is, lijken veel van de complexiteitsproblemen bij andere veiligheidsregio's zich hier niet voor te doen. Sterker nog: de VRF zou hierin een voorbeeld kunnen zijn voor andere veiligheidsregio's.

Het bestuurlijke netwerk in Friesland is hecht: de bestuurders komen elkaar in meerdere platforms tegen en uit de gesprekken komt de onderling sfeer en gerichtheid op samenwerking als sterk punt van de VRF naar voren. De Friese bestuurders kennen elkaars interesses en expertise en de onderlinge sfeer is goed en respectvol. De problemen van een mismatch in schaal en bevoegdheden of afweer tegen samenwerken herkennen de bestuurders in Friesland niet. De bestuurders hechten zeer aan de goede samenwerking, dat

blijkt ook uit de souplesse waarmee ze ook meer bestuurlijke reflectie hanteren in de wandelgangen om de vergaderingen heen. De situatie rond de langdurige coronacrisis heeft dit alleen maar meer versterkt en onder de nieuwe bestuurlijke aanpak van de crisis blijven ze elkaar meer opzoeken dan wettelijk noodzakelijk.

Gevraagd naar mogelijkheden voor vereenvoudiging, komen de bestuurders vooral met kleinere aanpassingen als het deels digitaal blijven vergaderen of het samenvoegen van de agendacommissies met het dagelijks bestuur en ook het scheiden van DB en AB wordt genoemd, naast het voorbereiden van stukken in werkgroepen/subgroepen. Daarbij is relevant dat de bestuurscommissie wordt gezien als de plek voor het inhoudelijke gesprek en het algemeen bestuur als de plek voor de financiële beslissingen. Deze beide organen staan stevig en daarin zien de bestuurders liever geen aanpassingen. Vanuit de hiervoor geconstateerde soepele samenwerking, wordt een eventueel digitaal vergaderen van de bestuurscommissie in ieder geval als niet wenselijk ervaren. Nu het AB meer een aftikoverleg is, zou dat eventueel digitaal kunnen, maar de meer open en algemene themasessies zijn juist aan het AB gekoppeld en bieden een gelegenheid voor bestuurlijke reflectie en open discussie over inhoudelijke thema's. Een groot deel van de bestuurders heeft aangegeven juist ook daaraan waarde te hechten. Vanuit de bestuursondersteuning van de VRF wordt daarom aangegeven juist ook deze sessies niet digitaal te willen doen. Nu de agendacommissie en het dagelijks bestuur de meer strategische overleggen zijn, zou het digitaal vormgeven van deze vergaderingen wellicht wel afdoen aan het karakter van dit overleg. Omdat het hier echter een beperkte groep deelnemers gaat, zou digitaal vergaderen hier nog wel het overwegen waard zijn, in een kleinere groep kun je digitaal goed overleggen. Ook het voorbereiden in werkgroepen/subgroepen zou goed passen bij de bestuurscultuur waarin de bestuurders vertrouwen op elkaars expertise. Het eventueel samenvoegen van de vergaderingen van de agendacommissie en het DB en het positioneren van de DB leden buiten het AB zou een aanpassing van de verordeningen vergen. Nu deze wens niet breed gedeeld wordt, lijkt dit geen discussie die op korte termijn gevoerd zou hoeven worden.

4.3 Veiligheid en gezondheid - verschil mag er zijn

Op een aantal thema's binnen de bestuurderstevredenheid wordt een verschil zichtbaar tussen de bestuurscommissie veiligheid en de bestuurscommissie gezondheid. Voorzover deze verschillen te maken hebben met een iets andere werkwijze en ambtelijke ondersteuning vanuit de VRF komt dit aan de orde in de volgende paragraaf. Deze paragraaf gaat in op het verschil in inhoud en takenpakket van de beide commissies. De bestuurders uit de bestuurscommissie veiligheid staan niet direct open voor het agenderen van onderwerpen die niet tot het takenpakket van de VRF behoren. Dat blijkt al uit de enquêteresultaten en is bevestigd in de open antwoorden en interviews. Voorzover er al andere onderwerpen besproken worden, is dat naar aanleiding van een actualiteit of binnen de context van de coronabijeenkomsten. De huidige ruimte voor mededelingen en rondvragen en de wandelgangen rond vergaderingen bieden hier voldoende gelegenheid voor.

Voor de bestuurders in de bestuurscommissie gezondheid ligt dit anders. Zij waarderen de ruimte om nieuwe onderwerpen in te brengen juist als positief en zien meer ruimte dan burgemeesters voor couleur

locale. Dat heeft er ook mee te maken dat binnen het thema gezondheid op meerdere manieren wordt samengewerkt. De gemeenten nemen allemaal deel aan de gemeenschappelijke regeling voor de GGD, waarin maar weinig keuzeruimte is. Daarnaast is er een aanvullend pakket waarbij de gemeenten individueel kiezen om mee te kunnen doen voor specifieke taken. Tenslotte is het nog mogelijk om door middel van een dienstverleningsovereenkomst de GGD te vragen bepaalde taken voor een gemeente uit te voeren. Deze werkwijze biedt ruimte aan gemeenten om dat te vragen wat voor hen specifiek nodig is. Het leidt er wel toe dat in de vergaderingen soms wat gebrek aan overzicht is over wat nu een kerntaak is en wat het aanvullend pakket is. Maar, zoals de verschillende bestuurders en de bestuursadviseur aangeven, is dat iets wat herkend is en wat in de komende tijd op de agenda van de bestuurscommissie komt te staan. Dit meer openstaan voor andere taken wordt in de BCG gezien als positief en ruimte voor maatwerk.

In de interviews met bestuurders is een aantal verklaringen voor de verschillen tussen de beide commissies naar voren gekomen. Allereerst is de groep bestuurders in de BCG een meer diverse groep dan in de BCV. De portefeuillehouders in de BCG wisselen sneller van positie dan de burgemeesters binnen de BCV en hebben bovendien niet allemaal dezelfde portefeuille. Dat maakt dat het thema gezondheid en de plek van de GGD/VRF door de bestuurders vanuit een ander perspectief en met verschillende input benaderd wordt. Ook de aard van het beleidsveld heeft hier invloed op - rond gezondheid is veel beleidsruimte en zijn door gemeenten allerlei prioriteiten geformuleerd die soms direct raken aan het werk van de GGD (bijvoorbeeld de afstemming van taken tussen gebiedsteams en de GGD). De meer open houding ten aanzien van andere onderwerpen en het open gesprek daarover is voor de BCG daarmee een prettige situatie. Dit vraagt van de directeur, bestuursadviseur en voorzitter een helder overzicht over de bestaande en mogelijk te maken afspraken en strategische keuzes, maar dit lijkt niet als probleem te worden ervaren.

Kortom: het verschil tussen de beide commissie op dit terrein mag er zijn en is niet problematisch. Wel is het het voor alle bestuurders relevant om een open blik te houden, zeker met de omgevingswet op komst, is de verwachting dat een meer integrale benadering van vraagstukken standaard wordt. Daarom is het belangrijk om een geaccepteerde werkwijze te hebben voor het bespreekbaar maken van eventuele taaktoevoegingen. Zoals het nu lijkt hebben de beide bestuurscommissie daar ieder een andere, maar geaccepteerde, werkwijze voor.

4.4 Bestuurder in positie

De inhoudelijke voorbereiding door de VRF en de lokale ondersteuning hebben tot doel de bestuurder in positie te brengen in de bestuursvergaderingen. Deze paragraaf verkent eerst wat de rol is die bestuurders hanteren binnen het kader van de gemeenschappelijke regeling en de relatie met de lokale voorbereiding. Vervolgens gaat de paragraaf in op de praktische vormgeving van de voorbereiding door de VRF en de tijdigheid en kwaliteit van de stukken die de bestuurders krijgen.

Een deel van de bestuurders kiest bewust een rol in ieder overlegorgaan, waar dit voor anderen meer in elkaar overloopt. Bestuurders geven in meerderheid aan: bij de bestuurscommissie zit ik er namens mijn gemeente, bij het algemeen bestuur zit ik er voor de VRF. Tegelijk geven de bestuurders ook aan - ik kies

mijn rol op basis van de opdracht die ik vanuit de raad mee krijg, de informatie vanuit VRF en lokaal en mijn eigen afweging en overtuiging over wat goed is voor mijn gemeente en de VRF. Met de klankbordgroep van secretarissen en de bestuursadviseurs is gesproken over de rol die bestuurders hebben en aannemen. In de aard van de gemeenschappelijke regeling zit dat je altijd voor de belangen van je eigen gemeente opkomt en voor de belangen van de organisatie die de gemeenschappelijke taak voor je uitvoert. Die spanning is niet terug te brengen op een andere rol in een concrete vergadering. Het onderscheid tussen de beide vergaderingen moet eerder gezocht worden in het onderwerp en de aard van de beslissing. In het algemeen bestuur gaat het over de bedrijfsvoering van de gezamenlijke afdeling, terwijl het in de bestuurscommissie meer gaat over de inhoudelijke afweging rond de diensten en producten op het specifieke beleidsterrein. Dit is ook de wijze waarop de agenda is ingericht vanuit de bestuursondersteuning bij de VRF. In beide gevallen weegt de bestuurder het belang van de gezamenlijke uitvoering tegen het belang van de gemeente af, alleen op een ander onderwerp (inhoud vs bedrijfsvoering, die overigens niet altijd los kunnen worden gezien). De spanning die daarbij niet opgelost kan worden is dat de afweging binnen de VRF een afweging is over een afgebakend belang (gespecialiseerd) terwijl het belang van de lokale organisatie een integrale blik vereist, waarbij met name de samenhang met andere beleidsterreinen en de financiële situatie van de eigen organisatie relevant zijn. Het is verleidelijk om voor het overzichtelijke afgebakende belang te kiezen, waarbij het meer integrale lokale belang complexer is en meer oplossingsrichtingen lijkt te kennen.

In dat licht is de hoge waarde die bestuurders toekennen aan de eigen lokale ondersteuning heel begrijpelijk en noodzakelijk als tegenwicht tegen de kracht van specialistische informatie en belangen vanuit de VRF. Het is dan ook belangrijk dat bestuurders dit proces goed inrichten. Als knelpunt daarvoor wordt de tijdige aanlevering van stukken genoemd door bestuurders. Meer tijd voor lokale voorbereiding zou de bestuurder meer in positie kunnen brengen. Uit de analyse van de gegevens is al gebleken dat de wijze waarop dit per gemeente is ingericht behoorlijk kan verschillen en afhangt van meerdere factoren. De mate waarin bestuurders terugvallen op de lokale voorbereiding hangt mede af van hun eigen expertise en die van hun ambtenaren, waarbij wel duidelijk is dat met name in kleinere gemeenten minder ondersteuning voorhanden is. De vraag is of meer tijd mogelijk is en altijd een oplossing biedt. Hoe de bestuurder de lokale voorbereiding gebruikt hangt af van hoe de bestuurlijke-ambtelijke verhoudingen en de lokale organisatie zijn ingericht, daar heeft de VRF geen invloed op. De VRF kan wel zorgen voor voorspelbaarheid en tijdigheid en dat is ook het streven van de bestuursadviseurs. Die geven tegelijk aan - veel eerder is niet mogelijk, vanwege het krappe vergaderritme, waarbij het nu al regelmatig voorkomt dat op de dag van de agendacommissie de stukken voor de bestuurscommissie verstuurd moeten worden. Dat maakt een inhoudelijke aanpassing of kwaliteitscheck (zoals die met name bij de BCG gebruikelijk is) al bijna onmogelijk. Een termijn van drie weken voor een bestuurscommissie lijkt in de praktijk niet haalbaar. Wel zorgt de VRF voor een heldere jaarplanning, zodat aan de start van een cyclus voor iedereen voorspelbaar is wanneer de stukken komen.

Tenslotte geven de bestuurders nog een aantal tips voor de oplegnotities. Deze worden al zeer gewaardeerd, maar meer aandacht voor opties, scenario's of alternatieven zou de bestuurders nog meer in

positie kunnen brengen. De oplegnotities worden aan de hand van een format opgesteld, waarbij afhankelijk van het soort punt (besluitvormend, opiniërend etc) een indeling is gemaakt. De beleidsadviseurs worden in het gebruik van dit format getraind. In dit format is de mogelijkheid van alternatieven en aandacht voor het niet kiezen van alternatieven nog niet meegenomen. Een eenvoudige aanpassing van het format voor de oplegnotities en het trainen van de beleidsadviseurs zou een werkbare manier zijn om bestuurders nog meer in positie te brengen en de afweging die zij te maken hebben vergemakkelijken. Daarbij dient ook oog te zijn voor korte en bondige notities. Er is daarmee een duidelijke spanning tussen meer strategische informatie en de wens tot korte en bondige notities.

4.5 Routes voor het betrekken van de raad

Bij iedere gemeenschappelijke regeling is de rol van de raad een thema dat veel aandacht krijgt. Daarbij speelt zowel de principiële vraag naar democratische legitimatie als de praktische werkwijze van de gemeenschappelijke regeling in het meenemen van de raden (informatievoorziening). Het betrekken van de raad is voor een deel van de bestuurders een knelpunt in de bestuurderstevredenheid, waarbij speelt dat dit zowel een verantwoordelijkheid van de VRF is als van de bestuurder zelf. Zowel bestuurders als raadsleden is gevraagd naar de wijze waarop de raad betrokken kan worden en welke mogelijkheden tot verbetering daarin zijn aan te brengen. Hieronder worden eerst de ervaringen van raadsleden in beeld gebracht, waarna een korte beschouwing volgt over de positie van de raad en de informatievoorziening aan de raad.

Raden over de rol van de raad

Het perspectief van de raad is in beeld gebracht door middel van een enquête onder raadsleden. Deze enquête kent een veel minder sterke representativiteit dan de enquête onder bestuurders, maar biedt wel indicatie van hoe raden de informatievoorziening vanuit de VRF en hun betrokkenheid bij de VRF ervaren.¹⁰ De uitkomsten moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Aan de raadsleden is gevraagd om drie steekwoorden te noemen waarmee zij de VRF typeren. Dat levert het volgende woordbeeld op (figuur 3). Hoe groter de letters zijn, hoe vaker een woord genoemd is.

¹⁰ Omdat de enquête uitsluitend een indicatie van het perspectief van raadsleden biedt, zijn de uitkomsten globaal gepresenteerd.

Figuur 3: steekwoorden van raadsleden over hun betrokkenheid bij de VRF



De VRF zet actief in op informatievoorziening aan de raad, door voorspelbaar en tijdig te communiceren wat wanneer van de raden wordt verwacht. Daarnaast is er een nieuwsbrief, wordt de website bijgehouden en nu in corona extra ingezet (ook met webinars) en is de VRF altijd bereid om langs te komen bij raden.

Tabel 4.5.1 belangrijkheid en tevredenheid zichtbaarheid VRF voor ondervraagde raadsleden¹¹

Belangrijkheid	(zeer) onbelangrijk	enigszins onbelangrijk/belangrijk	(zeer) belangrijk
Zichtbaarheid raad	0%	20%	80%
Zichtbaarheid inwoners	7%	28%	65%
Tevredenheid	(zeer) ontevreden	enigszins (on)tevreden/tevreden	(zeer) tevreden
Zichtbaarheid raad	5%	20%	76%
Zichtbaarheid inwoners	2%	52%	45%

Bron: enquête 46 raadsleden

De ondervraagde raadsleden vinden het belangrijk dat de VRF zichtbaar is voor raden zelf en zijn daar ook tevreden over. Voor inwoners vinden zij de zichtbaarheid minder belangrijk (zie tabel 4.5.1). De VRF hoeft niet noodzakelijk meer zichtbaar te zijn, het mag in ieder geval geen eigen doelstelling zijn, volgens de ondervraagde raadsleden. Heldere communicatie is een basisvoorwaarde, maar behoeft geen extra investering. Verder zijn ze over het algemeen tevreden over de informatievoorziening vanuit de VRF en houden ze zich vooral op de hoogte door middel van de nieuwsbrieven (Tabellen 4.5.2 en 4.5.3).

¹¹ Het verschil tussen belangrijkheid en tevredenheid is niet significant.

Tabel 4.5.2 bekendheid en gebruik website en nieuwsbrieven door ondervraagde raadsleden

Medium	ken ik niet	nooit	soms	regelmatig
Website	7%	22%	65%	7%
Nieuwsbrieven	15%	13%	46%	26%

Tabel 4.5.3 tevredenheid website en nieuwsbrieven door ondervraagde raadsleden

Medium	ontevreden	tevreden
Vormgeving van de website	11%	89%
Informatiegehalte van de website	10%	90%
Vormgeving van de nieuwsbrieven	10%	90%
Inhoud van de nieuwsbrieven	7%	93%
Frequentie van de nieuwsbrieven	10%	90%

Van de raadsleden die de enquête hebben ingevuld, heeft 85% in de afgelopen raadsperiode minstens één raadsbezoek bijgewoond. Deze worden volgens de raadsleden zelf veelal ingepland op verzoek van de griffie of van de VRF. De raadsleden zijn tevreden over de raadsbezoeken, waarbij de directie VRF op een thema of rond de geagendeerde stukken een toelichting komt geven.

Op de vraag of raden meer betrokken moeten worden, wordt wisselend geantwoord. Ongeveer de helft van de respondenten vindt het prima zo, de andere helft vindt principieel van wel, maar ziet ook praktische bezwaren. Raadsleden vinden het belangrijk om input te kunnen leveren door middel van de zienswijzen, maar toch geeft een behoorlijk deel aan weinig zicht te hebben op de kwaliteit van dienstverlening en de kosten van taakuitvoering (zie tabel 4.5.4).

Tabel 4.5.4 informatievoorziening aan de raad (4-puntsschaal)

Medium	(helemaal) mee oneens	(helemaal) mee eens
Raadsleden hebben voldoende zicht op de kwaliteit van de door de VRF geleverde diensten	35%	65%
Raadsleden hebben voldoende zicht op de kosten die de VRF maakt voor de taakuitvoering	42%	58%
Het is belangrijk dat mijn raad m.b.v. zienswijzen input kan leveren op de begroting en jaarstukken, het risicoprofiel en de meerjarenbeleidsplannen van de VRF.	2%	98%

Raad in positie

Rond het betrekken van raden speelt ook de discussie over de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, onder andere in het licht van het wetsvoorstel versterking democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. De meer principiële vragen die dit oproept zijn interessant, maar voor dit onderzoek niet relevant. Wel relevant is dat dit zowel voor raden als bestuurders een herkenbaar dilemma is en voor de bestuurders ook een knelpunt: hoe is de raad het best in positie gebracht en hoe is de raad het best geïnformeerd? In de discussies over de rol van de raad worden twee instrumenten veel genoemd om raden meer in positie te brengen: regionaal raadsoverleg om gezamenlijke zienswijzen te kunnen indienen en meer tijd voor zienswijzen. Daar zijn zowel de bestuurders als raadsleden op bevestigd.

De bestuurders is gevraagd naar de wenselijkheid van een regionaal raadsoverleg voor de VRF. Daarbij komt naar voren dat deze oplossing niet direct als noodzakelijk wordt gezien, ook in verband met de overzichtelijke Friese schaal (13 van de 17 bestuurders geven dit aan). De bestuurders die hier wel positief over zijn, zien mogelijkheden voor een adviescommissie van gezamenlijke raden of het meer intensief regionaal overleggen. Dit lijkt met name in Zuidwest en Zuidoost goed te worden ontvangen. Een aantal griffiers ziet het als hun rol om de regionale afstemming te stimuleren en organiseren. De raadsleden geven aan al regelmatig regionaal af te stemmen, maar geven ook aan dat een structureel regionaal overleg lastig te organiseren zal zijn. Zowel de raadsleden als enkele bestuurders geven aan dat dit overleg vooral dient te verlopen langs de lijn van de fracties en dat voorkomen moet worden dat er een extra tussenlaag komt met bijbehorende positievragen. De verwachtingen van deze oplossing om raden in positie te brengen zijn niet hoog: het is een extra belasting op de al druk bezette raadsleden en het sluit niet aan bij de reguliere overlegstructuren.

Ook het bieden van meer tijd voor het formuleren van zienswijzen lijkt een in de praktijk niet haalbare oplossing. Vanuit de ondersteuning VRF wordt aangegeven dat het dan onmogelijk wordt om de hele cyclus in een jaar te doorlopen en dat dit ten koste zal gaan van heldere en voorspelbare informatie. Ook hiervan wordt weinig verwacht. Mochten deze instrumenten na nieuwe wetgeving dan ook voorgeschreven worden, dan zou dit een bedreiging kunnen zijn voor de bestaande als positief ervaren werkwijze.

Informatievoorziening: kan het beter?

Naast het binnen de structuur en regelingen in positie brengen van de raad, wordt de raad in de praktijk vooral in positie gebracht door de wijze waarop de raad informatie krijgt over de taakuitvoering door de VRF. In hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat de VRF zich al veel inspant om raden te betrekken: door bezoeken, met nieuwsbrieven en webinars. Dat leidt af en toe zelfs tot de kwalificatie van een aantal raadsleden en bestuurders dat de VRF er wel erg goed in is zichzelf aan de raden te verkopen. Het grootste knelpunt in het betrekken van de raad is de informatieoverload die er bij raden al is en de complexiteit van de informatie voor raadsleden. Tegelijk signaleren de bestuurders ook: de opkomst bij raadsbezoeken en

webinars is niet altijd even hoog. Dat roept de vraag op: wat is dan wel een voor raadsleden prettige werkwijze?

Wat de vorm betreft geven bestuurders aan dat werkbezoeken (van of aan de VRF of GGD) als geschikte instrumenten worden gezien om de raad te informeren (persoonlijk contact werkt) of dat informatievoorziening binnen bestaande structuren moet plaatsvinden. Dat geven de raadsleden zelf ook aan. Hoewel het persoonlijk contact zeer wordt gewaardeerd en ook als sterk punt van de VRF wordt gezien, is dit ook een behoorlijke tijdsinvestering voor de VRF. Een alternatief daarvoor zou het opnemen van korte videoclips kunnen zijn of het inzetten van webinars waarbij vragen worden gesteld. Het voordeel van de videoclips is dat er minder leeswerk is en dat er toch een vorm van contact is. Bovendien kan dit tijd/plaatsonafhankelijk worden ingezet, wat bij een webinar weer niet het geval is. Het nadeel is het verlies van persoonlijk contact en de gelegenheid om spontane vragen te kunnen beantwoorden. De afweging daarbij is steeds: welk doel dien je ermee, hoeveel tijd wil je er als VRF aan besteden en wat kun je verwachten van de al druk bezette raadsleden? Daarbij lijkt belangrijk om aan te blijven sluiten op bestaande structuren en te bekijken waar het mogelijk is om dit minder tijdsintensief vorm te geven.

Wat de inhoud van de informatie betreft: evenals bij de bestuurders zou de nadruk gelegd kunnen worden op de kwaliteit van dienstverlening, naast de kosten ervan. De informatie moet raden in staat stellen om niet alleen de impact op de kosten te kunnen overzien, maar ook zicht te krijgen op wat eventuele aanpassingen in de kwaliteit van dienstverlening zouden betekenen voor de gemeente. Het opleveren van deze informatie, bijvoorbeeld door het bieden van benchmarks, is echter een kostbare zaak. De afweging rond informatievoorziening lijkt daarmee te zijn: hoeveel wil je investeren in de informatievoorziening, wat is het je waard?

BIJLAGEN

1 Lijst van geïnterviewde personen

Bestuurders - burgemeesters

Dhr. Rijpstra, Smallingerland
Mevr. Waanders, Waadhoeke
Dhr. Sluiter, Harlingen
Dhr. Van Haersma Buma, Leeuwarden
Dhr. Van de Nadort, Weststellingwerf
Dhr. Gebben, Tytsjerksteradiel
Mevr. De Vries, Súdwest-Fryslân
Dhr. Brouwer, Achtkarspelen
Dhr. Veenstra, Fryske Marren
Dhr. Stoel, Ameland
Dhr. Agricola, Dantumadiel
Dhr. Oosterman, Ooststellingwerf

Bestuurders - wethouders

Mevr. Zonderland, Weststellingwerf
Dhr. De Vries, Noardeast-Fryslân
Dhr. IJnsen, Ameland
Dhr. Zoetendal, Heerenveen
Mevr. De Ruijter, Vlieland

VRF - directie

Mevr. Rozemeijer
Mevr. De Vries
Dhr. Visser

2 Klankbordgroep van gemeentesecretarissen

naam	gemeente
Dhr. Mutter	Ooststellingwerf
Dhr. Valk	Ameland
Dhr. Verbunt	Noardeast-Fryslân
Mevr. de Jong	Terschelling
Dhr. de Jong	Leeuwarden
Mevr. Doesburg	Waadhoeke
Dhr. Van Maurik	Weststellingwerf
Dhr. Zondervan (reserve)	Súdwest-Fryslân

3 Lijst van afkortingen

VRF - Veiligheidsregio Fryslân
BCV - Bestuurscommissie Veiligheid
BCG - Bestuurscommissie Gezondheid
AC - Agendacommissie
AB - Algemeen Bestuur
DB - Dagelijks Bestuur
RBT - Regionaal Beleidsteam
BAO - Bestuurlijk Afstemmingsoverleg
CJG - Centrum voor Jeugd en Gezin

4 Indeling gemeenten in grootte en regio

Indeling in grootte

klein (< 40.000)	groot (> 40.000)
Harlingen	Waadhoeke
Dantumadiel	Leeuwarden
Vlieland	Noardeast-Fryslân
Terschelling	Smallingerland
Ameland	Heerenveen
Schiermonnikoog	Súdwest-Fryslân
Tytsjerksteradiel	De Fryske Marren
Achtkarspelen	
Opsterland	
Ooststellingwerf	
Weststellingwerf	

Indeling in 3 regio's (regio-indeling GGD, zoals aangeleverd door VRF)

regio noord	regio zuidoost	regio zuidwest
Harlingen	Tytsjerksteradiel	Súdwest-Fryslân
Waadhoeke	Achtkarspelen	De Fryske Marren
Leeuwarden	Smallingerland	
Noardeast-Fryslân	Opsterland	
Dantumadiel	Heerenveen	
Vlieland	Ooststellingwerf	
Terschelling	Weststellingwerf	
Ameland		
Schiermonnikoog		