



provincie :: Utrecht



Gemeente
IJsselstein

Kwaliteitsmeting gemeente IJsselstein

Provincie Utrecht & Gemeente IJsselstein
Oktober 2008

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
1 INLEIDING	4
1.1. KWALITEIT VAN HET GEMEENTELIJK FUNCTIONEREN	4
1.2. KWALITEITSEISEN: NORMATIEF KADER	5
1.3. AANPAK.....	6
2. DE GEMEENTE ALS BESTUUR VAN DE GEMEENSCHAP	7
2.1 DE OGEN, DE OREN EN DE HOUDING VAN DE GEMEENTE.....	7
2.2 ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN	7
2.3 SUBCONCLUSIE	9
3. DE GEMEENTE ALS PUBLIEKE DIENSTVERLENER.....	10
3.1 PUBLIEKE DIENSTVERLENER.....	10
3.2 ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN	10
3.3. SUBCONCLUSIE	11
4. DE GEMEENTE ALS ONDERDEEL VAN HET BESTUURLIJK BESTEL	13
4.1 ONDERDEEL VAN HET BESTUURLIJK BESTEL	13
4.2 ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN	13
4.3 SUBCONCLUSIE	14
5. DE GEMEENTE ALS VERNIEUWENDE ORGANISATIE	15
5.1 VERNIEUWENDE ORGANISATIE	15
5.2 ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN	15
5.3 SUBCONCLUSIE	16
6. HET KUNNEN EN HET WILLEN	18
6.1 HET KUNNEN.....	18
6.2 HET WILLEN.....	19
6.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	19
7. VERBETERSTRATEGIE.....	21

1 Inleiding

1.1. Kwaliteit van het gemeentelijk functioneren

Wat verstaan we onder de kwaliteit van een gemeente? Welke rol(len) heeft een gemeente? Welke eisen worden aan die verschillende rollen gesteld? Deze vragen spelen een rol in de kwaliteitsmeting van de gemeente IJsselstein. De gemeente kan niet de rol kiezen die haar goedgevalt, maar burgers, maatschappelijke organisaties en de 'andere' overheden verwachten een bepaalde rol en roluitoefening die hoort bij de opdracht waar de gemeente voor staat. Deze roluitoefening van de gemeente staat centraal tijdens de meting, omdat de gemeente IJsselstein daarbinnen haar kwaliteiten kan laten zien en haar bestuurskracht kan tonen.

We onderscheiden vier rollen voor de gemeente IJsselstein:

1. De gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap

De meest klassieke rol van de gemeente is die als politieke en bestuurlijke entiteit die belast is met de behartiging van belangen van het grondgebied en de inwoners van de gemeente. De kern van de rol van gemeente als bestuur van de gemeenschap is (het vermogen tot) het leggen van een verbinding tussen lokaal bestuur en de lokale samenleving. De kwaliteitsmeting richt zich in dit verband op:

- De relatie burger en bestuur;
- Betrokkenheid en participatie burgers bij bestuur;
- Toegankelijkheid gemeente en weging belangen.

2. De gemeente als publieke dienstverlener

De gemeente treedt op als aanbieder en producent van bepaalde publieke goederen en diensten. De gemeente ontmoet in deze rol de burger in twee 'gedaanten': in die als participant in beleidsontwikkeling en in die als klant of afnemer van collectieve of individuele diensten. De kwaliteitsmeting richt zich in dit verband op:

- Kwetsbaarheid en strategisch vermogen van de organisatie;
- Professionaliteit en samenspel bestuur, politiek en apparaat;
- Mate van vraag- en klantgericht werken.

3. De gemeente als onderdeel van het bestuurlijke geheel

De gemeente als onderdeel van een groter bestuurlijk geheel, 'het Huis van Thorbecke'. Een rol waarin de gemeente in wisselwerking met andere overheden moet opereren als behartiger van lokale belangen maar tevens een bijdrage moet leveren aan de realisatie van (boven-)regionale opgaven. De kwaliteitsmeting brengt in dit verband in kaart:

- Het karakter van de intergemeentelijke samenwerking;
- Positie ten opzichte van andere bestuurslagen;
- Externe oriëntatie en belangenbehartiging.

4. De gemeente als vernieuwende organisatie

De gemeente laat in deze rol zien op welke wijze zij de kwaliteitseisen die zij zichzelf stelt op de hiervoor genoemde rollen borgt in de eigen organisatie. De wijze waarop zij in beleids- en bedrijfsvoering creativiteit en innovativiteit aan de dag legt en perspectieven biedt voor haar medewerkers. De kwaliteitsmeting richt zich hier op:

- Innovativiteit en veranderingsgezindheid;
- De gemeente als werkgever;
- De financiële positie.

1.2. Kwaliteitseisen: normatief kader

Bestuurskracht of kwaliteit van de gemeentelijke roluitoefening is niet zonder meer meetbaar. Kwaliteit is een subjectief, 'leeg', begrip dat pas waarde krijgt door interpretatie. Juist dit karakter van het kwaliteitsbegrip maakt dat maatwerk, individualiteit en contextualiteit centraal komen te staan. Kwaliteitsoordelen komen tot stand door concrete handelingen, gebeurtenissen of activiteiten te wegen en beoordelen in het licht van algemene beginselen en criteria én individuele eisen en verwachtingen. Het normatief kader dat wordt gehanteerd bij deze meting krijgt dan ook langs twee wegen inhoud.

Ten eerste door interpretatie en beoordeling van de roluitoefening door direct betrokkenen: politici, bestuurders, ambtenaren, klanten en partners. Al deze betrokkenen hebben vanuit hun eigen perspectief en positie ten opzichte van het lokaal bestuur bepaalde verwachtingen en kwaliteitseisen ten aanzien van de roluitoefening van de gemeente, op basis waarvan men tot oordelen komt over diezelfde roluitoefening. Deze oordelen zijn weliswaar subjectief, maar omdat zij gegrond zijn in de normen, waarden en belangen van de betrokkenen niet minder legitiem en zeker waardevol. Zij bepalen immers in hoge mate de dagelijkse praktijk van het lokaal bestuur. Door het debat over verwachtingen en eisen over de kwaliteit van de roluitoefening in een brede kring van betrokkenen te voeren, wordt het bovendien mogelijk intersubjectieve uitspraken over bestuurskracht en de kwaliteit van de roluitoefening te doen.

Ten tweede: interpretatie en individuele beoordeling alleen is onvoldoende. Een breder kader is noodzakelijk om de kwaliteit in objectievere vormen te kunnen beoordelen. In de analyse van de roluitoefening door de gemeente IJsselstein hanteren we daarbij drie bestuurskundige kernwaarden voor het openbaar bestuur die kunnen worden gezien als theoretische ijkpunten voor de roluitoefening: operationele kwaliteit, bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit en weerbaarheid. We lichten ze hieronder toe.

Operationele kwaliteit (responsiviteit)

Thema's als doelgerichtheid, doelmatigheid en vraaggerichtheid staan centraal. Rolvervulling dient in deze optiek efficiënt te zijn alsmede effectief en instrumenteel te zijn voor concrete doelen. Het betreft een cluster van waarden die beheersbaar van aard zijn en waar begrippen als bedrijfsmatig werken, contractmanagement en kwaliteitshandvesten bij horen.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit (integriteit)

Het draait er hier om op open en zorgvuldige wijze invulling te geven aan zaken als democratische besluitvorming en beleidsvorming en om de bereidheid en het vermogen daar verantwoording over af te leggen. Is de overheid wat de overheid zegt of geacht wordt te zijn en waartoe hij in een samenleving bepaalde verantwoordelijkheden (dus rechten en plichten) heeft opgedragen gekregen? Doet de overheid niet alleen de dingen goed, maar doet hij in de ogen van de relevante 'stakeholders' ook de goede dingen? Vervult de overheid haar rollen op een oprechte, behoorlijke, verantwoorde en legitieme wijze?

Weerbaarheid: constitutionele kwaliteit (betrouwbaarheid)

Het derde cluster duiden we aan met weerbaarheid. Dit verwijst naar een constitutionele kwaliteit. Een organisatie moet voldoende weerbaar zijn om ingrijpende of plotselinge veranderingen het hoofd te kunnen bieden. Men zou ook kunnen spreken over de robuustheid van de overheid. Robuustheid hoeft zich niet perse te vertalen in omvang of gewicht. Het gaat veeleer om de stabiliteit van de overheid. Stabiliteit is een dynamische grootheid. Om zich wijzigende omstandigheden het hoofd te kunnen bieden zijn aanpassingsvermogen, vitaliteit, strategische anticipatie en pro-actief bestuur even zo vele aspecten van de betrouwbare overheid als effectieve crisisbestrijding, standvastig optreden, en doorzettingsmacht bij handhavingvraagstukken. Het maatschappelijke draagvlak en het vertrouwen van burgers en bedrijven in het bestuur vormen het sociale kapitaal van een gemeente. In onzekere tijden vertaalt dat zich in loyaliteit die ruimte verschaft om ook gezaghebbend 'nee' te kunnen zeggen en desnoods onaangename ingrepen met enige bereidwilligheid tegemoet te treden.

In onderstaande matrix staan de kernwaarden uitgewerkt voor ieder van de vier rollen van de gemeente.

	Responsiviteit	Integriteit	Betrouwbaarheid
Bestuur van de gemeenschap	De juiste dingen doen, signalen vanuit gemeenschap goed vertalen in beleid en besluiten, goede informatievoorziening	Transparante besluitvorming, interactieve beleidsvorming, goede relatie met gemeenschap (betrouwbaarheid, openheid, toegankelijkheid)	Beschikken over strategische visie, anticiperen op ontwikkelingen in omgeving, weten wat inwoners willen, goede democratische besluitvorming (gedragenheid)
Publieke dienstverlener	Wijze waarop producten worden geleverd (tijdig, van voldoende kwaliteit, betaalbaar, bereikbaarheid, professionaliteit e.d.), mate van elektronische dienstverlening	Signalen uit gemeenschap en externe omgeving goed vertalen in beleid en besluiten, keuzen kunnen verantwoorden, communicatie met inwoners	Voldoende kennis en capaciteit voor uitoefening taken, goed kunnen inspelen op toekomstige opgaven, weet in geval van calamiteiten doortastend op te treden
Onderdeel van het bestuurlijk bestel	Evenwicht tussen halen en brengen, deelname aan samenwerking levert meerwaarde op	Evenwicht tussen belangen gemeente en regionale belangen, onderling vertrouwen tussen samenwerkingspartners, goede inbreng in samenwerking	In staat zijn kaders te stellen voor zaken die uitbesteed of overgedragen zijn, hierop kunnen toetsen, actieve deelname aan en invloed hebben op strategische samenwerking
Vernieuwende organisatie	Verbeteringen op grond van evaluaties, kwaliteitsmetingen e.d., mate van integraal werken, efficiënte inzet van mensen en middelen	Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie, democratische beleidsvorming (interactief) en besluitvorming	Ontwikkelingen signaleren en hierop inspelen, gezonde financiële basis, lokale lastendruk acceptabel, aantrekkelijke werkgever

1.3. Aanpak

De kwaliteitsmeting is uitgevoerd door een gezamenlijke projectgroep van de gemeente IJsselstein en de provincie Utrecht, in opdracht van de gemeente IJsselstein.

De kwaliteitsmeting heeft ten eerste plaatsgevonden door uitvoerig de 'staat' van de gemeente IJsselstein te beschrijven. In een zogenaamde profielschets van de gemeente IJsselstein is inzicht gegeven in de lokale gemeenschap, de gemeentelijke organisatie, haar bestuurlijke omgeving en de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar taken. De profielschets is de onderlegger voor dit kwaliteitsrapport.

Vervolgens is in vijf debatten, onder leiding van een externe gespreksleider, gesproken over het functioneren van de gemeente IJsselstein. Op basis van hun eigen verwachtingen en eisen hebben deelnemers hun mening over de kwaliteit van de roluitoefening door de gemeente en de wensen dienaangaande geformuleerd. Dit is gebeurd aan de hand van stellingen.

Het resultaat van dit proces is in deze rapportage beschreven en aan een nadere analyse op de drie kernwaarden onderworpen. Per hoofdstuk wordt zo zicht geboden op de manier waarop de gemeente IJsselstein invulling geeft aan haar rollen, de oordelen daarover in de discussies maar ook vanuit de beschreven kernwaarden. In het verlengde hiervan sluit de rapportage af met een duiding van de strategische opgaven voor de gemeente IJsselstein.

2. De gemeente als bestuur van de gemeenschap

2.1 De ogen, de oren en de houding van de gemeente

De gemeente kan binnen ons staatsbestel worden opgevat als het bestuur van een politieke en sociale gemeenschap waarin collectieve besluitvorming plaatsvindt. Er worden beslissingen genomen die bindend zijn binnen de geografische grenzen. Die beslissingen zijn het resultaat van belangenafwegingen en politieke strijd. Centraal in die werkzaamheden staat een houding van openheid en betrokkenheid jegens burgers, georganiseerde groepen uit de samenleving en (collega)bestuurders.

De gemeente dient in deze rol oog te hebben voor de verschillende noden en wensen en te zorgen voor een goede relatie met de diverse groeperingen maar tegelijk zakelijk te blijven handelen en het particuliere belang niet te laten prevaleren boven het algemene belang. De gemeente dient er alles aan te doen om de betrokkenheid van burgers te vergroten en de drempels voor deelname aan maatschappelijke, bestuurlijke en politieke processen weg te nemen. De burger dient goed geïnformeerd te worden zodat draagvlak ontstaat voor de keuzes die de gemeente maakt. Dit verplicht de gemeente tot goed communiceren en tactvol handelen. De gemeente dient voorts te waken over de kwaliteit van de democratische besluitvorming en op geen enkele manier de legitimiteit van haar gezag geweld aan te doen. Het ligt voor de hand dat de gemeente te allen tijde integer handelt. In de relatie tot de burger is het vermogen afwegingen en keuzes op beleidsmatig en operationeel niveau te maken, van cruciaal belang.

2.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Een wezenlijk element in de rol als bestuur van de gemeenschap betreft de relatie tussen deze gemeenschap en het bestuur van de gemeente. In hoeverre is er in IJsselstein sprake van de spreekwoordelijke kloof tussen burger en bestuur en hoe is de vertrouwensrelatie tussen beiden te kenschetsen?

Operationele kwaliteit

In de gemeente IJsselstein telt de mening van de inwoners. Er is een verordening burgerparticipatie opgesteld die wordt toegepast. Dit betekent dat maatschappelijke organisaties en/of betrokken inwoners de mogelijkheid hebben een rol te spelen bij de ontwikkeling van beleid. De lokale rekenkamer heeft geconcludeerd dat de burgerparticipatie naar tevredenheid functioneert. Ook het wijkgericht werken is gericht op het vergroten van de invloed en betrokkenheid van bewoners bij hun woon- of leefomgeving.

De gemeenteraad experimenteert sinds januari 2008 met een nieuw vergadermodel. Het doel is meer interactie met bewoners te realiseren. Dit gebeurt door rondetafelgesprekken en opiniekamers te organiseren voorafgaande aan raadsvergaderingen. De wethouders hebben, afwisselend, één keer per week inloopsprekuren. De gemeente communiceert via internet en de regionale krant met haar inwoners. Er is een visie op communicatie vastgesteld.

De interne partijen (gemeenteraad, college van B&W en managementteam) zijn het eens met de stelling dat het gemeentebestuur goed zicht heeft op de noden en behoeften van de inwoners. De maatschappelijke organisaties, 'de inwoners', zijn het hier echter niet mee eens. Een reden die zij hiervoor aanvoerden was dat de ambtelijke organisatie gefragmenteerd is: verschillende onderdelen houden zich, los van elkaar, met dezelfde zaken bezig. Bovendien valt de taakverdeling binnen de ambtelijke organisatie vaak niet samen met de taakverdeling tussen de collegeleden, zodat daar ook verstoring op kan treden. Dit is overigens een veel voorkomende situatie in het lokale bestuur. Er werd opgemerkt dat er binnen de ambtelijke organisatie wel verbetering zichtbaar wordt op dit punt. De maatschappelijke organisaties hebben de indruk dat er binnen het college weinig afstemming

plaatsvindt tussen de verschillende portefeuilles. In die zin kan het collegiaal bestuur versterkt worden.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Alleen het college van B&W en, in mindere mate, de ambtelijke top, zijn het oneens met de stelling dat het vertrouwen van de burgers in de gemeente laag is. Zij wijzen bijvoorbeeld op positieve respons die zij krijgen van de inwoners en de media en het ontbreken van veel lokale partijen, wat volgens hen duidt op het ontbreken van onrust in de gemeente. Twee lokale partijen hebben overigens samen drie raadsleden in IJsselstein sinds deze raadsperiode.

In de gemeenteraad werd erop gewezen dat het een landelijke trend is dat het vertrouwen van burgers in de overheid laag is en dat IJsselstein hierop geen uitzondering is. In alle debatten kwam naar voren dat de deelname van inwoners aan en de betrokkenheid bij het gemeentebestuur (zeer) laag is. Over het algemeen is de publieke tribune bij raadsvergaderingen leeg. Mensen komen alleen bij onderwerpen die hen direct raken. De lage betrokkenheid blijkt onder meer uit de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (2006), die met 51,7% onder het landelijke gemiddelde lag.

Het spreekuur van de wethouders wordt positief beoordeeld, de inspraakronden van de gemeenteraad minder. Zowel in het debat met de raad als met de maatschappelijke organisaties kwam naar voren dat dit voor een groot deel te wijten is aan management van verwachtingen: inwoners en organisaties weten vooraf niet wat de waarde is van hun inspraak en raken teleurgesteld als de raad niets met hun bijdrage doet. Door de maatschappelijke organisaties werd de nieuwe vergaderstructuur gezien als een positieve ontwikkeling, omdat het leidt tot meer mogelijkheden om mee te praten in de besluitvorming. Wel kost het veel tijd voor maatschappelijke organisaties. Het model is medio 2008 tussentijds geëvalueerd en wordt voorlopig voortgezet. De implementatie van het duale stelsel is in IJsselstein pas laat na de invoering geëffectueerd. Initiatieven voor bestuurlijke vernieuwing komen van de gemeenteraad en niet van het college of de raad en college gezamenlijk. Enkele raads- en collegeleden hebben sinds het voorjaar 2007 wel gezamenlijk zitting in de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing.

In verschillende debatten (niet in die met de gemeenteraad) kwam naar voren dat de gemeenteraad (te) weinig contact heeft met de maatschappij. Dit betekent dat de volksvertegenwoordigende rol van de raad beter kan worden ingevuld.

Op de stelling dat de relaties tussen inwoners en gemeente zakelijk en integer zijn werd verschillend gereageerd in de debatten. De interne partijen waren het in meerderheid eens met de stelling, zij het met de notie dat de relaties niet altijd even zakelijk zijn. De maatschappelijke organisaties, daarentegen, waren het in meerderheid oneens met deze stelling. In dit debat kwam naar voren dat gemaakte afspraken niet altijd worden nagekomen of bevestigd en dat dit niet integer is.

Weerbaarheid

De gemeenteraad heeft nog geen strategische visie vastgesteld die leidend is voor de besluiten die ze neemt. Daarnaast gaf zij aan deze niet echt te missen. Mede hierdoor zijn de kaderstellende en controlerende rol van de raad beperkt. In het collegeprogramma 2006-2010 van de gemeente IJsselstein is vastgelegd dat er een toekomstvisie moet worden vastgesteld om de omslag van een ontwikkelgemeente naar een beheergemeente in goede banen te leiden. De toekomstvisie zal op interactieve wijze tot stand komen door maatschappelijke organisaties en inwoners te betrekken bij de visieontwikkeling.

In de debatten met de raad en de ambtelijke top kwam daarnaast naar voren dat er soms besluiten worden genomen die door een gebrek aan middelen niet uitgevoerd blijken te kunnen worden. Dit komt omdat het regelmatig voorkomt dat de raad eerst de ambitie bepaalt en dan pas kijkt of het ook gerealiseerd kan worden. Dit is vooral vervelend als er bij het voorbereiden van deze besluiten intensief is samengewerkt met maatschappelijk organisaties.

Het functioneren van het duale stelsel in IJsselstein is door de deelnemers aan de debatten verschillend beoordeeld. De gemeenteraad oordeelde overwegend positief, de ambtelijke top overwegend negatief en de overige partijen neutraal. In het debat met de raad kwam wel naar voren dat het dualisme geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het monisme. Als verbeterpunt werd genoemd dat discussies nog steeds vooral tussen raad en college worden gevoerd in plaats van binnen de raad.

Zowel het bestuur als de ambtelijke top zouden, door het gebrek aan ambtelijke capaciteit, scherpere keuzes moeten maken bij het vaststellen en uitvoeren van beleid. Hierop wordt teruggekomen in rol 4.

2.3 Subconclusie

De *operationele kwaliteit* van de gemeente IJsselstein in haar rol als bestuur van de gemeenschap is voldoende. Er is (steeds meer) zicht op de behoeften van de gemeenschap en de gemeenteraad probeert de gemeenschap mee te laten beslissen over beleid middels de rondetafelgesprekken en opiniekamers. De betrokkenheid van de inwoners is vastgelegd in onder meer de Verordening burgerparticipatie en de nieuwe vergaderstructuur van de raad is gericht op het bevorderen van de invloed en betrokkenheid van inwoners.

Op *beleidsmatig en bestuurlijk niveau* is er een aantal aandachtspunten. Een belangrijk aandachtspunt dat naar voren is gekomen is dat het 'management van verwachtingen' beter moet worden. Het is inwoners niet altijd duidelijk wat de waarde van hun inspraak is. Als dit vooraf niet beter gecommuniceerd wordt bestaat het risico dat actieve inwoners teleurgesteld raken in het bestuur. Dit geldt ook voor de notie van de maatschappelijke organisaties dat de relatie met de gemeente niet altijd zakelijk en integer is. Een ander aandachtspunt is dat de rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger beter ingevuld kan worden.

Op het niveau van *weerbaarheid* van de gemeente is het ontbreken van een strategische visie een zorgpunt. Dit beperkt de raad namelijk in haar kaderstellende rol. De resultaten van deze kwaliteitsmetingen vormen de input voor het opstellen van een toekomstvisie, die deze collegeperiode opgesteld moet worden. Het functioneren van het dualisme wordt verschillend beoordeeld. De raad is van mening dat het geen toegevoegde waarde heeft.

3. De gemeente als publieke dienstverlener

3.1 Publieke dienstverlener

Iedere burger heeft te maken met de gemeente in haar rol als publieke dienstverlener. Bij het aanvragen van een paspoort of een uittreksel uit het geboorteregister, maar ook bij het bezoek aan een bibliotheek of een zwembad. Dienstverlening kan ook op een hoger plan plaatsvinden: de gemeente als hoeder van het algemeen belang. Met besluitvaardigheid, doeltreffendheid en efficiëntie van het ambtelijke apparaat is het algemeen belang gediend. Hiertoe behoort ook het vermogen een strategische visie te ontwikkelen, naar die besluiten te handelen en de resultaten van het handelen kritisch te evalueren. De burger mag verwachten dat de gemeente berekend is op haar dienstverlenende taak en dat ze probeert om haar dienstverlening voor alle burgers bereikbaar te maken. Dat professionaliteit en kwaliteit hoog aangeschreven staan. Dat de gemeente klantvriendelijk is. Dat de gemeente er alles aan doet om 'transparant' te werken, willekeur uit te sluiten, consequent te zijn en stroperigheid en verkokering tegen te gaan. Dat een gemeente de wet kent en er naar handelt. Dat de bestuurders en ambtenaren van een gemeente op operationeel niveau, ook onder grote druk, leiderschap tonen, weten wat verwacht wordt en vervolgens handelen.

3.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Operationele kwaliteit

De gemeente IJsselstein komt goed uit het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek, zowel wat betreft de dienstverlening aan de balie als bij de telefonische dienstverlening. Uit de debatten komt het beeld dat de front-office medewerkers klantvriendelijk zijn en de telefonische bereikbaarheid in orde is. De gemeente loopt niet voorop in elektronische dienstverlening, maar dat hoeft ook niet van bestuur en inwoners. Zij vinden dat het relatief veel kost om voorop te lopen in de digitale dienstverlening. Het is efficiënter om gebruik te maken van ervaringen en producten die elders ontwikkeld zijn. Alle groepen erkennen dat er een stijgende lijn te zien is in de digitale dienstverlening. Een aantal jaren geleden stond de gemeente onderaan in de lijstjes waarin digitale dienstverlening werd gewaardeerd, nu staat IJsselstein in de middenmoot. Ook neemt het gebruik van de digitale dienstverlening toe, sinds de start in september 2007.

De klantgerichte opstelling van back-office medewerkers laat te wensen over: zowel college, raad als maatschappelijke organisaties geven aan dat medewerkers nog te weinig meedenken met inwoners. Zij zijn geneigd "nee" te zeggen in plaats van met klanten te zoeken naar alternatieve oplossingen. De rol van handhaver en dienstverlener zou men volgens de inwoners beter moeten scheiden. In alle debatten komt naar voren dat de ambtelijke organisatie regelmatig stukken later aanlevert dan gepland of afgesproken en dat zaken niet worden gerealiseerd. Soms komt dat door tijdelijke afwezigheid van de medewerker, soms door meer structureel capaciteitsgebrek. Dit uit zich ook in een onderbesteding van budgetten. Mede hierdoor zijn de deelnemers aan de debatten niet overtuigd van professionaliteit van ambtelijke organisatie.

Het voorzieningenniveau in IJsselstein is ruim voldoende, wellicht met uitzondering van sportaccommodaties. De voorzieningen op het terrein van kunst en cultuur worden zelfs te goed gevonden voor een gemeente als IJsselstein. Als voorbeeld werd genoemd het theater. Dit brengt ook relatief hoge kosten met zich mee.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Alle groepen, met uitzondering van de maatschappelijke organisaties, vinden dat signalen uit de samenleving op goede wijze naar beleid vertaald worden. Er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in burgerparticipatie bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en in wijkgericht werken. Dit is zichtbaar

in de gemeenschap. Ook op andere terreinen worden ambities vertaald in concreet beleid en instrumenten. Zo is bijvoorbeeld geconstateerd dat veel reïntegratie-cliënten zeer moeilijk bemiddelbaar zijn en dat daarom het re-integratiebeleid moet worden geïntensiveerd en vernieuwd. Het beleid is inmiddels vastgesteld en in een nieuwe verordening en in beleidsregels zijn nieuwe instrumenten opgenomen.

De raad vraagt aandacht voor de communicatie met inwoners. Het moet duidelijk zijn voor inwoners wat hun rol en betrokkenheid is: worden ze geïnformeerd of hebben ze invloed op beslissingen. Ook terugkoppeling van besluitvorming naar de betrokkenen is belangrijk. Het maatschappelijk middenveld geeft aan dat het daar soms nog aan ontbreekt.

Het ambitieniveau van het bestuur sluit niet aan op de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Het managementteam geeft aan dat zij niet in staat is de discussie over de ambities en de realiteit op het juiste niveau te sturen. Het gevolg is dat het ambitieniveau van het bestuur niet waargemaakt kan worden. De ambtelijke organisatie is bezig met de waan van de dag, wat leidt tot inefficiency en een interne gerichtheid. Het college geeft aan dat de ambtelijke organisatie onvoldoende in staat is de portefeuillehouders te ondersteunen bij het realiseren van plannen en projecten. De ambtelijke organisatie is teveel gericht op uitvoering en dienstverlening en te weinig op ontwikkeling van strategisch beleid. Daardoor mist het college een *sparring partner* bij complexe onderwerpen. Zowel college als management erkennen dat de gemeente IJsselstein een omslag moet maken van een ontwikkelgemeente naar een beheergemeente. In de oude situatie was er voldoende geld om zaken tot uitvoering te brengen. In de beheersituatie is dat niet meer het geval. Dat betekent dat er meer prioriteiten gesteld moeten worden. Deze balans is in IJsselstein nog niet gevonden. Op dit moment wordt er in het kader van de planning & control-cyclus geïnvesteerd in een betere balans tussen de ambities en beschikbare middelen van de gemeente.

Weerbaarheid

De meningen verschillen over de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie van IJsselstein. Het college is van mening dat de beschikbare capaciteit voldoende moet zijn om de gemeentelijke taken uit te voeren. De ambtelijke top wijst er op dat niet alle beschikbare formatie daadwerkelijk ingezet kan worden. Er geldt een taakstelling van 5% op de formatie en daarnaast is er sprake van ziekteverzuim, vakantie en vacatures. Ziekteverzuim (5%) en openstaande vacatures (11%) zorgen ervoor dat 16% van de formatieplaatsen onbezet is. Het aantal formatieplaatsen per 1000 inwoners (7,4) ligt iets onder het landelijke gemiddelde.

Alle interne groepen (college, raad, management) zien de effecten van de beperkte ambtelijke capaciteit: stukken worden later aangeleverd dan gepland, er is sprake van vertraging in de uitvoering van taken en projecten. De raad, het college en het management zijn het eens noch oneens met de stelling dat de gemeente voldoende capaciteit heeft om opgaven voor de toekomst voor elkaar te krijgen. De raad is hierin het meest negatief. Zij zijn het eens met de stelling dat het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming beperkt is. Het management geeft daarbij aan dat er onvoldoende prioriteiten worden gesteld en dat de waan van de dag leidend is bij het uitvoeren van werkzaamheden. Het college is van mening dat er te weinig strategische beleids capaciteit is. De concernstaf is geformeerd om dit gat op te vullen. Daarbij is het belangrijk dat de ambtelijke organisatie een meer externe oriëntatie krijgt. De ontwikkelingen in de omgeving van IJsselstein moeten vertaald worden naar beleid en besluitvorming. Alle groepen die deelnamen aan de debatten noemen dat het ontbreekt aan langetermijnperspectief.

3.3. Subconclusie

De *operationele kwaliteit* van IJsselstein in de rol van publieke dienstverlener is redelijk tot voldoende. Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat de dienstverlening aan de balie en de telefonische dienstverlening voldoende gewaardeerd worden. De klantgerichtheid in de back-office is voor verbetering vatbaar. Hier komt het nog regelmatig voor dat medewerkers te weinig oplossingsgericht zijn in hun contacten met inwoners en instellingen. Dit uit zich in niet meedenken, niet goed doorverwijzen binnen de organisatie e.d.. Het voorzieningenniveau van de gemeente wordt door alle groepen die deelnamen aan de kwaliteitsdebatten als ruim voldoende beoordeeld.

De *beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit* van de gemeente is onvoldoende. Dit wordt veroorzaakt door een disbalans tussen de bestuurlijke ambities en de capaciteit van de ambtelijke organisatie,

zowel in personele als financiële zin. IJsselstein moet de omslag maken van een ontwikkelgemeente naar een beheergemeente. Dit betekent een beperking van de financiële ruimte. Het college en de ambtelijke top zijn nog onvoldoende in staat met elkaar te komen tot een goede prioriteitstelling en realistisch ambitieniveau.

Er is een positieve ontwikkeling zichtbaar in de relatie met inwoners en instellingen. IJsselstein heeft geïnvesteerd in burgerparticipatie bij ontwikkeling van beleid en in wijkgericht werken. Dit is ook zichtbaar bij de doelgroepen. De communicatie met instellingen en inwoners is een aandachtspunt. Voor de doelgroepen moet helder zijn of zij worden geïnformeerd of invloed hebben op de besluitvorming. Ook de terugkoppeling na een (raads)besluit gebeurt nog niet consequent.

De *weerbaarheid* van de gemeente IJsselstein dient in de rol van publieke dienstverlener verbeterd te worden. Het ontbreekt nu nog aan een lange termijnperspectief, dat een kader biedt om afwegingen te maken en prioriteiten te stellen. De in het collegeprogramma benoemde toekomstvisie moet opgesteld worden. De formatie wordt als krap ervaren, wat leidt tot vertraging in het leveren van producten door de ambtelijke organisatie. Dit lijkt vooral veroorzaakt te worden door een niet-optimale toedeling van de beschikbare capaciteit, die in totaal iets lager is dan de gemiddelde formatie voor gemeenten van vergelijkbare omvang.

4. De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel

4.1 Onderdeel van het bestuurlijk bestel

De Nederlandse gemeente functioneert in een bestuurlijk stelsel. Gevolg is een eigenstandige rol van de gemeentelijke organisatie waarin zij haar kwaliteiten moet tonen in wisselwerking met medeoverheden. Ze handelt niet in een maatschappelijk vacuüm en is ingebed in andere bestuurslagen. Dit brengt uiteraard consequenties met zich mee voor het bestuurlijke handelen. Van de gemeente mag verwacht worden dat ze open staat voor samenwerking met andere publieke belanghebbenden (vanzelfsprekend ook met private partijen) van diverse pluimage, zonder zich te onttrekken aan haar bestuurlijke plichten en verantwoordelijkheden. Om die reden moet de gemeente haar plaats kennen in het bestuurlijke krachtenveld en goed op de hoogte zijn van de noodzakelijke wet- en regelgeving. In dit verband is kennis over haar eigen vermogen (en onvermogen) van het allergrootste belang, net zoals waakzaamheid en kritische beschouwing of de gemeentelijke belangen werkelijk gediend worden.

4.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Operationele kwaliteit

In het verleden heeft de gemeente IJsselstein weinig tot niet geïnvesteerd in samenwerking. De gemeente participeert in verschillende samenwerkingsverbanden zoals het Bestuur Regio Utrecht (BRU) en het Lekstroomverband. De inbreng en investering in deze samenwerkingsverbanden was heel beperkt. Deze collegeperiode laat een verandering zien. Er is geïnvesteerd in de samenwerking en inbreng in BRU-verband. Op bestuurlijk niveau levert IJsselstein een dagelijks bestuurslid en op ambtelijk niveau is een medewerker belast met de voorbereiding en advisering van BRU-zaken. IJsselstein haalt de banden met de Lopikerwaard aan. De gemeente participeert in de gebiedscommissie Utrechtse Waaren met de gemeenten Lopik, Oudewater en Montfoort, de provincie Utrecht en het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden. Alle partijen zijn het er over eens dat de intergemeentelijke samenwerking veel meer resultaten kan opleveren voor IJsselstein dan nu het geval is. Dit geldt bij gedeelde opgaven, zoals bij decentralisatie van rijkstaken, maar ook moet gekeken worden naar mogelijkheden voor efficiencywinst. Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn het delen van formatie, een gezamenlijke salarisadministratie, bundeling van automatisering en dergelijke.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

De gemeente IJsselstein maakt een draai in haar oriëntatie. Waar in het verleden vooral aansluiting werd gezocht bij het stedelijk gebied rond Utrecht, richt IJsselstein zich nu nadrukkelijker op de Lopikerwaard. Daarbij heeft de gemeente nog niet in beeld gebracht wat de meerwaarde is van samenwerking in de Lopikerwaard. Wel is duidelijk dat het bestuur van de gemeente de ontwikkelingen in de stedelijke regio van Utrecht als een punt van zorg ziet, met name de plannen rond de ontwikkeling van de nieuwbouwlocatie Rijnenburg. Omdat de gemeente IJsselstein in het verleden weinig heeft geïnvesteerd in samenwerking, moet het vertrouwen van de bestuurlijke partners in de gemeente nog groeien. IJsselstein lijkt de regio soms meer als hobbel te zien dan als kans. Maar de mede-overheden zien duidelijk een positieve ontwikkeling van de gemeente waar het gaat om regionale samenwerking. In de ogen van de mede-overheden is de oriëntatie op de Lopikerwaard te kenschetsen als een defensieve actie, gericht tegen het stedelijk gebied van Utrecht. Zij vinden het wel een logische keuze, maar merken op dat de gemeente IJsselstein toch een ander type gemeente is dan de gemeenten in de Lopikerwaard. De mede-overheden vragen zich af of IJsselstein zich op de Lopikerwaard oriënteert om uit te breiden of om te conserveren. Ze weten niet of ze IJsselstein moeten zien als aanhangsel van het stedelijk gebied of als buffer voor het Groene Hart. De raad en het management van IJsselstein noemen als nadeel van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling dat besluitvorming bij meerderheid gebeurt. Dat betekent dat je je als

individuele gemeente af en toe moet voegen naar de wens van de meerderheid. Deze opmerkingen laten zien dat de externe gerichtheid van de gemeente nog moet groeien. Dat blijkt ook uit de opvatting van de raad dat samenwerking niet veel oplevert. Het is daarbij niet duidelijk welke verwachtingen de raad heeft van samenwerking en aan welke criteria samenwerking moet voldoen. IJsselstein heeft nog weinig ervaring met samenwerking/los laten. De ambtelijke top is zich ervan bewust dat meer geïnvesteerd kan worden in samenwerking, maar plaatst daar onmiddellijk de kanttekening bij dat hiervoor ook bestuurlijk draagvlak moet bestaan.

De beschikbare ambtelijke capaciteit voor ondersteuning van het bestuur in samenwerkingsverbanden is nog te beperkt. Voor het BRU is de ondersteuning inmiddels geregeld, voor andere samenwerkingsverbanden nog niet. De rol van het bestuur in de regio kan volgens het college versterkt worden met een betere ambtelijke ondersteuning. De ambtelijke top geeft aan dat de terugkoppeling van het bestuur over zaken die spelen in samenwerkingsverbanden moet verbeteren. Dit overziende, kunnen we concluderen dat het bestuur en de ambtelijke organisatie nog onvoldoende samenwerken om intergemeentelijke samenwerking tot een succes te maken.

Weerbaarheid

Een samenhangende visie op samenwerking ontbreekt nog in de gemeente IJsselstein. De vraag hoe de oriëntatie op de Lopikerwaard zich verhoudt tot de deelname aan het BRU is bijvoorbeeld niet beantwoord. Ook is niet helder wat samenwerking met de Lopikerwaard kost en opbrengt. Dit alles moet een plek krijgen in de op te stellen toekomstvisie.

De eerste stap is gezet in de ontwikkeling van de externe oriëntatie van de gemeente. Bij het college van B&W is de overtuiging van het nut en de noodzaak van samenwerking het meest geïnternaliseerd. De andere gremia in de organisatie zijn minder overtuigd van de meerwaarde van samenwerking

4.3 Subconclusie

In de rol van onderdeel van het bestuurlijk bestel functioneert de gemeente IJsselstein onvoldoende op alle drie niveaus. De gemeente was tot voor kort naar binnen gekeerd. Nut en noodzaak van samenwerking werden niet gevoeld. De gemeente investeerde nauwelijks in samenwerking en samenwerking leverde dan ook zeer beperkte resultaten op. De beoordeling van de gemeente in deze rol is in de kwaliteitsdebatten met name gebaseerd op de historische situatie (voorgaande collegeperiodes). In deze collegeperiode is duidelijk een verandering zichtbaar naar een meer externe oriëntatie van de gemeente. De burgemeester en het college zijn de voortrekkers van dit initiatief. De bestuurlijke partners van de gemeente IJsselstein zien dat de gemeente meer investeert in samenwerking en samenwerkingspartners en waarderen dit positief. Het vertrouwen in de gemeente moet nog groeien omdat onvoldoende duidelijk is welke samenwerkingsintenties/-ambities IJsselstein heeft.

Naast de verschuiving van een interne gerichtheid naar een meer externe oriëntatie is ook een verschuiving zichtbaar van een oriëntatie op het stedelijk gebied naar een oriëntatie op de Lopikerwaard. Van deze verschuiving is nog onvoldoende duidelijk welke kansen en eventuele risico's bestaan voor IJsselstein. Het is nodig een visie op samenwerking op te stellen en gedeeld te krijgen binnen zowel bestuur (raad, college) als ambtelijke organisatie.

5. De gemeente als vernieuwende organisatie

5.1 Vernieuwende organisatie

De laatste rol die de gemeente geacht wordt te beheersen is een interne rol, die van de effectieve en efficiënte organisatie, waarin apparaat, politiek en bestuur in een optimale wisselwerking met elkaar staan. De ambtelijke organisatie moet geen "vierde macht" of een technocratie worden, wat de legitimiteit van het democratische bestel ernstig kan schaden. De buitenwacht heeft daarnaast zoveel verwachtingen van de gemeente (en de gemeente zal, niet verwonderlijk, proberen aan de verwachtingen te voldoen) dat de gemeente voortdurend blij zal moeten geven van vernieuwingsgezind en van een naar buiten gerichte mentaliteit. Wat voor een bedrijf in de private sector geldt, geldt nog meer voor de gemeente: aan de basis van een gezond bedrijf dient een gezonde financiële basis te staan. De toestand van de gemeentelijke financiën dient van dien aard te zijn, dat een gemeente haar voornemens ook waar kan maken en het beheer ervan dient zorgvuldig en nauwkeurig te gebeuren. Na elk project mag verwacht worden dat de gemeente een nauwkeurige calculatie maakt over de vraag of de begrote middelen afdoende bleken te zijn en of de middelen doeltreffend zijn ingezet. Van het personeel mag verwacht worden dat het op zijn taak berekend is en gedrevenheid toont. Een goed personeelsbeleid is bittere noodzaak: wanneer het personeel goed gekwalificeerd, gemotiveerd en bezoldigd is, zal het zich beter van zijn taak kwijten. Uiteraard vraagt het personeel goede opleidings- en groeimogelijkheden zodat ook in de toekomst de taken bij de gemeente goed uitgevoerd kunnen worden.

5.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Operationele kwaliteit

In alle debatten kwam naar voren dat de uitkomsten van evaluaties en kwaliteitmetingen een rol spelen bij de verbetering van het gemeentelijke functioneren. Voorliggende kwaliteitsmeting kan daar een goed voorbeeld van zijn.

Over andere stellingen die de operationele kwaliteit van de organisatie aangaan werd minder positief geoordeeld. Zo kwam in alle debatten, inclusief die met de ambtelijke top, naar voren dat de inzet van mensen en middelen over de verschillende beleidsterreinen niet evenwichtig plaatsvindt. De omslag van een ontwikkelgemeente naar een beheergemeente is in de formatie onvoldoende zichtbaar. Het college geeft aan dat het ontbreekt aan strategische capaciteit en formatie voor ondersteuning van samenwerkingsverbanden. In zijn algemeenheid vindt het college dat er teveel capaciteit is voor uitvoerende taken en te weinig voor beleidsontwikkeling.

Hiernaast werd in alle debatten geoordeeld dat organisatievernieuwing moeilijk van de grond komt en dat er sprake is van verstarde verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie. De ambtelijke top gaf daarbij aan dat het woord verstarung te negatief is, wel is er nog sprake van verkoking in de organisatie. Dit laatste wordt onderschreven door het college en de raad. Er wordt hard aan gewerkt om dit te verbeteren. Onlangs is een management-development traject ingezet, gericht op een kwaliteitsslag in de organisatie. Overigens vindt de raad de stukken die zij aangeleverd krijgt wel voldoende integraal.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie is onvoldoende. De ambtelijke top is van mening dat de ambities van raad en college te hoog zijn voor de middelen die hen ter beschikking staan. De raad en (nog sterker) het college vinden daarentegen dat de ambtelijke organisatie onvoldoende meedenkt met inwoners en bestuur en veel te intern gericht is. Hierdoor ontstaat er een gat tussen bestuur en ambtelijke organisatie en frustraties aan beide kanten. Het college geeft aan dat de organisatie onvoldoende in staat is de portefeuillehouders te ondersteunen bij het realiseren van plannen en projecten.

De verzuimcijfers van de gemeente IJsselstein schommelen de afgelopen jaren rond het gemiddelde. Ook de cijfers voor verloop in de ambtelijke organisatie (in- en uitstroom van medewerkers) wijken niet significant af van de landelijke cijfers.

Zoals eerder vermeld is de gemeente bezig met interactieve beleidsvorming, onder andere door een nieuwe werkwijze in de gemeenteraad met rondetafelgesprekken en opiniekamers. Op dit moment zijn zowel de raad als de maatschappelijke organisaties hier nog niet helemaal tevreden over, maar het begin is gemaakt. In het debat met de maatschappelijke organisaties kwam naar voren dat de ambtelijke organisatie, vooral op uitvoerend niveau, niet voldoende meedenkt: de 'vraag achter de vraag' wordt zo niet ontdekt.

Weerbaarheid

De overgang van IJsselstein van een groeigemeente naar een beheergemeente is volgens verschillende partijen in de debatten nog niet voldoende merkbaar in de ambtelijke organisatie. Een gevolg hiervan is dat nieuwe ontwikkelingen niet altijd gesignaleerd en opgepakt worden. De ambtelijke organisatie is meer gericht op uitvoering dan op beleidsontwikkeling. Het college geeft aan dat het veel energie kost om de koers van de gemeente te verleggen.

De belastingdruk in IJsselstein is €664,89 (volgens de methodiek van de provincie). Dit is iets boven het Utrechts gemiddelde van €657,88, maar wordt door alle partijen als acceptabel gezien. In vergelijking met de financiële positie van de 28 andere Utrechtse gemeenten neemt IJsselstein de 28^e plaats in. Hoewel deze positie zorgelijk is, is er sinds 2006 wel verbetering opgetreden en is de meerjarenbegroting 2008-2011 vanaf 2009 sluitend. In het debat met de ambtelijke top werd opgemerkt dat zodra de financiële positie weer gezond is het ambitieniveau van het bestuur weer naar boven wordt bijgesteld. Het college vindt de financiële basis van de gemeente niet fundamenteel ongezond. Het voorzieningenniveau in de gemeente is erg hoog, waardoor het uitgavenpatroon niet overeenkomt met het inkomstenpatroon. Mede hierdoor is er een tekort op de begroting. Tegelijkertijd stelt het collegeprogramma dat het college inzet op behoud en kwaliteit: "Behoud van wat tot op heden is bereikt: een stad met een hoog voorzieningenniveau waar het plezierig wonen, werken en ontspannen is."

Ondanks beperkte doorgroeimogelijkheden waren alle partijen het erover eens dat de gemeente een aantrekkelijke werkgever is. Dit komt omdat de werksfeer goed is, mensen zelfstandig kunnen functioneren en de organisatie informeel is.

5.3 Subconclusie

De gemeente IJsselstein presteert op *operationeel* niveau enigszins onder de maat. Er worden evaluaties uitgevoerd en de raad is tevreden met de stukken die ze krijgt aangeleverd. Een aandachtspunt is dat de ambtelijke capaciteit niet in evenwicht is met de bestuurlijke ambities. Zorgpunten zijn de noties dat organisatievernieuwing niet van de grond komt en dat er sprake is van versterkte verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie.

De door iedereen gedeelde mening dat de inzet van mensen en middelen niet evenwichtig verdeeld is over de beleidsterreinen leidt tot de conclusie dat het in IJsselstein ontbreekt aan een discussie en overeenstemming tussen politiek en ambtelijke top over waar de (beleids)prioriteiten liggen.

Op het niveau van *beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit* presteert IJsselstein onvoldoende. De ambtelijke top is van mening dat haar te weinig middelen ter beschikking staan om de ambities van het bestuur te realiseren; het bestuur vindt dat de ambtelijke organisatie onvoldoende met ze meedenkt en niet voldoende ondersteuning biedt. Waar dit wordt aangevuld door middel van inhuur van externen, ontbreekt het volgens het management aan voldoende regiecapaciteit op de taken die deze externen uitvoeren. In verband met de ambtelijke capaciteit (die iets onder het landelijk gemiddelde ligt) moeten er duidelijke keuzes gemaakt worden door zowel de politiek als de ambtelijke top over waar de prioriteiten zouden moeten liggen.

Ook op het niveau van *weerbaarheid* scoort IJsselstein een onvoldoende in de rol van vernieuwende organisatie. Ten eerste verbetert de financiële positie weliswaar langzaam, maar blijft deze zorgelijk. Daarnaast lijkt de ambtelijke organisatie, groot geworden tijdens de jaren van IJsselstein als groeigemeente, niet goed toegerust op de nieuwe taken die de gemeente op zich af ziet komen als beheergemeente. Concreet betekent dit dat er teveel wordt toegespitst op uitvoering en te weinig op beleidsvorming; nieuwe ontwikkelingen en problemen kunnen op die manier over het hoofd gezien worden.

6. Het kunnen en het willen

6.1 Het kunnen

In voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de gemeente IJsselstein functioneert in haar vier rollen: de gemeente als bestuur van de gemeenschap, als publieke dienstverlener, als onderdeel van het bestuurlijk bestel en als vernieuwende organisatie. Dit beschrijft het 'kunnen' van de organisatie. In onderstaande tabel wordt met plussen en minnen samengevat hoe de gemeente functioneert. Hierbij staat de plus voor voldoende, de min voor onvoldoende. De plus/min geeft aan dat het functioneren op dit moment als voldoende kan worden beoordeeld, maar dat dit aspect de komende tijd wel aandacht behoeft.

	Operationele kwaliteit (responsiviteit)	Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit (integriteit)	Weerbaarheid (betrouwbaarheid)
Bestuur van de gemeenschap	+	+/-	-
Publieke dienstverlener	+	-	-
Onderdeel van het bestuurlijk bestel	-	-	-
Vernieuwende organisatie	+/-	-	-

Uit bovenstaande tabel zou de conclusie getrokken kunnen worden dat de gemeente IJsselstein op vrijwel alle punten onder de maat functioneert. Dit beeld moet genuanceerd worden. De gemeente IJsselstein staat op een keerpunt: van een ontwikkelgemeente naar een beheergemeente, van een sterke interne oriëntatie naar een meer externe oriëntatie, van een oriëntatie op het stedelijk gebied van Utrecht naar een oriëntatie op het Groene Hart c.q. de Lopikerwaard. Dit vraagt van de gemeente zowel bestuurlijk als ambtelijk een forse omslag en het vinden van een nieuw evenwicht. Evenwicht in de verhoudingen in de regio, evenwicht in de inzet van personele en financiële middelen, evenwicht in het samenspel tussen ambtelijke organisatie, college en raad.

Uit de profielschets en de gevoerde kwaliteitsdebatten blijkt dat de eerste aanzetten voor de veranderingen zijn neergezet. Dit wordt het best zichtbaar in de rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap. Er is een Verordening burgerparticipatie vastgesteld die wordt gehanteerd, de raad werkt met een nieuwe vergaderstructuur, gericht op het vergroten van de betrokkenheid van inwoners, de gemeente werkt met wijkgericht werken. Daarbij is de communicatie en het management van verwachtingen van betrokkenen nog een aandachtspunt: maak helder wat de inbreng van inwoners is (worden zij geïnformeerd, geconsulteerd, kunnen zij besluiten).

In de rol van publieke dienstverlener scoort de gemeente IJsselstein een voldoende op de operationele kwaliteit. Op de andere niveaus wordt een onvoldoende genoteerd. Dat komt met name voort uit een disbalans tussen het bestuurlijke ambitieniveau en de mogelijkheden van de ambtelijke organisatie. Het bestuur wekt verwachtingen die, naar later blijkt, niet waargemaakt kunnen worden. Dit leidt tot vertraging in de totstandkoming van beleid en producten of het bijstellen van de ambitie.

In deze collegeperiode wordt, met name door het college, geïnvesteerd in samenwerking met bestuurlijke partners van de gemeente. De gemeente participeert actiever in het BRU en heeft daar ook ambtelijke capaciteit voor vrijgemaakt. Het college levert de portefeuillehouder financiën in het dagelijks bestuur van het BRU. Het college profileert zich nadrukkelijker als poort naar de Lopikerwaard en bouwt relaties op met de gemeenten in dit gebied. De raad en ambtelijke organisatie lopen nog achter op de stappen die het college op dit terrein zet. De mede-overheden signaleren de positieve ontwikkeling van de gemeente IJsselstein, maar het vertrouwen in de gemeente moet nog

groeien. Het ontbreekt aan een langetermijnperspectief op samenwerking: wat is de meerwaarde van samenwerking voor IJsselstein en voor samenwerkingspartners en wie zijn dat dan? Dit alles zal worden meegenomen in de toekomstvisie die de gemeente deze collegeperiode wil opstellen.

In de laatste rol, die van vernieuwende organisatie, is de rode draad dat door het ontbreken van een langetermijnperspectief onvoldoende prioriteiten (kunnen worden) gesteld. Hierdoor vindt de inzet van de ambtelijke capaciteit niet evenwichtig plaats. De omslag van een ontwikkel- naar een beheergemeente ligt ten grondslag aan de relatief slechte financiële positie van de gemeente IJsselstein. Het samenspel tussen ambtelijke organisatie, college en raad moet verbeterd worden zodat er situaties ontstaan van macht en tegenmacht en duidelijk wordt welke ambities gerealiseerd moeten en kunnen worden binnen de personele en financiële ruimte van de gemeente IJsselstein.

6.2 Het willen

Uit het collegeprogramma 2006-2010 van de gemeente IJsselstein blijkt een hoog ambitieniveau. Op vrijwel alle beleidsvelden zijn forse ambities neergezet. Op sociaal terrein wordt er bijvoorbeeld gestreefd om:

- iedereen met een uitkering toe te leiden naar betaald werk of, wanneer dat niet mogelijk is, naar andere vormen van maatschappelijke participatie;
- het re-integratiebeleid te intensiveren en vernieuwen door de inzet van nieuwe instrumenten, meer werkervaringsplaatsen, een sluitende aanpak voor jongeren onder de 23 jaar en een voortzetting en verdere uitbouw van de samenwerking met werkgevers;
- de (verborgen) armoede te bestrijden en mensen met een inkomen rond het minimumniveau voldoende in de samenleving te laten participeren.

Op welzijnsgebied heeft de vorming van één brede welzijnsstichting prioriteit, evenals het jeugdbeleid. Er is een coördinerend wethouder jeugdbeleid aangewezen. Ook sport is een belangrijk aandachtspunt. Op het beleidsterrein cultuur zet het college in op het behoud van cultuurvoorzieningen. Verder wordt ingezet op het herstructureren van de wijk IJsselveld-Oost, gericht op de verbetering van de fysieke, veilige en sociale kwaliteiten en leefbaarheid en op het herstructureren van enkele bedrijventerreinen. In het landelijk gebied wil het college het Groot-Groengebied realiseren.

Bovenstaande is een greep uit de ambities die het college heeft vastgelegd in het collegeprogramma. Daarnaast heeft het college, zoals reeds eerder genoemd, besloten tot het opstellen van een toekomstvisie om de omslag van een ontwikkelgemeente naar een beheergemeente in goede banen te leiden en om een heldere lijn te kunnen uitzetten voor IJsselstein als partner in de regio. De kwaliteitsmeting is de opstap naar het opstellen van de toekomstvisie.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

Er is in de gemeente IJsselstein een disbalans tussen het kunnen en het willen. Dat hangt samen met de omslag die de gemeente nu maakt. De ambtelijke organisatie is niet toegerust om de ambities van het bestuur te kunnen realiseren. De wisselwerking tussen het bestuur en de ambtelijke top is niet zodanig dat op een min of meer natuurlijke manier tot een nieuw evenwicht wordt gekomen. De grote opgave is om tegelijkertijd het samenspel tussen bestuur en ambtelijke organisatie te versterken en de externe gerichtheid van de gemeente verder te ontwikkelen. Een belangrijke voorwaarde om de hiervoor genoemde opgaven te realiseren is het opstellen van de toekomstvisie, zoals afgesproken in het collegeprogramma. De toekomstvisie moet leidraad zijn voor het handelen van de gemeente, voor het prioriteren van inzet van mensen en middelen en voor de positionering van de gemeente in de regio.

- Ontwikkelen van de toekomstvisie, inclusief een visie op de positie van IJsselstein in de regio.
- Inzetten op de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie: verbeteren integraal werken, evenwichtiger inzet van ambtelijke capaciteit, klantgerichtheid van met name back-office medewerkers verbeteren.

- Investeren in samenspel tussen ambtelijke top, college en raad. Dat betekent elkaar serieus nemen, tegenwicht bieden, ambities koppelen aan personele en financiële middelen, draagvlak creëren voor ambities. Dit moet bijdragen aan een betere balans in de toekomst tussen de ambities van de gemeente IJsselstein en de mogelijkheden om deze ten uitvoering te brengen.
- Verkennen van de mogelijkheden om door middel van samenwerking te komen tot een verbetering van de efficiency en/of versterking van de positie van de gemeente IJsselstein
- Bij interactieve beleidsvorming aan betrokkenen helder maken welke rol zij spelen en welke inbreng van hen verwacht wordt. Achteraf terugkoppelen wat met de inbreng van inwoners is gedaan en welk besluit is genomen.

7. Verbeterstrategie

De uitkomst van de kwaliteitsmeting moet vertaald worden in een verbeterstrategie. Vooraf is gesteld dat er vier verbeterstrategieën mogelijk zijn:

1. consolideren; het 'kunnen' en het 'willen' zijn in balans. Wat is nodig om in de toekomst deze kwaliteit te behouden?
2. investeren; het 'kunnen' en het 'willen' zijn niet in balans. Of de lokale ambities moeten worden bijgesteld of er moet worden geïnvesteerd in de gemeentelijke roluitoefening.
3. samenwerken; het 'kunnen' en het 'willen' zijn niet in balans. Het is efficiënter om samenwerking met andere gemeenten of de provincie te zoeken dan om lokale investeringen te plegen om de balans in evenwicht te brengen.
4. fuseren: het 'kunnen' en het 'willen' zijn niet in balans. De disbalans manifesteert zich op een groot deel van het gemeentelijk functioneren en/of lokale investeringen en samenwerking bieden geen duurzame oplossingen. De fusiestrategie is 'ultimum remedium'.

Gelet op bovenstaande wordt een combinatie van investeren en samenwerken geadviseerd. Er zou geïnvesteerd moeten worden in de ambtelijke organisatie en vooral in het samenspel tussen de organisatie ('het kunnen') en de politiek ('het willen'). Naast deze interne ontwikkeling kan ook verdere samenwerking efficiënt zijn. Hiervoor is het wel wenselijk dat de samenwerking niet hoofdzakelijk uit een defensieve opstelling wordt aangegaan, maar dat er een bredere visie achter schuilt. In deze bredere, strategische visie, zullen de volgende punten van de verbeterstrategie moeten worden meegenomen:

- er moet zo snel mogelijk worden gestart met het opstellen van een toekomstvisie;
- deze toekomstvisie moet integraal worden opgesteld (juist voor de langere termijn is integraliteit van groot belang om goede afwegingen te kunnen maken);
- in deze toekomstvisie moeten duidelijke keuzes worden gemaakt;
- de impact van deze keuzes moet duidelijk naar voren worden gebracht (o.a. de financiële en personele implicaties moeten eenduidig worden genoemd).

Daarnaast moet de ambtelijke organisatie zich ontwikkelen. Naast meer integraal en klantgericht werken betekent dit een evenwichtiger inzet van capaciteit onder invloed van de ontwikkeling van groei- naar beheergemeente. Tot slot moet de communicatie met inwoners en maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld bij interactieve beleidsvorming, verbeterd worden.