



provincie  Utrecht



MONTFOORT

Kwaliteitsmeting gemeente Montfoort



Provincie Utrecht en gemeente Montfoort
Februari 2009

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
1.1	KWALITEIT VAN HET GEMEENTELIJK FUNCTIONEREN	3
1.2	KWALITEITSEISEN: NORMATIEF KADER	4
1.3	AANPAK	5
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	12
4	DE GEMEENTE ALS ONDERDEEL VAN HET PUBLIEKE BESTEL	14
4.1	ONDERDEEL VAN HET BESTUURLIJK BESTEL	14
4.2	ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN	14
4.3	SUBCONCLUSIE	15
5	DE GEMEENTE ALS VERNIEUWENDE ORGANISATIE	17
5.1	VERNIEUWENDE ORGANISATIE	17
5.2	ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN	17
5.3	SUBCONCLUSIE	19
6	HET KUNNEN EN HET WILLEN	20
6.1	HET KUNNEN	20
6.2	HET WILLEN.....	21
6.3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
7	VERBETERSTRATEGIE	24

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 Montfoort. De gemeente kan niet de rol kiezen die haar goeddunkt, maar burgers, het maatschappelijk middenveld 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 Montfoort daarbinnen haar kwaliteiten kan laten zien en haar bestuurskracht kan tonen.

We onderscheiden vier rollen voor de gemeente Montfoort:

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 bestel

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 context 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 Montfoort 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

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 'managerial' van aard zijn en waar begrippen als bedrijfsmatig werken, contractmanagement en kwaliteitshandvesten bij horen.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

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

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 per sé 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 (operationeel niveau)	Integriteit (beleidsmatig en bestuurlijk niveau)	Betrouwbaarheid (integriteit)
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 Montfoort en de provincie Utrecht, in opdracht van de gemeente Montfoort.

De bestuurskrachtmeting heeft ten eerste plaatsgevonden door uitvoerig de 'staat' van de gemeente Montfoort te beschrijven. In een zogenaamde profielschets van de gemeente Montfoort 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 Montfoort. 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 Montfoort 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 Montfoort. Deze zijn als het ware de weerslag van de spiegeling van het verkregen kwaliteitsbeeld of inzicht in bestuurskracht aan de ambities van de gemeente Montfoort.

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 discussie. 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 zo laag mogelijk te houden. 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 Montfoort sprake van de spreekwoordelijke kloof tussen burger en bestuur en hoe is de vertrouwensrelatie tussen beide te kenschetsen?

Operationele kwaliteit

Het verbeteren van communicatie met de inwoners is één van de speerpunten van het raadsprogramma (2006-2010). Er is een nota communicatiebeleid vastgesteld waarin een aantal maatregelen zijn opgenomen om de informatievoorziening te verbeteren. Deze inzet wordt positief waargenomen. In de debatten is opgemerkt dat het gemeentebestuur van Montfoort haar inwoners actief informeert. Een voorbeeld van de aandacht voor communicatie is dat bewoners tot hun tevredenheid in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij ruimtelijke projecten. Naast genoemde activiteiten maakt de gemeente gebruik van verschillende media om de inwoners actief te informeren, zoals de gemeentepagina in het Zenderstreeknieuws en de gemeentelijke website. Ook de keukentafelgesprekken van het college van B&W worden positief gewaardeerd. Daarnaast wordt informatie verstrekt dan wel ontvangen via informatiebijeenkomsten en wijkbezoeken. Mede hierdoor wordt de toegankelijkheid van het bestuur als hoog ingeschat.

Vrijwel alle partijen hebben in het debat aangegeven dat het gemeente bestuur goed zicht heeft op de noden en behoeften van de inwoners. Het maatschappelijk middenveld en het MT maakten daarbij nog een kanttekening. Over het algemeen worden relatief eenvoudige zaken snel en goed opgepakt en uitgevoerd. Als er echter wat meer complexere vraagstukken zich aandienen of (nieuw) beleid moet worden opgesteld dan is het resultaat vaak niet voldoende. Het bedrijfsleven is van oordeel dat de ambtelijke organisatie wat meer pro-actief ondernemerschap mag tonen. Het MT heeft opgemerkt dat een pro-actievare houding van de organisatie mogelijk is bij een bij duidelijke kaderstelling en vastgesteld beleid. Wij stellen vast dat het hier gaat om twee aspecten, te weten houding en

kaderstelling/beleid, en dat op beide punten nog een verbeterlag is te maken. Beide aspecten komen nog aan de orde in hoofdstuk 5.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Op beleidsmatig en bestuurlijk niveau bestaat er een gemengd beeld over het presteren van de gemeente Montfoort. Interactieve beleidsvorming krijgt zeker aandacht van de gemeente. Een goed voorbeeld hiervan is de ‘Visie binnenstad 2030’. Bij het opstellen van deze visie is een brede groep van belanghebbenden uit de binnenstad betrokken, onderverdeeld in thematische groepen. Daarnaast is de visie op een tweetal bewonersavonden voorgelegd aan de inwoners.

Ondanks de aandacht die de gemeente aan communicatie en interactieve beleidsvorming besteedt zijn de inwoners in Montfoort nauwelijks betrokken bij of geïnteresseerd in het bestuur van de gemeente. Dit geldt met name voor zaken waardoor ze niet direct (persoonlijk en/of leefomgeving) geraakt worden. Dit is enerzijds een beeld dat bij veel gemeenten wordt waargenomen, anderzijds zou dit deels verklaard kunnen worden door ‘management van verwachtingen’: het wordt vooraf aan insprekers niet altijd duidelijk gemaakt wat de waarde van hun inspraak is en na afloop ontbreekt het vaak aan een terugkoppeling vanuit de gemeente over het beleidsproces. Uit ervaring blijkt dat actieve inwoners zich dan niet serieus genomen voelen en zich een volgende keer niet meer laten horen.

De transparantie van de besluitvorming in Montfoort is een zorgpunt.

In de gevoerde kwaliteitsdebatten kwam naar voren dat de gemeenteraad vaak ad-hocbeleid voert, niet doorpakt op een onderwerp en zelfs terugkomt op eerder genomen besluiten. Vaak lijkt dit te gebeuren om de belangen van een kleine groep inwoners te dienen. Verontrustend is dat in geen van de debatten de stelling is tegengesproken dat er ‘in de raad een grote nadruk wordt gelegd op belangen van individuele bewoners en bedrijven (cliëntelisme)’. Het draagt ook niet bij aan transparante beleids- en besluitvorming dat beleid in Montfoort vaak niet ‘SMART’ (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden) wordt geformuleerd. Het doel van beleid wordt zo vaak niet duidelijk. Het maatschappelijk middenveld en het MT zijn het niet eens met de stelling dat de relaties tussen inwoners en gemeentepolitiek zakelijk en integer zijn. Het college van B&W vindt de relaties wel zakelijk en integer. De raad is verdeeld over deze stelling: noch mee eens, nog mee oneens. Geconstateerd is dat de betrouwbaarheid en openheid van het bestuur (raad en college) hieronder te lijden hebben.

Positief is dat in alle debatten is opgemerkt dat de samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven wel goed verloopt.

In het raadsprogramma is niet expliciet een kernenbeleid geformuleerd. Wel is over het algemeen uit de debatten gekomen dat het bestuur het voorzieningenniveau in beide kernen gelijk wil houden. Een debat over de wenselijkheid hiervan wordt echter niet gevoerd.

Weerbaarheid

De raad heeft een visie vastgesteld voor de binnenstad van Montfoort in 2030. Hoewel dit op zich positief is, is er een aantal kanttekeningen bij de visie te plaatsen. Opgemerkt wordt dat de binnenstad een klein deel van Montfoort omvat. Dit betekent dat voor het resterende, overgrote deel van Montfoort en Linschoten geen strategische visie is opgesteld. Een dorpsvisie voor Linschoten gaat wel ontwikkeld worden, maar het is opmerkelijk dat deze gebieden niet direct meegenomen zijn in de eerste visie. Voorts is geconstateerd dat in de visie voor de binnenstad geen aandacht is besteed aan de uitwerking, de financiering en de prioriteitstelling¹. Debatten over de visie voor de binnenstad zullen zodoende meerdere keren gevoerd gaan worden. Daarmee komt de rolverdeling raad-college-ambtelijk apparaat onder druk te staan omdat er onduidelijkheid bestaat over wat beleid is en waar de uitvoering begint.

In de debatten (ook in die met de raad) is ook naar voren gekomen dat er door de gemeenteraad regelmatig gestuurd wordt op incidenten en dat de lange termijn veelal uit het oog verloren wordt. In

¹ In de begroting 2009-2012 is wel opgenomen dat er in april 2009 een discussie over -onder meer- deze zaken gevoerd zou moeten worden in de raad

dit verband kan als voorbeeld worden genoemd de grote bemoeienis van de raad bij grotere ruimtelijke ordeningsprojecten. Dit wordt veroorzaakt door een achterstand in het actualiseren van de bestemmingsplannen. De bemoeienis op detailniveau heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid van het bestuur van de gemeente.

Er is geconstateerd dat een aantal dossiers zich soms jarenlang voortslepen omdat het bestuur (raad en college) geen strategische keuzes/voorstellen maken. Het meestgenoemde voorbeeld hiervan is de locatie van de nieuwe begraafplaats, die onder druk van buurtbewoners een aantal maal is veranderd. Andere voorbeelden van langslappende dossiers zijn de Albert Heijn aan de Boslaan en de huisvesting van de gemeente.

2.3 Subconclusie

Op **operationeel niveau** presteert de gemeente Montfoort voldoende. Er is veel aandacht voor een actieve informatievoorziening op verschillende niveaus aan de inwoners en andere belanghebbenden en de gemeente heeft voldoende zicht op wat er leeft in de gemeenschap.

Op **beleidsmatig en bestuurlijk niveau** is het beeld minder positief. De gemeente geeft duidelijk toepassing aan interactieve beleidsvorming maar de wijze waarop dat wordt vormgegeven kan worden verbeterd omdat de verwachtingen over en weer nogal verschillen. De transparantie van de besluitvorming in de gemeente moet vergroot worden. Er is vaak aandacht voor particuliere belangen in plaats van het algemeen belang en het (strategisch) beleid is vaak ad hoc en zelden SMART geformuleerd.

De **weerbaarheid** van Montfoort in deze rol is onvoldoende. Montfoort beschikt niet over een strategische visie op de samenleving. Daarmee beperkt de raad haar kaderstellende én controlerende rol. Het zeer lang voortslepen van een aantal dossiers is een teken dat het bestuur niet altijd in staat is om strategische keuzen te maken.

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

Bij de rol van publieke dienstverlener wordt onderscheid gemaakt naar de operationele dienstverlening (paspoorten, rijbewijzen, onderhoud van openbaar voorzieningen) en naar de beleidsmatige, strategische dienstverlening.

De dienstverlening voor wat betreft de loketactiviteiten zoals paspoorten rijbewijzen e.d. wordt over het algemeen op een goede en snelle wijze afgehandeld. In een klanttevredenheidsonderzoek wordt de dienstverlening aan de balie positief gewaardeerd. Over de telefonische dienstverlening en het doorverbinden is men niet altijd positief. Het college heeft recent een dienstverleningsconcept vastgesteld.

Over de dienstverlening voor niet gestandaardiseerde werkzaamheden zoals vergunningen op basis van VROM-wetgeving (milieu- en bouwaanvragen) wordt een wisselend beeld geschetst tijdens de debatten. Er wordt regelmatig vanuit de regelgeving gedacht (‘is in strijd met’, ‘kan niet’) in plaats vanuit het belang van de burger of het bedrijf. De klacht is dat er te weinig wordt meegeacht om op een efficiënte wijze binnen de geldende regels een vergunning af te geven.

De elektronische dienstverlening vinden partijen in overeenstemming met de omvang van de gemeente. Montfoort loopt zeker niet voorop, maar de producten die digitaal worden aangeboden voldoen aan de minimumvereisten. In dit verband kan de digitale belastingbalie worden genoemd (maart 2007). Ook zijn de eerste bestemmingsplannen gedigitaliseerd. Het bestuur heeft niet de ambitie om met de digitale dienstverlening aan de top te staan.

Op een aantal terreinen werkt Montfoort samen met andere gemeenten in SUW-verband. Montfoort heeft samen met Woerden, Oudewater, Breukelen en Loenen één afdeling Sociale Zaken die in Woerden is gevestigd. De cliënten zijn behoorlijk tevreden over de uitvoering van de Wmo maar er kan nog wel een verbeteringslag gemaakt worden voor wat betreft bestuurlijke aansturing.

Uit de debatten komt sterk het beeld naar voren dat de collectieve voorzieningen in de gemeente Montfoort (zwembad, bibliotheek, scholen, sportvelden etc.) van meer dan voldoende niveau zijn. Ook het onderhoud van de openbare voorzieningen worden positief gewaardeerd. De inwoners worden meer dan gemiddeld bediend.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Alle partijen nemen duidelijk de intentie van het bestuur waar om signalen uit de samenleving op een goede wijze te vertalen in beleid en besluitvorming. De wijze waarop dat plaatsvindt, heeft echter een wisselende waardering (positief/negatief). Dit heeft te maken met het feit dat het gemeentebestuur (college en raad) de neiging heeft om de inwoners te 'pleasen'. Dit kan als consequentie hebben dat een zorgvuldig tot stand gekomen plan of vastgesteld beleid in de uitvoering door toedoen van een groep mensen door het bestuur alsnog wordt gewijzigd of aangepast. In dit verband is ook opgemerkt dat het voor het bestuur makkelijker is om een concrete voorziening te realiseren zoals een nieuw hockeyveld dan bijvoorbeeld een beleidsnota vast te stellen over het in stand houden van monumenten. Tegen deze achtergrond spelen/speelden ook langlopende kwesties zoals de nieuwe begraafplaats en de huisvesting van het gemeentekantoor.

Ook is gebleken dat de potentie van samenwerking met het lokale middenveld niet altijd wordt ingezien door de gemeente. Het is duidelijk dat Montfoort hier kansen laat liggen om op relatief eenvoudige wijze kennis en kunde te organiseren.

De professionaliteit van de organisatie ten opzichte van de burger is in de debatten aan de orde geweest en geeft een wisselend beeld. Het algemeen beeld is dat er voldoende professionaliteit in de dienstverlening aan de burger is. Maar er zijn wel aandachtspunten. Het maatschappelijk middenveld is het meest kritisch over de dienstverlening en noemt in dit verband de afdeling ROM, waar vaak niet wordt voldaan aan de verwachtingen van inwoners en ondernemers. Het MT is van oordeel dat de organisatie in het perspectief van de grootte van de gemeente moet worden gezien en dat in die zin de kwaliteit van het werk niet slechter is dan elders. Maar er dient wel ingezet te worden op verbetering. Feit is dat er in de afgelopen periode nogal wat personele wisselingen hebben plaatsgevonden die afbreuk doen aan de continuïteit. Daarnaast ontbreekt enige kaderstelling/beleid om vragen en vergunningaanvragen op een consequente wijze af te handelen. Dit leidt ertoe dat in die situaties het bestuur (B&W en raad) zich regelmatig bemoeit met concrete situaties en daarover niet altijd eenzelfde oordeel heeft. De ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming wordt daardoor bemoeilijkt en leidt vervolgens tot vertraging van de afhandeling.

De raad merkt op dat het ambitieniveau regelmatig wordt bijgesteld vanwege gebrek aan financiële middelen. Het MT merkt daarnaast op dat het ambitieniveau ook niet altijd aansluit bij de capaciteit van het ambtelijk apparaat. Dit geeft spanning op het realiseren van het ambitieniveau.

Het ambtelijk apparaat wordt vooral in beslag genomen door de dagelijkse werkzaamheden en is met name gericht op dienstverlening en uitvoering. In de organisatie is op zich wel strategische capaciteit aanwezig maar deze kan niet goed worden vrijgemaakt voor de strategische beleidsvorming. Dit leidt ertoe dat veelal ad hoc oplossingen worden gezocht voor beleidsontwikkelingen.

Het MT heeft een Leidraad planning en control opgesteld die ook gebruikt kan worden door het bestuur om beleidskeuzen inzichtelijker te maken. Dit instrument moet het integraal werken en de kwaliteit van besluitvorming met inbegrip van de financiële consequenties verbeteren in deze raadsperiode (2006-2010).

In het verlengde hiervan wordt opgemerkt dat Montfoort per 1.000 inwoners 5,5 formatieplaatsen (fte) heeft. Gemeenten met een vergelijkbare omvang hebben gemiddeld 6,6 fte. De omvang van het ambtelijk apparaat is dus aan de krappe kant. Ingezoomd op Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting is het verschil ongeveer 1,5 fte. Deze situatie van onderbezetting voor dit specifieke beleids onderdeel is vergelijkbaar met andere gemeenten met de omvang van Montfoort.

Communicatie is essentieel voor een goede dienstverlening. Zoals ook in het voorgaande hoofdstuk aan bod is gekomen, heeft het gemeentebestuur in het raadsprogramma communicatie met de inwoners als een speerpunt genoemd. Het is belangrijk dat steeds weer verantwoording wordt afgelegd waarom het bestuur iets doet of niet doet. Ook is van belang in de communicatie aandacht te besteden aan een goede rolverdeling om te voorkomen dat bij inwoners verkeerde verwachtingen worden gewekt. Worden ze geïnformeerd over of hebben ze daadwerkelijk inspraak in een plan? En wat doet het bestuur met de reacties?

Weerbaarheid

De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie in termen van capaciteit wordt breed gedeeld. De personele kant daarvan is dat de organisatie wordt gekenmerkt door veel generalistische eenpersoonsfuncties. Bovendien worden nogal wat functies in parttime-verband vervuld. Collega's kunnen bij ziekte de uitvoerende werkzaamheden nog wel overnemen en uitvoeren. Dit wordt lastiger bij strategische activiteiten en bij langdurig ziekteverzuim. Er zal dan externe capaciteit moeten worden ingehuurd. De financiële positie van Montfoort is niet heel rooskleurig, zodat het lastig is om externe capaciteit voor langere perioden in te huren.

Het ontbreekt Montfoort vaak aan ambtelijke en bestuurlijke capaciteit om pro-actief in te spelen op toekomstige opgaven en op ontwikkelingen in de omgeving. Het 'overkomt' Montfoort dat er wordt aangesloten bij initiatieven van anderen. Vanwege het gebrek aan capaciteit en kennis en een interne gerichtheid is Montfoort niet geneigd om zelf initiatieven (tot samenwerking) te nemen, laat staan om activiteiten voor anderen uit te voeren.

Uiteindelijk worden complexere zaken en toekomstige opgaven wel gerealiseerd, maar samen met anderen. In dit verband kan als voorbeeld worden genoemd de uitbesteding van de Sociale Dienst (Wmo). Door het maatschappelijk middenveld wordt gevoeld dat het lastig is voor de gemeente belangrijke opgaven voor de toekomst gerealiseerd te krijgen. Het maatschappelijk middenveld en een deel van de raad zijn het eens met de stelling dat de gemeente niet in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te krijgen. De andere partijen (B&W, MT, een deel van de raad en mede-overheid) zijn van oordeel dat de gemeente belangrijke opgaven uiteindelijk wel realiseert.

Het maatschappelijk middenveld vindt tevens dat het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming zeer beperkt is. De raad, mede-overheid en het MT zijn het eens noch oneens met de stelling over beperkte strategische beleids capaciteit; B&W is van mening dat de strategische beleids capaciteit op orde is. Overigens wordt met name door het MT een duidelijkere prioritering en een lange termijnperspectief gemist. Dit tegen de achtergrond van de beperkt beschikbare ambtelijke capaciteit.

3.3 Subconclusie

Bij de rol van publieke dienstverlener wordt onderscheid gemaakt in de operationele dienstverlening (zoals loketdienstverlening, telefonische dienstverlening, onderhoud openbare diensten, handhaving en vergunningen) en beleidsmatige/strategische dienstverlening.

De **operationele kwaliteit** is redelijk. Men is over het algemeen tevreden over de producten die worden geleverd in termen van kwaliteit en tijdigheid/snelheid. In het klanttevredenheidsonderzoek wordt de dienstverlening aan de balie positief gewaardeerd. Over de telefonische dienstverlening en het doorverbinden is men niet altijd positief. Ook bij het oplossingsgericht meedenken met de klanten is nog een verbeterslag te maken. Geconstateerd is dat er een dienstverleningsconcept is vastgesteld door het college waarin dit aspect een plek zal krijgen.

Het voorzieningenniveau in Montfoort is door alle partijen in de debatten als goed gewaardeerd.

Ook de **beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit** wordt als redelijk beoordeeld. Er wordt via een actieve communicatie geprobeerd om inwoners en belanghebbende partijen in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het besturen van Montfoort. Deze houding wordt ook positief gewaardeerd maar is niet altijd effectief. De vertaalslag van wensen uit de samenleving en de externe omgeving naar beleid en besluitvorming wordt in een later stadium nog wel eens gecorrigeerd op basis van andere signalen

uit diezelfde samenleving. Om dit te voorkomen dient in de communicatie daarom meer aandacht te worden besteed aan rolverdeling, verwachtingen en procedure/besluitvorming.

De **weerbaarheid** van Montfoort wordt als onvoldoende beoordeeld. Vastgesteld is dat de ambtelijk capaciteit beperkt is en onder het gemiddelde zit. Voorts is gesignaleerd dat de bestuurlijke ambitie niet altijd in lijn is met de beschikbare ambtelijke capaciteit en de financiële positie van Montfoort. Verbetering daarvan is daarom noodzakelijk en ook zal meer aan prioritering moeten worden gedaan. Het kabinet heeft aangekondigd dat de trend van decentralisatie van taken doorgaat. Het is mede om die reden van groot belang dat Montfoort voor de toekomstige opgaven efficiënter omgaat met strategische capaciteit in de organisatie en zonodig deze vraagstukken samen met anderen oppakt.

4 De gemeente als onderdeel van het publieke 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

Montfoort ligt geografisch gezien in het hart van Utrecht- Zuidwest en is omringd door Woerden (noordkant), IJsselstein (oostkant), Lopik (zuidkant) en Oudewater (westkant). De samenwerking is met name georiënteerd op Lopik-Oudewater (De Groene Driehoek) en de Samenwerking Utrecht West (SUW). Nu IJsselstein (lid van het BRU en stedelijk) haar oriëntatie wat lijkt te verschuiven van het stedelijk gebied naar het Groene Hart kan dit nieuwe perspectieven bieden voor de gemeenten in Utrecht Zuidwest.

Operationele kwaliteit

Het algemene beeld is dat er geen evenwicht bestaat tussen halen en brengen van Montfoort in samenwerkingsverbanden. Montfoort neemt vanaf 2004 deel aan de Samenwerking Utrecht-West (SUW). Met deze gemeenschappelijke regeling (GR) zijn enkele resultaten geboekt zoals de voorbereiding van de Wmo, het project Wel Thuis, voorbereiding op de veiligheidsregio en per 2008 is een gezamenlijk inkoopbureau opgericht. Voorts werkt Montfoort met Oudewater en Lopik samen in de GR De Groene Driehoek. Deze samenwerking is gericht op efficiëntieverbetering maar heeft tot op heden weinig meerwaarde opgeleverd. Ook de gemeenschappelijk ingestelde rekenkamer heeft dit geconstateerd. In 2007 is de stichting Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden ingesteld. Deze commissie geeft uitvoering aan de Agenda Vitaal Platteland en stelt uitvoeringsprogramma's op die voor cofinanciering in aanmerking komen. De verwachting is dat deze samenwerking meerwaarde voor Montfoort zal hebben.

Uit de profielschets blijkt dat Montfoort aan veel samenwerkingsverbanden deelneemt. De samenwerkingsverbanden zijn strategisch dan wel operationeel van aard met een duidelijk accent op de uitvoering. De samenwerking wordt veelal ingegeven om financieel voordeel te behalen en/of gebrek aan capaciteit en expertise compenseren. In dit verband kunnen als voorbeeld worden genoemd de Wgr afvalverwerking, de sociale dienst met Woerden, de milieudienst NW Utrecht en Wgr De Sluis). Het beeld wordt breed gedragen dat er meer resultaat wordt behaald bij samenwerkingsverbanden gericht op uitvoering dan op 'strategische'/verplichte vormen van samenwerking. Hierbij is opgemerkt dat de besluitvorming in deze samenwerkingsvormen vaak is gebaseerd op een gewogen stemverhouding, waardoor Montfoort een relatief kleine stem heeft. Raad, maatschappelijk middenveld en MT zijn van oordeel dat de intergemeentelijke samenwerking over het algemeen weinig oplevert. Ook het college neigt tot dat oordeel; de bestuurlijke partners zijn genuanceerder omdat er wel resultaten worden geboekt. Overigens merken de externe partijen (mede-

overheden en maatschappelijk middenveld) op dat Montfoort kansen op een hoger rendement laat liggen. Hierbij zijn de aandachtspunten tot verbetering gerelateerd aan personen/bestuurders (meer coöperatieve houding, meedenkend/opbouwend in plaats van enkel een kritische houding) en gericht op de beschikbare ambtelijke capaciteit (voor de voorbereiding van bestuursvergaderingen is zeer beperkte capaciteit beschikbaar; bestuurders bereiden zelf veel voor). De raad heeft opgemerkt dat de samenwerkingsrelaties versnipperd zijn.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Montfoort is geen grote partner in Utrecht-West. Uit de debatten komt het beeld naar voren dat Montfoort geen sterke positie heeft ten opzichte van de andere bestuurslagen en partners. Alle partijen, met uitzondering van het college van B&W, zijn het eens met deze stelling. Dit beeld van Montfoort wordt onder meer veroorzaakt door de interne gerichtheid van de organisatie (bestuurlijk en ambtelijk) en de zeer beperkte beschikbare capaciteit voor de samenwerkingsverbanden waardoor de voorbereiding op en inbreng in de vergaderingen ook beperkt is.

Montfoort loopt zelden voorop in de samenwerking maar bij deelname heeft de gemeente soms wel eens een (te) kritische grondhouding. De samenwerkingspartners merken op dat Montfoort zeker gebaat is bij samenwerking; als kleine gemeente is het juist de kunst om andere te mobiliseren, te blijven motiveren en te zoeken naar doelvervloechting.

In dat verband is het signaal gegeven dat Montfoort zich best wel eens wat meer positief/opbouwend mag opstellen. De bestuurlijke partners zijn dan ook van oordeel dat Montfoort wat meer over haar eigen grenzen heen mag kijken en mee kan denken in het regionaal belang. Zij zijn het eens met de stelling dat de gemeentelijke belangen de regionale slagkracht in de weg staan. B&W delen deze opvatting niet, de raad en het MT zijn daarin genuanceerder (noch mee eens, noch mee oneens). De bestuurlijke partners (maatschappelijk middenveld en mede-overheid) merken op dat onvoldoende duidelijk is wat Montfoort uit de samenwerking wil halen, wat het belang/het doel is en welke prioriteit Montfoort toekent aan de samenwerking. Een en ander leidt ertoe dat het vertrouwen dat zij hebben in de gemeente en haar bestuurders wisselend is.

Weerbaarheid

Het gemeentebestuur heeft geen visie voor de samenwerking in de regio vastgesteld. B&W beoordelen meestal per vraagstuk wat het best bij Montfoort past. Dit geldt zowel voor strategische vraagstukken als uitvoerende taken.

In beleidsvoorstellen moet het hoofdstuk 'samenwerking' altijd worden ingevuld. Als volgorde wordt hierin gehanteerd: partners Groene Driehoek, dan SUW, en voor het overige is de partnerkeuze vrij. Er is vastgesteld dat er nauwelijks capaciteit in de organisatie beschikbaar is voor de samenwerking. Veel samenwerkingsrelaties (in het bijzonder de WGR en strategische verbanden) vragen vaak extra voorbereiding, afstemming en coördinatie op bestuurlijk en ambtelijk niveau om resultaat te kunnen behalen.

In de debatten is opgemerkt dat Montfoort zich in toenemende mate lijkt te oriënteren op IJsselstein in plaats van op Woerden.

4.3 Subconclusie

Tegen de achtergrond van het vorenstaande vormt de **operationele kwaliteit** een aandachtspunt. Er is samenwerking nodig om de kwaliteit van dienstverlening te kunnen blijven waarborgen maar ook om op strategisch niveau vraagstukken in regionale context op te pakken. Montfoort werkt daarom met verschillende buurgemeenten op verschillend schaalniveau samen. De inhoudelijke inbreng van Montfoort wordt wisselend gewaardeerd: deze is vaak wel in overeenstemming met de grootte van de gemeente maar, mede daarom, beperkt. Montfoort zal niet gauw zelf het initiatief tot samenwerking nemen of leiden.

Dat geldt nog meer voor de **beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit** en de **weerbaarheid** van Montfoort omdat deze als onvoldoende moeten worden aangemerkt.

Montfoort heeft geen sterke positie in de strategische samenwerkingsverbanden die niet alleen op uitvoering gericht zijn en/of uit efficiëntieoverweging zijn aangegaan. Deze positie zou versterkt kunnen worden door de samenwerking met de Groene Driehoekpartners sterk te verbeteren. De gezamenlijke slagkracht zou dan kunnen worden verbeterd. Randvoorwaarden om de Groene Driehoeksamenwerking te verbeteren zijn het investeren in het onderling vertrouwen en een breed gedragen visie op het buitengebied en de kernen. Daarnaast ervaren de bestuurlijke partners dat de gemeentelijke belangen regelmatig prevaleren boven die van de regionale belangen. In tegenstelling tot de bestuurders van Montfoort ervaren zij de kritische houding van Montfoort in de samenwerking vaak niet als een positieve bijdrage aan die samenwerking.

Een bestuurlijke visie op de samenwerking ontbreekt. De bestuurlijke en ambtelijke inzet voor de samenwerkingsverbanden kunnen daarom niet optimaal en efficiënt worden georganiseerd. Met een visie op de samenwerking wordt er meer transparantie en voorspelbaarheid van handelen naar de bestuurlijke partners gecreëerd wat bijdraagt aan het versterken van het onderling vertrouwen.

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. Dit om niet te verworden tot een “vierde macht” of een technocratie, 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 vernieuwingsgezindheid 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 haar taak kwijten. Uiteraard vraagt het personeel goede opleidings- en groeimogelijkheden zodat zij zich ook in de toekomst bij de gemeente van haar taak zal kwijten.

5.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Operationele kwaliteit

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3 is de ambtelijke organisatie in Montfoort door haar relatief geringe capaciteit kwetsbaar. Een probleem dat veel is aangekaart in de debatten is dat doorstroming voor medewerkers niet goed mogelijk is en dat het HR-beleid bovendien niet goed inspeelt op dit gegeven. In één van de debatten werd bijvoorbeeld gesuggereerd dat de gemeente zich bewust als ‘opleidingscentrum’ voor grotere gemeenten op zou moeten stellen en op die manier hogeropgeleiden aan zich zou kunnen binden. Overigens is de doorstroom in Montfoort (8,9% in 2007) vergelijkbaar met die van gemeenten in dezelfde grootteklasse. Het ziekteverzuim was in Montfoort in 2007 hoger dan gemiddeld (6,41% in Montfoort, 4,7% in vergelijkbare gemeenten), maar is in 2008 gedaald naar 4,9%.

Het meest recente medewerkerstevredenheidsonderzoek heeft uitgewezen dat de sfeer binnen de ambtelijke organisatie goed is. Dit vormt een goede basis om personeel te werven en personeel aan zich te binden. Het gemeentebestuur kan daar een positieve impuls aan toevoegen door een actiever HR-beleid vast te stellen, gericht op meer individuele ontwikkeling van het (menselijk) werkkapitaal.

Partijen die verder van de organisatie afstaan (gemeenteraad, maatschappelijk middenveld en medeoverheden) zijn het over een aantal stellingen oneens met het college van B&W en het MT. Zo constateren de externe partijen meer verstarring binnen de organisatie en zijn zij van mening dat organisatievernieuwing moeilijk van de grond komt in Montfoort.

Toch is de organisatie op dit moment in ontwikkeling. In september 2007 is het sectorenmodel vervangen door het directiemodel. Er is een concernplan opgesteld als handleiding voor de werkwijze binnen de organisatie en een leidraad planning & control voor het managementteam. De doelen van de organisatievernieuwing zijn onder meer om meer integraal, klantgericht, resultaatgericht en samenwerkingsgericht te werken. Een andere ontwikkeling is dat toen de afdeling sociale zaken is ondergebracht bij de gemeente Woerden.

Het integraal werken komt nog niet echt van de grond. Oorzaken die hiervoor genoemd zijn, zijn het samenspel van de organisatie met college en raad (zie volgende subparagraaf) en het gegeven dat sommige afdelingen structureel onderbezet zijn.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Het samenspel tussen gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie is onvoldoende in Montfoort. Opgemerkt wordt dat dit zijn weerslag heeft op het functioneren van de gemeente als geheel en in de beoordeling van externe relaties.

De raad ervaart de organisatie (waarvan de bezetting ondergemiddeld is) als een beperkende factor voor de uitvoering van het raadsprogramma en het college communiceert niet altijd open over de beperkingen van de organisatie. Het MT merkt op dat er vaak geen realistische ambities worden gesteld. Ook worden regelmatig toezeggingen gedaan (door het college, maar ook door henzelf) zonder dat daar een haalbaarheidsstudie aan ten grondslag ligt. Dit werkt negatief door naar de raad en naar de ambtelijke organisatie.

Voorts is door het MT opgemerkt dat ambtenaren in de raad soms persoonlijk worden aangesproken op toezeggingen waarvoor de portefeuillehouder politiek verantwoordelijk is. Wij merken op dat volgens het Gemeenterecht de portefeuillehouder politiek verantwoordelijk is voor toezeggingen en afspraken aan de raad en niet een ambtenaar.

Tot slot kan ook het samenspel van het college met de ambtelijke organisatie nog worden verbeterd. Opgemerkt is dat het college zich regelmatig richt op details. Ook is het gewenst dat portefeuillehouders beter voeling houden met de ambtelijke top als het gaat om toezeggingen aan de raad.

De roluitoefening van de raad heeft in een aantal debatten onder vuur gelegen. Met de invoering van het dualisme maakt de raad amper meer gebruik van de (dossier)kennis van de wethouders, terwijl ze zelf die kennis vaak niet hebben. Ook blijkt dat het dualisme tot gevolg heeft dat afspraken die derden met wethouders maken minder waard zijn dan voorheen omdat de raad er regelmatig iets anders van vindt. In de debatten werd als voornaamste oorzaak hiervoor aangevoerd dat de raad haar kaderstellende rol niet goed oppakt. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat de raad zich teveel met details bemoeit, maar ook dat ze af en toe op eerder genomen beslissingen terugkomt omdat de raad zich soms laat beïnvloeden door een groep inwoners.

B&W kunnen (mede daardoor) onvoldoende hun beleidsvoorbereidende en uitvoerende rol vormgeven. Het ambtelijk apparaat heeft in dat krachtenveld moeite om goede beleidsvoorstellen te schrijven met als ultieme consequentie dat raadsvoorstellen moeten worden herschreven. Dit verstoot ambtelijke efficiëntie (bijvoorbeeld doordat plannings aangepast moeten worden), demotiveert de ambtelijke organisatie en tast het vertrouwen van externen aan.

In het debat met de raad brachten enkele (oppositie)partijen naar voren dat de raad het college juist teveel volgt en zo haar controlerende taak verwaarloost.

Zoals ook opgemerkt bij de rol van Montfoort als bestuur van de gemeenschap (zie hoofdstuk 2.2) wordt interactieve beleidsvorming opgepakt in de gemeente, zoals bij de totstandkoming van de visie voor de binnenstad. Bij de start van grote projecten wordt aan de hand van een checklist beoordeeld of het onderwerp zich leent voor interactieve beleidsvorming.

In het debat met het college kwam naar voren dat burgergericht werken niet overal in de organisatie even zichtbaar is omdat dit persoonsafhankelijk is. Er zou op dat punt nog meer gericht geïnvesteerd kunnen worden om een cultuuromslag te bewerkstelligen.

Weerbaarheid

De belastingdruk is vrij hoog in Montfoort (€733,60; het Utrechts gemiddelde is €657,68), maar in alle debatten kwam naar voren dat de lokale lasten wel in lijn zijn met het (hoge) voorzieningenniveau. De financiële situatie van de gemeente is niet rooskleurig, maar in de begroting 2009-2012 is het financieel perspectief verbeterd ten opzichte van de begroting 2008-2011. De gemeente Montfoort heeft een goede stap gemaakt in het verbeteren van de financiële positie en het afdekken van risico's.

Naast het doorvoeren van ombuigingen heeft de gemeente de algemene reserve ingezet voor de dekking van eenmalige investeringen en het afboeken van activa. Hierdoor is de structurele ruimte toegenomen, maar is anderzijds de algemene reserve in omvang afgenomen. Een belangrijke maatregel in het licht van het verbeteren van de structurele financiële positie is daarnaast het verhogen van de opbrengst onroerende zaakbelastingen met 4,5%, tot en met in ieder geval 2009.

Diverse ontwikkelingen kunnen echter extra lasten voor de gemeente tot gevolg hebben. Het financiële effect hiervan op de gemeentebegroting is nog niet inzichtelijk. Te noemen zijn de kosten van het onderhoud van gebouwen en van de reconstructie van wegen. Montfoort is bezig met het actualiseren van onderhoudsplannen, waardoor de onderhoudslasten volledig in beeld zullen komen. In 2009 zal hierover meer duidelijkheid komen en zal de raad daarin keuzes gaan maken. Daarnaast is voor een aantal initiatieven (uitvoering Visie Binnenstad, huisvestingsplan scholen, dorpsvisie Linschoten, structuurvisie en werkplekconcept stadskantoor) nog geen financiële dekking aangewezen.

Eerder is al opgemerkt dat de ambtelijke organisatie steeds meer prioriteiten moet stellen en dat het lastig is om alle ambities te realiseren met de beschikbare middelen (geld en menskracht). Het is dan ook twijfelachtig of de organisatie voldoende in staat is om nieuwe ontwikkelingen te signaleren en hierop in te spelen en voorbereidingen te treffen voor nieuwe taken. Ook de relatief zwakke financiële positie van Montfoort maakt het lastig om tijdelijk een extra inzet te plegen.

Op de stelling dat Montfoort een aantrekkelijke werkgever is werd wisselend gereageerd. Omdat de organisatie klein is zijn aan de ene kant de doorgroeimogelijkheden beperkt, maar aan de andere kant kunnen medewerkers zich wel op een breed terrein ontwikkelen.

5.3 Subconclusie

De **operationele kwaliteit** van Montfoort in de rol van vernieuwende organisatie is redelijk. De organisatie is in ontwikkeling om te komen tot een meer integrale, klantgerichte, resultaatgerichte en samenwerkingsgerichte werkwijze. Toch is het integrale werken nog niet echt van de grond gekomen. De doorstroming en het ziekteverzuim in de organisatie zijn min of meer vergelijkbaar met gemeenten in dezelfde grootteklasse. Een efficiënte inzet van mensen en geldmiddelen behoeft aandacht omdat de totale omvang van het ambtelijk apparaat onder het gemiddelde ligt en enkele (beleids)afdelingen onderbemend zijn terwijl de bestuurlijke ambities daar redelijk hoog zijn.

Op **beleidsmatig en bestuurlijk** niveau presteert Montfoort onvoldoende. Het samenspel tussen gemeenteraad, college van B&W en de ambtelijke organisatie is een zwak punt in Montfoort. Als aandachtspunten zijn benoemd:

- dat de raad de kaderstellende rol niet goed oppakt en teveel zich bemoeit met de uitvoering (details)
- het college daardoor niet goed de beleidsvoorbereidende en uitvoerende rol kan waarmaken en daarnaast te snel en te veel toezegt zonder overleg met het ambtelijk management
- de ambtelijke organisatie in dat krachtenveld geen goede beleidsvoorstellen kan produceren en daarnaast beter moet aangeven wat ambtelijk haalbaar is.

De inzet op interactieve beleidsvorming is vrij groot in Montfoort, zoals de totstandkoming van de Visie binnenstad heeft laten zien.

De **weerbaarheid** van Montfoort in deze rol, tot slot, is redelijk. De financiële situatie is niet heel goed, maar de laatste begroting zorgt ervoor dat de structurele financiële positie verbetert. Zoals voor veel kleine gemeenten geldt voor Montfoort dat de doorgroeimogelijkheden binnen de ambtelijke organisatie beperkt zijn.

6 Het kunnen en het willen

6.1 Het kunnen

In voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de gemeente Montfoort 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	+/-	-	+/-

Op **operationeel niveau** presteert Montfoort over het algemeen redelijk goed. Vooral in de rol van bestuur van de gemeenschap gaat het goed. Er is veel aandacht voor communicatie met de inwoners en de gemeente heeft een goed zicht op wat er leeft in de gemeenschap.

In de andere rollen gaat het ook vrij goed op dit niveau. In de rol van dienstverlener zijn de vooral de voorzieningen, het onderhoud daarvan en de gestandaardiseerde dienstverlening goed op orde in Montfoort. De gemeente werkt daarnaast op een aantal gebieden (goed) samen met andere gemeenten (bijvoorbeeld op het gebied van de basisregistraties) en is begonnen met een organisatieontwikkelingstraject.

Aandachtspunten zijn onder meer de complexere dienstverlening, het evenwicht tussen halen en brengen in samenwerkingsverbanden, de mate van integraal werken in de organisatie en het HR-beleid, waar onvoldoende ingespeeld wordt op het gegeven dat Montfoort een soort ‘opstap-gemeente’ is voor personeel.

De **beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit** van de gemeente is minder goed. Dit geldt vooral voor de laatste twee rollen, waarvoor een aantal aandachtspunten te benoemen is. Zo is de inbreng van de gemeente in samenwerkingsverbanden niet altijd even goed en lijkt het vertrouwen tussen de partners ook niet altijd even groot. Zorgelijk is daarnaast het samenspel tussen gemeenteraad, college van B&W en de ambtelijke organisatie. Genoemde aandachtspunten zijn onder meer dat de raad niet kaderstellend genoeg werkt, het college te snel en te veel zaken toezegt en dat de ambtelijke organisatie niet op tijd aangeeft wanneer zaken niet gerealiseerd kunnen worden.

In de rollen van de gemeente als bestuur en dienstverlener gaat het beter, maar ook daar zijn er zaken die aandacht behoeven. Positief is dat interactieve beleidsvorming goed wordt opgepakt door Montfoort, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de Visie binnenstad, en dat de gemeente zicht heeft op signalen uit de samenleving. Het management van verwachtingen kan beter: insprekers zijn vaak niet goed op de hoogte van de daadwerkelijke waarde van hun inspraak. In beide rollen is geconstateerd dat er bij majeure projecten relatief veel aandacht is voor individuele zaken. Dit werkt negatief door op de transparantie van de besluitvorming en zorgt ervoor dat de gemeente niet altijd een betrouwbare partner is, bijvoorbeeld doordat er besluiten worden teruggedraaid dan wel aangepast.

Op het niveau van **weerbaarheid**, ten slotte, presteert Montfoort alleen in de rol van vernieuwende organisatie redelijk. Dit komt doordat de financiële situatie steeds beter wordt, zij het dat deze nog steeds niet heel sterk is.

Aandachtspunten op dit niveau zijn (per rol) onder meer dat er weliswaar een visie is voor de binnenstad, maar dat een strategische visie voor de gemeente Montfoort als geheel ontbreekt, wat de betrouwbaarheid niet ten goede komt. Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar om toekomstige ontwikkelingen te volgen en daarop in te spelen. Bovendien is er onvoldoende kaderstelling om de deelname aan samenwerking goed voor te bereiden en de opbrengsten daaruit te toetsen.

6.2 Het willen

Uit het raadsprogramma en de programmabegroting 2009-2012 blijkt dat de ambities van het bestuur van Montfoort, met name in de rollen van bestuur van de gemeenschap en vernieuwende organisatie, vrij hoog zijn.

Ambities van de gemeente in de eerste rol zijn bijvoorbeeld het verbeteren van de communicatie met de inwoners (waarvoor een communicatienota is opgesteld) en het actualiseren van de bestemmingsplannen. Op het gebied van Sociale Zaken zijn onder meer ambities opgenomen over de bestrijding van stille armoede door middel van samenwerken met maatschappelijke organisaties en kerken, het voeren van discussies over het voorzieningenniveau in de kernen en een evaluatie van het subsidiebeleid. Er is een integraal veiligheidsbeleid opgesteld dat erop gericht is om de bewoners van de gemeente Montfoort zich veilig te laten voelen in hun eigen omgeving.

De gemeente heeft tot slot een aantal grote plannen die hetzij in ontwikkeling zijn, hetzij in een vroege fase van uitvoering. Het gaat hier om de Visie binnenstad, het huisvestingsplan scholen, de dorpsvisie Linschoten en de structuurvisie.

De ambities in de rollen van publieke dienstverlener en onderdeel van het bestuurlijk bestel zijn beperkter. Er is een dienstverleningsconcept in ontwikkeling en in zowel het raadsprogramma als de programmabegroting is opgenomen dat op een aantal terreinen verdergaande samenwerking met andere gemeenten gewenst is.

In de rol van Montfoort als vernieuwende organisatie zijn de ambities weer vrij hoog. In 2007 is er een organisatieontwikkelingstraject ingezet om meer integraal, klantgericht, resultaatgericht en samenwerkingsgericht te werken. Een plan voor een werkplekconcept voor het stadskantoor is opgesteld.

Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 is het niet te verwachten dat raad en/of college hun ambities naar beneden bij zullen stellen.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

Het kunnen en het willen van de gemeente Montfoort zijn op dit moment niet goed in evenwicht. Voornaamste oorzaken hiervan zijn dat de bestuurlijke ambities hoger zijn dan dat de ambtelijke organisatie aankan en dat het samenspel van de gemeenteraad, het college van B&W en de organisatie niet altijd goed is.

Ondanks de disbalans gaat er een aantal zaken wel goed in Montfoort. Met name de aandacht voor communicatie met de inwoners is beter geworden (maar nog niet optimaal), en de inzet op interactieve beleidsvorming, de voorzieningen en het onderhoud daarvan worden positief gewaardeerd. Ook de financiële situatie van de gemeente wordt steeds beter. In de ambtelijke organisatie hebben de afgelopen jaren twee ingrijpende veranderingen plaatsgevonden en een derde (het dienstverleningsconcept) staat op stapel. De organisatie, het werkkapitaal, staat het bestuur ter

beschikking om de communicatie met de inwoners verder te verbeteren en mee te werken aan het realiseren van de ambities. Maar daarvoor is van belang dat er een goede verhouding en vertrouwen bestaat tussen raad-B&W-ambtelijk apparaat. De raad dient naast de volksvertegenwoordigende en controlerende rol meer inhoud en aandacht te besteden aan de kaderstellende rol. De raad dient bij het opstellen van strategische plannen en een toekomstvisie voor de gemeente eveneens aandacht te besteden aan prioritering en inzet van middelen (geld en menskracht). B&W worden dan beter in staat gesteld om de beleidsvoorbereiding en –uitvoering te regelen; het ambtelijk apparaat wordt beter in staat gesteld om menskracht efficiënter beschikbaar te stellen en kwaliteit van werken te verhogen.

Op basis van de uitkomsten van de kwaliteitsmeting doen wij de volgende aanbevelingen:

- Verbeter het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.
Dit zal een complex traject zijn, maar de kwaliteit van de besluitvorming sterk kunnen verbeteren. Alledrie de partijen hebben hier een rol in: de raad moet meer kaderstellend opereren en minder op details sturen. Om de kaderstellende rol beter in te vullen kan aan een aantal actiepunten worden gedacht. Bepaal en prioriteer welke onderwerpen belangrijk zijn voor Montfoort en stel daarbij samen het college kaders vast. Daarbij kan gedacht worden aan financiële, beleidsmatige en communicatieve randvoorwaarden.
Uitvoering is van B&W en het ambtelijk apparaat. Het college moet zich beter richten op beleidsvoorbereiding en –uitvoering. Toezeggingen aan de raad dienen realistisch te zijn in overeenstemming met de beschikbare middelen en in afstemming met het ambtelijk management. De college- en raadsvoorstellen kunnen bijvoorbeeld voorzien worden van een uitvoerbaarheidstoets (bijvoorbeeld in termen van capaciteit en financiën).
- Stel een brede toekomstvisie op voor de hele gemeente Montfoort. Hierin zou niet alleen aandacht moeten zijn voor de ruimtelijke, economische en sociale ontwikkeling van de gemeente/gemeenschap, maar ook bijvoorbeeld voor samenwerking met middenveld en de mede-overheden, op zelf doen of uitbesteden, op instroom/doorstroom/uitstroom, etc.
- Verbeter de transparantie van besluitvorming en de betrouwbaarheid en daadkracht van de gemeenteraad.
Als er een besluit is genomen moet er redelijkerwijs vanuit kunnen worden gegaan dat hier niet bij een volgende gelegenheid op teruggekomen wordt. Ook mag verwacht worden dat belangen van individuen niet boven belangen van de gemeenschap gesteld worden.
Een beter uitgewerkte visie (inclusief prioritering, planning en inzet van middelen), waaraan besluiten kunnen worden getoetst, helpt hierbij.
Het zou goed zijn als de tweedaagse sessie met de raad die het college heeft voorgesteld in de programmabegroting (over het ambitieniveau ten aanzien van, onder andere, de Visie binnenstad) concrete resultaten oplevert.
- De inzet van Montfoort op het gebied van communicatie en interactieve beleidsvorming wordt steeds beter maar een aandachtspunt vormt het ‘management van verwachtingen’. Het is belangrijk om vooraf aan de betrokkenen duidelijk te maken wat hun rol is in het proces, wat de gemeente met hun bijdragen gaat doen. Beschrijf het proces van beleidsvorming (wie doet wat en wanneer), de criteria om de input te beoordelen en communiceer de momenten. Daarmee kan worden voorkomen dat belanghebbenden verkeerde verwachtingen hebben en achteraf gaan klagen over het gevolgde proces. En bovendien laat je als gemeente (actief) zien dat hun bijdrage serieus wordt genomen en een plek heeft gekregen in het proces.
- Verminder de ambtelijke/organisatorische kwetsbaarheid van de organisatie. De organisatie in kleinere gemeenten is vanwege de beperkte capaciteit en diverse éénmansposten kwetsbaar. Vaak is er ook weinig ruimte voor specialisatie. In de afgelopen periode zijn al een aantal verbeteringen in gang gezet en de invoering van het dienstverleningsconcept staat op stapel.

Het is belangrijk dat het bestuur keuzes maakt omdat de organisatie niet alles kan doen. Daarnaast kunnen een aantal (strategische) taken in samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd.

Voor andere taken zouden externen kunnen worden ingehuurd. Van belang is daarbij steeds dat de organisatie zelf over voldoende expertise en capaciteit beschikt om taken op een verantwoorde wijze uit te besteden en de uitgevoerde werkzaamheden kan controleren op basis van duidelijke kaders/ opdrachten. Een goede verdeling van mensen en middelen over de organisatie kan hierbij helpen.

- Structureer de samenwerking. Deze aanbeveling ligt in het verlengde van de vorigen. Als een visie/beleid is vastgesteld voor de samenwerking kan de organisatie de benodigde capaciteit efficiënter en structureel organiseren. De vergaderingen kunnen beter worden voorbereid en mogelijk met partners worden afgestemd om een bepaald resultaat te behalen. Daarnaast kan gestructureerd verantwoording worden afgelegd over de samenwerking en de behaalde resultaten.

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’.

De verbeterstrategieën consolideren en/of investeren bieden onvoldoende uitzicht op een bestuurkrachtige gemeente voor de langere termijn. De gemeente kan een duurzame verbetering realiseren door een combinatie van *investeren én samenwerken*.

Geconstateerd is dat de ambities van het bestuur niet altijd in lijn zijn met de beschikbare middelen (geld en menskracht). Bijstelling daarvan of prioriteren kan tot verbetering leiden. Daarnaast is gewezen op de noodzaak van het verbeteren van (en investeren in) het samenspel raad-college-ambtelijke organisatie.

Ook is gewezen op de kwetsbaarheid van de organisatie. Dit kan worden ondervangen door samenwerking. Samenwerking stelt Montfoort in staat om de kwetsbaarheid van de organisatie te verminderen en stelt de gemeente in staat om taken op verantwoorde wijze uit te oefenen. Ook de kwetsbaarheid in termen van onvoldoende strategische capaciteit kan op deze wijze worden ondervangen. Dit vergt wel samenwerking in een intensieve en niet-vrijblijvende vorm.

In het algemeen is het eenvoudiger om voor uitvoerende en ondersteunende taken samen te werken dan voor beleidsmatige taken. Laatstgenoemde taken vereisen een grote mate van overeenstemming van het te voeren beleid tussen de betrokken gemeenten en een goed samenspel / afstemming op ambtelijk niveau. Ook moet er onderling vertrouwen zijn en moeten de betrokken gemeenten een bepaalde vorm van gelijkwaardigheid hebben omdat anders een niet-vrijblijvende samenwerking niet duurzaam kan worden.

Ten slotte wordt opgemerkt dat samenwerking op heel veel terreinen ook veel afstemming en coördinatie met zich brengt. Dit leidt op zich ook tot een vorm van bestuurlijke drukte en de vraag is dan of al die samenwerking dan wel zo efficiënt is.

De projectgroep adviseert de gemeente Montfoort in te steken op duurzame samenwerking en te onderzoeken hoe dit het beste tot stand kan komen.