Sterker Oudewater

(met realistische ambities)

Bestuurskrachtonderzoek gemeente Oudewater 2008

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Bestuurskrachtonderzoek 2008
in opdracht van de gemeente Oudewater

Partners+Pröpper

dr. Igno Pröpper
drs. Govert Schermers
drs. Peggy Hurkmans

Vught, 4 augustus 2008

Colofon

Uitgave
Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Oudewater
Postbus 100
3420 DC Oudewater

Tekst
Partners+Pröpper
Postbus 115
5260 AC Vught
Telefoon: 073-658 70 80
Fax: 073-658 70 81
E-mail: info@partnersenpropper.nl
Internet : www.partnersenpropper.nl

Foto's: Gemeente Oudewater en Partners+Pröpper.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

4 augustus 2008

Inhoud

1 Kern van het onderzoek 7

1.1 Karakter van het onderzoek 7

1.2 Centrale conclusie: Bestuurskracht Oudewater is voldoende en beter dan in het recente verleden 9

1.3 Conclusies bestuurskracht 2008: resultaten 11

1.4 Conclusie bestuurskracht 2008: processen 12

2 Profiel van de gemeente Oudewater 14

3 Bestuurskracht: Opgaven en resultaten 18

3.1 De algemene situatie van de gemeente 18

3.2 Opgaven en resultaten in termen van maatschappelijke effecten 21

3.3 Opgaven en resultaten in termen van uitvoeringsprestaties 23

4 Bestuurskracht: Processen 27

4.1 Voldoen aan bestuurlijke voorwaarden 27

4.2 Kwaliteit van regie en sturing 48

4.3 Bandbreedte in bestuurskracht 49

5 Opgaven voor de toekomst en benodigde bestuurskracht 61

5.1 Opgaven en ambities 61

5.2 Benodigde bestuurskracht 64

6 Aanbevelingen 66

6.1 Processen en bestuurlijke voorwaarden 66

6.2 Bestuurlijke vormgeving 72

Bijlage 1: Vraagstelling, onderzoeksmodel en -opzet 74

Bijlage 2: Diverse benchmarkgegevens gemeente Oudewater 77

Bijlage 3: Wettelijke taken gemeente 83

Bijlage 4: Afwegingskader bestuurlijke vormgeving 85

Bijlage 5: Literatuur en schriftelijke stukken 93

Bijlage 6: Lijst van respondenten 96

Bijlage 7: Samenstelling van de Werkgroep 98

1 Kern van het onderzoek

Centrale vraag van dit bestuurskrachtonderzoek is: "In welke mate realiseert de gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen haar bestuurlijke en maatschappelijke opgaven? De belangrijkste aanleidingen van dit onderzoek zijn:

a De uitvoering van taken in relatie tot de zelfstandigheid van Oudewater als gemeente krijgt aandacht in het bestuursprogramma 2006-2010.[1]
b De Rekenkamercommissie Triangel plaatst in december 2006[2] kanttekeningen bij de sturing op en aandacht voor gemeenschappelijke regelingen en samenwerking met andere gemeenten.
c De gemeenteraad van Oudewater uit in een besloten vergadering van de gezamenlijke gemeenteraden van Montfoort, Lopik en Oudewater (begin 2007) de wens tot het houden van een bestuurskrachtonderzoek alvorens er besluitvorming kan plaatsvinden over samenwerking.

De gemeente wil weten welke verbeterpunten zichtbaar zijn en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de bestuurskracht te versterken. De gemeente heeft Partners+Pröpper gevraagd het bestuurskrachtonderzoek hiertoe uit te voeren.

1.1 Karakter van het onderzoek

Bestuurskrachtonderzoek is geen externe inspectie, maar is gericht op leren met behulp van een kritische blik van een buitenstaander. De opgaven en ambities van gemeente Oudewater vormen daarbij een belangrijk uitgangspunt. Als opgaven ziet de gemeente:

a De wettelijke taken.
b De opgaven in het kader van het bestuursprogramma 2006-2010.
c De 'spontane' opgaven vanuit de raad en vanuit andere overheidsorganen.
d Het handhaven van een gewenst maatschappelijk voorzieningenniveau (zowel sociaal als infrastructureel).

De vraag of zaken bij andere gemeenten beter of slechter gaan, is daarbij minder relevant en vormt in dit onderzoek geen thema.

Wij omschrijven bestuurskracht als:

> *Het vermogen van het gemeentebestuur (of van de gemeenschap als geheel), om de zelf en/ of extern gestelde opgaven ten aanzien van beleid en dienstverlening (goed) uit te voeren. De opgaven zijn hiervoor genoemd.*

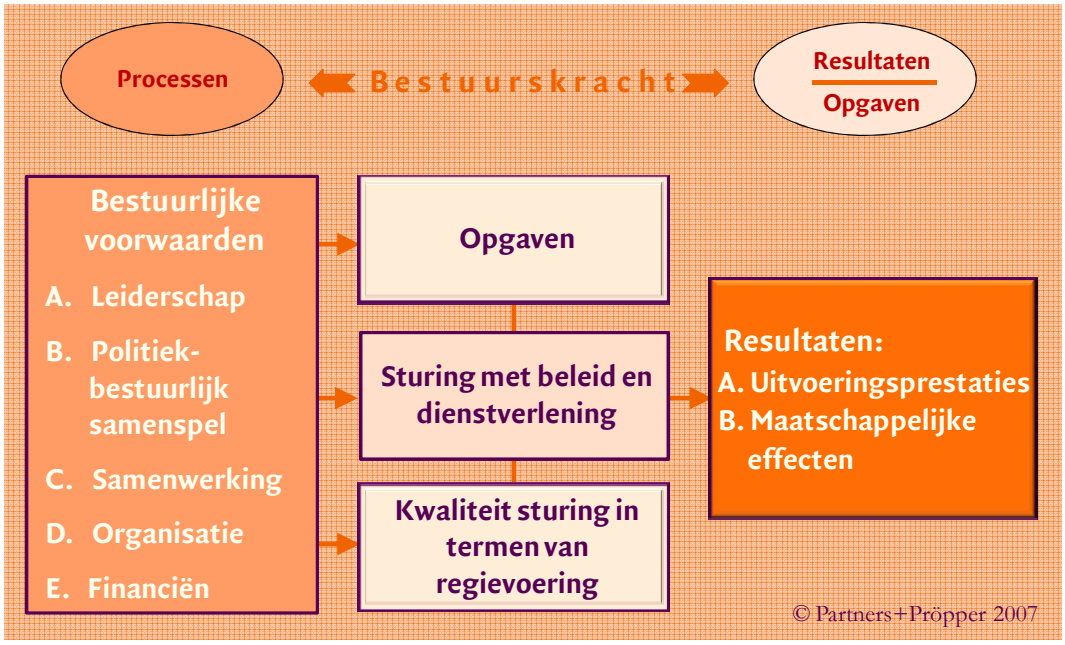
Dit onderzoek richt zich primair op de bestuurskracht van het *gemeentebestuur*. Het gemeentebestuur omvat de drie bestuursorganen: raad, college en burgemeester *inclusief* hun ambtelijke ondersteuning. Bestuurskracht valt af te meten aan twee punten:

---

[1] Voor een zorgzame en sociale samenleving en een betrouwbaar en ondernemend bestuur in Oudewater
[2] De Driehoeksrelatie: Onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen

1 **De feitelijke resultaten** die het gemeentebestuur realiseert in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten van beleid en dienstverlening in het licht van zelf gestelde en opgelegde opgaven.
2 **De bestuurlijke processen** – als middel om deze resultaten te bereiken: de feitelijke inzet van beleid en dienstverlening én bestuurlijke voorwaarden, zoals het politiek-bestuurlijke leiderschap, het politiek-bestuurlijke samenspel, de samenwerking met partijen uit de samenleving (lokaal en bovenlokaal), de kwaliteit en omvang van de ambtelijke organisatie (en van het uitbestede werk) en de financieel-economische basis.

We vertalen de onderzoeksopzet in het onderstaande onderzoeksmodel (figuur 1.1). In bijlage 1 geven we een nadere toelichting op het model.



Figuur 1.1: Algemeen onderzoeksmodel voor bestuurskrachtmeting.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich op de periode 2005-2007 met een doorkijk naar de komende jaren (2010). Om een aanvullende indruk van de bestuurskracht te krijgen zijn vier dossiers apart onderzocht. De dossiers zijn door de Werkgroep[3] voor dit onderzoek gekozen. Het betreft twee dossiers die het meest succesvol zijn en die een indicatie geven van de bovengrens van de bestuurskracht van gemeente Oudewater en twee dossiers die het minst succesvol zijn en een indruk geven van de ondergrens van bestuurskracht (zie paragraaf 4.3). Bronnen voor dit onderzoek vormen dossieronderzoek en interviews/groepsgesprekken met raadsleden, bestuurders, ambtenaren en regionale managers/bestuurders. Bewust is er voor gekozen inwoners en maatschappelijke

[3] Zie bijlage 6: Bestaande uit mw. M.C.A.A. Ruigrok-Verreijt (burgemeester), mr. P.E. Holtrigter (gemeentesecretaris), A. den Boon (sectorhoofd Bestuur en Bewonerszaken), J.W. van Wijngaarden (raadslid). In een later stadium is de heer A. van den Herik (communicatieadviseur) toegevoegd aan de Werkgroep.

organisaties uit Oudewater op dit moment niet in het onderzoek te betrekken. Reden is de recente negatieve beeldvorming over de gemeente in relatie tot het IHO-dossier.[4]
In de bijlagen geven we een toelichting op de onderzoeksaanpak, de respondenten en bestudeerde schriftelijke stukken.

1.2 Centrale conclusie: Bestuurskracht Oudewater is voldoende en beter dan in het recente verleden

De situatie voor Oudewater moet bezien worden vanuit het ontwikkelingsperspectief waar de gemeente zich nu in bevindt. De bestuurskracht van het gemeentebestuur is voldoende. Gerelateerd aan de typen opgaven is de bestuurskracht als volgt:

- de uitvoering van wettelijke taken en het voorsorteren op nieuwe wettelijke taken, is goed;
- de uitvoeringsprestaties in het kader van het bestuursprogramma zijn beperkt;
- de uitvoering van 'spontane opgaven' is voldoende; deze zijn bovendien in aantal en impact beperkt;
- het handhaven van de maatschappelijke voorzieningen is beperkt.

Om een aanvullende indruk te krijgen van de bestuurskracht, zijn vier dossiers apart onderzocht. Ook hieruit blijkt dat de bestuurskracht in Oudewater gemiddeld voldoende is. De ondergrens van bestuurskracht blijkt op basis van deze dossiers beperkt, de bovengrens is goed.

Ondanks een bij het bestuursakkoord voorgenomen tempering van ambities, laat het gemeentebestuur nog steeds veel en een grote diversiteit aan ambities zien. Er is een discrepantie tussen deze ambities op basis van het bestuursakkoord en de mogelijkheden op basis van de bestuurlijke voorwaarden.

De bestuurskracht van de gemeente is door het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs ernstig ontregeld geraakt: de verhoudingen tussen politiek, bestuur, ambtelijke organisatie en de samenleving zijn in de periode 2005 tot medio 2007 onder spanning komen te staan. Ook in financiële zin heeft het IHO een claim op het toekomstige 'huishoudboekje' gelegd.

De gemeente heeft *zelf* geconstateerd dat een aantal verbeteringen mogelijk is en daartoe een aantal zinvolle maatregelen geformuleerd. Wij zien dat daarmee de bestuurskracht toeneemt. Op nagenoeg alle bestuurlijke voorwaarden is de situatie aan de beterende hand. Vanuit de wijze waarop de gemeente nu omgaat met nieuwe wettelijke taken, verwachten wij dat ook toekomstige wettelijke taken vanuit de decentralisatieimpuls door de gemeente goed kunnen worden opgepakt. Ten aanzien van de andere opgaven hebben verbeteringen op verschillende manieren een impuls nodig (zie hoofdstuk 6).

[4] Integrale Huisvesting Onderwijs

De score van gemeente Oudewater op het onderzoeksmodel (figuur 1.1) vatten we samen in onderstaande kwaliteitsmatrix (figuur 1.2).

Processen

	- -	-	v	+	++
Leiderschap			X		
Politiek-bestuurlijk samenspel		X			
Samenwerking			X		
Organisatie			X		
Financiën		X			

Resultaten
Opgaven

			- -	-	v	+	++
Uitvoerings-prestaties	Dienstverlening				X		
	Beleid	Wettelijke taken				X	
		Bestuursprogramma		X			
		Spontane opgaven			X		
		Mtsch. voorzieningen		X			
Maatsch. resultaten	Dienstverlening				X		
	Beleid	Wettelijke taken			?		
		Bestuursprogramma			?		
		Spontane opgaven			?		
		Mtsch. voorzieningen			?		

Figuur 1.2: Matrix processen en resultaten bestuurskrachtonderzoek

Toelichting bij figuur 1.2:

Bovenstaande overzichten geven een beeld van de bestuurskracht, waarin wij in de hoofdtekst de volgende typering hebben opgenomen:

- -: Zeer beperkt

- -: Beperkt

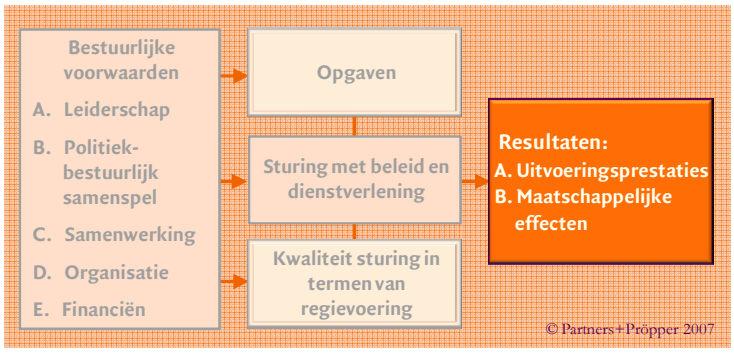
v: Voldoende

- -: Goed

- -: Zeer goed

Bij maatschappelijke resultaten is onder 'beleid' geen score gegeven ('?'). De reden is dat de maatschappelijke effecten voor een belangrijk deel onbepaald zijn als gevolg van het ontbreken van evalueerbaar beleid en ontbreken van informatie (beleidsevaluaties).

1.3 Conclusies bestuurskracht 2008: resultaten



(1) Wonen in de gemeente Oudewater is prettig

Het is prettig wonen in de gemeente Oudewater. Uit diverse onderzoeken blijkt dat inwoners over het algemeen goed oordelen over het wonen in Oudewater. Het sociale klimaat, de veiligheid, voorzieningen en de cultuurhistorie in de gemeente scoren goed. De bestuurskracht is voldoende gezien de over het algemeen redelijke situatie in de gemeente Oudewater: een deel van de problematiek van de gemeente is beteugeld maar van de restproblematiek is de impact en urgentie nog tamelijk groot. Deze problemen raken burgers in meer of mindere mate, zij zijn redelijk tevreden.

(2) Over de waardering van de bijdrage van de gemeente hierin bestaat geen recente informatie

De laatste gegevens over de klanttevredenheid dateren van 2004. In 2004 is dit voldoende ("redelijk"). Anno 2008 is alleen wat betreft de tevredenheid over digitale dienstverlening informatie beschikbaar. De tevredenheid over de website en het digitale verkeer is beperkt.

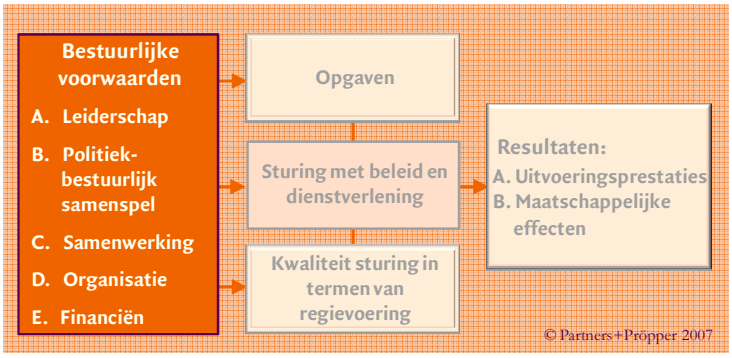
(3) De bestuurskracht is deels onbepaald

De bestuurskracht is gedeeltelijk onbepaald:

- Er zijn onvoldoende expliciet gestelde opgaven in termen van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid. Criteria om de resultaten van het beleid aan af te meten zijn in die zin niet bepaald.
- De uitvoeringsprestaties, gerelateeerd aan de opgaven zoals de gemeente die stelt, varieren van beperkt tot goed. De uitvoering van wettelijke taken is goed, die van de 'spontane' opgaven voldoende en van het bestuursakkoord en handhaving van het voorzieningenniveau beperkt. . Er is een discrepantie tussen deze ambities op basis van het bestuursakkoord en de mogelijkheden op basis van de bestuurlijke voorwaarden.
- Er is beperkt zicht op maatschappelijke effecten en resultaten als gevolg van beperkte of ontoereikende verantwoordingsinformatie. Bestaande informatie geeft geen of onvoldoende inzicht in de resultaten en maatschappelijke effecten (Programmaverantwoording en beleidsevaluatie). De gemeente heeft hierdoor te weinig zicht op de consequenties van het eigen beleid.

Als gevolg hiervan is onduidelijk wat ontwikkelingen en oorzaken zijn van de situatie in Oudewater *buiten* de invloedssfeer van het gemeentebestuur en wat de inzet en bestuurskracht is van partijen uit de samenleving. De toegevoegde waarde van het gemeentebestuur is hierdoor wat betreft de resultaten moeilijk te bepalen.

1.4 Conclusie bestuurskracht 2008: processen



(A) Politiek-bestuurlijk leiderschap

Het politiek-bestuurlijk leiderschap is voldoende (bandbreedte beperkt tot goed). Wij baseren dat op de aspecten 'krachtige en capabele bestuurders' en het doorhakken van knopen die als voldoende te typeren zijn. Besturen vanuit een strategische visie en eenheid en continuïteit van leiderschap zijn beperkt.

(B) Politiek-bestuurlijk samenspel

Het politiek-bestuurlijk samenspel varieert van beperkt tot voldoende. De kaderstellende en controlerende rollen van de raad komen nog onvoldoende uit de verf en in de rol van

'volksvertegenwoordiging' is er een disbalans tussen opkomen voor het algemeen belang en bijzondere belangen. Het samenspel raad-college is beperkt. Het samenspel tussen college en organisatie is voldoende.

(C) Samenspel bestuur en samenleving

Het samenspel met de samenleving is over het algemeen voldoende, met de regio over het algemeen beperkt.

De gemeente Oudewater beschikt over een actief verenigingsleven en betrokken inwoners. Dat biedt een vruchtbare bodem voor samenwerking met burgers. Het samenspel met de samenleving is onder andere vorm gegeven via het vrijwilligersbeleid, een vrijwilligerscentrale en het gemeentelijk communicatiebeleid. Burgerparticipatie en interactief beleid zijn beperkt tot voldoende vorm gegeven. Er is nog geen sprake van een voor de gemeente herkenbare methode van werken voor burgerparticipatie; interactieve trajecten vinden nog overwegend plaats op projectbasis. Politieke keuzes zijn nog weinig inzet van burgerparticipatie.

De samenwerking in de regio krijgt steeds meer gestructureerd vorm. Op dit moment ontbreekt het de gemeente echter, ondanks een actieve bijdrage in de regio, aan een integrale en gedeelde visie op haar eigen positie in de regio en daarmee op regionale samenwerking. Het bestuur stelt zich in de regio naar het oordeel van die regio, te eigenzinnig en afhoudend op en geeft geen helder beeld over met wie, met welk doel, op welk niveau (strategisch, tactisch, operationeel) met welke middelen e.d. wordt samengewerkt. Het is onduidelijk wat de oriëntatie van de gemeente is: kijkt het bestuur naar Woerden (over het grensgebied van Montfoort heen), naar het Samenwerkingsverband Utrecht-West (SUW), naar de Groene Driehoek-gemeenten (Montfoort, Lopik en Oudewater) of alle richtingen? De gemeente heeft ook weinig zicht op de kosten en baten van regionale samenwerking in termen van inzet en rendement.

(D) Kwaliteit en omvang ambtelijke organisatie/uitbesteed werk

De organisatie is voldoende (bandbreedte beperkt tot goed). De organisatie is in voldoende mate in staat bedrijfsmatig zijn taken uit te voeren. Op gebied van doelmatig werken zijn er nog verbeterslagen te maken. Op gebied van leiding/personeel en organisatie is de situatie momenteel voldoende. De interne beheersing is goed ontwikkeld, zij het dat de P&C-*documenten* qua verantwoording sterk verbeterd dienen te worden. Er zijn veel ontwikkelingen gaande om de organisatie te versterken, waardoor wij denken dat deze –mits ze worden doorgezet- aan kracht kan winnen. Een aandachtspunt blijft de kwalitatieve en kwantitatieve zwaarte van de organisatie, waardoor bijvoorbeeld voor regievoering op zwaardere beleidsdossiers, projecten en programmamanagement te weinig capaciteit en kwaliteit in huis is.

De gemeente Oudewater wordt als werkgever over het algemeen als prettig ervaren. Er worden veel voordelen genoemd van het werken bij een kleine gemeente, de sfeer wordt als prettig ervaren. Over de feitelijke situatie bestaan echter vooral indrukken, er is geen systematisch en empirisch inzicht, zoals een medewerkerstevredenheidsonderzoek.

(E) Financieel economische basis

De financieel economische basis van de gemeente is beperkt, zij het dat de situatie van de gemeente de laatste jaren licht verbeterd is en nu gematigd positief. Met name het weerstandsvermogen van de gemeente is relatief laag. De gemeente is voor wat betreft de totale woonlasten een van de duurdere gemeenten in de provincie, maar heeft een relatief lage OZB.

2 Profiel van de gemeente Oudewater

De gemeente Oudewater ligt tussen Utrecht en Gouda, op de grens tussen de provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht. Tot 1970 was Oudewater een deel van Zuid-Holland, tegenwoordig hoort de gemeente bij de provincie Utrecht.[5] De gemeente is in zijn huidige vorm ontstaan na de laatste herindeling in 1989. De gemeente bestaat uit de voormalige gemeentes Hoenkoop en Snelrewaard, de dorpen Papekop en Hekenkop en de stad Oudewater. De gemeente is opgedeeld in de wijken Papekop, Hekendorp, Snelrewaard, Bredeijk, Binnenstad, De Noort Syde I en II en Klein Hekendorp en Hoenkoop.

De gemeente ligt in het Groene Hart, aan de monding van de rivier de Lange Linschoten in de Hollandsche IJssel. Deze gunstige ligging maakte dat Oudewater begin 12de en 13de eeuw uitgroeide tot een bescheiden handelscentrum met een kleinstedelijk voorkomen. Oudewater is het oudste stadje in het Groene Hart. Als middeleeuws stadje kent zij een rijke historie, ook in haar buitengebied. Dit is duidelijk terug te zien in haar monumenten, archeologie en het landschap. De monumentale binnenstad is voor een groot deel tot beschermd stadsgebied verklaard en heeft 140 gemeentelijke monumenten en 164 rijksmonumenten.

De Heksenwaag in Oudewater

Bevolking en volkshuisvesting

Op 1 januari 2008 telde de gemeente Oudewater 9.975 inwoners op een oppervlakte van 40,17 km^2 (248 inwoners per km^2).[6] De bevolkingsdichtheid is relatief laag in vergelijking met het landelijk gemiddelde (486 inwoners per km^2 in 2008) en het gemiddelde in de provincie Utrecht (807 inwoners per km^2). Het aantal jongeren onder $\leq$17 jaar ligt op het gemiddelde van de provincie Utrechts (24%). Het percentage ouderen $\geq$ 55 jaar ligt 1% (27%) boven het gemiddelde van de provincie (26%).

---

5 Zie www.oudewater.nl; http://nl.wikipedia.org/wiki/Oudewater; www.googlemaps.com; Centraal Bureau voor de Statistiek.

6 Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg / Heerlen.

Jaar	Aantal inwoners absoluut	Bevolkingsdichthheid (aantal inw./km2)
2004	9.795	244
2005	9.947	248
2006	9.941	247
2007	9.953	248
2025	10.216 (prognose[7])	255

Tabel 2.1: Inwonersaantallen gemeente Oudewater

Op gebied van wonen (uitgaven woningbouwexploitatie per inwoner, nieuwbouwwoningen, verhuismobiliteit en het aantal mensen dat zich vestigt in de gemeente) scoort de gemeente gemiddeld tot laag. De gemiddelde woningwaarde in de gemeente is relatief hoog ten opzichte van andere Nederlandse gemeenten (zie bijlage 2). Ten aanzien van de woningbouwproductie nam de gemeente in 2005 en 2006 een relatief lage positie in, in 2007 stijgt de positie.

Ruimtelijk beleid

De Noort Syde

Oudewater wil haar open polderlandschap handhaven en verbeteren. De gemeente ondersteunt het streven van het rijk om het Groene Hart de status van Nationaal Landschap te geven. De vitaliteit van het buitengebied wil de gemeente binnen dit kader behouden en ontwikkelen. De gemeente beschikt over actuele bestemmingsplannen voor nagenoeg de hele gemeente.

Infrastructuur & openbaar vervoer

Bereikbaarheid is vanwege de toenemende verkeersintensiteit een belangrijk thema. De gemeente ligt aan de provinciale weg N228, de hoofdverkeersontsluiting van Oudewater wordt gevormd door de A12. De gemeente wil dat de aansluiting van de provinciale weg op de snelweg optimaal wordt benut voor een betere doorstroom en een optimale verkeersveiligheid. De gemeente is met het openbaar vervoer bereikbaar, zij het alleen per bus. De gemeente geeft in 2005 en 2007 ten opzichte van andere gemeenten per inwoner relatief *veel geld uit aan de aanleg en onderhoud wegen, straten en pleinen*. In 2005 staat zij hiermee op plek 3 (van de 406 gemeenten waarvan gegevens bekend zijn) en in 2007 op plek 14 (van de 397; zijnde € 227 per inwoner, versus gemiddeld € 143 landelijk), zie bijlage 2. Dit is in strijd met de beleving van de Veiligheidsmonitor 2008, waarin is aangegeven dat slecht onderhoud van wegen, bermen en groen volgens de respondenten aan dat onderzoek prioriteit moet krijgen.

[7] Kerngegevens provincie Utrecht 2008.

Monumenten

Sint Michaëlskerk

Oudewater heeft 140 gemeentelijke monumenten en 164 rijksmonumenten. Oudewater was in de 16e en 17e eeuw een belangrijke producent van touw. De touwfabriek staat nog steeds in Oudewater en is het oudste nog bestaande familiebedrijf van Nederland. Het bedrijf bestaat sinds 1545.

Een ander belangrijk Oudewaters monument is De Heksenwaag. Al in de 17e eeuw vond hier weging plaats van mensen die werden beschuldigd van toverij.

In Oudewater staat daarnaast de Grote- of Sint Michaëlskerk. De kerktoren heeft een zadeldak wat stamt uit 1300. Buiten Friesland zijn deze kerken vrij uniek.

Sociaal beleid en werk & inkomen

Oudewater heeft naar mening van de gemeente een rijk verenigingsleven. Vele verenigingen zijn actief op het gebied van welzijn, cultuur en sport. De gemeente beschikt ook over een eigen zwembad en een aantal sportvoorzieningen.
Oudewater kent in 2005 en 2006 een klein percentage arbeidsongeschikten, niet werkende werkzoekenden, WW-uitkeringen en bijstanduitkeringen ten opzichte van andere gemeenten. De toe- en afname van de WW-uitkeringen verandert in die jaren wel percentueel sterk ten opzichte van andere gemeenten. In 2005 staat de gemeenten op plek 11 en in 2006 op plek 25. De inwoners van de gemeente Oudewater hebben over het algemeen een hoger inkomen (op de gemeentelijke inkomensladder van het CBS scoort Oudewater een index van 111, Nederland = 100; Oudewater krijgt daarmee landelijk de 69e plaats voor het gemiddeld inkomen per huishoudenslid).

Economische zaken

De gemeente huisvest een beperkt aantal middenstanders in de binnenstad (circa 40). De werkgelegenheid in de gemeente is relatief hoog voor de kleine gemeenten maar onder het provinciale gemiddeld. Er zijn in Oudewater 3.345 arbeidsplaatsen (0,34 arbeidsplaatsen per inwoner; onder het gemiddelde per inwoner voor de provincie van 0,47). Handel en transport is de grootste werkgever in de gemeente (36,4 %), gevolgd door industrie en bouw (24,1%). De uitgaven voor economische zaken per inwoner zijn in de gemeente laag vergeleken met andere gemeenten in de jaren 2005, 2006 en 2007. Het aantal bedrijven in de gemeente stijgt in dezelfde jaren, maar relatief minder snel dan in andere gemeenten. Het aantal uitgeefbare hectare bedrijventerrein is 0 ha oftewel er is geen ruimte aan bedrijventerreinen uit te geven.

Veiligheid

Oudewater is een veilige gemeente. In 2005 en 2006 neemt Oudewater ten opzichte van andere gemeenten een lage (lees veilige) positie in op het gebied van openbare orde en veiligheid. Alleen het aantal geregistreerde autodiefstallen en het aantal verkeersongevallen scoren minder goed dan andere veiligheidsaspecten in de gemeente. Op de AD-Misdaadscoremeter 2007[8] neemt de gemeente de 292ste plaats in Nederland in. Dit is slechter dan in 2006 (404de plaats). Op 4 aspecten scoort Oudewater volgens het AD slechter dan het landelijke gemiddelde (autodiefstal 9,05/10.000 inwoners versus landelijk 8,59; woninginbraak 42,21 versus landelijk 38,97/10.000 inwoners, vernielingen van openbare gebouwen 9,05 versus landelijk 6,99/10.000 inwoners en flessentrekkerij 1 versus landelijk 0,46/10.000 inwoners). Uit de Veiligheidsmonitor 2008 blijken hondenpoep en rommel, vernielingen en overlast van jongeren de belangrijkste issues in Oudewater. In 2004 was vernieling al nummer één voor wat betreft onderwerpen waar de gemeente meer aandacht aan zou moeten besteden (zie burgerklant-tevredensheidsonderzoek 2004).

Politiek

De volgende tabel brengt het stemgedrag van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen in kaart. Het opkomst percentage in 2006 lag op circa 64% (landelijk 58,2%).

Jaar	Aantal stemmen		Aantal zetels
	2002	2006	
CDA	1.408	1.405	4
VVD	608	1.167	3
De Onafhankelijken	1.748	877	2
PvdA	382	632	2
ChristenUnie	609	522	2
D66	0	130	0

Tabel 2.2: Politieke verhoudingen binnen de gemeente Oudewater; Bron: website gemeente

CDA en VVD vormen thans het college van Oudewater; beide wethouders hebben officieel ieder een 0,7 FTE-functie. Burgemeester is mevrouw Ruigrok-Verreijt. Deze laatste heeft naast de burgemeesterportefeuille (Openbare orde en veiligheid, Brandweer) ook een aantal beleidsonderwerpen in portefeuille (Toerisme/cultuur/jumelage), Intergemeentelijke samenwerking en middelenfuncties (Personeel en Organisatie/Automatisering, Informatievoorziening en Communicatie) en Wijkbeheer.

[8] Per gemeente wordt de score bepaald door de positie van 12 veel voorkomende delicten die iedereen kunnen overkomen. Autodiefstal, bedreiging, mishandeling, overval, straatroof en woninginbraak tellen dubbel zo zwaar mee, de overige 6 zijn autoinbraak, diefstal uit box/garage/schuur/tuinhuis, diefstal brom-en snorfiets, oplichting, vernieling auto en zakkenrollen.

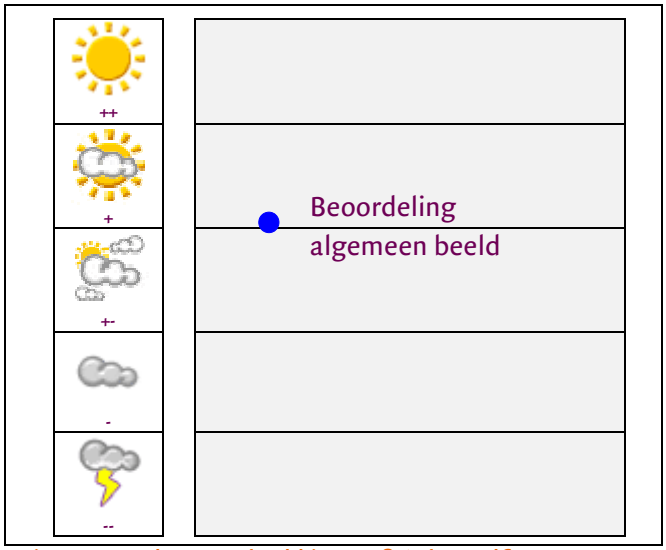
3 Bestuurskracht: Opgaven en resultaten

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag: Welke opgaven heeft het gemeentebestuur gesteld en realiseert de gemeente deze vervolgens?

3.1 De algemene situatie van de gemeente

In dit onderzoek zijn raadsleden, collegeleden, ambtenaren en sleutelpersonen gevraagd om de huidige situatie van Oudewater te beoordelen. Bijgaande figuur is gebaseerd op de scoreformulieren voor *het algemeen beeld* (figuur 3.1).

Typering huidige situatie
Respondent in interview: "Overall gaat het best goed. Aandachtspunt is dat er een spanning zit op wat de gemeente aankan. Er is weinig rek".

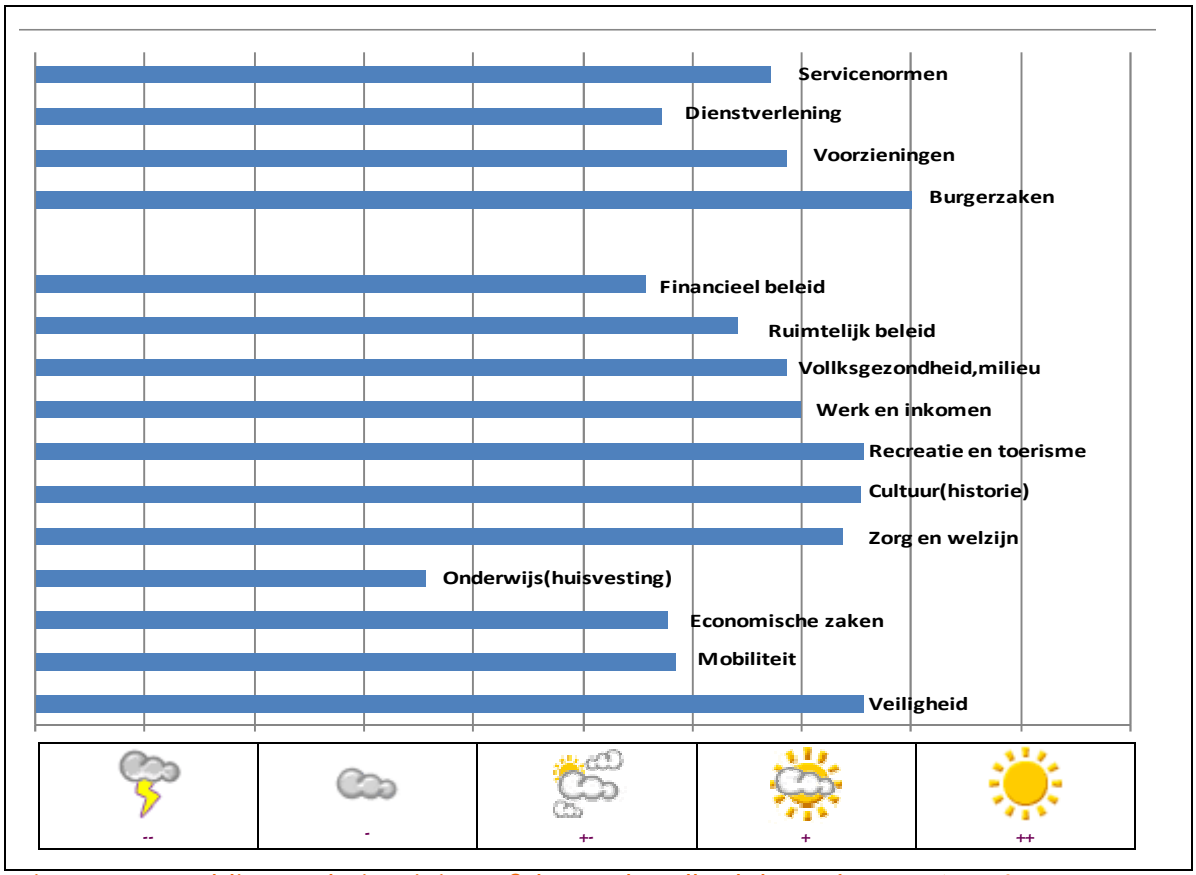


Figuur 3.1: Algemeen beeld in 2008 (o.b.v. zelfscore 11 respondenten- raadsleden, collegeleden, ambtenaren)

De algemene beoordeling van de situatie van de gemeente volgens respondenten zit precies tussen voldoende en goed in. Dit betekent: een deel van de problematiek van de gemeente is beteugeld maar van de restproblematiek is de impact en urgente nog tamelijk groot. Deze problemen raken burgers in meer of mindere mate, zij zijn redelijk tevreden.

Figuur 3.2 geeft aan wat deze respondenten doorgaans positief/negatief beoordelen vanuit de inzet van het gemeentebestuur. Het meest positief worden beoordeeld de Burgerzaken, 'veiligheid', 'recreatie en toerisme' en 'cultuurhistorie'. Negatieve uitschieters zijn 'onderwijs(huisvesting)', (financieel) beleid en bestuur, en 'dienstverlening'.

Opvallend is dat het gemiddelde op basis van de beleids- en dienstverleningsopgaven (figuur 3.2) *hoger* uitpakt dan de (via andere vragen geïnventariseerde) algemene beoordeling van de situatie (figuur 3.1). Kennelijk wegen de negatieve punten gevoelsmatig zwaarder mee.



Figuur 3.2: Beoordeling van de situatie in 2008 door raads-, collegeleden, ambtenaren (N=14)

Beleidsopgaven

1 Veiligheidsbeleid waaronder openbare orde, criminaliteit, verkeersveiligheid, rampenplannen, brandbestrijding, hulpverlening, handhaving.
2 Verkeer, wegen- en mobiliteitsbeleid waaronder lokale en regionale bereikbaarheid, openbaar vervoer, fiets- en wandelpaden, kwaliteitsniveau bestrating binnenstad, integraal waterplan.
3 Economische zaken, werkgelegenheidsbeleid en ondernemersklimaat: waaronder (revitalisatie) bedrijven- en kantorenterreinen, bedrijfsverzamelgebouw, agrarische bedrijven
4 (Huisvesting) onderwijs
5 Zorg en Welzijn, jeugd- en ouderenbeleid, inclusief sport, recreatie, speelvoorzieningen, kinderopvang en peuterspeelzalen, medische voorzieningen, mantelzorg
6 Cultuur(en –historie), monumentale binnenstad, Muziekkoepel
7 Recreatie en toerisme, inclusief fiets-, wandel- en vaarroutes
8 Werk en inkomen, sociaal beleid en kwetsbare groepen, waaronder WSW, inburgering, vrijwilligerswerk, gehandicaptenbeleid
9 Volksgezondheid inclusief milieubeleid, afvalzorg en -inzameling, milieubewust handelen, voorbereiding op WABO
10 Ruimtelijk beleid, volkshuisvesting, openbare ruimte, waaronder groenvoorziening, actualisatie bestemmingsplannen, uitbreiding,'stedelijk' gebied, buitengebied
11 Financieel beleid en bestuur, waaronder begrotingsbeleid, transparant besturen, burgerparticipatie, communicatiebeleid, inzet op regionale samenwerking.

Dienstverleningsopgaven

1 Burgerzaken, zoals verstrekken paspoorten, rijbewijzen, aangiftes etc.
2 Gemeentelijke sociale voorzieningen, uitleenpost bibliotheek, Cultuurhuis, zwembadcomplex, skeeler- en landijsbaan
3 Elektronische/digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven, één loket, b.v. in kader van WABO
4 Voldoen aan diverse algemene servicenormen, waaronder vergunningverlening, beantwoording brieven, klachtbehandeling, afhandeling bezwaarschriften, (telefonische) bereikbaarheid

Beoordeling wonen in de gemeente Oudewater

Over het algemeen zijn respondenten in het onderzoek tevreden over het wonen in de gemeente Oudewater. De kleinschaligheid van de gemeente spreekt velen aan, al wordt het ook als "dorps" ervaren. Het voorzieningenniveau wordt als goed ervaren (sporthal, tennisbanen, zwembad etc.). Dit beeld wordt ook door feiten gestaafd. Wij maken dit op uit:

1. *Klanttevredenheidsonderzoek* (april en mei 2004).
   Hieruit blijkt dat 87% met goed tot uitstekend oordeelt over het wonen in de gemeente. 73% voelt zich redelijk tot zeer betrokken bij de gemeente; het gemiddelde rapportcijfer dat in 2004 wordt gegeven is een 6,9 (in 2001 7,1).
2. Schriftelijke gezondheidsenquête van de GGD-Midden Nederland (*Gezonde kijk op volwassenen*, 2004).
   Hieruit blijkt dat Oudewaternaren zich in ruime meerderheid gezond voelen. De gezondheidssituatie van Oudewaternaren tussen 25 en 55 jaar wijkt niet af van het landelijke en regionale beeld, op sommige punten is het beter (lager percentage rokers, te verwaarlozen drugsgebruik, weinig voorkomende 'psychische klachten' als burn-out). Oudewaternaren zijn zeer tevreden over de buurt waar zij wonen en waarderen de sociale cohesie. Ook voelt men zich veilig. In Oudewater is men tevreden over de bereikbaarheid van de dienstverlening door de huisartsen.
3. *De beste gemeenten 2007*.
   Op de lijst van beste gemeenten zoals Elsevier die heeft onderzocht, staat Oudewater in 2007 op de 148e plaats., in 2008 is Oudewater gestegen naar de 70e plaats. Op gebied van voorzieningen scoort de gemeente de hoogste score (++) voor het aantal huis- en tandartsen en verpleeg- en verzorgingstehuizen.
4. *Veiligheidsmonitor* 2008.
   Hieruit blijkt een grote betrokkenheid vanuit inwoners van Oudewater: een groot deel van de bewoners geeft aan zich (mede)verantwoordelijk te voelen voor de leefbaarheid en veiligheid in de buurt.

Beoordeling resultaten van de gemeente Oudewater

Tijdens de interviews is een aantal voorbeelden genoemd waarbij respondenten aangeven dat de gemeente *voldoende* tot *goed* presteert in uitvoering van de opgaven (resultaten):

- *Handhaving en vergunningverlening* worden positief gewaardeerd, de gemeente "laat zien een betrouwbare overheid te zijn en die zich transparant en daadkrachtig opstelt".
- *Bestemmingsplannen* binnen de gemeente zijn actueel en zijn bovendien digitaal toegankelijk (zie de website).
- Op gebied van Publiekszaken (*bevolking* en *gemeentelijke belastingen*) presteert de gemeente redelijk.
- De aansluiting tussen de ambtelijke en politieke organisatie sluiten aan.
- De gemeente speelt goed in op WABO.
- De BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) is op orde.

Er is ook een aantal voorbeelden genoemd waarbij de gemeente juist *slechter* presteert in uitvoering van de opgaven:

- *Aanpak binnenstad* (kwaliteitsimpuls, verlichtingsplan) wordt negatief gewaardeerd;
- *Wegonderhoud* wordt mager ervaren.
- De gemeente presteert niet goed op het *IHO*-dossier en het Multifunctioneel centrum.
- Het *Waterplan* loopt achter.
- Het tempo van *woningbouw* loopt achter.
- *Burgerparticipatie* en *interactief beleid* staan nog "in de kinderschoenen".
- De *uitplaatsing van bedrijven* verloopt langzaam (Westerwal).
- De invoering *strippenkaart jeugdsport* is een jaar vertraagd.

3.2 Opgaven en resultaten in termen van maatschappelijke effecten

Wat is het maatschappelijk effect van de inzet van het gemeentebestuur in de afgelopen periode (2005-2007)?

Wij constateren dat deze vraag moeilijk te beantwoorden is. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat er weinig beleidsevaluaties zijn en de gewenste resultaten zijn nauwelijks evalueerbaar en resultaatgericht weergegeven in de stukken. De koppeling tussen doelstellingen, aanpak en maatschappelijke effecten over het algemeen niet zijn weergegeven. Dit geldt voor zowel wettelijke taken, opgaven uit het bestuursakkoord, 'spontane' opgaven en op gebied van het voorzieningenniveau.

Ter illustratie enkele voorbeelden:

- *Programmabegroting*:
  Wij constateren op basis van een quick-scan van de programmabegroting 2007 dat Oudewater weliswaar de term 'maatschappelijke effecten' hanteert, maar deze niet evalueerbaar en resultaatgericht formuleert. Indicatoren –basis voor het meten van de maatschappelijke affecten – ontbreken op veel onderdelen.

  In de progammabegroting zijn prestaties ('Wat gaan we ervoor doen') nauwelijks evalueerbaar benoemd, zodat achteraf lastig valt te bepalen of deze prestaties behaald zijn. Zo zijn voor het thema Volksgezondheid in de programmabegroting 2006 met betrekking tot het thema 'Bevordering openbare gezondheidszorg' de volgende prestaties benoemd:
  - Het uitvoeren van wettelijke regelingen en de nota gezondheidszorg.
  - Bevorderen ontwikkeling gezondheidscentrum (HOED: huisartsen onder één dak).
  - Nota lokaal gezondheidsbeleid uitvoeren.

  Daarmee is onduidelijk welke prestaties *concreet* worden geleverd. Hieruit volgt dat ook de verantwoording weinig concreet is. In de programmaverantwoording 2006 staat ten aanzien van de geleverde prestaties op dit thema:

- Voortzetting bestaand beleid.

Uit deze formulering kan niet worden opgemaakt welke prestaties in 2006 geleverd zijn.

– *Rekenkamerrapport*:
Ons beeld wordt door de Rekenkamercommissie in onderzoek naar de programmabegroting onderschreven: "doelen zijn nauwelijks SMART geformuleerd".[9] Een voorbeeld waarmee wij dat illustreren is (zie de Programmaverantwoording 2006: "Het voorkomen van schade aan bermen").

– *Programmaverantwoording 2006*:[10]
Hierin worden weliswaar (in sommige gevallen) prestaties verantwoord, maar wordt niet de relatie gelegd met de beoogde maatschappelijke effecten of doelstellingen. De koppeling tussen 'wat wilden we bereiken' is nauwelijks gelegd met 'Wat hebben we er voor gedaan', zodat niet duidelijk is of bereikt is wat werd beoogd. Onder 'Prestatiegegevens en kengetallen' zijn alleen getallen van realisatie over twee jaren opgenomen (2005 en 2006) en niet wat beoogd was. Enkele voorbeelden:
  - Bij het programma 'Wegen, verkeer en vervoer' is aangegeven dat een van de beoogde maatschappelijke effecten is: 'De begaanbaarheid en afwatering zijn gewaarborgd.' Deze doelstelling is weinig evalueerbaar en resultaatgericht en wordt niet nader uitgewerkt met indicatoren.[11] Zowel voor de bestuurlijke prioriteiten als voor de programma's geldt dat in de programmaverantwoording onvoldoende duidelijk is in welke mate een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van maatschappelijke effecten.
  - Bij het programma 'Ruimtelijk beleid' staan in de Programmabegroting weinig evalueerbare en resultaatgerichte maatschappelijke effecten. Zodoende wordt er in de Programmaverantwoording weinig op teruggepakt. Wat er wél in de verantwoording is opgenomen, is dezelfde tekst als in de begroting, met nog een aanvulling op doelniveau. Hieruit kan niet worden afgeleid wat de resultaten zijn:

Programmabegroting 2006	Programmaverantwoording 2006
- Regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is duidelijk en wordt consequent gehandhaafd. - Er is sprake van een evenwichtig gebruik van de openbare ruimte.	- Regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is duidelijk en wordt consequent gehandhaafd. - Er is sprake van een evenwichtig gebruik van de openbare ruimte. - Leefomgeving van de burgers te handhaven, c.q. te verbeteren.

– *Beleidsdocumenten*:
Ook in verschillende beleidsdocumenten is nauwelijks evalueerbaar en resultaatgericht weergegeven wat het beoogde resultaat is. Zo worden in de economische beleidsvisie 2008-2015, als voorbeeld van een recente nota, nogal algemeen geformuleerde activiteiten genoemd[12] zoals het 'vergroten van

---

9 Rekenkamercommissie Triangel, *Onderzoek Programmabegroting in de gemeente Oudewater*, 25 oktober 2007.
10 De programmaverantwoording 2007 was ten tijde van dit onderzoek nog niet vastgesteld.
11 Bijvoorbeeld het aantal maal dat het per jaar voorkomt dat na een regenbui water op de straat blijft staan.
12 Gemeente Oudewater, *Economische beleidsvisie 2008-2015*, januari 2008, pagina 54 ev.

betrokkenheid van politiek en gemeente', deregulering voor ondernemers en energieproductie.

Economische beleidsvisie:
Er wordt een toekomstperspectief geschetst, waarbij wordt aangegeven: 'Het kan het beste gezien worden als een beschouwing waar ideeën staan die Oudewater voor een sterke economische ontwikkeling in de toekomst kan gaan gebruiken (inspiratie)'. Dit wordt vervolgens vertaald naar vier speerpunten:
1. Verbeteren van de serviceverlening aan ondernemers.
2. Versterken van de detailhandel en het toerisme in de binnenstad.
3. Verbeteren van de kwaliteit van het bedrijventerrein Tappersheul.
4. Zorgen voor voldoende oppervlakte voor de bedrijven van Oudewater.

Structuurvisie:
Ambities zijn geformuleerd als prestatieafspraken (zie ook 3.3), bijvoorbeeld: 'Versterken herkenbaarheid van de binnenstad door de grens van de historische stad als zodanig herkenbaar te maken' en: 'De J. Vierbergenweg met in het verlengde daarvan de Zwier Regelingstraat zal worden ingericht als een laan met functies met functies die voor het autoverkeer goed bereikbaar moeten zijn.'(par. 7.1: Visie en hoofdstructuur)

– *Beleidsevaluatie:*
  Wij constateren ten slotte dat er wel beelden en indrukken van de effectiviteit bestaan maar een systematisch inzicht ontbreekt, mede als gevolg van beperkte uitvoering van beleidsevaluaties. We treffen enkele uitzonderingen aan (zoals de evaluatie van het woningbouwprogramma die vanaf 2008 jaarlijks wordt uitgevoerd) en voorbeelden aan van voornemens voor beleidsevaluatie, zoals de evaluatie van het wijkbeheer (derde kwartaal 2008).

3.3 Opgaven en resultaten in termen van uitvoeringsprestaties

Een uitvoeringprestatie is het inzetten van beleidsmiddelen en het verrichten van activiteiten conform het besluit, ongeacht het effect daarvan.

De uitvoeringsprestaties zijn lastig in beeld te brengen. Over het algemeen zijn er –zoals hiervoor aangegeven- geen beleidsevaluaties. Verder is de verantwoording over de prestaties over het algemeen van onvoldoende kwaliteit om te kunnen beoordelen of de prestaties zijn geleverd. Zo is bij de Programmabegroting en Programmaverantwoording 2006 de relatie tussen 'visie en prioriteiten' en 'programma's' onduidelijk. Het IHO is wel bij de prioriteiten opgenomen, maar komt niet terug in het programma onderwijs. In de Programmabegroting 2006 staat onder andere dat "een samenwerkings-overeenkomst (PPS) is gesloten en dat de overeenkomst wordt uitgevoerd". Doelen of maatschappelijke effecten zijn niet aangegeven. In de Programmaverantwoording 2006 komt de samenwerkingsovereenkomst niet terug maar wordt vermeld dat een uitvoeringsplan wordt opgesteld. Hiermee is onduidelijk in hoeverre de samenwerkingsovereenkomst is uitgevoerd, of dat het uitvoeringsplan een uitvloeisel is van de samenwerkingsovereenkomst.

In het hierna volgende kijken wij naar de uitvoeringsprestaties aan de hand van de opgaven die de gemeente zichzelf stelt:
a De wettelijke taken.
b De opgaven in het kader van het bestuursprogramma 2006-2010.

c De 'spontane' opgaven vanuit de raad en vanuit andere overheidsorganen.
d Het handhaven van een gewenst maatschappelijk voorzieningenniveau (zowel sociaal als infrastructureel).

a. Wettelijke taken

De uitvoering van de wettelijke taken is voldoende tot goed. Ook het voorsorteren op wettelijke taken heeft de gemeente 'in de vingers'. Enkele voorbeelden:

- De uitvoering van de Wet WOZ "verloopt in het algemeen goed", hetgeen de Waarderingskamer op 14 mei 2007 constateert.[13] Het percentage bezwaarschriften was voor Oudewater over 2007 1,8%. Het landelijk gemiddelde is 3,3%. Alle bezwaarschriften op gebied van belastingen zijn, op één na, afgewikkeld.
- Milieucontroles (vergunningen Wm, meldingen art. 8.40 Wm, preventieve/repressieve controles, behandeling klachten) vinden plaats conform planning (2006; S8).
- De GBA-heraudit van 2006 leidt tot een goedkeurend oordeel.
- De nota '*Van WRO naar Wro - Nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)*' (19 februari 2008) biedt een goede nota ter voorsortering op inwerkingtreding van de nieuwe Wro.
- De Erfgoedinspectie constateert in juli 2007 dat de rijksmonumenten in Oudewater in de meeste gevallen zorgvuldig in stand worden gehouden. De gemeente voldoet in de meeste gevallen aan de kwaliteitskenmerken hierbij. Bij het proces en of de zorg voor monumenten is verzekerd, plaatst de Erfgoedinspectie kanttekeningen.

In bijlage 4 iseen volledig overzicht van wettelijke taken opgenomen.

Een voorbeeld van gerealiseerde uitvoeringsprestaties op terrein van wettelijke taken is de uitbesteding van sociale zaken aan Woerden, die conform besluitvorming/planning heeft plaatsgevonden.

Daarnaast is circa 90% van de bestuurlijke agenda (waarop alle raadsvoorstellen zijn opgesomd met een kwartaalplanning voor behandeling in dat jaar), vorig jaar gehaald (zo blijkt uit de agenda).

b. Opgaven in het kader van bestuursprogramma

De uitvoeringsprestaties op gebied van opgaven in het kader van het bestuursprogramma zijn beperkt. Deze verlopen over het algemeen weinig voortvarend. Enkele voorbeelden:

- De Economische Beleidsvisie is niet in 2006 maar in 2007 vastgesteld (o.a. vanwege verkiezingen), de concrete voorstellen die hieruit voortvloeien zijn ook met 1,5-2 jaar vertraagd (zie Programmabegroting 2007 versus 2008).
- Ontwikkeling van het gebied Westerwal is vertraagd (vanwege ontbreken overeenstemming tussen projectontwikkelaar en machinefabriek over de toekomst van de fabriek).

---

[13] Brief d.d. 14 mei 2007 '*Voortgang uitvoering Wet WOZ*'

- Actualisatie beleidsplan wonen Oudewater (vanwege extra informatiebehoefte; rapport Companen).
- Vaststelling 'Starters in Oudewater' in december 2007 in plaats van in het derde kwartaal.
- Het rond de crisisbeheersing bevorderen van regionale poolvorming voor alle functies, is met een jaar vertraagd (zie Programmabegroting 2007 versus 2008).
- De overdracht van de Tuurluur aan Reeuwijk is circa 2 jaar vertraagd (zie Programmabegroting 2007 versus 2008).
- Het opstellen van het activiteitenplan voor verkeersveiligheidsmaatregelen is met 2 jaar vertraagd (Programmabegroting 2007 spreekt van 2006, Programmabegroting 2008 van 2008).
- Het voorstel aan de raad met keuzemogelijkheden hoe om te gaan met werkdruk en lastendruk is niet zoals beoogd in 2006/2007 aan de raad aangeboden (Programmabegroting 2007).
- De realisatie van het Cultuurhuis in de Klepper is vertraagd.

c. 'Spontane opgaven'

De gemeente pakt 'spontane opgaven' voldoende op.

Er zijn nauwelijks 'spontane' opgaven. Wij constateren dat er weliswaar 'spontane' opgaven vanuit de raad komen, maar dat er weinig tot uitvoering hoeven worden gebracht. In de periode 2005 t/m 2007 zijn twee initiatiefvoorstellen aangenomen waarvan één sterk geamendeerd.[14] De initiatiefvoorstellen hadden qua uitvoerbaarheid (op bestuurlijke en ambtelijke inzet) geen grote impact (beleidsarm). Ook moties zijn met name beleidsbijstellend en minder beleids'impulserend'.

Overige spontane opgaven (vanuit bestuur, andere overheden) blijken vaker invloed te hebben op de capaciteit en/of financiën van de gemeente. Deze blijken echter niet onoverkomelijk (na weging en eventuele herprioritering, zie het volgende hoofdstuk onder 'samenwerking').

d. Handhaven maatschappelijk voorzieningenniveau

Het handhaven van het maatschappelijk voorzieningenniveau is beperkt. Dit heeft een grote overlap met de uitvoeringsprestaties van het bestuursakkoord en staat onder druk als gevolg van schuivende planningen:

- Uitvoering Kwaliteitsimpuls binnenstad is voor wat betreft vervanging van brugleuningen met een jaar vertraagd (zie Voorjaarsverantwoording 2007 versus 2008).
- Het onderzoek naar meerjarige onderhoudscontracten voor de riolering en wegen is met een jaar vertraagd (zie Programmabegroting 2007 versus 2008: uitvoering 2008/2009 verschoven naar 2009/2010).
- Het onderzoek naar het bedrijfsverzamelgebouw is met een jaar vertraagd (zie Programmabegroting 2007 versus 2008).

---

[14] Daarnaast is er één ingetrokken en opgenomen ter verwerking in het Bestemmingsplan Buitengebied, één is gestaakt in gelijke stemmen en één is ingetrokken; in totaal zijn er dus 5 ingebracht.

- Onderzoek naar subsidiemogelijkheden voor kwaliteitsverbetering Binnenstad is met een jaar vertraagd (zie Programmabegroting 2007 versus 2008).
- Voorzieningen als het IHO, Cultuurhuis en bibliotheek, multifunctioneel zorgcentrum, ondernemersloket, muziekkoepel en tweede trekkershut zijn vertraagd of nog niet gerealiseerd en in uitvoering.

.

4 Bestuurskracht: Processen

In dit hoofdstuk meten we de bestuurskracht af aan de kwaliteit van bestuurlijke processen als middel om resultaten te bereiken: de feitelijke inzet van beleid en dienstverlening én bestuurlijke voorwaarden, zoals het politiek-bestuurlijke leiderschap, het politiek-bestuurlijke samenspel, de samenwerking met partijen uit de samenleving (lokaal en bovenlokaal), de kwaliteit en omvang van de ambtelijke organisatie (en van het uitbesteed werk) en de financieel-economische basis.

4.1 Voldoen aan bestuurlijke voorwaarden

Bestuurlijke voorwaarden stimuleren of belemmeren of de gemeente bestuurskracht in termen van resultaten kan boeken. Het komt bijvoorbeeld aan op politiek en bestuurlijk leiderschap: lukt het om knopen door te hakken en impasses te voorkomen? Staat het politiek-bestuurlijke samenspel tussen raad en college in dienst van het bereiken van maatschappelijke effecten, of richt dit zich op een slopende concurrentie en machtsposities? Organiseert de gemeente de benodigde hulpbronnen om de opgaven adequaat op te pakken? We denken daarbij vooraal aan financiële slagkracht, een kwalitatief toegeruste organisatie en een passende samenwerking met burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden. Bestuurlijke voorwaarden kunnen tevens een inschatting geven van de resultaten. Hoe gunstiger de voorwaarden, des te waarschijnlijker is het dat het gemeentebestuur de gewenste resultaten bereikt.

In deze paragraaf wordt eerst een algemeen beeld gegeven, in paragraaf 4.3 geven wij een verdieping op deze aspecten aan de hand van verdiepende dossierstudie.

(A) Politiek en bestuurlijk leiderschap

Het politiek-bestuurlijk leiderschap is voldoende. De ondergrens van bestuurskracht is beperkt, de bovengrens goed.

We lichten ons oordeel toe aan de hand van de volgende punten:
- Besturen vanuit een strategische visie.
- Doorhakken van politieke knopen.
- Eenheid en continuïteit van leiderschap.
- Krachtige, capabele en betrouwbare bestuurders.

(A1) Besturen vanuit een strategische visie

Besturen op basis van een strategische visie vindt beperkt plaats. Er is niet één samenhangend document dat geldt als de visie op de toekomst van de gemeente: wat voor gemeente wil Oudewater zijn en hoe wil het bestuur van Oudewater zich in de toekomst tot die gemeente verhouden. Er is niet één visie als basis voor het inzetten van nieuwe initiatieven of waaraan deze worden geijkt. Over de vraag wat het belangrijkste visiedocument voor de toekomst van de gemeente is, verschillen diverse gesprekspartners. De bestuurskracht is op dit aspect beperkt.

Natuurlijk historisch Oudewater, Toekomstvisie 2020 uit maart 2002 biedt een goede basis, zij het dat het document meer dan 6 jaar oud is. Deze Toekomstvisie zit niet 'tussen de oren' en niet duidelijk is of initiatieven vanuit deze visie worden ingezet of daaraan worden geijkt, of dat de visie zelf herijkt is. De vier strategische doelen zijn:

- Het landschap open en groen houden.
- De economische structuur versterken.
- De identiteit van het gebied versterken.
- De woon- en leefkwaliteit handhaven.

In deze visie wordt een schets van de toekomst gegeven met betrekking tot diverse beleidsterreinen. Ten aanzien de positie van de gemeente wordt in de visie als toekomstbeeld geschetst dat "Oudewater, na zich lange tijd krachtig genoeg te hebben getoond om de eigen autonomie te verdedigen, na 2010 ten gevolge van een opgelegde bestuurlijke opschaling met andere gemeenten is samengevoegd, tot een grotere, voornamelijk groene gemeente".

Andere relevante visiedocumenten zijn:

- Natuurlijk historisch Oudewater, Toekomstvisie 2020 gemeente Oudewater (maart 2002).
- Strategisch gebiedsperspectief Toekomstvisie Groene Driehoek (2002; met Lopik, Montfoort en provincie), waarin de toekomst van het gebied van de 3 gemeenten in 25 jaar vanaf 2002 is beschreven.[15]
- Structuurvisie gemeente Oudewater (mei 2005), waarin de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling op de korte en middellange termijn (tot ca. 2015) en op de lange termijn (-2025) wordt aangegeven.
- Woonvisie Oudewater (13 februari 2007), waarin beleidsaanbevelingen zijn opgenomen om richting te geven aan de ontwikkeling van het wonen in Oudewater.
- Economische beleidsvisie 2008-2015 (januari 2008), waarin hoofddoelen worden onderscheiden: het scheppen van randvoorwaarden zodat de economische concurrentiepositie van Oudewater versterkt en een aantrekkelijk ondernemersklimaat met een goede bereikbaarheid en geschikte bedrijfsruimte.
- Integraal Veiligheidsplan 2008.
- Bestuursprogramma 2006-2010.

Op onderdelen (op gebied van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) wordt "strategisch beleid waar mogelijk afgestemd" met andere gemeenten.[16] Al is de Samenwerking Utrecht-West (2004; met 7 andere gemeenten) niet te zien als een visiedocument; de manier van werken om als samenwerkende gemeenten de bestuurskracht versterken (op gebied van veiligheid, sociale zaken, ruimtelijke ordening

---

[15] De hoofdlijn van de Toekomstvisie is weer te geven in vier strategische doelstellingen: het landschap open en groen houden, de bestaande economische structuur versterken, de identiteit van het leefgebied versterken en de leefbaarheid handhaven. De drie gemeenten werken samen op gebied van ICT, regionaal industrieterrein, toerisme en crisisbeheersing.

[16] Overzicht Samenwerking op diverse vakgebieden vanuit de sectoren (gemeente Oudewater, ongedateerd).

en volkshuisvesting en bedrijfsvoering) kan gezien worden als een visie om te besturen met een vastgelegd ijkpunt voor nieuw beleid en initiatieven.[17]

(A2) Doorhakken van politieke knopen

Het beeld over de bestuurskracht bij het doorhakken van politieke knopen is voldoende, maar de gemeente Oudewater presteert wel wisselend bij het beslechten van politieke keuzevraagstukken. Het 'handhavingsdossier' is een voorbeeld waar het bestuur op slagvaardige wijze tot het handhavingsbeleid is gekomen (overigens wel onder druk van de raad) en slagvaardig en daadkrachtig tot besluiten komt. Bij andere dossiers is de gemeente minder slagvaardig gebleken, zoals met betrekking tot het IHO.

Doorgaans zijn politieke keuzevraagstukken niet scherp in beeld en over het algemeen worden deze weinig expliciet afgewogen. Desondanks komt het weinig voor dat knopen niet worden doorgehakt door college en/of raad, of besluitvorming wordt verdaagd. Van de politieke agenda van het afgelopen jaar 2007 is nagenoeg alles op tijd gerealiseerd c.q. behandeld.

(A3) Eenheid en continuïteit van leiderschap

Het bestuur van de gemeente Oudewater toont beperkte eenheid en continuïteit van leiderschap.

In 2007 is het college op twee cruciale dossiers niet als eenheid naar buiten opgetreden. Het moment in juli 2007 waarbij bijna sprake was van 'bestuurscrisis' (term lokaalnieuws.nl) is het meest pregnant (zie ook volgende hoofdstuk bij het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs, verder IHO) De kwestie Cultuurhuis is een ander voorbeeld. Regionale bestuurders zijn eveneens van mening dat er geen 'eenheid' is.

Er is geen coherentie binnen het het college. Over een belangrijk punt als de toekomst van de gemeente verschillen de leden van het college van mening. Ook over de invulling van ambities is het college niet coherent, waarbij een deel van het college op strategisch niveau lijkt te willen opereren, en een deel van het college meer op tactisch/operationeel niveau. Wel opereert het college als 'collegiaal' bestuur.[18]

Wij constateren dat fracties uit de gemeenteraad op onderdelen neigen de 'rug minder recht te houden' ten aanzien van door de raad zelf vastgesteld beleid. Wij doelen dan bijvoorbeeld op gewenste afwijkingen van het Handhavingsbeleid (zie volgende paragraaf, onder Politiek-bestuurlijk samenspel). Raadsleden erkennen dat door sommigen vanuit de raad wordt gevraagd 'of het wat minder kan' qua stringentheid van handhaven. Mogelijk heeft dit te maken met ontevredenheid vanuit de eigen achterban en individuele burgers.

---

[17] Programma Samenwerking Utrecht-West 2008 (vastgesteld door het AB 12-12-2007).

[18] College draagt collectief de bestuursverantwoordelijkheid; wethouders zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de taken die ze krijgen opgedragen. Het college heeft een collectief programma. In het college is er sprake van 'one man, one vote'.

(A4) Krachtige en capabele bestuurders

Bestuurders van de gemeente Oudewater zijn voldoende krachtig en capabel.

Bij het IHO zien wij in de nieuwe fase, waarin private en publieke werken zijn gesplitst (zie §4.3), daadkracht op het dossier. De dossiers' brandweer' en 'handhaving' zijn eveneens dossiers waarin met name het afgelopen jaar bestuurskracht wordt getoond. Op een aantal dossiers heeft het bestuur weinig daadkracht laten zien, zoals het IHO in het verleden en de Kwaliteitsimpuls Binnenstad. Ten aanzien van de Kwaliteitimpuls binnenstad is opvallend dat het dossier lang loopt.

Gesprekspartners uit de regio zijn alle van mening dat het bestuur van Oudewater niet bekend staat als een 'krachtig' bestuur. Het bestuur wordt als 'enthousiast' ervaren, maar op het moment suprême geeft het bestuur "niet thuis". Positief voor de regio is het opereren op gebied van toerisme ("de burgemeester trekt de kar").

> **Krachtig bestuur**
> "Oudewater lijkt in zichzelf gekeerd. De gemeente komen we weinig tegen en we zien ook niet dat de gemeente pro-actief bezig is".
> (Gesprekspartner uit de regio)

Het aantal FTE aan bestuurders (2x 0,7 FTE wethouders en 1 professioneel bestuurder) is beperkt. In de regio wordt een praktisch nadeel hiervan ervaren: het lastig kunnen inplannen van afspraken. Zo heetf de gemeente Lopik 2 fulltime wethouders, de Gemeentewet maakt qua tijdsinzet bovendien meer bestuurskracht mogelijk (2,86 FTE wethouders, bij deeltijdinvulling).[19] Ook de bestuurders geven desgevraagd aan dat de huidige formatie te licht is.

(B) Politiek-bestuurlijk samenspel

Het politiek-bestuurlijk samenspel is beperkt. De ondergrens van bestuurskracht is beperkt, de bovengrens goed.

We lichten ons oordeel toe aan de hand van de volgende twee punten:

1. adequaat samenspel tussen raad en college.
2. adequaat samenspel tussen college/raad en ambtelijke organisatie.

(B1) Adequaat samenspel tussen raad en college

Het samenspel tussen raad en college is beperkt. Reeds in de Programmaverantwoording 2006 Oudewater staat: "het behoort tot de politieke mores om in het publieke debat zaken uit te vergroten en de nadruk te leggen op zaken die mis gaan". Bij de Programmabegroting 2008 (dus circa 1,5

> **Opstelling van de raad**
> "De raad laat te veel zijn oren hangen naar bewoners, in plaats van te kijken naar het algemeen belang". "De raad opereert te weinig vanuit een visie en eigen kaders en te veel vanuit cliëntalisme".
> (Interne respondenten in interview)

[19] Mogelijk wordt dit per 2010 circa 2,75%.

jaar later) is deze zin ook nog opgenomen en is dit dus nog steeds het geval. Het gaat hierbij met name om het reageren op incidenten, het gebruik van het vragenuurtje e.d. Voorbeelden zijn het "niet deugen van organisatieonderdelen" op basis van incidenten (bijvoorbeeld geweigerde bouwvergunning).

De wijze waarop de raad vanuit zijn eigen rol opereert is wisselend: in sommige gevallen gaat de raad op de stoel van het college zitten (de raad grijpt bijvoorbeeld tot twee keer in bij de projectorganisatie van het IHO) of houdt hij zich niet aan "zijn leest" (bijvoorbeeld op gebied van handhaving en politie-inzet waar de gemeente geen rol heeft). Ook constateren wij op verschillende dossiers dat de raad te veel opereert vanuit wat delen van de bevolking wil in plaats van *vanuit een visie op het algemeen belang* voor de gemeente. Wij zien dat als het écht aankomt op het maken van keuzen voor de samenleving (wanneer het spannend wordt), de raad onvoldoende doorpakt in het afwegen van alle relevante belangen. Enkele voorbeelden die naar voren komen zijn het IHO-dossier (belang omwonenden van het Zwarte Veldje, Comité binnenstad in verband met de Mariaschool), bij het Cultuurhuis-dossier (belang gebruikers die niet wilden worden verplaatst), bij het keetbeleid (belang van keetgebruikers), bij verschillende handhavingsdossiers (afwikkeling zonder bouwvergunning gebouwde schuur te Hekendorp en, afwikkeling kosten geluidsscherm Tappersheul), Veenweidepark (landschapsontwikkelingsplan), Beeldkwaliteitsplan Wulverhorst etc.

Het college zou nog vaker gezaghebbend 'nee' moeten zeggen tegen de raad en vragen vanuit de samenleving. De raad moet zelf inzien dat hij geen spreekbuis voor de samenleving op details moet willen zijn (bijvoorbeeld onderhoud openbare ruimte is op zijn plaats bij het Meldpunt, niet in een forumvergadering). Hier ligt volgens de ambtenaren ook een taak voor de forum-/raadsvoorzitter(s).

Bij bovenstaande voorbeelden dateert een aantal dossiers uit het recente verleden, dat wil zeggen ruim na 2002. De wijze van opereren van de raad kan daarom niet alleen aan de gewenning aan het dualisme (en daarmee aan het wennen van de raad - en college- aan de nieuwe rollen), worden gerelateerd.

In andere gevallen stuurt de raad wel vanuit zijn eigen rol op dossiers en controleert, bijvoorbeeld op gebied van ruimtelijke ordening en handhaving. Wij zien ook dat het college de raad daartoe periodiek voorziet van diverse informatie, zoals ten aanzien van veiligheid, handhaving, Voorjaarsbericht, Najaarsbericht, managementrapportages. Wij zien dat de raad zijn controlerende rol laat liggen ten aanzien van de behandeling van de Programmaverantwoording. Niet alleen de informatiewaarde hiervan is gering (zie hoofdstuk 3), maar de raad behandelt deze ook nagenoeg als hamerstuk en laat de controlerende taak via dit instrument liggen. Ook wordt niet gevraagd om beleidsevaluaties.

In de kaderstellende rol geven raadsleden aan dat zij later in het proces willen zitten en dat het college eerst de discussie met de samenleving moet voeren alvorens voorstellen aan de raad te doen.

Een punt van aandacht is dat het werven van raadsleden binnen de gemeente Oudewater vanwege de omvang van de gemeente als lastig wordt ervaren. De vijver waaruit geput kan worden ter werving van kwalitatief goede raadsleden (en potentiële wethouders, voor zover uit de eigen gemeente) is klein. Een ander punt is de relatief lichte invulling van de ondersteuning van de raad, met een 0,5 FTE griffier. Juist bij een kleine raad kan een proces- én proceduregriffier de raad ondersteunen vanuit een politiek-faciliterende rol, wat meer tijd en inzet vergt dan een halve werkweek.

(B2) *Adequaat samenspel tussen college/raad en ambtelijke organisatie*

Wij constateren dat het samenspel tussen het *college en de organisatie* voldoende is.

De organisatie is in toenemende mate in staat gezaghebbend onuitvoerbare opdrachten terug te leggen bij het gemeentebestuur en daarmee 'een poel aan onuitvoerbaar beleid' voorkomt. Dit gebeurt met name door structurering via het wekelijkse overleg van de sectorhoofden met de wethouder en met gebruikmaking van de sectorplannen. De organisatie ondersteunt het college (en de raad) nog te weinig met het expliciet maken en formuleren van *politieke* keuzevraagstukken.

Gesprekspartners uit de organisatie merken op dat collegeleden in sommige gevallen het werk van ambtenaren (over) willen doen en dat het college (overigens in wisselende mate, afhankelijk van collegelid) stuurt op incidenten en medewerkers te snel met vragen uit de samenleving of "nieuwe ideeën" benadert, danwel opdrachten geeft buiten het reguliere overleg en het sectorhoofd om. Hierdoor wordt bij sommige dossiers ingegrepen op de oorspronkelijke planning (sectorplan, wegbeheersprogramma en Gemeentelijk RioleringsPlan) waardoor andere "zaken blijven liggen" (bijvoorbeeld op gebied van inrichting openbare ruimte/infrastructuur). Wij zien dat de organisatie nog sterker op verzoeken vanuit het college kan sturen door herprioritering van werkzaamheden te vragen.

Samenspel college-organisatie
"De wethouder verwacht dat wij de brandweer zijn die meteen moet kunnen uitrukken".

Diverse gesprekspartners uit de organisatie voelen de behoefte dat een der wethouders hen nog beter betrekt en informeert bij diverse onderwerpen (zoals inrichting openbare ruimte).

Vanuit het *college* wordt aangegeven dat de organisatie voor bepaalde vragen geen tijd heeft en wordt er een zekere starheid geconstateerd "om geen extra dingen te doen, uit angst dat er geen geld is". Op onderdelen acht het college de organisatie qua kwalitatieve en kwantitatieve zwaarte onvoldoende.

Ten slotte constateren wij dat er verschil van mening is over de mate waarin *raadsleden* (in ieder geval naar beleving) direct de medewerkers uit de organisatie benaderen en of dit wenselijk is. Formeel (Reglement van Orde) moeten informatievragen lopen via de griffier en moeten alleen *technische* vragen bij de organisatie gelegd worden. Kennelijk zijn er geen sluitende afspraken hierover of zijn deze te weinig bekend.

Andersom zien wij dat er meer toenadering ontstaat tussen ambtenaren en raad, bijvoorbeeld door het opzetten van een begrotingsmarkt in het najaar, naar voorbeeld van gemeente Montfoort. Ook de Werkgroep Programmabegroting (met raads-/forumleden, het sectorhoofd Middelen en griffier), is een voorbeeld van goed samenspel tussen raad en organisatie.

(C) Samenwerking met de samenleving (lokaal en bovenlokaal)

De samenwerking met partijen uit de lokale samenleving verloopt over het algemeen voldoende, met de regio is kwaliteit van samenwerking over het algemeen beperkt.

Op verzoek van de Werkgroep is de samenwerking met de lokale samenlevingniet via interviews onderzocht. Reden hierachter is dat enerzijds het IHO de beeldvorming zodanig heeft beïnvloed dat op dit moment geen reëel beeld kan worden verkregen. Anderzijds kan de feitelijke samenwerking met de burgers ook uit onderzoeksdossiers blijken.

(C1) Kwaliteit interactief beleid en burgerparticipatie

We beoordelen de situatie aan de hand van vijf toetspunten of mogelijke ambities voor burgerparticipatie.[20]

1 Wettelijke inspraak op orde.
2 Interactieve trajecten op projectbasis.
3 Een ingeburgerde huisstijl voor participatie.
4 Politieke keuzes als inzet van participatie.
5 De samenwerking met andere partijen staat centraal.

In tabel 4.1 hebben wij de stand van zaken voor Oudewater weergegeven.

Burgerparticipatie-ambities	Feitelijke praktijk in Oudewater
1 **Wettelijke inspraak op orde** *Professioneel organiseren van verplichte consultatie achteraf.*	***Goed geregeld.*** De gemeente Oudewater heeft een Inspraakverordening (laatstelijk vastgesteld 28 augustus 2007).

[20] Zie Partners+Pröpper, *Wanneer werkt participatie?*, 2006. Onderzoek in de gemeenten Leiden en Dordrecht in opdracht van het Kenniscentrum Grote Steden/ Nicis. Zie ook de gelijknamige brochure van het Nicis en Partners+Pröpper, 2006.

Burgerparticipatie-ambities	Feitelijke praktijk in Oudewater
2 Interactieve trajecten op projectbasis *Burgers worden op projectbasis in een vroege fase van het beleid betrokken met veel ruimte voor inbreng en discussie.*	***Voldoende geregeld.*** Er functioneert een aantal platforms voor specifieke *thema's en doelgroepen*: Kunstcommissie, Toeristisch Cultureel Platform, Platform Gehandicaptenbeleid, Wmo-platform, Jeugdraad en Seniorenraad. Interactieve trajecten zijn voor diverse projecten gehouden (voorbeeld: communicatiebeleid in samenspraak met een klankbordgroep[21], verlichtingsplan op basis van inspraaktraject). Bij het IHO is een tussenrapportage gepresenteerd aan de doelgroepen (scholen en omwonenden). Andere belangstellenden konden hun ideeën kwijt via een e-mail aan de gemeente.[22] Punt van aandacht is dat de trajecten nog te weinig *interactief* en in een *vroege* fase worden uitgevoerd.
3 Een ingeburgerde huisstijl voor participatie *De gemeente ontwikkelt en gebruikt een herkenbare manier van werken voor burgerparticipatie. Een professionele methode op papier die consequent in de praktijk wordt toegepast.*	***Beperkt - voldoende geregeld.*** De manier van werken voor burgerparticipatie is nog in ontwikkeling en wordt dus niet consequent toegepast. Er is informatie over het burgerinitiatief (Verordening burgerinitiatief Oudewater 2007) op de website te vinden en de gemeente beschikt over een communicatiebeleidsplan 'Communicatie is een coproductie' (2004) en Vrijwilligersbeleid. Verder organiseert de gemeente eens per twee jaar voor elke woonkern of woonwijk een wijkgesprek, voorafgegaan door een wijkbezoek. Het dossier IHO laat zien dat participatie nog veel 'van boven' is, al zijn er slagen gemaakt in 2006 door een specifieke website voor het IHO en een uitgebreide brochure. De toepassing van participatie in de praktijk laat op met name wijk- en buurtbeheer en beheer openbare ruimte nog te wensen over. Met de nieuwe inrichting van wijkbeheer moet verbetering komen. Er is nog geen burgerpanel in Oudewater en op de website bestaat geen mogelijkheid te discussiëren over bestuurlijke of beleidsrelevante thema's (via een forum, discussielijst).
4 Politieke keuzes als inzet van participatie *De gemeenteraad zit 'op de bok' van het interactieve proces en gaat het gesprek met burgers aan over politieke keuzevraagstukken met betrekking tot de grote dossiers in plaats van over 'incidenten' en 'stoeptegel-politiek' gerelateerde zaken.*	***Beperkt geregeld.*** Wij zien dat dit beperkt is geregeld, er zijn weinig contacten via de lijn van de raad over de grote dossiers. De raad laat zich nog veel in met kleinere zaken, incidenten niet-politiek relevante zaken Politieke keuzevraagstukken geven nog weinig richting aan burgerparticipatie. De raad is niet nadrukkelijk en gezaghebbend in beeld en gaat niet met de samenleving of bestaande platforms het gesprek aan over de keuzevraagstukken. De raad organiseert dit nog niet voor zichzelf. Ook versterkt de raad nog niet via burgerparticipatie zijn politieke primaat. Tekenend is dat in de raad het Burgerjaarverslag niet wordt geagendeerd. Burgers, bedrijven en instellingen worden niet transparant meegenomen in de belangenafweging. Overigens heeft de raad wel de behoefte dat het college meer met de samenleving discussie voert, alvorens naar de raad te gaan.

[21] Burgerjaarverslag 2004
[22] Burgerjaarverslag 2006

Burgerparticipatie-ambities	Feitelijke praktijk in Oudewater
5 De samenwerking met andere partijen staat centraal *Politiek, bestuur en ambtelijke organisatie zijn volledig ingesteld op samenwerking en op de resultaten daarvan. Iedereen is ervan doordrongen dat het gemeentebestuur één van de spelers is en eigen besluiten niet verder reiken dan de eigen inbreng in de samenwerking.*	***Beperkt geregeld.*** Uit verschillende dossiers is op te maken dat de samenwerking nog niet centraal staat, bijvoorbeeld bij de wijze waarop de NOVO is betrokken bij de Kwaliteitsimpuls Binnenstad.

Tabel 4.1: Stand van zaken burgerparticipatie.

De gemeente is op onderdelen bezig met verbetering van bewonersparticipatie en beter wijk- en buurtbeheer. Over dit laatste is in het derde kwartaal van 2008 een evaluatie voorzien.

Inwoners en maatschappelijke organisaties bieden veel potentie voor de gemeente Oudewater om samen te komen tot versterking van de kwaliteit en uitvoering van het beleid. Er is sprake van een sterke sociale cohesie, er is gemeenschapszin en een levendig verenigingsleven (zie *Natuurlijk Historisch Oudewater, Toekomstvisie 2020*, hoofdstuk 2 en §3.1, maar ook bijvoorbeeld de hoge opkomst bij de verkiezingen). Wij hebben niet kunnen vaststellen of deze kwaliteiten bijdragen aan de resultaten van de gemeente. Het feit dat de beleving van de Veiligheidsmonitor 2008 over onderhoud van wegen niet strookt met de feitelijke uitgaven van de gemeente daaraan, maakt dat de gemeente nog sterker zijn inspanningen moet aantonen en effectief moet maken richting samenleving.

(C2) Samenwerking met regionale partijen

De kwaliteit van samenwerking met regionale partijen is beperkt. De gemeente lukt het niet haar inspanningen zichtbaar en effectief te maken en andere partijen mee te krijgen. Daarnaast is de samenwerking weinig ingegeven vanuit de optiek dat de gemeente hiermee haar eigen doelstellingen betere kan realiseren (verlengd lokaal bestuur).

De gemeente werkt op een aantal vlakken samen met andere gemeenten (met name Lopik, Montfoort en SUW[23]), zoals op gebied van inkoop van diensten en leveringen, kennisdeling, maar ook bij de concrete uitvoering van gemeentelijke taken of doelen. Daar waar de inkoop overigens gemeenten raakt die aangesloten zijn bij de per 1 september aanstaande te vormen inkoopstichting (SUW-samenwerking), is niet uit te sluiten dat Oudewater minder betrokken raakt bij gezamenlijke inkoop.

[23] SUW: Samenwerkingsverband Utrecht-West.

Inkoop met andere gemeenten of samen met andere gemeenten georganiseerd

- (Geoutsourced) strategische applicaties (met Lopik en Montfoort).
- Software applicaties in relatie tot BAG (met Lopik en Montfoort).
- Financieel pakket (met Lopik en Montfoort).
- Printen en kopiëren (mogelijk per 1 november 2009 met Lopik en Montfoort).
- Onderzoek outsourcing kantoorautomatisering (met Montfoort).
- Belastingen (herwaardering WOZ en controle hondenbelasting; met Montfoort).
- Personeelsinformatiesysteem (met Montfoort).
- Kantoorartikelen (in Utrecht-West-verband).
- In company trainingen op gebied van nieuwe REV- (Ruimtelijke Ontwikkeling, Economische zaken en Volkshuisvesting) wetgeving (in Groene Driehoek-verband).
- Onderzoek eventueel gezamenlijke inkoop van Wabo-proof automatisering (in Utrecht-West-verband).
- Aanbesteding leerlingenvervoer (met Montfoort en Lopik).

Kennisdeling en afstemming:

- Belastingen (herwaardering WOZ, controle hondenbelasting; met Montfoort. De eerste contacten met gemeenten Lopik en IJsselstein lopen over het totale belastinggebied en uitvoering Wet WOZ).
- Opzetten rechtmatigheid (met Breukelen en Abcoude).
- Toepassing financieel pakket (met Lopik en Montfoort).
- Onderzoek in hoeverre afstemming van legesverordening van provincie en gemeenten in Utrecht mogelijk is (met provincie).
- Uitvoeren pilots en informatie-uitwisseling over Wabo-werkprocessen (in Utrecht-West-verband).
- Uitvoeren projecten en informatie-uitwisseling jeugdgezondheidszorg incl. CJG, AMW, Wmo inclusief regionale subsidies (met Montfoort, Woerden, Oudewater, Abcoude, Loenen, Breukelen, De Ronde Venen, Maarssen).
- Overleg (periodiek):
  - ICT-consulenten (met Lopik en Montfoort).
  - Diverse interne controlefunctionarissen (met Breukelen, Abcoude, Loenen en Woerden).
  - Sectorhoofden t.a.v. Grondgebied-zaken in Groene Driekhoek-verband (met Lopik, Montfoort en provincie).
  - ROVOST (RO, Volkshuisvesting en Strategie; in Utrecht-West-verband).
  - Monumentenzorg (in Groene Driehoek-verband). Mogelijk zal hieruit het opstellen van archeologiebeleid voortvloeien (gezamenlijke subsidie aangevraagd).
  - Rechtspostitie-overleg (met de provincie).
  - Brandpreventisten (binnen de provincie Utrecht).

Gemeentelijke taken, doelen en projecten met (of door) andere partijen uitgevoerd:

- Beheer van oud archief (met Lopik en IJsselstein; samenwerkingsverband wordt opgeheven, een nieuw samenwerkingsverband wordt opgezet met Lopik en het Streekarchief Rijnstreek.
- Uitvoeren jaarlijkse partiële controle hondenbelasting (met Montfoort)
- Uitvoeren Wet WOZ (met Montfoort).
- Uitvoeren Wet werk en bijstand en aanverwante regelingen (op basis van overeenkomst met Montfoort, Woerden, Breukelen, Loenen).
- Uitvoeren Wet Sociale Werkvoorziening (op basis van gemeenschappelijke regeling met Montfoort, Woerden en Bodegraven).
- Uitvoeren Wet maatschappelijke ondersteuning (deel klantgebonden voorziening en Wmo-loketfunctie (op basis van overeenkomst met Montfoort en Woerden) en instellen meldpunt OGGZ (in convenant tussen 15 gemeenten, GZ-instellingen en Politie regio Utrecht).

- Uitvoeren programma Wel Thuis (via bestuursakkoord en uitvoeringsplan, tussen 8 gemeenten, provincie en 18 wonen-, zorg- en welzijnspartijen).
- Uitvoering geven aan advies- en steunpunt Huiselijk Geweld (op basis van convenant met 19 gemeenten, GGD, OM, politie en 15 instellingen).
- Opstellen handboek digitalisering bestemmingsplannen (in Groene Driehoek-verband).
- Uitvoeren projecten:
  - 'Gebiedsgerichte aanpak Linschoterwaard' (met provincie, gemeenten Montfoort, Woerden, Utrecht, Landgoed Linschoten).
  - 'De Hollandse IJssel, méér dan water' (met provincie, provincie Zuid-Holland, HDSR, gemeenten Montfoort en IJsselstein).
  - 'Wel Thuis' met lokaal uitvoeringsprogramma (product ROVOST; Utrecht-West-verband).
  - 'Happy Worker' op gebied van re-integratie (in Utrecht-Westverband).
- Uitvoeren optimalisatie basisregistraties (in Groene Driehoekverband).
- Milieutaken zijn ondergebracht bij de regionale milieudienst.

Samenwerkingsverbanden zijn weliswaar in beeld, maar de risico's en te bereiken resultaat per samenwerkingsverband zijn niet benoemd. Er is geen *visie* op hoe Oudewater zich in de regio wil positioneren en daaruit voortvloeiende samenwerking. De keuze voor samenwerking met Woerden "als nadrukkelijke optie" (bestuursprogramma/ begrotingen 2007/20008) is niet onderbouwd. Er is nog te weinig sprake van een bewuste afweging waar de voordelen en nadelen zitten. Ook is er nog geen notie van de resultaten in het licht van investeringen (afstemmingskosten, communicatiekosten). Wij zien ten slotte dat in die zin er weinig gedaan is met het rapport van de Rekenkamercommissie Triangel.

Er is geen samenwerking in de zin van samen oppakken van bedrijfsvoeringstaken zoals wij bij andere gemeenten steeds meer zien (salarisadministratie, personeels-consulenten, belastingen, gezamenlijke inkoopstichting e.d.). Ook zien wij ruimere mogelijkheden voor samenwerking (in ieder geval in b.v. Groene Driehoek-verband) op juist de meer strategische dossiers die bovenlokaal zijn, zoals de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Nieuwe WRO), grondbeleid, Ruimte voor Ruimte en Wabo. Zo heeft Montfoort het volkshuisvestingsbeleid bijvoorbeeld met Lopik opgepakt. Wel organiseert Oudewater op gebied van de nieuwe WRO en ICT voorlichtingsbijeenkomsten en heeft Oudewater in het kader van bestemmingsplannen het voortouw genomen in SUW-verband (Samenwerking Utrecht West) met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en met betrekking tot digitalisering van bestemmingsplannen. Ook heeft Oudewater in het kader van Utrecht-West een notitie geschreven onder de naam 'Utrecht-West bijna te mooi om waar te zijn'.

Wij constateren dat de samenwerking van de gemeente Oudewater overwegend is ingegeven vanuit vermindering van kwetsbaarheid en minder vanuit de optiek dat de gemeente hiermee haar eigen doelstellingen beter kan realiseren ('verlengd lokaal bestuur'). Een belangrijke uitzondering vormt de samenwerking in de brandweer. Toch is het beeld over de *wenselijkheid en kwaliteit van samenwerking vanuit de gemeente* diffuus, die wij vanuit verschillende hoeken hieronder beschrijven.

Vanuit de *organisatie* wordt de samenwerking als nuttig ervaren. Er zijn zichtbaar wederzijdse efficiencyvoordelen (bijvoorbeeld Oudewater 'exporteert' kennis en fysieke stukken naar buurgemeenten die minder ver zijn op gebied van handhaving, Oudewater 'importeert' op gebied van archeologie).

Het *college* ziet in samenwerking een aantal nadelen:

1. Samenwerking leidt tot harmonisatie van beleid tussen samenwerkende gemeenten (het Declaratiefonds wordt als voorbeeld genoemd).
2. Samenwerking vergt veel tijd (ambtelijk en bestuurlijk) in afstemming.
3. De beïnvloedbaarheid van prestaties door het bestuur van Oudewater neemt af, terwijl het bestuur wel op de prestaties wordt aangesproken.

Het college ervaart het als het "inboeten in bestuurskracht" als de gemeente de opgaven niet meer zelfstandig kan uitvoeren. Wij constateren overigens dat er een discrepantie zit tussen het nadeel van harmonisatie van beleid genoemd door het college, en het doel dat het college heeft gesteld in het Bestuursakkoord: "Zo veel mogelijk gelijk trekken regelgeving met buurgemeenten".

Wij zien dat *raadsleden* niet de behoefte hebben om lokale invulling te willen bij samenwerking op beleidsdossiers, zij zien dit ook als consequentie van samenwerking. De raad heeft zich hieraan geconformeerd en ziet de noodzaak hiervan in.

Ons beeld ligt in lijn met het Rekenkamercommissie-onderzoek (De Driehoeksrelatie; december 2006): naar voren kwam dat Oudewater het minst enthousiast was van de drie samenwerkingsgemeenten en dat binnen de drie gemeenten - vooral bij de raadsleden - redelijk tot veel steun is voor samenwerking tussen de drie gemeenten.

Vanuit de regio bezien wordt de *kwaliteit van samenwerking* weinig positief gezien. Wij hebben een aantal opmerkingen uit de regio opgetekend:

- De 3 Groene Driehoek-gemeenten opereren in samenwerking nog te veel vanuit eigen identiteit en zelfstandigheid richting elkaar. Met name Oudewater doet dat naar beleving nog sterker (waarbij bijvoorbeeld de samenwerking in de Stuurgroep Groene Driekhoek, waarbij Oudewater een eigen koers wil varen, zelf bestuurskrachtonderzoek uitvoert).
- De financiële beperkingen van Oudewater zijn merkbaar in de samenwerking, bijvoorbeeld bij de regiobibliotheek waar Oudewater geen middelen heeft voor de uitwerking van het regioconvenant en bij cofinancieringsprojecten (zoals het in ere stellen van de jaagpaden langs de Hollendse IJssel. Oudewater wilde eerst onderzoeken of er middelen (personeel en financieel) beschikbaar waren om aan

Samenwerking met de regio
"Oudewater heeft een beetje een kruideniersmentaliteit; op goedkope manier zaken willen oplossen". "Oudewater praat in eurocenten, wij in euro's".
(Twee verschillende gesprekspartners uit de regio)

haalbaarheidsonderzoek mee te doen). (N.B. Uiteindelijk is Oudewater wel trekker geworden van dit project).
- Bij Oudewater wordt ambtelijk en bestuurlijk onwil geproefd (overigens niet op persoonlijk vlak) in Groene Driehoek-verband verdergaand samen te werken, er is sprake van een "preoccupatie richting Woerden". De gemeente Montfoort kiest er daarom ook voor in de toekomst meer met IJsselstein samen te gaan werken. Ook in SUW-verband wordt Oudewater weinig zichtbaar ervaren.
- Het is lastig –ook in praktische zin- om afspraken te maken met Oudewater, doordat er weinig ambtenaren en wethouders zijn; probleem is daardoor een "volle agenda en onvoorbereide medewerkers/wethouders".
- Meer positief is men in de regio over de samenwerking op gebied van toerisme, voor wat betreft de beheersorganisatie authentieke basisregistraties BAG en op gebied van vestiging van een regionaal bedrijventerrein (Groene Driehoek-verband; de provincie oordeelt over de bestuurskracht van de 3 gemeenten ten aanzien van het dossier regionaal bedrijventerrein juist negatief). In de uitvoering (bijvoorbeeld bij mobiliteit; OV en infrastructuur) wordt er ambtelijk en bestuurlijk goed met de provincie samengewerkt.
- In de gesprekken is ook aangegeven dat Oudewater op gebied van de meer strategische dossiers nog onvoldoende samenwerkt (Nieuwe Wro, afstemming bestemmingsplannen e.d.).

Bovenstaande opmerkingen en beelden over met name de zichtbaarheid in de regio worden weinig gestaafd met situatie zoals Oudewater die ziet. Er blijkt een discrepantie (in ieder geval bij hoger management in de regio en gedeputeerde) tussen de beleving hierover en de inspanningen vanuit de gemeente Oudewater. De gemeente lukt het niet om inspanningen op gebied van samenwerking zichtbaar en effectief te makenen de bestuurskracht te vergroten via het samenspel met andere partijen in de regio. Een voorbeeld is de situatie rondom de jaagpaden, waarbij in de regio niet op het vizier staat dat Oudewater (met de provincie en DLG) trekker is geworden van dit project en hiervoor geld heeft vrijgemaakt, maar wel de aanvankelijke terughoudendheid van Oudewater die als minder positief is ervaren. Een ander voorbeeld is de samenwerking op gebied van de nieuwe Wro gegeven, dat als voorbeeld is genoemd van onvoldoende samenwerking, maar waarbij Oudewater zelf aangeeft dat alle samenwerking op het gebied van de nieuwe Wro vanuit Oudewater is georganiseerd (in company cursus voor alle Groene Driehoekgemeenten; ter beschikking stellen van beleidsdocumenten over de nieuwe Wro aan de andere Groene Driehoek-gemeenten). Een derde voorbeeld ten slotte is samenwerking op gebied van afstemming bestemmingsplannen, waarvan Oudewater aangeeft de samenwerking getrokken te hebben (voorzitter en trekker handboek digitale bestemmingsplannen Groene Driehoek, initiatief tot inventarisatie beleidsmatige afstemming van bestemmingsplannen in de regio).

Overigens wordt ambtelijk en bestuurlijk vanuit Oudewater aangegeven dat Oudewater een kritische mentaliteit heeft ten aanzien van samenwerking. Collegeleden van Oudewater onderkennen dat de gretigheid tot samenwerking in de regio niet groot is. Oudewater wil steeds afwegen of de samenwerking "het waard" is (om die reden

bijvoorbeeld niet mee doen aan de EGEM-i scan). Men beseft dat andere gemeenten Oudewater als lastig en kritisch zien.

Ambtelijk wordt ook gewezen op een aantal punten waarin samenwerking gezocht is, maar juist de andere gemeenten "afhaakten" of een eigen koers kozen (bijvoorbeeld gezamenlijke aanschaf camera's stadstoezicht, computersysteem, opzetten Inkoopbureau). In die zin constateren wij dat de Groene Driehoek-gemeenten de oorzaak van de haperende samenwerking bij de ander leggen.

Ten slotte stippen wij nog de samenwerking aan die voortvloeit uit het uitbesteden van taken, bij de Milieudienst (milieutaken) en bij de gemeente Woerden (sociale zaken). De uitbesteding bij de Milieudienst is door de gemeente als positief ervaren en er doen zich nauwelijks knelpunten voor. De samenwerking met Woerden wordt wisselend ervaren doordat de praktische aspecten nog niet geregeld waren/zijn (zoals managementinformatie). De gemeente Woerden zelf ervaart dit als een vorm van samenwerking die de gemeente in de toekomst anders zou doen, meer rekeninghoudend met de eigen belangen en te maken kosten/investeringen.

(D) Kwaliteit en omvang ambtelijke organisatie/uitbesteed werk

De bestuurskracht op dit onderdeel is voldoende. De ondergrens van bestuurskracht is beperkt, de bovengrens is goed.

De kleinschaligheid van de gemeentelijke organisatie wordt als positief ervaren vanuit onder andere de (grotere) verantwoordelijkheden die medewerkers krijgen (van zaken die op een hoger abstractieniveau spelen tot hele concrete punten), de korte lijnen, sfeer en dynamiek. Medewerkers hebben het gevoel "geen spaak in het wiel te zijn, maar het wiel vormen" of, zoals een medewerker zegt "geen schakeltje in het grotere geheel te zijn".

(D1) Doelmatig werken

De organisatie is in toenemende mate in staat bedrijfsmatig haar taken uit te voeren. De gemeente werkt voldoende doelmatig, zie de uitvoering WOZ.[24] Verder heeft de gemeente de efficiëntie van beleidsadvisering en uitvoering vergroot door samenwerking of uitbesteding, zie de veelheid van samenwerking en het uitbesteden van bijvoorbeeld Sociale Zaken en de leerplichtambtenaar. Bij de samenwerking op gebied van de brandweer zijn ervaringen gebruikt die zijn opgedaan bij uitbesteding van Sociale Zaken (voor wat betreft arbeidsvoorwaarden e.d.).

Doelmatig werken betekent ook een bepaalde advisering aan raad en college, door te werken met start- en discussienotities met (politieke) keuzevraagstukken en door ook in beleidsvoorbereiding al participatie van de lokale samenleving en burgers te

[24] Zie de Rapportage WOZ-kosten 2003-2005 (Waarderingskamer 15 december 2006). Oudewater is meer doelmatig gaan werken dan gemeenten vergelijkbaar qua aantal WOZ-objecten, als alle (163) gemeenten in de database.

organiseren. Uit raadsvoorstellen blijkt dat hierin nog een slag gemaakt kan worden; de raad geeft aan hieraan ook behoefte te hebben.

Ten slotte zijn er op onderdelen verbeteringen aan te brengen voor wat betreft afstemming en taaktoedeling. Een pregnant voorbeeld dat is genoemd is de verdeling van taken-budgetten over verschillende sectoren (b.v. gebouwbeheer bij Middelen, maar volkshuisvesting bij REV en budget exploitatie bij Beheer Openbare Ruimte, verder BOR).

(D2) Leiding

De leiding van de organisatie is voldoende bestuurskrachtig.

Wij constateren dat het MT in toenemende mate in staat is richting college en raad bedrijfsmatig te sturen en gezaghebbend een uitspraak te doen over de praktische uitvoerbaarheid van bestuurlijke ambities. Basis daarvoor vormen de sectorplannen, die per jaar aangeven welke capaciteit de organisatie waarvoor kan inzetten. De sectorplannen zijn overigens nog te weinig SMART en gekoppeld aan urenposten om te gebruiken als sturingsinstrument richting college. Verder is er de wens bij het MT om aspecten als missie, stijl van leidinggeven, opleidingsplan e.d. mee te nemen in de sectorplannen.

Wij zien ook dat het MT zich bewust is van de kwetsbaarheid van de organisatie, met name voor éénmansfuncties. Het management anticipeert hier bewust op door samenwerkingsverbanden in beeld te brengen en dit van bovenaf te structureren maar van onderop te laten ontwikkelen (in plaats van bovenaf op te leggen). De volgende slag is op de huidige samenwerkingsverbanden een doorkijk te maken in relatie tot kwetsbaarheid, risico's e.d. Daarnaast wordt bewust een aantal taken 'buiten de deur gezet' (bijvoorbeeld Sociale Zaken, Wmo, Milieu en Strategische applicaties) en wordt daar waar het kan, een aantal combifuncties ingesteld.

In 2008 wil het MT vorm en inhoud geven aan Integraal management (zie Sectorplan Middelen 2008). Gesprekspartners geven overigens wel aan dat dit nu wel zou moeten gaan starten.

Tot slot constateren wij bij het management de instelling om eerst de randvoorwaarden op orde te brengen alvorens zaken op te pakken, in plaats van 'zaken half te doen'.

(D3) Kwaliteit van planning en control

De kwaliteit van de planning en control is de laatste jaren sterk verbeterd en momenteel als goed aan te merken, de kwaliteit van de producten die daaruit voortvloeien (P&C-documenten, zoals begroting en programmaverantwoording) is beperkt.

De accountant heeft over 2007 een goedkeurende verklaring gegeven voor getrouwheid en rechtmatigheid. In 2006 was er nog een afkeurende accountantsverklaring op rechtmatigheid (zie Rapport van bevindingen van de accountant over 2006), met name voortvloeiend uit de (nog) niet Europese aanbesteding van de afvalinzameling. De accountant constateert over 2006 dat "de organisatie een forse doorontwikkeling heeft

gerealiseerd met betrekking tot de borging van rechtmatigheid".[25] Dit blijkt ook uit de vergelijking met het Rapport van bevindingen over 2005 toen over rechtmatigheid als gevolg van het ontbreken van interne gegevens over naleving van normenkader en rechtmatigheid geen oordeel mogelijk was.

Een schaduwkant van deze ontwikkeling is dat het veel van de organisatie heeft gevraagd en de organisatie daardoor gedurende een periode tamelijk *intern* gericht is geweest.

De interne beheersing is voldoende. Ten aanzien van de SISA[26] zijn geen onjuist- of onrechtmatigheden aangetroffen. De accountant constateert daarnaast dat er nog geen gebruik wordt gemaakt van een verplichtingenadministratie, met als risico dat niet alle verplichtingen bekend zijn bij de medewerkers die de jaarrekening opmaken.

Over het jaar 2006 heeft de accountant niet gekeken naar de *interne beheersing* ten opzichte van andere gemeenten. Over 2005 was de conclusie dat de gemeente Oudewater erg goed scoorde gezien de omvang van de gemeente op interne beheersing.[27] De gemeente scoorde (relatief) goed op inkomensoverdracht, grondexploitatie, risicomanagement en inkoop. De score op P&C was relatief laag, met name doordat:

- De tussentijdse verslaglegging voor college en raad nog primair was gericht op financiële afwijkingen (en minder op het betrekken van beleidsmatige doelstellingen en risico's).
- In de jaarrekening geen informatie is verstrekt omtrent de P&C-cyclus.

Ook de peiler 'belastingen' scoorde laag. Het (concept) rapport van bevindingen dat door de accountant is afgegeven over het boekjaar 2007 laat zien dat ook op deze punten verbeterslagen zijn gemaakt. De interne beheersing van alle in beeld zijnde processen scoren *boven*gemiddeld (zie figuur 4.1).

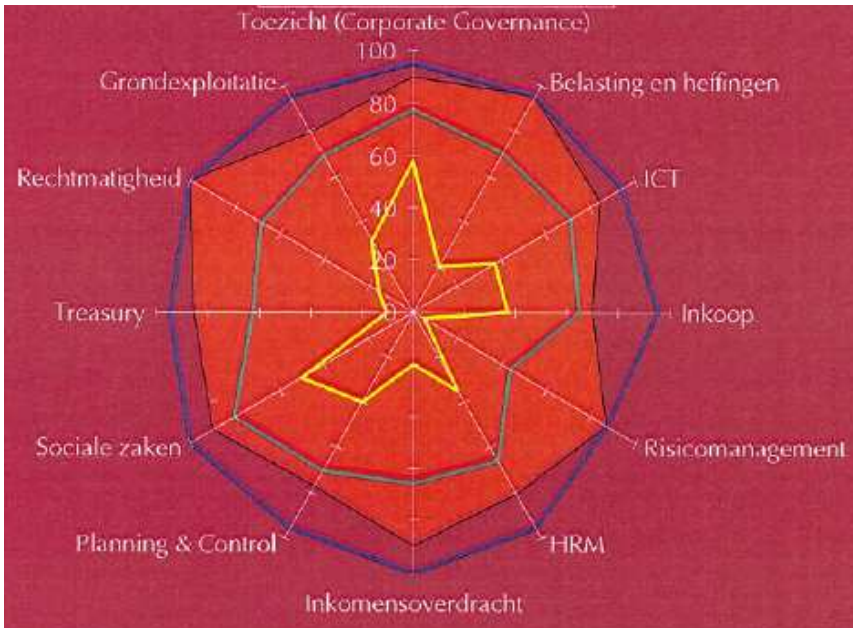
---

[25] Inmiddels is conform de aanbevelingen van de accountant de afvalinzameling in 2007 Europees aanbesteed.

[26] Single Information, Single Audit.

[27] PwC kijkt hierbij naar circa 50 gemeenten en vergelijkt 11 aspecten: Toezicht (Corporate Governance, Belasting en Heffingen, ICT, Sociale Zaken, Inkoop, Risicomanagement, Grondexploitatie, HRM, Inkomensoverdracht, P&C, Treasury).

In de huidige situatie is de interne controle ook naar mening van het MT goed georganiseerd en wordt deze als constructief gewaardeerd.



Figuur 4.1: Interne beheersing op basis van benchmark PwC over 2007.
(rood is Oudewater, buitenste rand – blauw is maximum, groen is gemiddelde)

Er is een handboek Administratie Organisatie, waarin voor 15[28] processen de Administratieve organisatie en interne controle beschreven zijn.

In hoofdstuk 3 hebben wij al gewezen op de beperkte kwaliteit van de producten die voortvloeien uit de P&C-cyclus (zoals begroting en programmaverantwoording). Onze bevinding wordt gestaafd door de accountant die aangeeft (in 2007) dat de informatiewaarde en leesbaarheid van het jaarverslag nog vergroot kunnen worden.

(D4) Personeel en organisatie

De kwaliteit van personeel en organisatie zien wij als voldoende tot goed, de omvang van de formatie lijkt beperkt.

De omvang en kwaliteit van de organisatie

De gemeentelijke organisatie bestaat uit de staf, drie beleids- en uitvoerende afdelingen en een ondersteunende afdeling. De totale *omvang* van de organisatie is circa 60 FTE[29] (stand mei 2008), waarbij het circa 73 medewerkers betreft. De formatie is kleiner dan het gemiddelde van gemeenten < 15.000 inwoners (6,8 per 1.000 inwoners).[30]

De formatieverdeling is als volgt:

---

[28] Aanbestedingen, Algemene uitkering gemeentefonds, Belastingen, Bouwvergunningen, BTW-compensatiefonds, Facturen in omloop, , Geldverkeer, Grondexploitatie, Ingebruikgeving, , Invordering, Leges, Salarisadministratie, Sociale Zaken, Subsidie Welzijn, Tijdregistratie.

[29] Dit is ongeveer evenveel als de laagste formatie van 50.000+-gemeenten: Amersfoort heeft 5,9 FTE/1.000 inwoners. Een kleine gemeente als Renswoude (4.500 inwoners) heeft circa 30 FTE formatie, Montfoort 70,6 FTE (13.500 inwoners),

[30] Formatie en outcome rapportage vergelijkend onderzoek naar de omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten gemeente Abcoude (juni 2005).

- Bestuur en bewonerszaken (BBZ): 11,84 FTE
- Beheer Openbare Ruimte (BOR): 20,61 FTE
- Ruimtelijke Ontwikkeling, Economische zaken en Volkshuisvesting (REV): 10,0 FTE
- Middelen: 15,34 FTE
- Staf (gemeentesecretaris, griffier, commandant brandweer): 2,5 FTE

Wij constateren dat de totale formatie aan overhead circa 36%[31] is, wat gezien onze ervaringen met andere gemeenten bovengemiddeld is.

De inschaling van medewerkers in loonschalen is –eveneens gerelateerd aan de omvang van de gemeente, normaal - maar dat wil dus ook zeggen *laag* ten opzichte van grotere gemeenten. Hierdoor worden bepaalde functies licht ingeschaald maar zijn ook bepaalde functies lastig in te vullen (bijvoorbeeld bouwplantoetser). Opvallend is dat er geen beleidsmedewerkers op een hoger schaalniveau zijn (11-12) en dat de gemeentesecretaris zelf (mogelijk mede als gevolg hiervan) als projectleider heeft opgetreden voor een aantal dossiers. Overigens doet ook de organisatie deze constatering: In 2008 wordt gekeken naar het totale loongebouw en de onderlinge verhoudingen daarin en wordt gekeken naar effecten van werving en selectie (aanname beleid; zie Sectorplan Middelen 2008).

De *omvang* van de organisatie is zodanig dat knelpunten in bezetting op sommige onderdelen leiden tot afname van prestaties, zoals bij het herstel van brugleuningen in de binnenstad[32], het beheer openbare ruimte (tot dit jaar) of bij de uitvoering en beleidswerk binnen de monumentenzorg (zie Inspectierapport2007). Om de kwetsbaarheid van de organisatie te verminderen, wordt door het managementteam gericht gezocht naar samenwerking.
De omvang van de organisatie is volgens respondenten (zowel bestuurlijk als ambtelijk) "*net* voldoende om te doen wat we moeten doen". Dit, in combinatie met het aantal FTE en overhead, maakt dat wij nader onderzoek naar de formatie, gekoppeld aan huidige en gewenste taakuitvoering, noodzakelijk achten.

De kwaliteit van de ambtelijke organisatie is wisselend, afhankelijk van medewerker en afdeling. Een positief voorbeeld is te zien bij handhaving, waarbij de raad, college en Vaste Commissie van Advies voor bezwaarschiften, alsook de cijfers duidelijk maken dat de organisatie hierin kwaliteit toont. Negatieve uitschieters hebben wij niet in beeld maar bestuurders vinden de organisatie op kwaliteit (en qua kwantiteit) belemmerend voor de ambities van het bestuur.

---

[31] De overhead is opgebouwd uit alle FTE die niet direct gerelateerd is aan het primaire proces zowel in de lijn (management en ondersteuning) als binnen de middelenfuncties. De berekening is gebaseerd op de Functie Formatieoverzichten van de sectoren per 1 januari 2007.

[32] Bijvoorbeeld woningbouw in Hekendorp is aldus de wethouder in februari 2005 vertraagd met name verband houdend met de personele bezetting bij civiele techniek. Dit blijkt overigens feitelijk niet de oorzaak. Een andere oorzaak is dat de WBVO niet tijdig een bouwvergunning heeft aangevraagd en te laat begon met het werk. Om alles snel te laten lopen heeft de gemeente aan bureau Waterpas opdracht gegeven om een bestek te maken m.b.t. bouw en woonrijp (zie brief gemeente Oudewater aan de WBVO d.d. 18 januari 2006).

Uit de interviews komt naar voren dat het voor de gemeente lastig is goede medewerkers vast te houden. Hier komt bij dat medewerkers meer taken hebben (en meer generalistisch moeten opereren) terwijl de inschaling lager is dan bij grotere gemeenten. Bij de organisatie wordt ten slotte door gesprekspartners een zekere 'starheid' ervaren als het aankomt op het uitvoeren van extra zaken.

Er zijn geen aanwijzingen van fraude bekend bij de ambtelijke organisatie (Rapport van bevindingen accountant 2006).

Personeelsmanagement
De gemeente heeft de begrotingscyclus in aansluiting op de productenraming doorvertaald naar sectorplannen. Het ligt in de bedoeling deze in 2008 ook door te vertalen naar individuele werkplannen (Persoonlijke OntwikkelingsPlannen) en hieraan gekoppeld in 2008 een voortgangsgesprek en een beoordelingsgesprek met elke medewerker te houden. De gemeente beschikt over verzuimbeleid. De gemeente heeft te maken met relatief weinig verzuimmeldingen, wat een belangrijke indicator kan zijn voor het welbevindingen in het werk. Het verzuimpercentage ligt ruim onder het gemiddelde van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Ook het aantal verzuimsituaties die langer duurden dan 8 weken en dus vielen onder de Wet Poortwachter, is beperkt.

		2006	2007	1-1-2008 t/m 30-4-2008
Verzuim-percentage	**Oudewater**	5,5%	2,92%	2,48%
	Alle gemeenten	5,6%	5,5%	
	< 10.000 inwoners	4,3%	4,2%	
Verzuimfrequentie		1,22	1,12	0,65
Gem. verzuimduur VNG-norm		10,79	21,9	4,33

Tabel 4.2: Verzuimgegevens gemeente Oudewater en landelijk[33]

De dienstverlening door de organisatie
De tevredenheid over de dienstverlening is het laatst gemeten in 2004 (klanttevredenheidsonderzoek).[34] Hieruit blijkt een sterke stijging van de tevredenheid over groenonderhoud en wegen. De tevredenheid over de deskundigheid van de ambtenaar, de klantgerichte benadering en de schriftelijke dienstverlening bleek toen teruggelopen ten opzichte van onderzoek uit 2001, alsook de periode voordat mensen een schriftelijke reactie kregen.

Anno 2008 kan ten aanzien van dienstverlening nog een aantal slagen gemaakt worden, waarbij het met name gaat over de dienstverlening via de website/digitale dienstverlening. Elsevier scoort in '*De beste gemeente van Nederland in 2008*' de digitale dienstverlening als 'matig' (-). De website van de gemeente scoorde in 2007 de 283e positie op alle Nederlandse gemeenten. Opvallend is dat Oudewater in 2006 nog als een van de slechtste (dat wil zeggen gemiddeld) presteerde voor de website. Op gebied van

[33] Gemeentelijke gegegevens aangevuld met VNG-verzuimgegevens 2007; bron Binnenlands Bestuur 18 april 2008.
[34] Per amendement is het in 2008 te voeren klanttevredenheidsonderzoek 2008 geschrapt uit de begroting 2008 (november 2007).

gepersonaliseerde dienstverlening via de website, waarbij de Continue Monitor van Overheid.nl op 8 aspecten beoordeelt, scoort de gemeente acht keer 'nee' (niet mogelijk).

De gemeente heeft per november vorig jaar in het kader van cliëntgericht werken de openingstijden beperkt tot de ochtend (tot 12.30 uur, plus donderdagmiddag en op afspraak), ter verbetering van de dienstverlening. Gedachte hierachter is dat 's-ochtends alle medewerkers in huis zijn en daarmee vragen door de juiste persoon beantwoord kunnen worden en dat medewerkers op die manier meer tijd en aandacht aan hun taken kunnen besteden. Na een jaar (november 2008) wordt deze manier van werken geëvalueerd.

(D5) Overige hulpbronnen

De kwaliteit van de organisatie is op gebied van overige hulpbronnen beperkt.

De afgelopen jaren heeft de gemeente 'geworsteld' met de informatisering en automatisering. De kwalitatieve zwaarte van systeembeheerders (loonschaal 6) kan hier mogelijk debet aan zijn. De bereikbaarheid per e-mail laat het geregeld afweten. Omdat de I&A-voorwaarden nog niet op orde waren kon een webredacteur nog niet worden aangenomen. Het is de bedoeling aan de digitale dienstverlening, Internet/Intranet, RIS (RaadsInformatieSysteem), website e.d. dit jaar een impuls te geven, mede aan de hand van de evaluatie van het huidige I&A-plan.

Een constatering die wij naar aanleiding van de interviews doen is dat dossiervorming en archiefbeheer op onderdelen nog beperkt is. Met name op het moment dat medewerkers zijn vertrokken, blijkt nadien een beperkte kwaliteit van de dossiers die zij achterlaten.

De huisvesting is goed.

(E) Financieel economische basis

De financieel economische basis van de gemeente is beperkt.

(E1) De financiële basis binnen de gemeente

De financiële basis van de gemeente is beperkt, zij het dat de situatie van de gemeente de afgelopen jaren iets is verbeterd.

Wij constateren op basis van de *Programmaverantwoording 2006* dat over 2006 het totale resultaat ten gunste van de algemene reserve circa € 125.000 bedraagt. De primitieve begroting was sluitend en het saldo van de voorjaars- en najaarsnota dat ten gunste van de algemene reserve kwam was € 40.000. Het saldo van de jaarrekening 2006 was *positief* (€ 85.000), in 2004 was het nog negatief (€ 79.000).

De vrij besteedbare ruimte van de algemene reserve was per 31 december 2007 € 8,5 ton, de totaal theoretisch vrij besteedbare ruimte per 2013 is circa € 4,5 miljoen. Deze totaal

theoretisch vrij besteedbare ruimte was enkele jaren geleden nog ingeschat op € 1,7 miljoen (zie *Programmaverantwoording 2004*).

Het weerstandsvermogen (als % van de omzet) is al enkele jaren de laagste binnen de provincie Utrecht (Nota Begrotingspositie 2008).

Voor wat betreft *totale* financiële positie[35] is de gemeente één plaats gestegen (verbeterd): in 2007 stond de gemeente op de 24e plaats, nu de 23e (van de 29 gemeenten in de provincie). Buurgemeente Montfoort staat er in dit opzicht slechter voor, buurgemeenten Woerden en Lopik goed.

Ondanks dit verbeterde beeld is de financiële basis van de gemeente gematigd positief: Bij de algemene reserve naar de toekomst toe is rekening gehouden met inkomsten die *nog moeten worden gerealiseerd* en is met alle gelden die de gemeente vanuit de grondexploitatie kan genereren rekening gehouden. Er komen daarnaast nauwelijks andere investeringen ten laste van de algemene reserve dan investeringen vanuit het IHO. Er zijn vanwege de positie van de gemeente in het Groene Hart geen gronden meer uit te geven om de algemene reserve te vullen en de eigen-middelenverwerving van de gemeente is nagenoeg nihil. De gemeente beschikt dan ook over beperkte financiële middelen om opgaven –ook naar de toekomst toe- te kunnen vervullen en nieuw beleid in te zetten.

(E2) Financieel beheer

Het financieel beheer van de gemeente is op orde. Voldeed de jaarrekening 2006 nog niet aan alle (met name kwalitatieve) eisen van het BBV (zie het *Rapport van bevindingen van de accountant over 2006*), voor 2007 voldoet de jaarreking aan alle eisen.

(E3) De lokale lasten binnen de gemeente

De situtatie ten aanzien van de lokale lasten is voldoende: de lokale lasten zijn gemiddeld.

Financiële situatie gemeente
"Als er niet besloten zou zijn tot het IHO, was het financieel nooit zo fout gegaan met de gemeente". "Tien jaar geleden waren wij een van de rijkste gemeenten in Utrecht".
(Twee verschillende gesprekspartners binnen de gemeente)

OZB en afvalstoffenheffing

De OZB (Onroerend Zaakbelasting) is de laatste jaren in totaliteit met 53% omhoog gegaan (met name als dekking van het IHO). De afgelopen jaren zijn de volgende tariefwijzigingen voor OZB doorgevoerd: in 2004 20% ten opzichte van 2003, in 2005 20% ten opzichte van 2004 (zie Burgerjaarverslag 2004 en 2005), in 2006 ten opzichte van 2005: eigenaar woning + 32,5%, eigenaar niet woningen + 6,5 %, gebruiker niet woningen + 6,5 % (Burgerjaarverslag 2006).

[35] Op basis van weerstandscapaciteit, belastingdruk, begrotingssaldo e.d., zie de provinciale nota.

Uit de gegevens van watdoetjegemeente.nl (zie bijlage 2) blijkt dat het OZB-tarief voor woningeigenaren in Oudewater nog steeds *laag* is (381e positie). De OZB is voor eigenaren van woningen de laagste ten opzichte van de buurgemeenten (Montfoort, Lopik, Woerden, Vlist, Reeuwijk, Bodegraven); in heel de provincie hebben 22 van de 29 gemeenten hogere tarieven. Voor niet-woningen hebben 23 gemeenten in de provincie een hoger tarief.

Op het gebied van afvalstoffenheffing is het opvallend dat deze heffing voor een eenpersoonshuishouden in de ranking *licht* stijgt ten opzicht van andere gemeenten in de jaren 2005, 2006 en 2007, terwijl het voor meerpersoonshuishoudens *snel* stijgt (van plek 207 in 2005 naar plek 87 in 2007). Het totaal aan gemeentelijke heffingen wordt relatief groter ten opzichte van andere gemeenten. Voor eenpersoonshuishoudens neemt de gemeente in 2005 nog de 367e plek in, in 2007 is dit de 220e plek. Voor meer-persoonshuishoudens is dit respectievelijk de 330e en de 132e plek.

Totale woonlasten

Onder woonlasten voor eigen woning bezitters vallen de OZB, reinigingsheffingen en rioolrechten. Huurders betalen alleen reinigingsheffingen en rioolrechten. Oudewater behoort voor eigenaar/gebruikers in 2008 tot een middencategorie van alle gemeenten in Utrecht, voor gebruikers neemt Oudewater de vierde positie in Utrecht in (€ 455,70, het duurst is Abcoude met € 973,88, het laagst Baarn met € 239,04).[36]

De resterende belastingcapaciteit van de gemeente is € 901.339, geheel bestaand uit OZB (zie Nota Begrotingspositie 2008). Een OZB-verhoging is technisch nog mogelijk maar is politiek lastig (en ligt volgens de gesprekspartners gevoelig), gezien ook het feit dat in de raad van november 2007 een verhoging van de OZB met 5,3% nog werd geamendeerd naar 1,5% (10 tegen 2 stemmen).[37]

Op de zogenaamde profijtindex van Elsevier (een indicator voor de mate waarin de burger 'waar krijgt voor zijn geld'; zie De beste gemeenten 2007, 16 juni 2007) staat de gemeente Oudewater op de 248e plaats, in 2008 is de positie sterk nog verbeterd naar de 141e plaats, oftewel een goede middenpositie (zowel landelijk als provinciaal gezien). Hiermee wordt voldaan aan het bestuursprogramma ("Sluitende begroting met aanvaardbare lasten voor onze inwoners in relatie tot het geboden voorzieningenniveau"). De woonlasten heeft Elsevier berekend op € 676.

4.2 Kwaliteit van regie en sturing

De resultaten komen niet vanzelf. Burgers en maatschappelijke organisaties verwachten rond diverse opgaven een regierol van de gemeente, zoals rond onderwijs, veiligheid en (sport)accommodaties. Regisseren vraagt veel en omvat meer dan het louter hebben van 'een rol' bij samenwerking. De gemeente neemt regie op de opgaven en organiseert overzicht, zet beleidslijnen uit, organiseert de benodigde interne en externe

[36] Provinciale Nota Begrotingspositie 2008.
[37] Te dekken uit de post regionaliseren brandweer, uit de septembercirculaire en uit de post onvoorzien.

samenwerking en legt tot slot verantwoording af over het geheel aan inzet en de bereikte resultaten. Door het voeren van regie en sturing biedt het gemeentebestuur een meerwaarde bij het realiseren van resultaten.

We omschrijven regie als een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.[38]

We constateren over het algemeen dat de kwaliteit van regievoering moet worden verbeterd. Wij wijzen in het bijzonder op:

1 Bestuurlijke voorwaarden voor regievoering zijn op essentiële onderdelen nog niet goed ingevuld.
   - Er is niet één visiedocument voor de koers van de gemeente van waaruit het bestuur en de ambtelijke organisatie opereren.
   - Er is niet een strategische visie of eensluidend beeld op samenwerking, met wie, waarop, met welk beoogd rendement, tegen welke lasten etc.. De gemeente moet zijn plaats bepalen in de regio en bepalen hoe het zich met de regio wil verhouden.
   - Er is sprake van een kwantitatief (bestuurlijk en ambtelijk) en kwalitatief (ambtelijke) licht bemenste organisatie.
   - Er is niet een coherent beeld van ambities en prioriteiten tussen college en raad (qua activiteiten en inzet van middelen).
   - De financiële situatie van de gemeente is beperkt.
2 De door de gemeente te bereiken resultaten en de relatie met inspanningen daartoe zijn weinig SMART geformuleerd zodat het ook lastig is regie te voeren, gezien onheldere doelen.
3 De kwaliteit van sturen en regie verschilt van dossier tot dossier. Op dossiers als het Cultuurhuis en IHO heeft het evident aan regie geschort, ook op het samenspel met de maatschappelijke organisaties en bewoners. Wij zien ook dat de gemeente nog te weinig regie voert op gerichte en selectieve samenwerking met strategisch gekozen partners/buurgemeenten.

4.3 Bandbreedte in bestuurskracht

Wat is de bandbreedte van bestuurskracht in termen van opgaven en resultaten?
Om een aanvullende indruk van de bestuurskracht te krijgen – in die gevallen dat dossiers ook werkelijk worden opgepakt– zijn vier dossiers apart onderzocht. Deze dossiers zijn door de Werkgroep voor dit onderzoek gekozen, namelijk twee dossiers die het meest succesvol zijn en die een indicatie geven van de bovengrens van de bestuurskracht van gemeente Oudewater en twee dossiers die het minst succesvol zijn en een indruk geven van de ondergrens van bestuurskracht. We verklaren vervolgens deze bestuurskracht aan de hand van de processen.

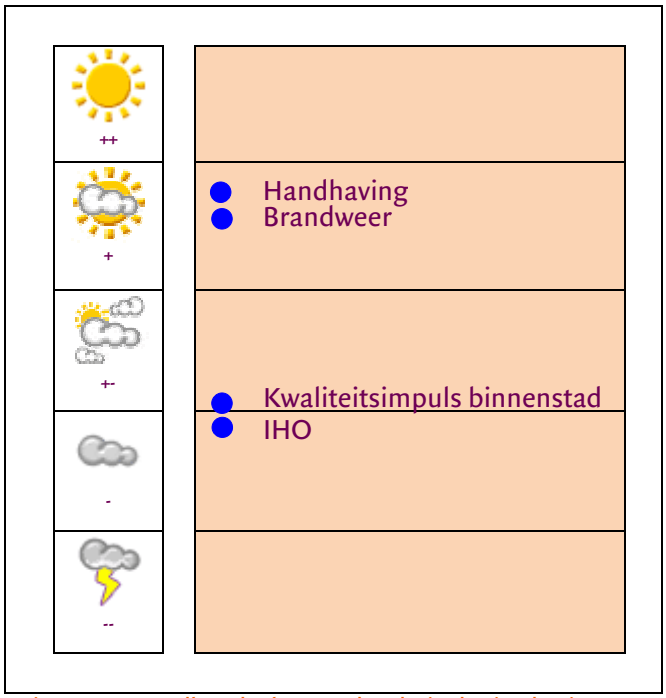
---

[38] Zie: Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004.

Succesvolle dossiers *bovengrens* bestuurskracht	**Niet-succesvolle dossiers** *ondergrens* bestuurskracht
Dossier Handhaving (groen en grijs)	Dossier Kwaliteitsimpuls binnenstad
Dossier Brandweer	Dossier Integrale Huisvesting Onderwijs (IHO)

Tabel 4.3: Vier voorbeelden met twee succesvolle en twee niet- succesvolle dossiers.

In bovenstaande figuur is de bandbreedte aangegeven van de beleidsprestaties aan de hand van de vier markante dossiers, zoals gebaseerd op de formulieren die wij de respondenten in dit onderzoek hebben laten invullen.



Figuur 4.2: Bandbreedte bestuurskracht in de vier dossiers

Het 'dossier' Handhaving toont de bovengrens van bestuurskracht. Het IHO is het meest exemplarische dossier voor de ondergrens van bestuurskracht.

Niet onvermeld moet blijven dat het IHO in een nieuwe fase is gekomen (zie hierna). Betrokkenen zijn nu veel positiever over dit dossier.

Succesvolle dossiers

Wat betreft de succesvolle dossiers constateren wij dat **handhaving** is aan te merken als succesvol dossier, juist vanwege de slagen die hierin gemaakt zijn. In februari 2005 (zie raadsnotulen) was er nog sprake van een "te kort schietend toezicht op de naleving van de vergunningen", in maart dat jaar wordt een motie aangenomen om handhavend op te treden ('affaire Kerkwetering') en wordt de Nota Handhavingsbeleid Oudewater aangenomen. Ook wordt in oktober 2005 een motie van afkeuring aangenomen over het tekort schieten van handhaving.

Situatie handhaving
Respondent in interview: "Zes jaar geleden was handhaving nog een puinhoop".

Gegevens van de VROM-Inspectie[39] laten zien dat de gemeente op gebied van VROM wet- en regelgeving goede ontwikkelingen heeft doorgemaakt, maar "dat er nog een opgave ligt, en op milieugebied nog een flinke slag moet worden geslagen". Bij brief van 3 april 2007 geeft de gemeente aan welke acties zij hierop heeft genomen die er toe moeten leiden dat aan de bezwaren van de VROM-Inspectie wordt tegemoet gekomen. Een belangrijke basis ligt in de Nota Handhavingsbeleid van 2005. Verschillende bestuurlijke voorwaarden, sturing en regievoering worden daarmee verbeterd:

- *Leiderschap vindt plaats vanuit een visie, knopen worden doorgehakt en er wordt krachtig opgetreden*:
  - Uit de Handhavingsrapportage 2007 blijkt dat niet alleen de strategische visie is opgesteld maar dat ook de voornemens daadwerkelijk zijn opgepakt en voor een belangrijk deel zijn uitgevoerd.
  - Het komt nauwelijks voor dat dossiers in het college of in de raad worden aangehouden; besluiten worden niet vooruit geschoven.
- *Het politiek-bestuurlijk samenspel is verbeterd*:
  - In de afgelopen jaren (2005 t/m 2007) heeft de raad –zo blijkt uit de besprekingen in de raad- een meer controlerende rol vanuit vertrouwen kunnen krijgen in plaats van dat het college te moeten 'aanjagen vanuit wantrouwen'. De raad controleert via door het college aangereikte kwartaalrapportages.
  - Het samenspel college-ambtelijke organisatie verloopt overwegend goed. Er is nauwelijks sprake van 'incident-gestuurdheid' op handhavingsgebied. Wel moet de portefeuillehouder 'af en toe' gewezen worden op consequenties van het willen verzachten van leed bij de door handhavend optreden getroffene.
  - Besluiten vinden overwegend plaats conform ambtelijk advies.
- *De organisatie is versterkt en de organisatie heeft het beleid uitgevoerd*:
  - De kern van de impuls ligt in de toegenomen beschikbare capaciteit en kwaliteit van medewerkers op gebied van handhaving (0,4 FTE handhavingsjurist in 2006; zie raadsnotulen. Feitelijk 1,0 FTE).
  - Dit uit zich ook bij de rechtbank, waar nagenoeg 100% van de zaken door de gemeente worden gewonnen. De kwaliteit van de primaire besluiten en verweerschriften is "voldoende tot goed" (Jaarverslag 2007 Vaste Commissie van Advies voor bezwaarschriften).
  - Sinds 2003 zijn verbeteringen doorgevoerd op gebied van onder andere toetsing aan het Bouwbesluit, scheiding van functies (vergunningverlening en toezicht), handhaving illegale bouw- en sloopactiviteiten, actualisatie bestemmingsplannen[40]/GRP en vrijstellingen art. 19 lid 1 WRO. De Inspectie was van mening dat de uitvoering van sloopvergunningen beter moest, vooral op gebied van onderbouwing van aan- of afwezigheid van asbest. De achterstand bij gebruikersvergunningen (toen 20%) en actualisering van Wm-vergunningen zijn weggewerkt. Ten slotte had de gemeente geen beleid met betrekking tot externe veiligheid. Sinds 2005 heeft de gemeente een crisisbeheersplan.

---

[39] Brief d.d. 31 januari 2007 Resultaten nazorgonderzoek naar aanleiding van eerder VROM-onderzoek 2003

[40] Uit 'Van WRO naar Wro' (gemeente Oudewater, 19 februari 2008) blijkt dat de actualisatie van bestemmingsplannen in 2009 moet zijn afgerond. In 2008-2009 worden de bestemmingsplannen Landelijk Gebied Oudewater en Willeskop en Tappersheul I en II herzien.

– *Er is regievoering op handhaving*:
  - Jaarlijks stelt de organisatie een Handhavingsprogramma RO, bouwen en APV op, waarin aspecten van handhaving worden beschreven en planmatig is aangegeven wat er het komende jaar gedaan aan structurele handhaving zal worden (bijvoorbeeld het rijden van routes) binnen welke tijd. Het Programma 2008 is vastgesteld door het college in januari 2008, 3 maanden voor de wettelijke verplichting inging (1 april 2008).
  - In de uitvoering wordt afgestemd via het vierwekelijkse Handhavingsoverleg.

Uit het Jaarverslag 2007 van de Vaste Commissie van Advies voor bezwaarschriften blijkt dat het aantal bezwaarschriften over het afgelopen jaar de helft minder was dan ingediend in voorgaande jaren. De commissie leidt hieruit af dat het in 2005 gestarte project handhaving "succesvol" is afgewikkeld. De gespreksparnters (zowel ambtelijk als bestuurlijk) zien de verbeterslagen die de gemeente gemaakt heeft en waarderen die.

Het handhavingsdossier is niet alleen uit te leggen als een 'succesvol' dossier: op twee dossiers heeft de raad een standpunt ingenomen dat afwijkt van het eigen beleid (Goejanverwelle 3 Hekendorp, Populierweg 47 Tappersheul). Ook heeft bij dossier Hekendorp het politiek-bestuurlijk samenspel te wensen overgelaten doordat per amendement een artikel in het bestemmingsplan gewijzigd werd dat onuitvoerbaarheid was (er was niet vooraf afgestemd met griffie, college of organisatie).

Handhaving wordt nog verbeterd, zoals met betrekking tot standaardisatie van procedures.

Met betrekking tot de **brandweer** het volgende:
Al in 2005 is de intergemeentelijke samenwerking op gebied van de brandweer uitgebreid (*Programmaverantwoording* 2005). Bij het collegeprogramma van april 2006 kondigt het nieuwe college aan meer regionale samenwerking van de brandweer te willen. In 2006 is dit in het kader Project Versterking Brandweer (vastgesteld in 2002) nader onderzocht en is een intentieverklaring voorbereid om te onderzoeken of samenwerking van de vier brandweerorganisaties een meerwaarde zou hebben (door bundeling van de brandweerzorg in een intergemeentelijke samenwerking in het district Rijn&IJssel), met De Groene Driehoek-gemeenten en Woerden). Deze is begin 2007 door de burgemeesters van de betrokken gemeenten ondertekend en vervolgens uitgewerkt.[41] Op 29 november 2007 geeft de Ondernemingsraad een positief advies over de bundeling van de brandweerkorpsen Lopik, Montfoort, Oudewater en Woerden, zij het met een aantal kanttekeningen en te beantwoorden vragen (zie de OR-brief). Per 1 juni 2008 is de samenvoeging formeel afgerond.

In juni besluiten de gemeenteraden van 29 gemeenten over verdere regionalisering. De vier Waarden-gemeenten zullen dan (waarschijnlijk) besluiten tot een meer "genuanceerd" beeld over de samenwerking, waarbij deze gemeenten eerst de kans willen krijgen zich te bewijzen op basis van output (en niet op input) en alleen willen

[41] Startnotitie (1 februari 2007) en Projectplan (9 juli 2007)

'opschalen' voor die zaken die tegen 2010 in Waarden-verband nog ontbreken c.q. minder goed lopen.

Situatie brandweer
Respondent in interview: "Bestuurskrachtig is dat we zijn uitgegaan van de kracht van de vier gemeenten en hiermee op stoom zijn gebleven bij het vormen van De Waarden en niet met de winden hebben meegewaaid".

Het politiek-bestuurlijk samenspel verliep redelijk:

- Uit de raadsnotulen blijkt een hoge betrokkenheid van de raad bij de brandweer. De betrokkenheid geldt met name voor wat betreft het budgetrecht van de raad (kostencomponent; de raad steunt een bundeling van de brandweer, overwegend ingegeven door verwachte exploitatiebesparingen).[42] Daarnaast had de raad aandacht voor de vrijwilligers.

– *Op het dossier wordt 'Leiderschap' getoond:*
  - Uit het dossier blijkt een visie om *met de vier gemeenten* in plaats van in groter regionaal verband een eigen gezicht te laten zien om te komen tot vermindering van de kwetsbaarheid (meer eenduidige en meer kwalitatief hoogwaardige advisering en versterking van de positie van de brandweerzorg binnen de regio). De samenwerking richt zich in dít verband ook op het belang dat gehecht wordt aan de vrijwillige brandweerlieden. Overigens ook het tegenwicht geven aan de door de provincie gewilde veiligheidsregio speelde een rol (zie raadsnotulen en projectplan).

– *De samenwerking in het verband loopt (overwegend) goed:*
  - De totstandkoming van de bundeling is in goede harmonie verlopen.
  - In de nabije toekomst ligt het in de bedoeling fiattering voor uitgaven van de brandweer voor lopende zaken te laten doormandateren aan de regiocommandant (zodat niet de gemeentesecretaris meer moet tekenen voor de 'benzineaanschaf').

– *De organisatie is versterkt:*
  - Men werkt volgens dezelfde richtlijnen (Leidraad Oefenen), evenredige verdeling specialismen om de belastbaarheid van de vrijwilligers te beperken.
  - De kwetsbaarheid is minder in geval van personele uitval (minder eenmansfuncties en meer onderlinge vervangbaarheid).
  - Personele (beroeps)situatie is verbeterd (ontwikkelingsmogelijkheden, kennisverdieping (specialiseren), variatie in werk, loopbaanplanning).
  - Er is sprake van schaalvoordelen (in aanpak beleidsvoorbereiding, inzet personeel, organisatie (automatisering, personeels- en salarisadministratie, materieelbeheer), werkprocessen/uniformiteit etc.).

[42] Motie M12 ingediend november 2006 en het amendement A3A ingediend in november 2007 dat er toe leidt dat er structureel jaarlijks € 40.000 gereserveerd wordt voor de brandweer in plaats van € 50.000.

– *De sturing is goed vormgegeven*:
  - De 'trits' en vormgeving van besluitvorming is transparant en duidelijk samengesteld (intentieverklaring en uitwerkingen in startnotitie en projectplan via een projectorganisatie met Stuurgroep, helder raadsvoorstel).
  - Per 1 juni zal maandelijks overleg plaatsvinden met de burgemeester. Daarnaast zullen managementrapportages specifiek over het functioneren van de brandweer worden opgesteld.

Ten slotte is van belang dat in dit dossier de resultaten zoals beoogd door de gemeente behaald zijn.

Het brandweerdossier is niet alleen uit te leggen als een 'succesvol' dossier: het betrekken van de ondernemingsraden (OR) vond in formele zin pas laat plaats. De OR geeft aan dat zij tot september 2007 formeel niet geïnformeerd was over het proces, waardoor zij naar hun oordeel te maken kregen met "onomkeerbare stappen". Uit mondelinge informatie blijkt het alleen te gaan om te late *formele* betrokkenheid; informeel werd de OR steeds geïnformeerd.

Vanuit de (Groene Driehoek-)buurgemeenten wordt de totstandkoming van de brandweer als minder positief ervaren, aangezien Oudewater in hun optiek de "boot afhield" voor samenwerking in Groene Driehoek-verband en pas toen Woerden deel ging nemen, wilde samenwerken. Voor Oudewater was er geen sprake van 'de boot afhouden' maar het zoeken van verbreding met Woerden. (Uit de verslagen van het overleg samenwerking brandweer 'De Groene Driehoek'gemeenten vanaf 14 juni 2004 blijkt overigens dat Oudewater weliswaar een variant met Woerden heeft aangedragen, maar komt hieruit niet de weerstand naar voren zoals op basis van de interviews met de 'Driehoek gemeenten' werd aangegeven).

Het samenspel met de raad is goed verlopen, maar was de betrokkenheid van de raad alleen gericht op de kosten en de vrijwilligers.

Een nadeel zoals benoemd in een SWOT-analyse (opgenomen in het *Projectplan bundeling brandweer*) is dat de nieuwe situatie afname van gemeentelijke autonomie en beleidsvrijheid met zich mee brengt. Wij delen dit oordeel over afname van autonomie niet: de samenwerking kan op termijn juist de autonomie vergroten.

Het dossier 'brandweer' is gekozen als 'krachtig' dossier, terwijl het een relatief beleidsarm dossier is, waarbij de inhoud met name wordt bepaald door technische elementen met heldere normen waaraan moet worden voldaan. Daarnaast gaat dit dossier de gemeente beperkt aan; de raad heeft in deze weinig bevoegdheden, de burgemeester des te meer.

Niet-succesvolle dossiers

Het dossier **'Integraal Huisvestingsplan Onderwijs'** toont de ondergrens van bestuurskracht. Wij staan bij dit dossier langer stil omdat dit over het algemeen gezien wordt als hét 'hangijzerdossier' van de gemeente.

Op 25 september 2003 heeft de raad ingestemd met het IHO-plan van de Woningbouwvereniging Oudewater (WBVO) en daarmee met de bouw van onder meer 4 scholen en de financiële consequenties daarvan (lastentoename voor de gemeente ongeïndexeerd maximaal € 276.000 per jaar, extra opname in de gemeentebegroting van € 69.000 gedurende 4 jaar, kredietbeschikbaarstelling ad € 860.000 en dekking via de OZB). Met het besluit werd ook ingestemd tot de uitwerking van een PPS-constructie met de Woningbouwvereniging en tot het instellen van een begeleidingscommissie ter begeleiding van het onderwijshuisvestingsproject.

Op 11 april 2005 is de gemeente een samenwerkingsovereenkomst met de WBVO (Woningbouwvereniging Oudewater) aangegaan met als doel een bouwprogramma te realiseren van 99 woningen, 4 nieuwe basisscholen, gymnastieklokalen, bibliotheek en Gezondheidscentrum. Deze overeenkomst kreeg in maart 2005 een minimale steun van de raad (voorstel met 7 tegen 6 stemmen aanvaard). Ook bij de organisatie werd de overeenkomst uiterst sceptisch ontvangen.

In het collegeprogramma van april 2006 kondigt het nieuwe college aan een evaluatie van de financiële haalbaarheid te willen houden en consequenties daarvan op het totale plan (aanpassing c.q. fasering), te willen kijken naar de inpassing van scholen en beoogde woningbouwprogramma en naar mogelijke herziening van de prioriteitstelling van de scholenbouw, gelet op andere urgenties. Op 5 september 2006 kiest het college bij deze evaluatie van het IHO voor een nieuwe variant van ruimtelijke inpassing van een school en sporthal (Eiber). In september en december 2006 neemt de raad moties aan die leiden tot prioriteitstelling op met name de realisatie van een gymnastieklokaal (Eiber)/school en alternatieven uit te werken (St. Jozefschool). Hierop wordt onderzoek uitgevoerd, afgerond 1 maart 2007. In juli 2007 leiden de problemen rond de IHO (zie hieronder) tot splitsing van de private werken (woningen)/ publieke werken (scholen) en intentie van een nieuwe of wijzigingsovereenkomst. Daardoor kan de gemeente nu direct overleg voeren met de scholen zonder tussenkomst van de WBVO. Daarnaast is het project opgesplitst in deellocaties (in plaats van een integraal vervlochten plan).[43] De projectleiding over het IHO is eveneens opgesplitst, waarbij twee externen parttime ondersteunen voor de woningbouw en procesmanagement.

Verschillende bestuurlijke voorwaarden zijn in het geding c.q. staan sterk onder druk:

- *'Samenwerking 'loopt niet goed c.q. raakt verstoord:*
  - In de aanloop naar en na vaststelling van de overeenkomst, is er al veel onenigheid tussen gemeente en WBVO, bijvoorbeeld over de interpretatie van verslagen. Een deel van de vergaderingen tussen gemeente en

[43] De splitsing heeft op instigatie van Houthof Buruma plaatsgevonden naar aanleiding van de bevindingen van onderzoek naar staatssteun.

woningbouwvereniging ging op aan het vaststellen van het verslag. Later zijn deze daarom niet meer vastgesteld.
  - De communicatie tussen de verschillende partners betitelt de wethouder in maart 2005 in de raad als "op z'n zachtst gezegd ongelukkig".
  - In maart 2006 is er een verschil van mening tussen de gemeente en de Woningbouwvereniging over wie kosten van het inwinnen van juridisch advies zou betalen en over het feit dat het college geen mandaat wil verstrekken voor het IHO aan één bestuurder (in plaats van het voltallig college).
  - In april 2006 ontstaat druk op de planning en de Samenwerkingsovereenkomst als het college 4-5 maanden de tijd wil nemen de zaken rond het IHO op een rij te zetten (conform bestuurakkoord).[44] De WBVO "voelt er niets voor activiteiten op te schorten" (zie verslag 17 mei 2006).
  - In januari/februari 2007 geeft de door de gemeente ingehuurde externe adviseur (Brink) aan alleen nog te willen samenwerken met de gemeente als dit op een "kwalitatief en gewetensvolle wijze gebeurt en er sprake is van onverdeeld opdrachtgeverschap". Een maand later wordt de samenwerking wederzijds opgezegd vanwege "verstoorde verhoudingen".
  - In april/mei 2007 spreekt het college WBVO aan op het "onvoldoende prioriteit geven aan het opstellen van projectplannen, en het opstellen van een absoluut onvoldoende adequaat stuk" en op het "in strijd met en foutief communiceren over het IHO, [..] wat de suggestie wekt van een spanningsveld tussen WBVO en gemeente". Uit de stukken blijkt dat de WBVO de raad in de communicatie betrekt, hetgeen college en raad als ongewenst ervaren.
- *Financiën en financiering staan onder druk:*
  - In maart 2005 zijn bijkomende kosten voor realisering van het IHO aan de orde in de gemeenteraad. Deze kosten mogen niet door middel van extra verhoging van de OZB worden gedekt (zie motie aangenomen 23 maart 2005).
  - De financiële positie van de gemeente verslechtert en er zijn "aanzienlijke tegenvallers" te verwachten (mei 2006).
- *Regievoering en sturing op samenwerking blijken onvoldoende:*
  - Eind 2002 noopt grote weerstand van omwonenden en schoolbesturen tot aanpassingen van de nieuwbouwplannen voor Oudewaters basisscholen (bron: persbericht 19 december 2002).
  - In april 2006 ontstaat een huisvestingsprobleem voor gebruikers van accommodaties de Eiber en de Sporthal, een fractie stelt schriftelijke vragen naar een oplossing (in relatie tot eventuele "miscommunicatie bij het opstellen dan wel de interpretatie van de samenwerkingsovereenkomst").
  - Er ontstaat grote weerstand vanuit omwonenden ("de communicatie met omwonenden is onvoldoende geweest") voor het verdwijnen van groen voor nieuwbouw, waardoor zelfs een gang naar de Raad van State niet wordt uitgesloten (mei 2006). Dit ondanks intenties uitgesproken door de wethouder in de raad van 7 juli 2005 "in alle wijken waar activiteiten in het kader van het IHO plaatsvinden zullen regelmatig wijkbijeenkomsten gehouden worden. De

[44] Op 15 mei stuurt de Woningbouwvereniging hierop een brief over de planning van de uitvoering van de overeenkomst en op 17 mei 2006 hebben de Woningbouwvereniging en wethouders van Oudewater een oriënterend gesprek.

bewoners krijgen de mogelijkheid om hun zegje te doen en krijgen daarmee een actieve rol".
  - Twee leden van de begeleidingscommissie stappen medio 2005 uit de commissie als gevolg van het onvoldoende verstrekken van informatie waardoor de leden zich niet in staat achten hun werk serieus te doen.
  - De OZB-verhoging die gepaard gaat met de IHO, stuit op weerstand, in het bijzonder ook bij melkveehouders.
- *Leiderschap wordt 'buiten' inconsistent ervaren*:
  - Het college draagt niet met één mond haar visie uit op het IHO. Een externe adviseur van het college noemt dit in januari 2007 als volgt "het college is intern sterk verdeeld [..]. Dit heeft geleid [bij deze externe] tot gebrek aan vertrouwen en wisselende verzoeken en opdrachten vanuit gemeentesecretaris en de twee wethouders".
  - Het college blijkt een dusdanig niet eensluidende mening te hebben en als "oncollegiaal" te worden ervaren dat een wethouder in juli 2007 bijna opstapt, na uitgesproken vertrouwen door mede-collegeleden besluit hij "aan te blijven". Daarnaast besluit de raad een onderdeel van een motie (gezondheidscentrum) niet uit te voeren, naar mening van deze wethouder "zonder enige informatie en feedback".
- *Het politiek-bestuurlijk samenspel loopt niet goed*:

  Raad college/ambtelijke organisatie:
  - Het voorstel is bij vaststelling al beladen als het met nipte meerderheid (7-6) wordt aangenomen.
  - Het IHO wordt al vanaf 2004 inzet van de verkiezingen (krantenartikel Rijn en Gouwe, 23 sept. 2004), waarmee de zwaarte van het dossier is gemarkeerd.
  - In april 2005 wordt een extra raadsvergadering gewijd aan heroverweging van het raadsbesluit van 17 maart 2005 tot ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst. (Een motie met die strekking wordt verworpen).
  - De raad grijpt tot twee keer in op de verantwoordelijkheid van het college (projectorganisatie van het IHO: in juli 2005 per motie om "een gezaghebbend projectleider aan te trekken" en in juli 2007 om een procesmanager aan te stellen).
  - In november 2005, september en december 2006 worden moties ingediend die er toe leiden dat het college prioriteiten moet schuiven naar realisatie van een gymnastieklokaal en een school (Sint Jozefschool), deze laatste te realiseren 2009/2010.
  - In 2005 stapt een raadslid op omdat hij zich niet kan verenigen met de beraadslagingen over de IHO die zou leiden tot "de bedelstaf" (bron: krantenartikel Rijn en Gouwe).
  - Op 9 november 2006 wordt een "gele kaart" motie ingediend tegen de wijze van informatievoorziening door het college (overigens verworpen).
  - Op 12 april 2007 neemt de raad een motie aan inzake de eindrapportage onderzoek Bestuursopdracht IHO die het college opdraagt nieuwe varianten (ook van beheer) te bezien. In juni 2007 blijkt uit het besloten deel van de raadsvergadering dat deze motie nog niet is uitgevoerd, er nog geen

intentieverklaring ligt en de raad ontevreden is (over de stroperigheid waarmee het proces verloopt).
- In de beeldvorming van de organisatie is de schuldvraag van de deceptie van het IHO, in ieder geval door de raad, onterecht bij de organisatie gelegd. Het college geeft hiertegen geen back-up.

College-organisatie:
- De ambtelijke organisatie is door de wethouder buiten spel gezet, de burgemeester heeft niet geïntervenieerd: Het laatste half jaar hebben ambtenaren "hele stukken van het IHO-overleg en het opstellen van contracten niet bij hebben mogen wonen".
- Herhaaldelijk waarschuwende signalen vanuit de organisatie (over financiële risico's, de grondexploitatie, situatie rondom betaalbaarheid parkeerplekken – onderbouwd door een externe kostencalculator- en contract met woningbouwvereniging) zijn ter zijde geschoven. Dit culmineert zelfs in een *brief* aan het college, waarin de gemeentesecretaris namens de organisatie (vlak voor ondertekening van de overeenkomst) aangeeft geen verantwoordelijkheid te willen nemen voor de grondexploitatie, omdat de organisatie deze niet heeft gezien en niet van ad vies heeft kunnen voorzien.

– *De organisatie van het IHO was niet goed "ingeregeld"*:
- Uit de Eindrapportage Onderzoek bestuursopdracht IHO (1 maart 2007) blijkt dat er onjuistheden/onvolledigheden zitten in de Samenwerkingsovereenkomst met betrekking tot staatsteun en aanbestedingsregels. Ons is niet gebleken in hoeverre fouten verwijtbaar zijn gezien de beperkte betrokkenheid van de organisatie voorafgaand aan ondertekening van de overeenkomst.
- Er was niet één fulltime zwaargewicht projectleider aangewezen voor dit project: er was één medewerker was voor onderwijshuisvesting, de gemeentesecretaris moest het er later 'bij' doen (momenteel wordt extern op dit punt ingehuurd).

Betrokkenheid ambtenaren bij IHO
"Het IHO is doorgedrukt met bestuurlijke 1-2'tjes, de organisatie is het laatste half jaar niet meer [door het college] betrokken".
(Gesprekspartners in interview)

Ondanks het bovenstaande is het IHO niet alleen uit te leggen als een 'niet-succesvol' dossier. Immers, het feit dat het college in april 2006 kiest een pas op de plaats te maken, tot feitenonderzoek en kiest het plan aan te passen zijn daadkrachtig te noemen. Overigens is ook het 'algemene gevoelen' bij raad en organisatie dat de samenwerkingsovereenkomt in 2005 werd "doorgedrukt", is als zodanig te bestempelen.

Daarnaast zien wij ook dat WBVO nadrukkelijk wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheden en taken. Het maakt duidelijk dat het nieuwe college zijn rol op dit dossier anders wenst in te vullen. Ook wordt ingezet op betere communicatie (via een website en brochure, in 2006) en wordt –overigens onder druk van de raad, bij motie afgedwongen in juli 2007- een procesmanager IHO aangesteld. Ten slotte getuigt de verhoging van de OZB in relatie tot de het dossier IHO van "politieke moed" (door wethouder verwoorde mening van de provincie).

Zoals al aangegeven, is de situatie met betrekking tot het dossier momenteel veel gunstiger geworden. Er is een betere verstandhouding tussen raad-college en ambtelijke organisatie (en over wederzijde rollen) en het project zelf is meer "behapbaar" geworden voor de gemeente.

Met betrekking tot de **Kwaliteitsimpuls binnenstad** het volgende:
Sinds 2004 wordt gesproken over de kwaliteitimpuls binnenstad, omdat de kwaliteit van de omgevingsruimte in de binnenstad onvoldoende zou zijn. Eerst was dit het zogenoemde 'palenplan'. In december 2004 is met de raadscommissie een rondgang gemaakt door de binnenstad om te inventariseren wat er zou moeten gebeuren. Op 19 mei 2005 wordt het voorstel *Kaders en beleidslijnen kwaliteitsimpuls binnenstad, inclusief parkeren* besproken, waaruit verlichting als verbeterpunt naar voren komt, evenals het aanbrengen van elektrische zakpalen. Een meerderheid van de raad is niet voor verdere afsluiting voor gemotoriseerd verkeer en het dan geldende parkeerregime wordt gehandhaafd Ook wordt besloten tot structurele verhoging van reiniging en groenvoorziening voor een breder gebied dan alleen de binnenstad (de 'H') en van onderhoudskosten voor bestrating en straatmeubilair. De raad vertaalt dit besluit voor een deel in een *lagere* benodigde reserve voor de kwaliteitsimpuls en wil deze middelen in oktober 2005 voor andere doeleinden gebruiken. Hiervoor wordt in november 2005 een motie aangenomen met als strekking om, voor het verbeteren van de financiële positie van Oudewater eerst het overschot van de reservering van de Kwaliteitsimpuls Binnenstad, toe te voegen aan de algemene reserve (als amendement in iets andere vorm in november 2006 nog een keer ingediend en verworpen). Ook wordt november 2005 een motie aangenomen om voor 1 mei 2006 kleinschalige verbeteringen uit te voeren (herstellen/-bestraten van de 'H', ringbanden rondom bomen, vervangen/uitbreiden fietsenklemmen en plaatsen passende afvalbakken). Op 14 maart 2006 wordt het voorstel Uitvoering kwaliteitsimpuls binnenstad besproken en aangenomen. De raad besluit dan kleinschalige verbeteringen uit te laten voeren (kleinschalig straatwerk, rechtzetten van de randen om de bomen en plaatsen van nieuwe prullenbakken en fietsklemmen, vernieuwing brugleuningen, verbetering parkeerborden). Op 8 juni 2006 wordt de overeenkomst openbare verlichting aangenomen. Een collegevoorstel voor beëindiging van avondafsluiting van de binnenstad middels de zakpaal wordt in juni 2007 door de raad verworpen.

In het bestuursakkoord van april 2006 is het "verbeteren van kwaliteitsniveau van (de bestrating in) de binnenstad" als streven opgenomen. Voorstellen van het college om € 200.000 te reserveren voor de kwaliteitsimpuls worden voor het onderdeel herbestrating van de binnenstad bij de Kaderbrief op 3 september 2007 door de raad afgewezen. De wethouder zegt toe met betrekking tot het verlichtingsplan en de kwaliteitsimpuls binnenstad nadere voorstellen te doen. Aan deze toezegging zal naar verwachting in de laatste vergadering voor het zomerreces van 2008 (10 juli) worden voldaan.

Bij dit dossier is niet zo duidelijk als bij het IHO dat bestuurlijke voorwaarden, sturing en regievoering in het geding zijn. Wel blijkt:

– *Politiek-bestuurlijk samenspel/'leiderschap' vindt niet plaats op basis van één visie:*

  - Er is geen eensluidende mening over wat er onder de kwaliteitsimpuls binnenstad moet worden verstaan (verlichting, zakpalen).
  - Er is geen eensluidende mening welk gebied de kwaliteitsimpuls binnenstad moet beslaan (de 'H' of groter).[45]
  - Er is feitelijk geen overeenstemming van wat er onder het 'dossier' moet worden verstaan. Er is niet een samenhangende notitie maar de Kwaliteitsimpuls binnenstad is meer "historisch" als begrip gegroeid.
  - Wij zien dat het college (in casu wethouder) een hogere ambitie heeft dan de raad en dat er een discrepantie is tussen de ambitie van de wethouder en (beleving van) mogelijkheden van de organisatie, waarvan in de ogen van de organisatie te weinig rekenschap is genomen.
- *Er zijn onvoldoende financiële middelen beschikbaar (gesteld)*:
  - De financiële ruimte is beperkt c.q. ingeperkt door de raad, zonder hieraan consequenties te verbinden. Tegelijkertijd is een onderbesteding op het budget te zien (de uitvoering loopt kennelijk achter), waardoor de raad besluit te sturen op het budget in plaats van de uitvoering.
- *De organisatie is onvoldoende en de uitvoering stokt*:
  - De omvang van de ambtelijke organisatie op dit dossier wordt, zowel in beleidsontwikkeling als –uitvoering, door het bestuur onvoldoende beschouwd. De kwaliteit van stukken wordt als onvoldoende aangemerkt.
  - De organisatie was feitelijk ook onvoldoende als gevolg van vacatures.[46] Sinds 1 maart 2008 is Beheer Openbare Ruimte weer op sterkte.
  - Daarnaast is er nooit feitelijk (behalve het sectorhoofd) een verantwoordelijk projectleider voor het integrale dossier (voor zover daar al overeenstemming over was) aangewezen.
  - Gereserveerde budgetten worden niet opgemaakt.
- *Regievoering en sturing op uitvoering/aanpak organisatie zijn onvoldoende*:
  - De uitvoering stokt op onderdelen (zoals aanpak brugleuningen en verlichting). Uit de gesprekken constateren wij dat medewerkers en wethouder wijzen naar elkaar.

---

[45] Overigens is dit wel vastgelegd in raadsvoorstel 14 maart 2006: Markt, Leeuweringenstraat, Korte Havenstraat, Peperstraat, Donkere Gaard.

[46] In het verleden was het sectorhoofd degene onder wie het project viel. Daarnaast was er een verantwoordelijke voor de bestrating en voor de verlichting. Deze personen hebben binnen korte tijd de organisatie verlaten. Aan vacatures is 16-17 manmaanden 'verloren'.

5 Opgaven voor de toekomst en benodigde bestuurskracht

5.1 Opgaven en ambities

Wij zien dat de gemeente Oudewater, ondanks een tempering van ambities in het laatste bestuursakkoord, nog steeds veel wil, waaronder ambities die in financiële zin zwaar kunnen 'aantikken'. Wij constateren tegelijkertijd dat er een discrepantie zit tussen de opgaven en beleidsprestaties en daarnaast tussen de opgaven en benodigde randvoorwaarden (politiek-bestuurlijk samenspel, leiderschap, organisatie, financiën, maar ook samenwerking). Met name op gebied van organisatie en financiën is "de rek er uit". Tegelijkertijd constateren wij dat er op het gebied van de organisatie veel potentieel aanwezig is, de organisatie werkt het komende jaar aan ontwikkelingsplannen, integraal management, het loongebouw et cetera, is de interne beheersing goed en is het ziekteverzuim laag. Op gebied van financiën is nog niet aan de belangrijkste 'knop' gedraaid, zijnde de OZB en wordt er nog te weinig gericht ingezet op samenwerking.

Het is nu aan de gemeente om zich te buigen over de mogelijkheid en wenselijkheid van voortduring van deze situatie.

Zelf gestelde opgaven en ambities

In het bestuursprogramma 2006 – 2010 is een hoeveelheid nieuwe inhoudelijke opgaven opgenomen *naast* een aantal bestaande opgaven. Het gemeentebestuur legt de lat hoog maar is zich bewust van de (financiële) beperkingen: "Dat kan betekenen dat het ambitieniveau van ons en van de Raad mogelijk moet worden getemperd". De opgaven uit het bestuursprogramma 2006 – 2010 worden door de organisatie als 'ambitieus' aangemerkt. De Ondernemingsraad heeft dit signaal ook in 2006 afgegeven.

Het bestuursprogramma kent een aantal *nieuwe* opgaven, naast lopend beleid/bestaande opgaven, zoals:

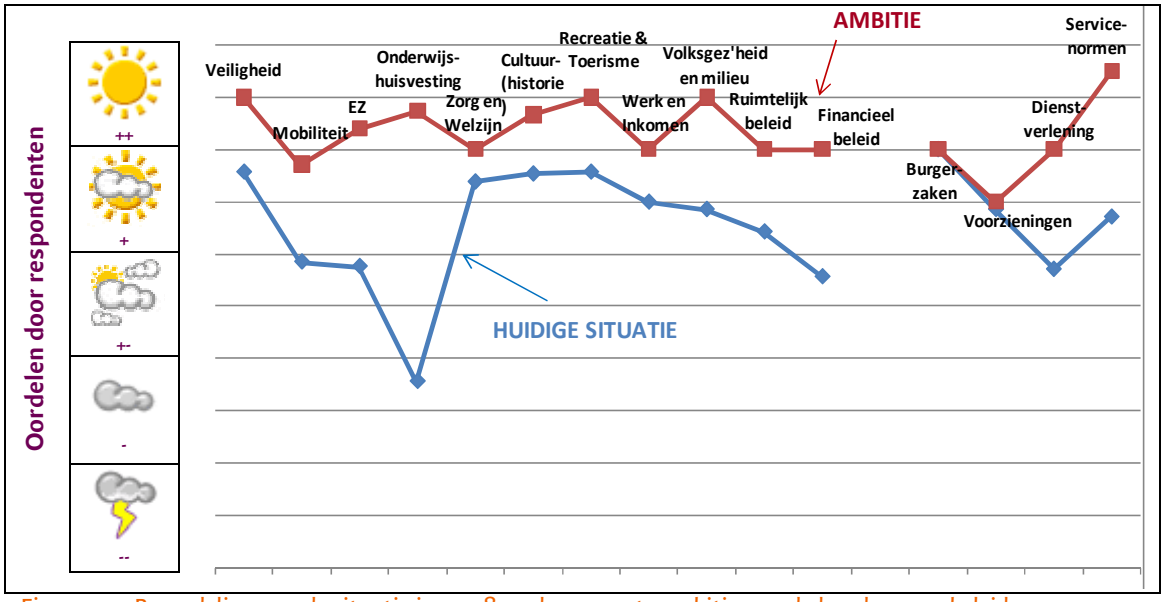
- Eén multifunctioneel zorgcentrum, in geconcentreerde nieuwbouw.
- Instellen van ondernemersloket (op de rol voor de 2e helft van 2008 en de 1e drie kwartalen van 2009).
- Het instellen van een loket voor jeugd- en gezinsbeleid/-zaken.
- 'Revitaliseren' bedrijventerrein Tappersheul (nog niet gerealiseerd).
- Kwaliteitsimpuls binnenstad.
- Ombouw van partycentrum Klepper in een Cultuurhuis (nieuwe inzichten in de raad vertragen het dossier).
- Digitalisering van alle gemeentelijke bestanden en het actueel bijhouden daarvan (deels gebeurd).
- Realiseren muziekkoepel.
- Tweede trekkershut.
- Instellen strippenkaart jeugdsport (vertraagd met een jaar; uitvoering 2008).

Daarnaast wil het bestuur ook op onderdelen expliciet 'behouden', 'handhaven' of versterken, zoals behoud van het cultuurhistorisch karakter van het buitengebied, de Uitleenpost Hekendorp respectievelijk het zwembadcomplex en toerisme. Daarnaast is in het verleden de lat al hoger gelegd zoals het boven VNG-norm bouwen van onderwijshuisvesting (VNG+20%).

Aan bestaande opgaven moet in een aantal gevallen nog in vergaande mate uitwerking of uitvoering worden gegeven, zoals de kwaliteitsimpuls binnenstad, ontsluiting wijk Hoenkoop en invulling van Westerwal.

Wij vroegen respondenten per opgave aan te geven welk ambitieniveau zij koesteren voor de komende jaren. We geven het ambitieniveau weer in relatie tot het huidige oordeel over de opgaven (figuur 5.1, zie figuur 3.1, paragraaf 3.1).

Het ambitieniveau voor de komende jaren ligt voor nagenoeg alle opgaven hoger en voor twee van de vier dienstverleningsopgaven zelfs aanzienlijk hoger. Dit bevestigt wat wij in het collegeprogramma tegenkomen. Alleen voor burgerzaken en voorzieningen is de huidige situatie zodanig dat er geen hogere ambities worden nagestreefd. Voor de fractievoorzitters geldt dat zij op álle opgaven (gemiddeld) een hogere ambitie nastreven dan de huidige situatie laat zien. Ook collegeleden geven aan dat het inherent aan het zijn van bestuurder is hogere ambities te hebben.



Figuur 5.1: Beoordeling van de situatie in 2008 en de gewenste ambitie aan de hand van 12 beleids- en dienstverleningsopgaven.

Eisen uit de samenleving

Toename van de opgaven vindt ook plaats door eisen die partijen uit de lokale samenleving aan het gemeentebestuur stellen:

- Kritische en mondige burgers die enerzijds 'tevreden' zijn, maar anderzijds hoge(re) eisen stellen aan hun leefomgeving en gemeentelijke dienstverlening. Burgers willen zaken snel voor elkaar hebben.
- Verenigingen stellen eisen aan ruimte en accommodaties.
- Burgers willen beter geïnformeerd en meer vroegtijdige betrokkenheid bij beleid.
- Jongeren en ouderen stellen eisen aan volkshuisvesting (levensbestendig wonen) en doorstromingsmogelijkheden.

Eisen vanuit landelijke ontwikkelingen en andere overheden:

De omgeving van gemeente stelt ook eisen, zoals:

- Een vergrijzingsopgave die zich ook in gemeente Oudewater zal manifesteren. Ouderen zullen een groter beroep doen op (sociale) voorzieningen (woon-zorgcombinaties) en het karakter van de gemeente kan door demografische wijzigingen veranderen. Vergrijzing kan in de toekomst een bedreiging betekenen voor het bestaansrecht van accommodaties en voorzieningen.
- Verdergaande decentralisatie van beleid vanuit de rijksoverheid en provincies, zoals het jeugdbeleid, jeugdzorg, aansturing van het CWI en verdere versterking van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (tegenover gedeeltelijke centralisatie van veiligheid en gezondheidsbeleid; zoals project Wel Thuis).
  Daarnaast stelt de rijksoverheid (nog) hogere eisen aan gemeenten: "gemeenten moeten in staat zijn een integrale afweging in eigen huis te maken, kwetsbaarheid van het gemeentelijk apparaat moet worden teruggedrongen en samenwerking moet vanuit toegevoegde waarde worden ingezet in plaats van uit noodzaak".[47]
- Nieuwe taken vanuit wetgeving (zoals Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion).
- Verdergaande regionalisering van beleid om regionaal vraagstukken te kunnen agenderen en oplossen.
- Verdergaande schaalvergroting of aanpassing van bedrijven in de landbouw, die vragen om verruiming van woonmogelijkheden enerzijds of verbreding van activiteiten als minicampings, kaasmakerijen en dergelijke anderzijds.
- Toenemende vraag naar toeristisch-recreatief aanbod (door bevolkingstoename, meer vrije tijd en te besteden geld).
- Een grotere nadruk op differentiatie en maatwerk door gemeenten voor lokale en regionale opgaven vereist tot slot ook meer bestuurskracht.[48]

Daarnaast vraagt het rijk invulling van wettelijke taken zoals de Wmo en Wsw, de invoering van de omgevingsvergunning (Wabo[49]), verdergaande uitvoering van de Wwb, de authentieke basisregistraties en het invulling geven aan de bestuurlijke boete. Verder is er een aantal taken te verwachten op basis van het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten waarin besloten is tot een nieuwe decentralisatie-impuls (*Bestuursakkoord Rijk*

---

[47] Zie: Verkenning, De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2006.

[48] Zie: *Wil tot verschil, gemeenten in 2015*, Commissie Toekomst Lokaal Bestuur in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. ("Commissie Bovens"), 2006.

[49] De invoering van de Wabo is vertraagd tot 1 januari 2010 na behandeling in de Eerste Kamer.

en gemeenten, 2007; zie ook *Voorzetten voor Decentralisatie*, VNG; 2008). De voortgaande decentralisatie van taken leidt ertoe dat steeds hogere eisen worden gesteld aan gemeenten om deze taken adequaat uit te voeren.

De provincie Utrecht komt in beeld op het moment dat problemen opdoemen die te groot zijn voor gemeenten om zelfstandig aan te pakken. Gedeputeerde Staten voelen zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bestuur in de provincie en voor een samenspel met de betrokken gemeente, waarvoor het college van GS sterke gemeenten nodig acht. GS gaan met gemeenten en groepen van gemeenten een samenwerkingsagenda opstellen waarin ruimte is voor maatwerk en waarin de deelname van de provincie duidelijke meerwaarde heeft. Samen met de gemeente kijken GS of de gemeentelijke taakuitoefening bijdraagt aan een duurzaam en goed lokaal bestuur. Een gemeentelijke herindeling is volgens de provincie aan de orde wanneer er gebrek aan kwaliteit is in het gemeentelijke functioneren en investeringen en samenwerking geen duurzame oplossing bieden.

5.2 Benodigde bestuurskracht

De ambities zijn in de periode 2006 – 2010 hoog en divers. Het is in ieder geval meer dan de gemeente waar kan maken. Met name de periode waarbinnen de ambities moeten worden waargemaakt (dus de planning) is een knelpunt (bijvoorbeeld realisatie sociale woningbouw bij Noordzijde II). Een deel van de huidige ambities wordt wel al waargemaakt.

Er komen echter ook nieuwe, zelf gestelde ambities en opgelegde opgaven bij. Ten opzichte van de huidige capaciteit en resultaten vraagt dit een niveausprong in de processen om de opgaven en ambities te kunnen nakomen. We concluderen dat een substantiële niveausprong nodig is wanneer nieuwe opgaven niet ten koste mogen gaan van huidige opgaven. De gemeentelijke organisatie is qua capaciteit en kwaliteit kwetsbaar.

Het gemeentebestuur heeft verschillende opties:
- een substantiële niveausprong in de benodigde bestuurskracht ontwikkelen, of;
- accepteren dat opgaven vertragen of niet worden opgepakt;
- óf haar ambities (nog meer) bijstellen, hetzij in fasering, hetzij in omvang van de ambities.

Het laatste acht het college niet wenselijk, waarbij zij de eigen gemeente ook afmeten aan het tempo van de buurgemeenten. Ook wil het college geen ‘beheergemeente’ worden, gelet op “de lage werkloosheid, grote bedrijvigheid en verwachtingen van burgers”.

In het collegeprogramma formuleert het gemeentebestuur een aantal doelstellingen ter verbetering van de bestuurskracht. Deze doelstellingen zijn gerelateerd aan een aantal processen en voorwaarden zoals deze ook in dit onderzoek zijn onderscheiden, zoals het politiek-bestuurlijke leiderschap, het politiek-bestuurlijke samenspel, de samenwerking

met partijen uit de samenleving (lokaal en bovenlokaal), de kwaliteit en omvang van de ambtelijke organisatie (en van het uitbesteed werk) en de financieel-economische basis. We noemen de volgende doelstellingen:

- Een actief gemeentebestuur, dat naar buiten toe optreedt, inwoners opzoekt in hun eigen omgeving en kansen koppelt aan het werk van de gemeente.
- Het bestuur communiceert hierbij effectief, legt tijdig en actief verantwoording af aan de raad en de inwoners en betrekt hen in een zo vroeg mogelijk stadium bij de besluitvorming.
- Een betrouwbaar gemeentebestuur, dat integer handelt, ineffectieve regelgeving zoveel mogelijk beperkt, een zorgvuldig financieel beheer voert en consequent handhavend optreedt als dit nodig is.
- Meer accent op participatie en communicatie over gemeentelijk beleid.
- Ambtelijke en bestuurlijke afstemming (dus tijd, geld en energie).
- Meer en beter samenwerken met andere gemeenten ("De Groene Driehoek", Met Acht Meer Kracht). Kijken naar de mogelijkheden met Woerden tot een efficiëntere uitvoering van taken te komen.
- Zo veel mogelijk gelijk trekken regelgeving met buurgemeenten.
- Digitalisering van alle gemeentelijke bestanden en het actueel bijhouden daarvan.
- Uitbreiding van dienstverlening aan de inwoners via internet (65% van de dienstverlening via internet).

6 Aanbevelingen

6.1 Processen en bestuurlijke voorwaarden

Wij adviseren dat de gemeente in het openbaar de discussie voert over de uitkomsten van dit rapport en wat er mee gedaan wordt. Wij richten de discussie met een aantal aanbevelingen.

(A) Versterk het politiek-bestuurlijk leiderschap door besturen met visie

De gemeente kan aan bestuurskracht winnen door meer op basis van een strategische visie en prioriteitstelling in opgaven en ambities te opereren. De gemeente kan niet alles doen en zal keuzes moeten maken waardoor het bestuur het verschil kan helpen maken voor de toekomst van Oudewater. De basis hiervoor is een visie, een visie op de gemeente als geheel en op de rol van de gemeentelijke overheid, organisaties en inwoners van die gemeente. Doel van deze visie is dan ook een kader te bieden voor het maken van keuzes met betrekking tot een toekomstvaste ontwikkeling van de gemeente. Voor de raad is de visie bedoeld om op strategisch niveau een richting te bepalen hoe de raad toekomstige ontwikkelingen moet sturen. Meer visievorming biedt externe partijen (lokaal en regionaal) tevens meer mogelijkheden op het beleid van de gemeente te anticiperen of daarop aan te sluiten en vormt de basis voor eenheid en continuïteit van leiderschap).

Met betrekking tot dit laatste zal de gemeente Oudewater nadrukkelijk de discussie moeten aangaan over haar eigen toekomst. Ten aanzien van een aantal vraagstukken zal de gemeente stelling moeten innemen:

- Wat zijn de kernkwaliteiten van de gemeente, wat wil je behouden?
- Hoe wil de gemeente zich in de toekomst ontwikkelen, rekeninghoudend met de kernkwaliteiten van de gemeente: wat wil je versterken of ontwikkelen?
- Welke rol moet het gemeentebestuur daarin innemen?
- Hoe wil Oudewater zich met de regio verhouden en hoe en met wie wil Oudewater zich in de regio positioneren? (zie onder (C)).

Voor de weg waarlangs dit kan plaatsvinden zijn drie elementen nog van belang:

1. Betrek de raad in een vroegtijdig stadium aan de hand van politieke keuzevraagstukken bij het proces van strategische visievorming. Verken relevante alternatieve oplossingsrichtingen (zie ook § 6.2) en bevorder overzicht over de situatie in termen van de problematiek, afbakening en het beeld dat anderen - binnen en buiten de gemeente- daar van hebben. Pas de politiek-bestuurlijke procesgang voor politieke kaderstelling daar op aan en ontwikkel werk- en discussievormen die zich lenen voor *beeldvorming* (zonder politieke stellingen in te nemen), *oordeelsvorming* (gericht op het formuleren van een politiek standpunt) en tot slot *besluitvorming*.
2. Creëer tijd en ruimte voor strategische visievorming. De rest van de bestuursperiode is *visievorming*, als gevolg van de mogelijke herindelingsbeweging in de regio, (naast de uitvoering) *nagenoeg de belangrijkste opgave*. Herken de eigen opgaven en erken de

eigen kracht of onmacht daarin. Organiseer en veranker daartoe de strategische visievorming binnen de ambtelijke organisatie. De langere planningshorizon van een visie moet prevaleren boven ad-hoc beleid en 'waan van elke dag'.

3 Draag als college eendrachtig dezelfde keuze uit, na het verkrijgen van helderheid over de visie. Ga daarbij uit van de kracht van de gemeente, niet vanuit de onmacht.

4 Zorg voor een uitwerking van deze visie in evalueerbare (SMART-)termen en geef aan welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd.

Een basis voor deze visie kan liggen in de visie uit 2002.

(B) *Versterk het politiek-bestuurlijk samenspel*

Wij zien dat het politiek-bestuurlijk samenspel op een aantal elementen beter kan. Met name is er nu nog veel 'onderhuids' en nog niet uitgesproken, terwijl dit wel van belang is :

1 Reflecteer als bestuur (zowel raad als college) op het eigen functioneren en ruim hiertoe voldoende tijd in op de huidige en gewenste werkwijzen tussen de raad, college en ambtelijke organisatie. Reflecteer eveneens op de wijze waarop het college en de raad zich tot de samenleving willen verhouden en welke rollen daartoe moeten worden ingenomen (dus zonder op elkaars stoel te gaan zitten).

2 Maak als college meer nadrukkelijk gebruik van de kennis en kunde van de organisatie en het collectief geheugen dat die de organisatie vormt. Opereer steeds in samenwerking/in afstemming met en met advies van de organisatie.

3 Overweeg nadrukkelijk bij de volgende verkiezingen het college te versterken voor wat betreft de totale inzet van het aantal FTE's binnen het college. Gebruik de ruimte die de wet biedt.

4 Werk aan afspraken binnen de raad en tussen raad en college over de gezamenlijke en gewenste aanpak van politiek relevante onderwerpen. Ontwikkel en hanteer daarbij een procesgang waarbij de raad zich – eventueel in gesprek met partijen uit de samenleving – *tijdig* kan voorbereiden aan de hand van politieke keuzevraagstukken en alternatieve oplossingsrichtingen.
Onderscheid daarbij zoveel mogelijk de fasen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in het politieke proces. Ruim voldoende tijd en ruimte in voor beeldvorming en oriëntatie: verzamelen van informatie, inventariseren van politieke keuzevraagstukken en formuleren van uitvoerbare alternatieven op basis van een bestuurlijke verkenning. Vervolgens – in die volgorde – is het aan de raad om tot oordeelsvorming en daarna besluitvorming te komen.

5 Stimuleer uitvoerbaar beleid door besluitvorming van de raad te laten vergezellen door een uitvoerbaarheidstoets van het college (en de ambtelijke organisatie) in termen van capaciteit – ook in het licht van andere prioriteiten – en technische uitvoerbaarheid.

6 Professionaliseer de politiek-bestuurlijke informatievoorziening en besluitvorming.
   – Maak heldere afspraken over de invulling van de actieve informatieplicht.
   – Ontwikkel formats voor raadsstukken die het functioneren van de raad ondersteunen en train medewerkers in het schrijven van beleidsstukken voor de raad.

7 Weeg als raad alle belangen vanuit de samenleving zorgvuldig en durf de rug recht te houden op keuzen ten nutte van het algemeen belang. Versterk ten behoeve daarvan de volksvertegenwoordigende rol.
8 Versterk als raad de controlerende en kaderstellende rol. Gebruik nadrukkelijker dan nu het geval is de Programmabegroting om te sturen en de Programmaverantwoording om nadrukkelijk te controleren.
9 Meer in algemene zin: versterk de ondersteuning van de gemeenteraad om zijn rol beter te kunnen pakken. Formeer hiertoe een sterkere (ook in formatie) procesgriffie (in plaats van proceduregriffie) die de raad kan ondersteunen in het politieke proces.

(C) Werk vanuit de gemeentelijke visie ook de visie op samenwerking uit

Regionale samenwerking
Onderdeel van de strategische visie, zoals genoemd onder (A), is de doorvertaling naar een visie op de regio en de samenwerking daarin: Hoe wil Oudewater zich met de regio verhouden en hoe en met wie wil Oudewater zich in de regio positioneren?

Gewogen moet worden welke kansen en bedreigingen, voor- en nadelen (in resultaten, communicatie- en afstemmingskosten) samenwerking voor Oudewater met zich meebrengt, in verschillende scenario's (oriëntatie op de Groene Driehoek-gemeenten, of op Woerden, of op SUW).

In ieder geval moet het gemeentebestuur doorpakken. Daarmee biedt gemeente Oudewater een zekere koers richting de regiogemeenten en andere partners en weten zij wat zij van de de inzet van Oudewater kunnen verwachten. Dit vraagt ook om een herbezinning op 'geven en nemen'.. Dit betekent dat het gemeentebestuur:
– op *beleidsmatige* aspecten moeteaccepteren dat aan het geven van een lokale kleur aan beleid hetzij ingeboet zal worden, hetzij dat de gemeente hiervoor meer inspanning moet leveren (in capaciteit of geld);
– op *uitvoeringsaspecten* (zoals personeelszaken, salarisadministratie, belastingen, specialistische functies) nadrukkelijker moet kijken of hulpbronnen en formatie kunnen worden gedeeld.

Samenwerking en behoud van invloed hoeft elkaar niet te bijten
Het keuzevraagstuk 'samenwerken en/of behoud van invloed' speelt bij meerdere gemeenten in Nederland. Uit onderzoek komt naar voren dat gemeentelijke samenwerking toeneemt, zowel in de vorm van publiek- als privaatrechtelijke verbanden en dat gemeenten vaak vinden dat zij beter af zijn mét dan zonder samenwerking. Veel genoemde motieven voor samenwerking zijn het optimaliseren van werkprocessen, (bedrijfseconomische) schaalvoordelen te realiseren, de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren, regionaal beleid af te stemmen, een (dreigende) herindeling af te wenden en de toenemende complexiteit van diverse vraagstukken beter te lijf te kunnen.[50]

[50] Zie Pröpper, Kessens en Weststeijn, *Trendstudie Samenwerking Decentrale Overheden*, in opdracht van het ministerie van BZK, augustus 2005, p. 29 en 31.

De mate waarin de gemeente inboet of juist wint aan invloed dankzij samenwerking is voor een deel afhankelijk van de inzet van het gemeentebestuur: voegt de gemeente zich voornamelijk naar het regionale beleid (het beleid van anderen) of zet de gemeente juist met kracht en eigen doelstellingen in op regionaal beleid en realiseert het lokale doelen dankzij regionale samenwerking?

Samenwerking met de samenleving/inwoners

Wij constateren dat er een sterke maatschappelijke betrokkenheid is in Oudewater. De gemeente kan nog meer deze betrokkenheid benutten.

1. Geef aan de hand van tabel 4.1 (hoofdstuk 4) prioriteit aan het richten van burgerparticipatie op de essentiële politieke keuzen ter voorbereiding van kaderstelling. Maak burgerparticipatie – voor zover van toepassing – onderdeel van het gehele politiek-bestuurlijke werkproces. Maak van een participatieproces geen parallel proces, of als iets extra's bovenop wat 'normaal' al gebeurt. Hanteer en communiceer hierbij het principe van de participatieladder (bewust kiezen voor informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of beslissen).
2. Ontwikkel een methodiek die standaard toegepast wordt ten behoeve van maatwerk bij een vroegtijdige en doordachte keuze voor de mate van participatie in een beleidsproces. Zorg dat de verwachtingen hierbij gemanaged worden en gebruik als bestuur de participatietrajecten als inspiratiebron. Opereer vervolgens als bestuur wel vanuit het algemeen belang: 'leg het oor te luister, maar laat niet de oren hangen naar'.
3. Nodig deelnemers aan participatieve processen breed uit. Voorkom dat slechts een of enkele belangen zijn vertegenwoordigd. Stimuleer daarmee ook dat belanghebbenden zich in elkaars belangen en standpunten kunnen verplaatsen ten dienste van de publieke zaak. Trek dit ook door naar insprekers in de raad. Versterk de volksvertegenwoordigende rol van de raad op het algemeen belang.

(D) *Versterk de ambtelijke organisatie*

Het lopende jaar (2008) is/wordt een groot aantal verbeteringen op de rol gezet voor de ambtelijke organisatie (zoals integraal management, invoering POP, herziening loongebouw e.d.). Het is nu van het grootste belang dit ook door te zetten en breder te maken:

1. Ontlast de ambtelijke organisatie door waar mogelijk zwaar in te zetten op het delen van hulpbronnen met andere gemeenten (zie (C)). Bezie ook in dat kader de mogelijkheid van zelf-doen, gezamenlijk doen en (gezamenlijk) uitbesteden met name daar waar het specialistische functies betreft (technische functies in weg- en waterbouw, rioolbeheer, plantoetsers e.d., vergelijk het delen (én formaliseren) van de functies van landschapsecoloog en archeoloog).
2. Licht niet alleen het loongebouw door, maar ook het functiegebouw. Laat een formatieonderzoek uitvoeren gekoppeld aan de huidige en gewenste taken (gerelateerd aan de uitkomsten van de gewenste bestuurlijke vormgeving zoals beschreven in §6.2).
3. Versterk de organisatie –waarbij het aantal afhankelijk is van de uitkomsten van dat onderzoek- met generalistische beleidsmedewerkers, project- en programmamanagers op een hoger schaalniveau (11/12). Dit kan (bij voorkeur) vorm gegeven worden door:

- personeelsuitwisseling en –samenwerking met andere gemeenten (en hierin consistentie te tonen met punt (A));
- de personele bezetting hierin te versterken;
- een programmastructuur voor specifieke (strategische) dossiers/projecten.
- een versterking van het strategische vermogen (of ten minste strategische ondersteuning) van de organisatie (bijvoorbeeld met een afdeling strategie) Overweeg voor programma's en strategie een positionering dicht bij de gemeentesecretaris, om hiermee optimaal en snel het bestuur te kunnen bedienen.

4 Versterk het bedrijfsmatige werken van de ambtelijke organisatie:

- Verbeter de P&C-cyclus en de hieruit voortvloeiende documenten (kaderbrief, programmabegroting, -verantwoording), inclusief de sector- en persoonlijke werk- en ontwikkelingsplannen. Heb daarbij in het bijzonder oog voor evalueerbare en resultaatgerichte (SMART) formulering (met koppeling aan budget) in de P&C-documenten. Zorg dat de systemen die de managementinformatie daartoe moeten genereren (zoals tijdschrijfsysteem) hierbij aansluiten.
- Maak het mogelijk dat elke inwoner het functioneren van de gemeente tegen het licht kan houden en vergelijken met andere gemeenten en versterk de horizontale verantwoording in de raad. Sluit daarom aan bij www.waarstaatjegemeente.nl.[51]
- Bouw vanuit de ambtelijke professionaliteit aan inzicht in de uitvoerbaarheid van politiek-bestuurlijke opdrachten en ondersteun de prioriteitstelling door alleen via de afgesproken kanalen (overleg sectorhoofden) nieuwe wensen en going concern te bespreken (en eventuele herprioritering).
- Bouw in de werkplannen van de sectoren echter ook voldoende tijd in voor 'spontane' opgaven, vanuit het gemeentebestuur, andere overheden of anderszins.
- Leg helder de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden (ook over budgetten) vast voor met name de meer (nader te benoemen) strategische dossiers. In concreto als voorbeeld:
  - benoem een projectleider binnenstad, die integraal verantwoordelijk wordt voor het opstellen van een voorstel waarmee definitief in beeld wordt gebracht wat er waar in de binnenstad nog moet
  - wijs één budgetverantwoordelijke aan;
  - geef klachten bij het Meldpunt met betrekking tot die binnenstad prioriteit.

5 Versterk de dienstverlening van de gemeente.

- De verminderde openstelling van loketten van de gemeente wordt einde dit jaar geëvalueerd, maar deze openstelling moet ook bezien worden in relatie tot wat er op de website aan gepersonaliseerde dienstverlening mogelijk is. Wij bevelen aan de website met name op dit aspect te verbeteren (b.v. in kunnen loggen met DigiD, online status van product/dienst kunnen volgen, mogelijkheid van rechtstreekse betaling aangevraagde product/dienst etc.).

[51] Conform rapport Commissie d'Hondt 'Vertrouwen en verantwoorden'.

Een aanbeveling van andere orde is dat dossiervorming en archiefbeheer nog verbeterd moeten worden.

(E) Durf de financiële positie te versterken

Er is een belangrijk nut en noodzaak gelet op de bovenstaande aanbevelingen, om de financiële positie van de gemeente te versterken. Het gemeentebestuur heeft hiertoe beperkte mogelijkheden, die het moet dúrven gebruiken. De OZB moet daarbij niet uitgesloten worden.

Op volgorde van ingrijpendheid (maatschappelijke/politiek) zijn de volgende mogelijkheden aanwezig:

- Herschikking binnen een programma door een andere, kostenbesparende aanpak (bijvoorbeeld herziening keuze zelf-doen/uitbesteden, keuze voor een andere uitvoerder, samenwerking, zie (C)).
- Herschikking binnen een programma door beëindiging, wijziging of herprioritering van beleid.
- Herschikking binnen de begroting door herprioritering van beleid.
- Screening van reserves en voorzieningen.
- Eventuele verkoop van in bezit zijnde panden.
- Verhoging van de OZB en leges.

Daarnaast zal de gemeente alert moeten zijn op strategische aankoopmogelijkheden voor woningbouw.

Als onderdeel van de visie -zie punt (A)- zal de gemeente zich ook moeten beraden op de stellingname van Oudewater nauwelijks meer te willen uitbreiden. Indien de gemeente – net zoals Lopik- beperkt de randen van bebouwde kom benut en zich in overleg treedt met de provincie om meer woningbouw mogelijk te maken, is hierin een mogelijkheid aanwezig de financiële positie te versterken.

6.2 Bestuurlijke vormgeving

In bijlage 5 schetsen we zes mogelijke hoofdvarianten voor de bestuurlijke vormgeving van de gemeente Oudewater (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1: Hoofdvarianten voor bestuurlijke vormgeving (zie verder bijlage 4).

Wij denken dat de gemeente op gebied van gedeeltelijke samenwerking (varianten A, B en C) in figuur 6.1 mogelijkheden heeft voor versterking van de bestuurskracht.

1. Binnen variant A hebben wij in paragraaf 6.1 een aantal voorstellen gedaan om te komen tot zelfstandige professionalisering.
2. Vanuit variant B zien wij nog mogelijkheden tot het delen van hulpbronnen en uitbesteding van taken, zoals op gebied van salarisadministratie, P-consulenten, belastingen. Wij denken dat –ondanks de weerstand die er zit ten aanzien van de gezamenlijke inkoopstichting- de stichting als instituut voor de gemeente zeker meerwaarde heeft. Ook op gebied van het 'Euraproof maken' van de organisatie is variant B voor de gemeente Oudewater een optie[52], omdat zelfstandig professionaliseren voor de schaalgrootte van Oudewater is uitgesloten.

   Op voorhand denken wij dat het gemeentebestuur een rol moet vervullen van regiegemeente, met een compacte en flexibele professionele ambtelijke organisatie die deze regierol ondersteunt door de focus te richten op het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten, in principe zonder zelf alle uitvoering te doen. Dit laatste betekent ook meer ruimte voor de samenleving: Voor de gemeente betekent dat zij kaders stelt én handhaaft, terugtreedt én optreedt. Van de maatschappij vraagt dit inzet van de aanwezige creativiteit en verantwoordelijkheid.

[52] *Europaproof* wil zeggen dat de gemeente voldoet aan Europese wet- en regelgeving (rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-Verdrag en uit richtlijnen, verordeningen, uitspraken van het Hof van Justitie) en de kansen en mogelijkheden van Europa benut, onder meer ten aanzien van subsidies en (kennis)netwerken. Zie Handreiking Europaproof Gemeenten, juni 2008 (Europa Decentraal, BZK en VNG).

3 Met betrekking tot variant C is al een aantal goede voorbeelden binnen de gemeente aanwezig. Wij denken dat er echter nog meer mogelijkheden zijn om te komen tot doelgerichte samenwerking bij beleidsafstemming voor die beleidsterreinen die niet Oudewater-specifiek zijn maar regionaal spelen (jeugdbeleid, ouderenbeleid, toerismebeleid, beleid ten aanzien van het buitengebied, inkoop- en aanbestedingsbeleid). Het is dus afhankelijk van de oriëntatie zoals genoemd in §6.1, of dit samen met de SUW-gemeenten nadere vorm krijgt of met de Groene Driehoek, provincie of anderszins.

Daarnaast zal de gemeente een afweging moeten maken welke taken zij zelf wil uitvoeren. Een belangrijk vertrekpunt bij het al dan niet volledig zelf doen van activiteiten vormen de doelstellingen die worden beoogd. Achterliggende gedachten zijn:

- Welk(e) doel(en) streeft de gemeente na?
- Welke randvoorwaarden heeft men daarbij geformuleerd? (zoals werkgelegenheids-garanties, rechtspositie personeel, dienstenpakket, toe te rekenen overhead uit het gemeentelijke apparaat, budget neutrale verzelfstandiging etc.)?
- Welke activiteiten horen bij deze taken?

Hanteer het afwegingskader voor de toekomstige bestuurlijke vormgeving van gemeente en bouw dit verder uit (zie bijlage).

1 Ontwerp een politiek-bestuurlijk proces met voldoende ruimte voor oriëntatie en beeldvorming over de mogelijke toekomstige bestuurlijke vormgeving tussen raad en college en waar mogelijk met burgers. Neem de nodige besluiten.
2 Maak in dit proces de belangrijkste criteria helder: wat vindt u zelf belangrijk bij de afweging van de bestuurlijke vormgeving? (Zie een groslijst in bijlage 4).
3 Houdt het afwegingskader actueel met relevante ontwikkelingen en nieuwe mogelijkheden voor bestuurlijke vormgeving.
4 Evalueer jaarlijks en hou het vizier open voor andere mogelijkheden.
Sta open voor gemeentelijke herindeling als variant voor de toekomst zónder dat dit een noodzakelijk eindstation is.

- - - - - - - - -

Bijlage 1: Vraagstelling, onderzoeksmodel en -opzet

1 Doelstelling

Gemeente Oudewater wil een bestuurskracht-onderzoek uitvoeren dat inzicht moet verschaffen in de mate waarin de gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen haar bestuurlijke en maatschappelijke opgaven realiseert.
Als opgaven ziet de gemeente:

a De wettelijke taken.
b De opgaven in het kader van het bestuursprogramma 2006-2010.
c De 'spontane' opgaven vanuit de raad en vanuit andere overheidsorganen.
d Het handhaven van een gewenst maatschappelijk voorzieningenniveau (zowel sociaal als infrastructureel).

2 Vraagstelling

Hoofdvragen zijn:

1 In welke mate realiseert de gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen haar bestuurlijke en maatschappelijke opgaven?

> *Bij de eerste hoofdvraag is niet alleen relevant in welke mate de gemeente haar opgaven realiseert, maar ook welke toekomstige opgaven de gemeente in het kader van het bestuursprogramma tot 2010 zelf kan realiseren of niet op eigen kracht kan realiseren.*

2 Welke verbeterpunten zijn zichtbaar (en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan) om de bestuurskracht te versterken?

3 Definitie bestuurskracht

We definiëren bestuurskracht als volgt:

> *Het vermogen van het gemeentebestuur, of van de gemeenschap als geheel, om de zelf en/ of extern gestelde opgaven (zie bijlage 1, onder §1) ten aanzien van beleid en dienstverlening (goed) uit te voeren.*

Bestuurskracht valt af te meten aan twee punten:

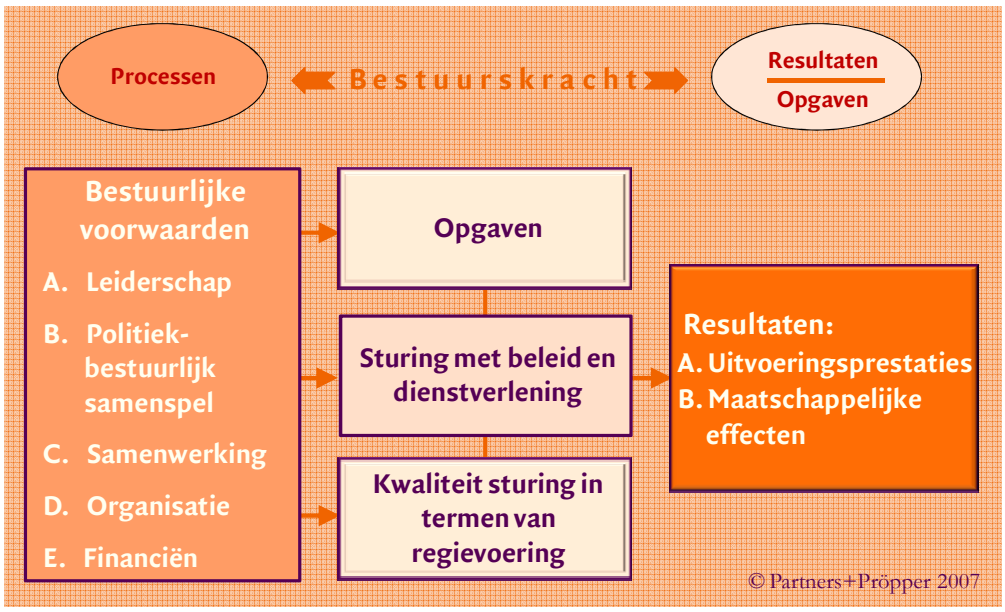
1 De feitelijke resultaten die het gemeentebestuur realiseert in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten van beleid en dienstverlening in het licht van zelf gestelde en opgelegde opgaven;
2 De bestuurlijke processen – als middel om deze resultaten te bereiken: het beleid, de dienstverlening zoals feitelijk geproduceerd en de bestuurlijke voorwaarden.

Beide zaken zijn nodig voor een goede inschatting van de bestuurskracht. Alleen kijken naar bestuurlijke processen is onvoldoende: processen kunnen nog zo goed zijn, maar uiteindelijk telt het resultaat. Alleen kijken naar resultaten in de samenleving heeft ook zijn beperkingen. Het is namelijk in veel gevallen niet gemakkelijk een duidelijk en direct verband te trekken tussen maatschappelijke effecten en bestuurlijke handelen (beleid en

dienstverlening) van het gemeentebestuur. Zo hangt het werkloosheidspercentage in de gemeente van veel meer factoren af dan alleen gemeentelijk beleid, zoals algemene economische conjunctuur en rijksbeleid.

4 Onderzoeksmodel

We hanteren voor het onderzoek onderstaand onderzoeksmodel (zie ook hoofdstuk 1).



Figuur I.1: Onderzoeksmodel Partners+Pröpper voor bestuurskrachtonderzoek

Toelichting op het onderzoeksmodel

Opgaven staan centraal

De opgaven zijn richtinggevend voor de bestuurskracht die de gemeente nodig heeft. Het gaat daarbij om zelf gestelde opgaven en extern opgelegde opgaven. Een weerslag van de opgaven treffen we doorgaans aan in het collegeprogramma of –akkoord en de programmabegroting.

Resultaten zijn maatgevend

Opgaven en ambities zijn mooi. Het gaat uiteindelijk om het resultaat voor de inwoners van uw gemeente. In welke mate presteert de gemeente in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten? Resultaten worden ook bepaald door de positie in de regio. Resultaten treffen we onder meer aan in de jaarstukken, externe inspecties en (beleids)evaluaties en monitoren.

Regie en sturing vormen de motor

Resultaten komen niet vanzelf. De gemeente neemt regie op de opgaven en organiseert overzicht, zet beleidslijnen uit, organiseert de benodigde interne en externe samenwerking en legt tot slot verantwoording af over het geheel aan inzet en de bereikte resultaten. Door het voeren van regie en bieden van sturing biedt het gemeentebestuur een meerwaarde bij het realiseren van resultaten.

Voorwaarden stimuleren of beperken succes

Sturen is één, maar de kwaliteit van de motor bepaalt met welke kracht, snelheid en comfort

Toelichting op het onderzoeksmodel

de gemeente resultaten kan bereiken. Het komt bijvoorbeeld aan op politiek en bestuurlijk leiderschap: houdt de gemeente alle ballen in de lucht of zet zij selectief in op bepaalde opgaven of prioriteiten? Staat het politiek-bestuurlijke samenspel tussen raad en college in dienst van het bereiken van maatschappelijke effecten, of richt zich dit op een slopende concurrentie en machtsposities? Organiseert de gemeente de benodigde hulpbronnen om de opgaven adequaat op te pakken? We denken aan financiële slagkracht, een kwalitatief toegeruste organisatie en passende samenwerking met burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden. Bestuurlijke voorwaarden zijn tevens een 'schatter' voor de resultaten.

5 Keuze van verdiepingsdossiers

Naast een algemene typering van de bestuurskracht is met de Werkgroep een selectie gemaakt van twee succesvolle en twee niet-succesvolle dossiers. Het gaat hierbij niet om atypische gevallen, maar juist typische voorbeelden die illustratief zijn voor een grote of beperkte bestuurskracht van de gemeente Oudewater op de 'sleutelpunten' zoals in beeld bij de tussenbalans. Door te kijken naar de bestuurskracht in concrete dossiers, krijgen onderzoeksresultaten meer diepgang en zeggingskracht en is het beter mogelijk cruciale oorzaken op te sporen die de bestuurskracht stimuleren of belemmeren en die anders onopgemerkt dreigen te blijven. Er is bij het keuze voor vier onderwerpen gebruik gemaakt van een methodisch beproefde werkwijze voor casestudyonderzoek waarbij ook uitspraken kunnen worden gedaan over een groter geheel[53]. Dat werkt door in ontwikkelingsgerichte aanbevelingen ter versterking van de bestuurskracht. Wat betreft de keuze van niet-succesvolle dossiers merken we nadrukkelijk op dat de analyse van deze dossiers *niet* is bedoeld om af te rekenen of om individuele personen ter verantwoording te roepen. Het gaat juist om dossiers die typerend zijn voor werkwijzen en samenspel en die niet te herleiden zijn tot het functioneren van een individuele persoon.

6 Tijdsafbakening

Het onderzoek richt zich op de periode 2005-2007, met vooruitblik naar de komende jaren (2010).

7 Dataverzameling

De bronnen zijn in aparte bijlagen opgenomen (schriftelijke stukken en respondenten) en betreffen:

- Groepsgesprekken in interviews met raadsleden, collegeleden, ambtenaren, oud-bestuurders, regionale gemeentesecretarissen bestuurders, vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden.
- Bestudering van schriftelijke stukken en literatuur.

[53] Het betreft gebruikmaking van de 'most likely'- 'least likely'-casemethode als grondslag voor kansberekeningsvraagstukken.

Bijlage 2: Diverse benchmarkgegevens gemeente Oudewater

Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, www.watdoetjegemeente.nl.

Positie = rangorde ten opzichte van andere gemeenten in Nederland (443 gemeenten in 2007).

Tabel: diverse prestatie-indicatoren voor Oudewater. Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten – website: www.watdoetjegemeente.nl.

Variabelen	**2005**		**2006**		**2007**	
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage	**Waarde**	**Positie**	**Waarde**	**Positie**	**Waarde**	**Positie**
Openbare orde en veiligheid						
Aantal geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners	32,2	390	33,8	373	-	-
Aantal geregistreerde geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners	2,3	388	0,8	443	-	-
Aantal verdachten per 10 000 inwoners	99	280	95	240	-	-
Aantal geregistreerde vernielingen per 1.000 inwoners	4,3	434	6,3	384	-	-
Aantal geregistreerde woninginbraken per 1.000 inwoners	2,7	311	2,3	347	-	-
Aantal geregistreerde fietsdiefstallen per 1.000 inwoners	3,2	333	2,5	367	-	-
Aantal geregistreerde autodiefstallen per 1.000 inwoners	0,9	149 (van 431)	0,9	144 (van 424)	-	-
% opgehelderde misdrijven [%]	23,8	139	23,2	265[54] (laagst is 1)	-	-
% van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt	-	-	-	-	-	-
% van de bevolking dat bepaalde plekken mijdt	-	-	-	-	-	-
% dat vindt dat de politie, indien nodig, niet snel komt	-	-	-	-	-	-
% dat vindt dat de politie onvoldoende bescherming biedt	-	-	-	-	-	-
Aantal verkeersongevallen per 10 000 inwoners	8	106 (van 433)	-	-	-	-

[54] Laagst is positie 1

Variabelen	2005		2006		2007	
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage	**Waarde**	**Positie**	**Waarde**	**Positie**	**Waarde**	**Positie**
Aantal black spots per 10 000 inwoners[55]	-	-	0	>67	-	-
Uitgaven brandweer en rampenbestrijding per inwoner	45,14	212 (van 405)	48,39	248 (van 377)	50,04	209 (van 395)
Uitgaven handhaving openbare orde en veiligheid per inwoner	8,75	233 (van 405)	9,36	289 (van 377)	9,75	259 (van 395)
Verkeer en vervoer						
Oordeel van fietsers over fietsvoorzieningen [goed, matig, slecht]	-	-	-	-	-	-
Uitgaven aanleg en onderhoud wegen, straten en pleinen per inwoner	358,50	3 (van 406)	113,67	168 (van 377)	227,37	14 (van 397)
Werk en inkomen						
Beroepsbevolking [personen]	-	-	-	-	-	-
Participatiegraad [%]	-	-	-	-	-	-
% niet werkende werkzoekenden	2,4	413 (van 440)	2,1	407 (van 424)	1,8	429
% arbeidsongeschikten	3,7	405 (van 441)	5,5	396 (van 437)	-	-
Toe-/afname arbeidsongeschikten	-2,6	259 (van 440)	-7,8	235 (van 437)	-	-
% WW-uitkeringen	1	409 (van 441)	1,4	410 (van 437)	-	-
Toe-/afname WW-uitkeringen [%]	42,9	11 (van 440)	29	25 (van 437)	-	-
Uitstroom WW [getal]	-	-	-	-	-	-
% bijstandsuitkeringen [%]	0,6	429	0,6	417	-	-
Toe-/afname bijstandsuitkeringen [%]	2	272	0,7	230	-	-
Uitgaven bijstandsverlening per inwoner	70,37	169 (van 384)	68,21	334 (van 377)	78,97	342 (van 397)

[55] Black spots: aantal plaatsen waar, meestal kruispunten, waar relatief veel ongelukken gebeuren: meer dan zes ongevallen met slachtoffers in drie jaar. Rangorde varieert van 1 (1,55 black spots) tot 134 (geen black spots).

Variabelen	2005		2006		2007	
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage	**Waarde**	**Positie**	**Waarde**	**Positie**	**Waarde**	**Positie**
Uitgaven gemeentelijk minimabeleid per inwoner	18,1	270 (van 405)	15,39	208 (van 367)	8,34	328 (van 388)
Economie						
Aantal bedrijven	800	337 (van 441)	814	348 (van 443)	854	349 (van 443)
% nieuw gevestigde bedrijven	2,8	332 (van 441)	-	-	-	-
% startende ondernemingen	4,8	428 (van 441)	8	196	-	-
Saldo vestiging/vertrek [getal]	-3	291 (van 441)	-	-	-	-
Saldo oprichtingen/opheffingen [getal]	16	424 (van 441)	55	320	-	-
Uitgaven economische zaken per inwoner	3,82	330 (van 403)	4,12	305 (van 376)	4,12	329 (van 396)
Onderwijs						
Uitgaven onderwijs per inwoner	50,87	403 (van 405)	56,43	370 (van 377)	59,38	390 (van 397)
Sociale voorzieningen						
Uitgaven sociale/maatsch. voorzieningen per inwoner	231,51	353 (van 405)	217,18	360 (van 377)	273,59	357 (van 397)
Uitgaven Wvg per inwoner	55,59	233 (van 404)	49,69	273 (van 375)	46,52	310 (van 396)
Publieke dienstverlening						
Totaaloordeel website	45	240 (van 443)	27	411 (van 442)	39	283-(van 445)*
Gebruikersvriendelijkheid website	55	336 (idem)	28	432 (idem)	-	-
Toegankelijkheid website	60	278 (idem)	42	386 (idem)	-	-
Ontwikkeling van de website (Overheid.nl Continue monitor)	-	-	-	-	38,91%	129 (van 240 <25.000 inwoners)
% elektronische dienstverlening aan burgers	56,5	50 (van 439)	43,9	311	-	-

Variabelen	2005		2006		2007	
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage	**Waarde**	**Positie**	**Waarde**	**Positie**	**Waarde**	**Positie**
% elektronische dienstverlening aan bedrijven	52,9	135 (idem)	50	214	-	-
% gepersonaliseerde dienstverlening	0	>109	0	>156	-	-
Aanwezigheid kwaliteitshandvest ja/nee	-	-	nee	nvt	-	-
Prijs rijbewijs €	30	230 (van 440)	36,5	192	36	224
Prijs uittreksel GBA €	4	396 (idem)	4,5	384	4,5	392
Uitgaven burgerzaken per inwoner €	26,14	213 (van 405)	28,07	191 (van 376)	27,53	239 (van 397)
Lokale lasten						
OZB-Tarief eigenaren – won. €	1,28	436	1,88	386	1,87	381
Afvalstoffenheffing Tarief 1-persoonshuishouden €	155,30	377	161,85	351	174,80	296
Afvalstoffenheffing - Tarief meerpersoonshuishouden €	258,85	207	269,75	166	291,35	87
Rioolrecht- Tarief 1-persoonshuishouden €	0	>318	0	>326	0	>329
Rioolrecht - Tarief gebruiker meerpersoonhuishouden €	0	>320	0	>328	0	>331
Totaal gemeentelijke heffingen inclusief zalmsnip - 1-persoonshuishouden koopwoning €	297,64	367	528,90	238	555,12	220
Totaal gemeentelijke heffingen inclusief zalmsnip - meerpersoonshuishouden koopwoning	701,19	330	636,80	162	671,67	132
Bouwen en wonen						
Uitgaven woningbouwexploitatie/woningbouw per inwoner €	1,01	330	1,01	305	2,71	275
Toe-/afname woningen [%]	5,2	97	5,2	80	3,4	210
Aantal nieuwgebouwde woningen	6	397 (van 418)	7	396 (van 435)	-	-
Aantal nog te bouwen nieuwbouwwoningen per 1.000 woningen	4	420 (van 441)	-	-	-	-
Aantal nieuwgebouwde woningen per 1.000 woningen	2	373 (van 418)	2	381 (van 430)	-	-
Woningwaarde €	273.000	55	276.000	54	292.000	64
Verhuismobiliteit [getal]	70	327	69	365	-	-
Gevestigd in de gemeente per 1.000 inwoners [getal]	26	396 (van	30	344	-	-

Variabelen	2005		2006		2007	
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage	Waarde	Positie	Waarde	Positie	Waarde	Positie
		442)				
Vertrokken uit de gemeente per 1.000 inwoners [getal]	31	352 (idem)	34	321	-	-
	2002					
	Waarde	Positie				
Oordeel burger over de woonomgeving [getal]	8,5	193				

* Aanvulling 18 juli 2008: Op de ranglijst Continue monitor van Overheid.nl Monitor staat Oudewater op plaats 332 (van 443 gemeenten).

Subbron	Variabele
CBS - Centraal Bureau voor de Statistiek	Aantal geregistreerde misdrijven per 1 000 inwoners
	% opgehelderde misdrijven
	Uitgaven brandweer en rampenbestrijding per inwoner
	Uitgaven handhaving openbare orde en veiligheid per inwoner
	Uitgaven aanleg en onderhoud wegen, straten en pleinen per inwoner
	Beroepsbevolking
	Participatiegraad
	% bijstandsuitkeringen
	Toe-/afname bijstandsuitkeringen
	Uitgaven bijstandsverlening per inwoner
	Uitgaven gemeentelijk minimabeleid per inwoner
	Uitgaven economische zaken per inwoner
	Uitgaven onderwijs per inwoner
	Uitgaven sociale/maatsch. voorzieningen per inwoner
	Uitgaven Wvg per inwoner
	Toe-/afname woningen
	Aantal nieuwgebouwde woningen
	Aantal nog te bouwen nieuwbouwwoningen per 1 000 woningen
	Aantal nieuwgebouwde woningen per 1 000 woningen
	Woningwaarde
	Verhuismobiliteit
	Gevestigd in de gemeente per 1 000 inwoners
	Vertrokken uit de gemeente per 1 000 inwoners
ABF - ABF Research	Oordeel burger over de woonomgeving
Politiemonitor Bevolking, ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie	% van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt
	% van de bevolking dat bepaalde plekken mijdt
	% dat vindt dat de politie, indien nodig, niet snel komt
	% dat vindt dat de politie onvoldoende bescherming biedt
Fietsersbond	Oordeel burgers over fietsvoorzieningen
Ministerie Verkeer & Waterstaat - Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer	Aantal verkeersongevallen per 10 000 inwoners
	Aantal black spots per 10 000 inwoners
Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)	% niet werkende werkzoekenden
UWV	% arbeidsongeschikten
	Toe-/afname arbeidsongeschikten
	% WW-uitkeringen
	Toe-/afname WW-uitkeringen
	Uitstroom WW
Gemeenten, Benchmark Wwb	Uitgaven bijzondere bijstand per huishouden
Kamer van Koophandel	Aantal bedrijven
	% nieuw gevestigde bedrijven
	% startende ondernemingen
	Saldo vestiging/vertrek
	Saldo oprichtingen/opheffingen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	% elektronische dienstverlening aan burgers
	% elektronische dienstverlening aan bedrijven
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)	Totale woonlasten

Bijlage 3: Wettelijke taken gemeente

(per programmaonderdeel)

Algemene en bestuurlijke zaken

- Wet GBA, Besluit GBA en Regeling GBA
- Wet bescherming Persoonsgegevens
- Paspoortwet, Paspoort Uitvoeringsregeling Nederland
- Wet op de Identificatieplicht
- Wegenverkeerswet en Reglement Rijbewijzen
- Wet Justitiële Documentatie
- Rijkswet op het Nederlanderschap
- Wet Lijkbezorging
- Gemeentewet
- Vreemdelingenwet

Openbare orde en veiligheid

- Brandweerwet
- Wet Rampen en Zware Ongevallen
- Woningwet
- Privaatrechtelijke aansprakelijkheid, boek 6 BW
- Wet milieubeheer
- Wet geluidhinder
- Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen

Wegen, verkeer en vervoer

- Wegenwet
- Wegenverkeerswet 1994
- Reglement Verkeerstekens en verkeersregels 1990
- Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW)

Economische zaken

Onderwijs

- Wet Educatie en Beroepsonderwijs
- Wet op het Primair Onderwijs
- Wet op de Expertise Centra
- Wet op het voortgezet onderwijs
- Leerplichtwet
- Regionale Meld- en Coördinatiefunctie -wet
- Wet regionale expertise centra

Vormings- en ontwikkelingswerk en sport

Cultuur

- Bibliotheekwet
- Archiefwet
- Monumentenwet

Recreatie en toerisme
- Flora- en Faunawet

Werk en inkomen
- Wet werk en bijstand (Wwb)
- Wet inschakeling Werkzoekenden
- Wet sociale werkvoorziening (Wsw)
- Besluit bijstandsverleningen zelfstandigen (Bbz)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen (IOAW)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte en gewezen zelfstandigen (IOAZ)
- Wet Werk en Inkomen kunstenaars (WWIK)
- Wet schuldsanering natuurlijke personen

Zorg en welzijn
- Wet Inburgering
- Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wet collectieve preventieve Volksgezondheid
- Wet op de Jeugdzorg
- Wet Kinderopvang 2005
- Welzijnswet 1994

Volksgezondheid
- Wet milieubeheer
- Wet gemeentelijke watertaken
- Wet milieubeheer
- Wet bodembescherming en Bouwstoffenbesluit
- Wet gemeentelijke watertaken
- Wet luchtkwaliteit
- Europese Kaderrichtlijn Water
- Europose Grondwaterrichtlijn

Ruimtelijk beleid en volkshuisvesting:
- Nieuwe wet op de ruimtelijke ordening
- Huisvestingswet
- Monumentenwet
- Woningwet en Bouwbesluit
- Besluit Woninggebonden Subsidies en Besluit Locatiegebonden Subsidies
- Nieuwe wet op de ruimtelijke ordening

Financiële kaders
- Wet waarde onroerend zaakbelasting (WOZ)

Bijlage 4: Afwegingskader bestuurlijke vormgeving

1 Inleiding

Het afwegingskader dient een aantal doelen:
- hulpmiddel om tot een zorgvuldige afweging en visie voor de bestuurlijke vormgeving van Oudewater te komen;
- inspelen op nieuwe omstandigheden, zowel kansen als bedreigingen uit de omgeving;
- middel voor publieke verantwoording van keuzes en uitleg daarover.

Het afwegingskader bestaat uit drie centrale elementen:
- **Hoofdvarianten** voor bestuurlijke vormgeving. Het betreft diverse varianten voor de bestuurlijke vormgeving van gemeente Oudewater.
- **Criteria** zijn de effecten die bij een keuze voor een bepaalde vormgeving in meer of mindere mate gewenst zijn. 'Bestuurskracht' is op zichzelf genomen een belangrijk criterium. Bestuurskracht in termen van resultaten en prestaties wordt bepaald door de opgaven/ ambities van de gemeente en de bestuurlijke vormgeving.
- **Omstandigheden** in de omgeving van gemeente Oudewater die doorwerken op de bestuurlijke vormgeving en de opgaven van de gemeente.

2 Hoofdvarianten voor bestuurlijke vormgeving

De koersbepaling voor de toekomst varieert van 'zelfstandig professionaliseren' tot een gemeentelijke herindeling met een of meerdere gemeenten. Daartussen liggen een aantal andere varianten waaraan de gemeente in volledige zelfstandigheid en/of in samenwerking met anderen invulling kan geven. Bijvoorbeeld in de vorm van meer flexibele en functionele samenwerkingsvormen afgestemd op inhoudelijke beleidsopgaven.

We baseren ons in het overzicht voornamelijk op enkele hoofdvarianten die in de diverse gesprekken en interviews aan de orde zijn gekomen. We beschouwen de varianten in dit stadium minimaal als interessante gedachte-experimenten. De varianten staan niet altijd op zichzelf, zinvolle combinaties van een of meerdere varianten zijn mogelijk.

A Zelfstandig professionaliseren

Typering	Verdere professionalisering binnen de bestaande (huidige) situatie.
Vormgeving	De nadruk ligt op (verdere) interne professionalisering en kwaliteitsverbetering van de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur. Het betreffen relatief 'milde' en eenvoudige oplossingen op diverse plekken in de gemeentelijke organisatie en de samenwerking met anderen die geen ingrijpende wijzigen voor de bestaande bestuurlijke vormgeving hoeven in te houden.
Praktijk	Dit kan betekenen dat er enerzijds wordt ingezet op meer formatie en zwaardere formatie, anderzijds door het college te versterken.

B Gedeeltelijke samenwerking: delen van hulpbronnen en/of uitbesteden van taken[56]

Typering	Gedeeltelijke samenwerking via een symmetrische (samenwerken) of asymmetrische (uitbesteden) relatie. De samenwerking heeft vooral betrekking op *uitvoering*, *dienstverlening* of *beheerstaken*.
Vormgeving	Samenwerking of uitbesteding van taken kan zowel via publiekrechtelijke wijze (Wgr) als op privaatrechtelijke wijze plaatsvinden. *Samenwerking* richt zich op het delen van hulpbronnen met een vast aantal of wisselende partners. Alle partijen dragen bij aan de productie of gezamenlijke uitbesteding van hulpbronnen. Het kunnen allereerst beleidsmatige hulpbronnen zijn gericht op beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld de inzet en deskundigheid van beleidsmedewerkers, zoals op gebied van archeologie/ landschapsecologie) en/ of uitvoering (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke sociale dienst, brandweer). Behalve op beleidsmatige hulpbronnen kan de samenwerking zich ook richten op bedrijfsmatige of facilitaire hulpbronnen. Voorbeelden daarvan zijn ondersteuning in de vorm van ICT, personeel en organisatie, juridische ondersteuning en de inkoopfunctie. Gemeenten behouden hun inhoudelijke beleidsautonomie en er is (in de zuivere vorm) geen sprake van inhoudelijke beleidsafstemming. *Uitbesteden* richt zich op het afnemen van hulpbronnen bij een of meerdere publieke of private partij. Uitbesteding kan zowel aan publieke of private partijen geschieden. De grens van uitbesteden en samenwerking ligt feitelijk bij de wettelijk verplichte functies (secretaris en griffier) en taken die bijvoorbeeld niet door particuliere opdrachtnemers kunnen of mogen worden uitgevoerd, of waar dit niet wenselijk (zoals uit optiek van privacybescherming en mogelijke calamiteiten).
Praktijk	Veel voorkomende, zeer diverse en sterk groeiende praktijk. We geven enkele voorbeelden: – K5-samenwerking (gemeenten in Krimpenerwaard)- elke gemeente neemt afzonderlijke taak met bijbehorend personeel voor haar rekening. – Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuid-Oost Brabant: 14 gemeenten participeren in deze Stichting. – Samenwerking in de vorm van gezamenlijke sociale dienst, bijvoorbeeld Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (WGR, Openbaar Lichaam). – Binnen de samenwerking van de vijf Kempengemeenten wordt op het terrein van juridische kwaliteitszorg kennis en informatie gedeeld. – De gemeente Noord-Beveland heeft de uitvoering van de Wsw en Wmo uitbesteed aan de gemeente Goes.

[56] We vatten onder deze noemer verschillende begrippen, zoals SETA (Samen En Toch Apart), Federatiegemeente of Shared Services.

B1 'Regiegemeente' of 'Projectenbureau'

Maximale doorvoering van variant B draagt bij aan de vorming van een zogenaamde '*regiegemeente*' of projectenbureau. Door zoveel mogelijk ondersteunende de taken op afstand ('buiten de deur) te zetten, hetzij via samenwerking in gemeenschappelijke diensten, 'stichtingen of NV's, hetzij via uitbesteding blijft een kleine, hoogwaardige ambtelijke kern aan generalisten over die regie voert over de omgeving van de gemeente. Amersfoort[57] heeft dit model in 1997 ingevoerd, de provincie Noord-Holland in 2006. Ook onder andere de gemeenten Schiedam, Epe, Enkhuizen en Gouda hebben ervoor gekozen het concept van 'Regiegemeente' te willen doorvoeren.

C Gedeeltelijke samenwerking: gezamenlijke of (regionale) beleidsafstemming

Typering	Gedeeltelijke samenwerking via een symmetrische (gelijkwaardigheid) of asymmetrische (bijvoorbeeld stemverdeling) relatie.
Vormgeving	Samenwerking bij beleidsafstemming vindt vooral op publiekrechtelijke wijze via de Wgr plaats, hoewel privaatrechtelijke verbanden ook voorkomen (zoals een stichting, bestuursakkoord of convenant). Ander vormgevingsfactoren zijn een brede regeling (zoals Holland Rijnland) versus een smalle of functionele regeling. Daarbinnen bestaat het onderscheidt naar vrijblijvende samenwerking versus binding (eveneens het geval in Holland Rijnland). Een asymmetrische vorm van samenwerking is de Centrumgemeente-constructie of het 'Fins model'. Bij dit model is er sprake van een vrijwillige klant-leverancier relatie tussen gemeenten. Het Finse Gastheergemeentemodel is een vorm van samenwerking tussen gemeenten die is gebaseerd op een overeenkomst tussen gemeenten over het gezamenlijk uitvoeren van een gemeentelijke taak en de verdeling van de kosten die daaruit voortvloeien of het gezamenlijk inkopen van diensten of het gezamenlijk instellen van een uitvoeringsorgaan. De taken kunnen zowel beleidsvoorbereidend als uitvoerend van aard zijn. De gezamenlijke taak is vastgelegd in een contract, waarin wordt overeengekomen dat de uitvoerende gemeente ('gastheergemeente') een taak uitoefent voor een of meer andere gemeenten. Voor die taak wordt bij de gastheergemeente een organisatieonderdeel (uitvoerend orgaan) ingericht dat verantwoording aflegt aan de deelnemende gemeente(n). Het contract regelt de overdracht van publiekrechtelijke taken aan de gastheergemeente en maakt het mogelijk dat de houder van de taak de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft. De gemeenten sluiten een contract om een publieke taak uit te voeren zonder een afzonderlijke rechtspersoon in het leven te roepen. Werknemers van de deelnemende gemeenten worden ingebracht in het uitvoerend orgaan en komen dus in dienst van de gastheergemeente. De gastheergemeente is formeel werkgever. De boekhouding van het uitvoerend orgaan maakt deel uit van de boekhouding van de gastheergemeente. De deelnemende gemeenten dragen de kosten zoals in de overeenkomst is vastgelegd. In de overeenkomst wordt overeengekomen wat de rechten zijn van de gastgemeente ten opzichte van de gastheergemeente en

[57] Amersfoort heeft van de 50.000+ inwoners de minste formatie per 1.000 inwoners (5,9 FTE/1.000 inwoners). Mogelijk staat dit hiermee in verband.

	wordt de controle op zijn werkzaamheden geregeld en ook de verplichtingen die ontstaan in het geval van schade. Het bestuur van het uitvoerend orgaan kan op meer dan één manier worden geregeld. Het kan een afzonderlijke raad van gemeenteraadsleden zijn, maar ook een bestuur of een uitvoerend comité.
Praktijk	Veel voorkomende, diverse praktijk, voor zover het samenwerkingsverbanden en Wgr's betreft. Het 'Fins model' is nog nieuwe en wordt onder andere door het Platform middelgrote gemeenten nader onderzocht. Met het project Manden Maken krijgt de samenwerking in het Drechtstedengebied (gemeenten Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht, 's-Gravendeel, Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht) een nieuwe impuls voor regionale organisatiekracht. In dit project komen drie succesvoorwaarden voor regionale samenwerking in onderlinge samenhang naar voren: 1) Individuele gemeenten kunnen projecten indienen met een regionale betekenis. Dit stimuleert dat deelnemers op zoek gaan naar een gemeenteoverstijgend gemeenschappelijk belang en dat zij werken vanuit een gedeeld toekomstperspectief van het gehele gebied. 2) Nadrukkelijke koppeling van deze projecten aan geld én een uitvoeringsorganisatie. 3) Organisatie van politieke besluitvorming zodat de besluiten van de afzonderlijke raden wat betreft inhoud en timing op elkaar aansluiten. Een ander voorbeeld vormt de A7-zone Landstad Fryslân, een samenwerkingsverband van de gemeenten Heerenveen, Opsterland, Skasterlân, Smallingerland, Sneek en de provincie. Het richt zich op het versterken van de kwaliteit en economie van de regio. Onder het samenwerkingsverband hangt een projectbureau, dat samen met de gemeenten en provincie strategische projecten en concrete acties ontwikkelt.

D Volledige samenwerking: één gezamenlijke ambtelijke organisatie

Typering	Volledige samenwerking via een symmetrische relatie voor beleid en uitvoering. Het idee is door de ambtelijke capaciteit te bundelen efficiënter te werken en als organisatie minder kwetsbaar te zijn met meer capaciteit, gecombineerd met het voordeel van een kleine gemeente: beleid dat is afgestemd op de lokale behoefte en een korte afstand tussen burger en bestuur..
Vormgeving	Volledige fusie van de ambtelijke organisatie met één of meerdere gemeenten.
Praktijk	De variant is ingevoerd per 1 januari 2008 bij de zogenaamde BEL-combinatie. De BEL Combinatie is de gemeenschappelijke werkorganisatie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. De drie gemeenten blijven zelfstandig met elk een eigen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, een kleine ambtelijke staf en een eigen gemeentehuis.

E Volledige samenwerking: vergaande uitbesteding van taken aan één andere gemeente

Typering	Volledige samenwerking via een asymmetrische relatie.
Vormgeving	Vergaande uitbesteding van taken aan één andere gemeente.
Praktijk	De gemeente Ten Boer (7.280 inwoners) heeft taken vergaand uitbesteed aan de gemeente Groningen. Ter wille van een adequate uitvoering van de opdrachtgevers- en regierol van de gemeente is een beperkt aantal van 15 ambtenaren in dienst bij de gemeente Ten Boer. Zij formuleren de opdrachten aan de gemeente Groningen en voeren de regie over de uitvoering. Daarnaast is een aantal identiteitgebonden taken, zoals voorlichting, rechtsbescherming en representatie in eigen huis gebleven. De overige ambtenaren zijn in dienst bij de gemeente Groningen. De gemeente verkiest uitbesteding van taken aan één partner boven het aangaan van diverse samenwerkingsrelaties. Voor de gemeente Groningen geldt onder meer de verwachting dat de samenwerking schaalvoordelen oplevert.

F Volledige samenwerking: herindeling met één of meer gemeenten.

Typering	Volledige samenwerking via een symmetrische relatie, al dan niet nadat een of meerdere andere alternatieven voor bestuurlijke vormgeving zijn beproefd of in combinatie daarmee.
Vormgeving	Volledige ambtelijke en bestuurlijke fusie. In het geval van Oudewater zijn voor de hand liggende c.q. besproken varianten het samengaan van Groene Driehoek-gemeenten en het samengaan met Woerden. Het Groene Driehoek-verband heeft als nadeel dat het enige jaren zal duren voordat het geheel meer is dan de som der delen, omdat er geen sterke centrumgemeente in deze constructie aanwezig is. Het samengaan met Woerden vraagt ook grenscorrectie van Montfoort, omdat Oudewater feitelijk niet aan Woerden grenst.
Praktijk	Diverse praktijk waarbij voor de rijksoverheid en de provincie(s) de criteria 'initiatief van onderop' en 'steun van de bevolking' van belang zijn. Criteria van de Wet Arhi (Algemene regels herindeling) zijn: Varianten moeten getoetst worden aan zes criteria: **Draagvlak**: het draagvlak onder de inwoners voor de herindeling moet optimaal zijn of worden. **Bestuurskracht**: de bestuurlijke en ambtelijke organisatie moet zo stevig zijn dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uitgevoerd kunnen worden, Doel: goed bestuur en goede dienstverlening. **Duurzaamheid**: de gemeentelijke organisatie moet zo stevig staan, dat een nieuwe herindeling voorlopig niet aan de orde is. **Interne samenhang van nieuwe gemeente**: de gemeente moet een logische interne samenhang hebben die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch, e.d.) aan de nieuwe eenheid. **Regionale samenhang en evenwicht**: de gemeente moet een goede effectieve bestuurlijke partner zijn en een bijdrage kunnen leveren aan samenwerking met andere gemeenten. **Planologische ruimtebehoefte**: als er grote ruimtelijke knelpunten ontstaan, die met samenwerken niet op te lossen zijn, kan dit een criterium zijn.

	Recent is besloten dat Abcoude, Breukelen, Loenen en de Ronde Venen met ingang van 1 januari 2010 samengaan als één nieuwe Groene Hartgemeente.

3 Groslijst criteria

Welke criteria zijn belang bij de afweging van de toekomstige bestuurlijke vormgeving van de gemeente? We formuleren op voorhand een aantal mogelijk criteria zonder daarbij volledig te willen zijn.

Bestuurskracht

1 De bestuurskracht zelf is criterium: de variant voor bestuurlijke vormgeving leidt tot voldoende bestuurskracht in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten.

Politiek-bestuurlijke autonomie

2 Gemeente Oudewater fungeert symbolisch als aparte eenheid.

3 Gemeente Oudewater kan zelfstandig beleid bepalen en inspelen op eigen beleidswensen/ ambities:
   a gemeente heeft mogelijkheid eigen wensen te verwoorden en te prioriteren als inzet voor een mandaat;
   b gemeente kan onafhankelijk van anderen eigen beleidswensen doorzetten.

Democratisch gehalte

4 Het democratische gehalte van de bestuurlijke vormgeving voorziet in voldoende waarborgen voor politieke sturing en publieke verantwoording.

Kosten en baten

5 De kosten en baten zijn minimaal neutraal in termen van:
   a de kosten voor transitie naar een andere bestuurlijke vormgeving;
   b de kosten en baten op termijn zoals in termen van te verwachten efficiëntie en schaalvoordelen.

Identiteit

6 Gemeente Oudewater behoudt of versterkt de eigen identiteit en herkenbaarheid, zoals:
   a groene gemeente, groene hartgemeente, toeristische gemeente;
   b sterke sociale structuur (verenigingen, vrijwilligerswerk).

Steun en draagvlak voor bestuurlijke vormgeving

7 Steun van raad, college, ambtelijke organisatie én burgers voor de bestuurlijke vormgeving.

4 Omstandigheden

Een aantal omstandigheden in de omgeving van Oudewater kan van belang zijn bij de toekomstige bestuurlijke vormgeving. Voor een deel moeten omstandigheden zich nog nader uitkristalliseren. Zo is de vraag hoe decentralisatie doorzet; dit is nog in voorbereiding tussen het rijk en VNG.

We presenteren een groslijst met omstandigheden en enkele discussievragen. We geven in de tabel steeds een oordeel over de omstandigheden en een score van de omstandigheid in het licht van mogelijke consequenties voor de opgaven van gemeente Oudewater en de bestuurlijke voorwaarden om tot bestuurskracht te komen.

Omstandigheden	Opgaven - ambities	Bestuurlijke voorwaarden
(Mogelijke) decentralisatie van beleid.	– Verdergaande decentralisatie in kader Wet werk en bijstand. – Wet Maatschappelijke Ondersteuning. – Mogelijke aansturing CWI. – Mogelijke aansturing jeugdbeleid. Centralisatie: – trend van centralisatie veiligheidsbeleid onder meer door plan landelijke aansturing politie; – trend van rijkscentralisatie bij GGD's.	– Druk op kwaliteit en omvang ambtelijke organisatie. – Financiële basis deels onbepaald door onduidelijke compensatie. – Toenemende druk op regionale samenwerking.
Afname bijdrage Gemeentefonds.		(Verdere) afname financiële basis.
Verdere ontschotting Gemeentefonds.		Verruiming politiek leiderschap door grotere Keuzeruimte.
Regionalisering brandweer en veiligheidsregio.	Verdere toename ambitieniveaus voor brandweer en veiligheidsbeleid.	Grotere afhankelijkheid regionale spelers voor lokale binding en maatwerk.
Vergrijzing.	Toename vraag voor zorgvoorzieningen, invloed op woningbouw, verkeer en sociale voorzieningen.	
Mogelijk recht op differentiatie tussen gemeenten.	– Toename opgaven. – Vergroting ambitieniveau.	Relatie naar regionale agenda en regionale samenwerking.

Omstandigheden	Opgaven - ambities	Bestuurlijke voorwaarden
Verdergaande trend horizontalisering van beleid.		Druk op professionalisering regievoering en interactief beleid.
"Randstad-discussie" en schaalvergroting.	Toename ambitieniveau en opgaven.	– Toenemende druk op schaalvergroting in regio. – Toenemende druk op regionale samenwerking. – Grotere afhankelijkheid van minder, maar wel grotere spelers.
Actieve en ambitieuze regio.	– Toename opgaven en ambities (regionale agenda).	Druk op communicatie- en afstemmingskosten.
Verstedelijking en mobiliteit.	Druk op opgaven en ambitieniveau: – behoud groen en open ruimte; – regionale afwikkeling verkeer.	– Druk op regionale samenwerking. – Druk op kwaliteit ambtelijke organisatie. – Druk op politiek leiderschap.
Verdere toename mondigheid burgers.	Druk op vergroting van ambitieniveau voor beleid en diensten.	Druk op professionalisering van burgerparticipatie .
Relatief hoge inkomens en welvaart.	Verminderde druk op: – verloedering; – werkgelegenheidsbeleid.	
Omvangrijk verenigingsleven en vrijwilligerswerk.	Verminderde druk op: – sociale cohesie. Vergrote druk op: – vrijwilligersbeleid; – sport- en accommodatiebeleid.	Toenemende druk op interactief beleid en faciliteren vrijwilligers en verenigingen.
Sterk concurrerende arbeidsmarkt.		Druk op kwaliteit ambtelijke organisatie (concurrentie van rijk, provincies en grotere gemeenten).

Over het algemeen werken veel gesignaleerde omstandigheden door in een verwachte *extra druk* op de omvang van opgaven/ ambities en de bestuurlijke voorwaarden (zie hoofdstuk 5). We zien in het bijzonder een extra druk op regionale samenwerking, onder meer vanuit:

– decentralisatie van belangrijke beleidsvelden.
– regionalisering van de veiligheid (zoals veiligheidsregio en brandweer).
– mogelijke (regionale) differentiatie tussen gemeenten.

Op lokaal en regionaal niveau neemt de druk op burgerparticipatie en regievoering (verder) toe:

– verdere horizontalisering van beleid leidt bijvoorbeeld tot een toenemende druk op gemeentelijke regie, zeker indien de gemeente doorzettingsmacht ontbeert.
– mondigheid van burgers vraagt om een zwaardere investering in burgerparticipatie/ interactief beleid.
– ondersteuning van vrijwilligerswerk en verenigingsleven vraagt eveneens om een grote investering in burgerparticipatie/ interactief beleid en in het bijzonder het faciliteren van het beleid van vrijwilligersorganisaties en verenigingen.

Bijlage 5: Literatuur en schriftelijke stukken

Algemene literatuur

Bovens, T., *Wil tot verschil, gemeenten in 2015*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, juni 2006.

Stuurgroep krachtige gemeenten, *Gemeenten meer dan lokaal bestuur*, eindrapportage, april 2000.

Korsten, A.F.A., *Samen en toch apart, naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren.*

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maatwerk in het middenbestuur*, discussienotitie, 2006.

Partners+Pröpper, *Trendstudie samenwerking decentrale overheden*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005.

Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2004.

Pröpper, Igno en Hans Kessens, *Tussen Pluche en Publiek, lokale politiek in de praktijk*, Bussum: Coutinho, 2005.

Pröpper, Igno en Deanneke Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2001, tweede herziene druk, 2001.

Universiteit Utrecht, *Wal in zicht, alternatieven voor gemeentelijke herindeling in Zuidoost-Utrecht*, 2004.

Schriftelijke stukken van of over gemeente Oudewater

S	Volgnr.	Titelbeschrijving
S	1	Gemeente Oudewater, *Bestuursprogramma 2006-2010*, april 2006
S	4a	De Beuk, *Imago-onderzoek: de gemeente Oudewater in de ogen van inwoners*, datum onbekend
S	4b	Gemeente Oudewater, *Imago-onderzoek, begeleidende brief*, 12 juli 2007
S	4c	Gemeente Oudewater, *Imago-onderzoek, brief aan deelnemers*, 4 september 2007
S	5	Gemeente Oudewater, *Burgerjaarverslag 2003*, datum onbekend
S	6	Gemeente Oudewater, *Burgerjaarverslag 2004*, juni 2005
S	7	Gemeente Oudewater, *Burgerjaarverslag 2005*, datum onbekend
S	8a	Gemeente Oudewater, *Burgerjaarverslag 2006: blz. 1 en 8*, datum onbekend
S	8b	Gemeente Oudewater, *Burgerjaarverslag 2006: blz. 3 en 6*, datum onbekend
S	8c	Gemeente Oudewater, *Burgerjaarverslag 2006: blz. 2 en 7*, datum onbekend
S	8d	Gemeente Oudewater, *Burgerjaarverslag 2006: blz. 4 en 5*, datum onbekend
S	9	Gemeente Oudewater, *Burgerjaarverslag 2003*, datum onbekend
S	10	Gemeente Oudewater, *Raadsnotulen 2005, 2006 en 2007*, datum onbekend
S	10a	Gemeente Oudewater, *Raadsnotulen 2005, 2006 en 2007 - Brandweer*, datum onbekend
S	11	Broekmeulen's Projectbureau, *Marketingplan Lopikerwaard 2006-2010*, maart 2006
S	12	Aha! Marktonderzoek en marketingadvies, *Peil op Oudewater II. Verslag van het burgerklanttevredensheidsonderzoek in de gemeente Oudewater*, juni 2004
S	13	Gemeente Oudewater, *Beleidsplan communicatie*, december 2004
S	14	Gemeente Oudewater, *Inspraakverordening*, 4 oktober 2007
S	15	Gemeente Oudewater, *Integraal Veiligheidsplan*, datum onbekend
S	16	Gemeente Oudewater, *Routekaart P&O*, datum onbekend

S 17 Gemeente Oudewater, *Functie formatieoverzicht BOR*, 1 januari 2007
S 18 Gemeente Oudewater, *Functie formatieoverzicht REV*, 1 januari 2007
S 19 Gemeente Oudewater, *Functie formatieoverzicht Bestuur en Bewonerszaken*, 1 januari 2007
S 20 Gemeente Oudewater, *Functie formatieoverzicht Middelen*, 1 januari 2007
S 21 Gemeente Oudewater, *Functie formatieoverzicht Staf*, 1 januari 2007
S 22 Gemeente Oudewater, *Deskundige bijstand bij verzuimmanagement*, datum onbekend
S 23 Gemeente Oudewater, *Procedure ziek- en hersteldmelding*, augustus 2006
S 24 Gemeente Oudewater, *Verordening cliëntenparticipatie WMO*, 12 juli 2007
S 25 Gemeente Oudewater, *Onderzoeksrapport Veiligheidsmonitor 2008*, datum onbekend
S 26 Gemeente Oudewater, *Verordening burgerinitiatief*, 14 juni 2007
S 27 Gemeente Oudewater, *Organogram organisatie*, 1 januari 2008
S 28 Gemeente Oudewater, *Advies collegedagen 2002*, 29 januari 2003
S 29 Gemeente Oudewater, *Overzicht samenwerkingsverbanden*, datum onbekend
S 30 Waarderingskamer, *Rapportage benchmark WOZ-kosten 2003-2005*, 15 december 2006
S 31 Waarderingskamer, *Voortgangsrapport uitvoering Wet WOZ*, 14 mei 2007
S 32 Provincie Utrecht, *Brief over besluit toezichtsregime begroting 2006 en jaarrekening 2004*, 20 december 2005
S 33 Provincie Utrecht, *Brief over besluit toezichtsregime begroting 2007 en jaarrekening 2005*, 19 december 2006
S 34 Rekenkamercommissie Triangel, *Brief over informatievoorziening aan de rekenkamercommissie*, 1 mei 2007
S 35 Rekenkamercommissie Triangel, *Conceptrapport onderzoek naar onderzoek*, 31 mei 2007
S 36 Gemeente Oudewater, *Reactie op het rekenkamerrapport onderzoek naar onderzoek*, 28 juni 2007
S 37 Rekenkamercommissie Triangel, *Conceptrapport onderzoek programmabegroting*, 25 oktober 2007
S 38 Gemeente Oudewater, *Marap sector REV 4e kwartaal 2006*, 29 januari 2007
S 39 Gemeente Oudewater, *Programmaverantwoording 2004*, datum onbekend
S 40 Gemeente Oudewater, *Programmaverantwoording 2005*, datum onbekend
S 41 Gemeente Oudewater, *Programmaverantwoording 2006*, datum onbekend
S 42 Gemeente Oudewater, *Programmabegroting 2006*, datum onbekend
S 43 Gemeente Oudewater, *Programmabegroting 2007*, datum onbekend
S 44 PricewaterhouseCoopers, *Managementletter 2005*, 3 januari 2006
S 45 PricewaterhouseCoopers, *Managementletter 2006*, 10 november 2006
S 46 PricewaterhouseCoopers, *Rapport van bevindingen 2005*, 28 april 2006
S 47 PricewaterhouseCoopers, *Rapport van bevindingen 2006*, 15 mei 2007
S 48 Gemeente Oudewater, *Economische beleidsvisie 2008-2015*, 30 januari 2008
S 49 Forum Samenleving, *Advies aan raad betreffende bundeling Brandweer De Waarden*, 26 november 2007
S 50 Gemeente Oudewater, *Voorstel betreffende bundeling Brandweer De Waarden*, 13 december 2007
S 51 Gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater en Woerden, *Projectplan bundeling brandweer Rijn & IJssel*, 9 juli 2007
S 52 Intern document P+P
S 53 Gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater en Woerden, *Intentieverklaring samenwerking brandweer*, 17 januari 2007
S 54 OR gemeente Oudewater, *Advies aan bestuurder brandweer betreffende overgang brandweer naar Woerden*, 29 november 2007
S 55 Gemeente Oudewater, *Brief betreffende basisregistraties Adressen en Gebouwen*, 19 februari 2007
S 56 Gemeente Oudewater, *Brief betreffende resultaten nazorgonderzoek naar*

aanleiding van eerder VROM-onderzoek 2003, 3 april 2007
S 57 VROM-Inspectie, *Brief betreffende resultaten nazorgonderzoek naar aanleiding van eerder VROM-onderzoek 2003*, 1 februari 2007
S 58 Gemeente Oudewater, *Advies aan college betreffende actiepunten nieuwe Wet ruimtelijke ordening*, 19 februari 2008
S 59 Gemeente Oudewater, *Advies aan college betreffende managementrapportage Woningwet 4e kwartaal*, 5 februari 2008
S 61 Gemeente Oudewater, *Programmabegroting 2008*, datum onbekend
S 62 Gemeente Oudewater, *Politieke agenda 2008*, 30 januari 2008
S 63 Gemeente Oudewater, *Sectorplan Bestuur en Bewonerszaken 2008*, datum onbekend
S 64 Gemeente Oudewater en Woningbouwvereniging Oudewater, *Samenwerkingsovereenkomst Integraal Huisvestingsplan Onderwijs tussen Woningbouwvereniging Oudewater en de gemeente Oudewater* (inclusief bijlagen), 11 april 2005
S 65 Gemeente Oudewater, *Brief aan de Woningbouwvereniging over andere interpretatie samenwerkingsovereenkomst*, 17 maart 2006
S 66 Oudewater gemeenteraadsfractie De Onafhankelijken, *Brief aan het college van B&W over gebruik accommodatie De Eiber en eventuele miscommunicatie bij het opstellen/interpretatie van de samenwerkingsovereenkomst*, 21 april 2006
S 67 Woningbouwvereniging Oudewater, *Brief aan het college van B&W over planning uitvoering samenwerkingsovereenkomst IHO*, 15 mei 2006
S 68 Woningbouwvereniging Oudewater, *Kort verslag oriënterend gesprek 17 mei 2006*, 30 mei 2006
S 69 Gemeente Oudewater, *Brief aan de Woningbouwvereniging over andere projectorganisatie*, 22 juni 2006
S 70 Gemeente Oudewater, *collegebesluit over ruimtelijke variant*, 5 september 2006
S 71 Oudewater gemeenteraadsfracties VVD, CDA, PvdA, *moties m.b.t. IHO*, raadsvergadering 21 september en 14 december 2006
S 72 Brink Groep, *Brief aan college over niet accepteren van verleende opdracht*, 24 januari 2007 en 9 februari 2007.
S 73 Gemeente Oudewater, *Brief aan de Woningbouwvereniging over uitvoering IHO*, 24 januari 2007
S 74 Gemeente Oudewater, *Brief aan de Woningbouwvereniging over verantwoordelijkheden en projectplannen*, 13 april 2007
S 75 Gemeente Oudewater, *Brief aan de Woningbouwvereniging over communicatie over het IHO*, 1 mei 2007
S 76 Gemeente Oudewater, *Eindrapportage Onderzoek Bestuursopdracht IHO*, 1 maart 2007
S 77 *Persverklaring Tim Smelik*, 13 juli 2007
S 78 Gemeente Oudewater, *Sectorplan Beheer Openbare Ruimte 2008, januari 2008*
S 79 Gemeente Oudewater, *Ruimtelijke ontwikkeling, Economische zaken en Volkshuisvesting 2008*, datum onbekend
S 80 Gemeente Oudewater, *Sectorplan Middelen 2008*, datum onbekend
S 81 Provincie Utrecht, *Kerngegevens provincie Utrecht 2008*
S 82 BMC, *GBA-heraudit*, 30 januari 2006
S 83 Gemeente Oudewater, *Natuurlijk historisch Oudewater, Toekomstvisie 2020 gemeente Oudewater*, maart 2002
S 84 Verslagen samenwerking brandweer 'De Groene Driehoek' vanaf 2004
S 85 Gemeente Oudewater, *Van WRO naar Wro - Nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)'*, 19 februari 2008
S 86 Erfgoedinspectie, *Inspectierapport Instandhouding rijksmonumenten Gemeente Oudewater*, juli 2007

Bijlage 6: Lijst van respondenten

Partners+Pröpper sprak voor dit onderzoek met de volgende personen:

Geïnterviewde	Functie	Organisatie(onderdeel)	Datum (2008)
Mw. M.C.A.A. (Marianne) Ruigrok-Verreijt W.F.E. (Tim) Smelik N.J. (Niek) Luuring	Burgemeester Wethouder Wethouder	College van B&W	8 april[1]
A. (Alfred) den Boon F. (Floris) Herrman P. (Peter) Trommelen R. (René) Engels	Sectorhoofd Sectorhoofd Sectorhoofd Sectorhoofd	Sector Bestuur en Bewonerszaken (BBZ) Sector Ruimtelijke ontwikkeling, Economische zaken en Volkshuisvesting (REV) Sector Beheer Openbare Ruimte (BOR) Sector Middelen	8 april[1]
J. (Jan-Wouter) van Wijngaarden R. (René) van den Hoogen E. (Elly) van Wijk H. (Hans) Alles G. (Gerrit) van den Berg D. (Dorien) van der Kamp	Raadslid Raadslid Raadslid Raadslid Raadslid Griffier	- Griffie	16 april[1]
F.M.M. Broekman	Gemeentesecretaris	Gemeente Lopik	21 mei
A.G.J. Kwakkernaat	Gemeentesecretaris	Gemeente Woerden	21 mei
R.E.C. Kleijnen	Gemeentesecretaris	Gemeente Montfoort	29 mei
Mw. M.G. Dekker	Gedeputeerde	Provincie Utrecht	21 mei
Mw. M.C.A.A. (Marianne) Ruigrok-Verreijt	Burgemeester	College van B&W	27 mei
W.F.E. (Tim) Smelik	Wethouder		
N.J. (Niek) Luuring	Wethouder		
P. (Peter) van den Berg F. (Floris) Herrman	Handhavingsjurist Sectorhoofd	BOR, dossier 'handhaving'[1]	28 mei
B. (Barie) Hartsuiker P. (Piet) Holtrigter R. (Rene) Vergouwen	P&O-adviseur Gemeentesecretaris Brandweer-commandant	Dossier 'brandweer'[1]	
A.(Alfred) den Boon R. (René) Engels A. (Ad) van den Herik P. (Piet) Holtrigter	Sectorhoofd Sectorhoofd Vml. beleidsmdw. Gemeentesecr.	Dossier 'IHO'[1]	
T. (Tim) Hoyng P. (Peter) Trommelen	Projectleider BOR Sectorhoofd	Dossier 'Kwaliteitsimpuls binnenstad'[1]	

Geïnterviewde	Functie	Organisatie(onderdeel)	Datum (2008)
G. (George) Breedveld B. (Barie) Hartsuiker M. (Marjolein) van Milligen A. (Anniek) van der Ploeg R. (René) Ringeling Ch. (Christiaan) Quik			4 juni 2008

(1) : In gezamenlijk gesprek

Bijlage 7: Samenstelling van de Werkgroep

De leden op alfabetische volgorde:

Naam	Functie
A. den Boon	Sectorhoofd Bestuur en Bewonerszaken
A. van den Herik	Communicatieadviseur
mr. P.E. Holtrigter	Gemeentesecretaris
Mw. M.C.A.A. Ruigrok-Verreijt	Burgemeester
J.W. van Wijngaarden	Gemeenteraadslid