Kerkplein 2 T (0343) 56 56 00
Postbus 200 F (0343) 41 57 60
3940 AE
Doorn E info@heuvelrug.nl

GEMEENTE
UTRECHTSE HEUVELRUG

Kwaliteitrapportage gemeente Utrechtse Heuvelrug

Eindrapport ten behoeve van de kwaliteitsmeting door de provincie Utrecht en de gemeente Utrechtse Heuvelrug

Datum 13 november 2009
Afdeling Afdeling Bestuursondersteuning
Auteurs I. Schuurman (provincie Utrecht)
R. Schukking (provincie Utrecht)
W. Nedermeijer

Kwaliteitsrapportage gemeente Utrechtse Heuvelrug

Gemeente Utrechtse Heuvelrug & Provincie Utrecht
November 2009

GEMEENTE
UTRECHTSE HEUVELRUG

provincie :: Utrecht

1 INLEIDING 4

1.1 KWALITEIT VAN HET GEMEENTELIJK FUNCTIONEREN 4
1.2 KWALITEITSEISEN: NORMATIEF KADER 6
1.3 AANPAK 8

2 DE GEMEENTE ALS BESTUUR VAN DE GEMEENSCHAP 10

2.1 DE OGEN, DE OREN EN DE HOUDING VAN DE GEMEENTE 10
2.2 ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN 10
2.3 SUBCONCLUSIE 13

3 DE GEMEENTE ALS PUBLIEKE DIENSTVERLENER 14

3.1 PUBLIEKE DIENSTVERLENER 14
3.2 ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN 14
3.3 SUBCONCLUSIE 16

4 DE GEMEENTE ALS ONDERDEEL VAN HET BESTUURLIJK BESTEL 18

4.1 ONDERDEEL VAN HET BESTUURLIJK BESTEL 18
4.2 ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN 18

5 DE GEMEENTE ALS VERNIEUWENDE ORGANISATIE 21

5.1 VERNIEUWENDE ORGANISATIE 21
5.2 ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN 21
5.3 SUBCONCLUSIE 23

6 HET KUNNEN EN HET WILLEN 25

6.1 HET KUNNEN 25
6.2 HET WILLEN 26
6.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 27

1 Inleiding

1.1 Kwaliteit van het gemeentelijk functioneren

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

We onderscheiden vier rollen voor de gemeente Utrechtse Heuvelrug:

1. De gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap

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

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

2. De gemeente als publieke dienstverlener

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

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

3. De gemeente als onderdeel van het bestuurlijke bestel

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

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

4. De gemeente als vernieuwende organisatie

De rol van gemeente als vernieuwende organisatie is een voorwaardenscheppende, die nodig is om de andere drie rollen goed te vervullen. De gemeente laat in deze rol zien op welke wijze zij de kwaliteitseisen die zij zichzelf stelt op de hiervoor genoemde rollen borgt in de eigen organisatie. En de wijze waarop zij in beleids- en bedrijfsvoering creativiteit en innovativiteit aan de dag legt en perspectieven biedt voor haar medewerkers. De kwaliteitsmeting richt zich hierbij op:

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

1.2 Kwaliteitseisen: normatief kader

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

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

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

Operationele kwaliteit (responsiviteit)

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

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit (integriteit)

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

doet hij in de ogen van de relevante 'stakeholders' ook de goede dingen? Vervult de overheid haar rollen op een oprechte, behoorlijke, verantwoorde en legitieme wijze?

Weerbaarheid: constitutionele kwaliteit (betrouwbaarheid)

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

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

	Responsiviteit	**Integriteit**	**Betrouwbaarheid**
Bestuur van de gemeenschap	De juiste dingen doen, signalen vanuit gemeenschap goed vertalen in beleid en besluiten, goede informatievoorziening	Transparante besluitvorming, interactieve beleidsvorming, goede relatie met gemeenschap (betrouwbaarheid, openheid, toegankelijkheid)	Beschikken over strategische visie, anticiperen op ontwikkelingen in omgeving, weten wat inwoners willen, goede democratische besluitvorming (gedragenheid)
Publieke dienstverlener	Wijze waarop producten worden geleverd (tijdig, van voldoende kwaliteit, betaalbaar, bereikbaarheid, professionaliteit e.d.), mate van elektronische dienstverlening	Signalen uit gemeenschap en externe omgeving goed vertalen in beleid en besluiten, keuzen kunnen verantwoorden, communicatie met inwoners	Voldoende kennis en capaciteit voor uitoefening taken, goed kunnen inspelen op toekomstige opgaven, weet in geval van calamiteiten doortastend op te treden
Onderdeel van het bestuurlijk bestel	Evenwicht tussen halen en brengen, deelname aan	Evenwicht tussen belangen gemeente en regionale belangen,	In staat zijn kaders te stellen voor zaken die uitbesteed of

	samenwerking levert meerwaarde op	onderling vertrouwen tussen samenwerkingspartners, goede inbreng in samenwerking	overgedragen zijn, hierop kunnen toetsen, actieve deelname aan en invloed hebben op strategische samenwerking
Vernieuwende organisatie	Verbeteringen op grond van evaluaties, kwaliteitsmetingen e.d., mate van integraal werken, efficiënte inzet van mensen en middelen	Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie, democratische beleidsvorming (interactief) en besluitvorming	Ontwikkelingen signaleren en hierop inspelen, gezonde financiële basis, lokale lastendruk acceptabel, aantrekkelijke werkgever

1.3 Aanpak

De kwaliteitsmeting is uitgevoerd door een gezamenlijke projectgroep van de gemeente Utrechtse Heuvelrug en de provincie Utrecht, in opdracht van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. TNS-Nipo heeft, in opdracht van de provincie Utrecht, een telefonische burgerpeiling uitgevoerd.

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

Vervolgens is in vijf debatten, onder leiding van een externe gespreksleider, gesproken over het functioneren van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. De debatten zijn achtereenvolgens gevoerd met (een vertegenwoordiging van) de ambtelijke top van de gemeente, medeoverheden, het maatschappelijk middenveld, het college van B&W en de gemeenteraad. Op basis van hun eigen verwachtingen en eisen hebben deelnemers hun mening over de kwaliteit van de uitoefening van de vier rollen door de gemeente en de wensen dienaangaande geformuleerd. Dit is gebeurd aan de hand van een aantal stellingen per rol.

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

Tot slot de belangrijke notie dat de gemeente Utrechtse Heuvelrug pas bestaat sinds 1 januari 2006, toen Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum en Maarn fuseerden. Hoewel dit onderzoek geen evaluatie is van de gemeentelijke herindeling zal in sommige gevallen wel vergeleken worden met de situatie van vóór de herindeling en zal soms de 'leeftijd' van de gemeente in beschouwing genomen worden.

2 De gemeente als bestuur van de gemeenschap

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

De gemeente kan binnen ons staatsbestel worden opgevat als het bestuur van een politieke en sociale gemeenschap waarin collectieve besluitvorming plaatsvindt. Er worden beslissingen genomen die bindend zijn binnen de geografische grenzen. Die beslissingen zijn het resultaat van belangenafwegingen en politieke strijd. Centraal in die werkzaamheden staat een houding van openheid en betrokkenheid jegens burgers, georganiseerde groepen uit de samenleving en (collega)bestuurders.
De gemeente dient in deze rol oog te hebben voor de verschillende noden en wensen en te zorgen voor een goede relatie met de diverse groeperingen maar tegelijk zakelijk te blijven handelen en het particuliere belang niet te laten prevaleren boven het algemene belang. De gemeente dient er alles aan te doen om de betrokkenheid van burgers te vergroten en de drempels voor deelname aan maatschappelijke, bestuurlijke en politieke processen weg te nemen. De burger dient goed geïnformeerd te worden zodat draagvlak ontstaat voor de keuzes die de gemeente maakt. Dit verplicht de gemeente tot goed communiceren en tactvol handelen. De gemeente dient voorts te waken over de kwaliteit van de democratische besluitvorming en op geen enkele manier de legitimiteit van haar gezag geweld aan te doen. Het ligt voor de hand dat de gemeente te allen tijde integer handelt. In de relatie tot de burger is het vermogen afwegingen en keuzes op beleidsmatig en operationeel niveau te maken van cruciaal belang.
Een wezenlijk element in de rol als bestuur van de gemeenschap betreft de relatie tussen deze gemeenschap en het bestuur van de gemeente. In hoeverre is er in de gemeente Utrechtse Heuvelrug sprake van de spreekwoordelijke kloof tussen burger en bestuur en hoe is de vertrouwensrelatie tussen beiden te kenschetsen?

2.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Operationele kwaliteit

Zowel het college van B&W als de gemeenteraad zijn ambitieus in het formuleren van beleid. Op tal van terreinen zijn er in de eerste raadsperiode van de nieuwe gemeente beleidsvisies vastgesteld. Het gaat hierbij ten eerste om het harmoniseren van het beleid van de vroegere gemeenten Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum en Maarn. Het gaat bijvoorbeeld om subsidie- en vergunningverlening. Ook is er in de gemeente Utrechtse Heuvelrug veel nieuw beleid opgesteld dat, volgens veel deelnemers aan de debatten, wegens gebrek aan kwaliteit én menskracht in de oude gemeenten niet van de grond zou zijn gekomen. De structuurvisie werd vaak als goed geslaagd voorbeeld genoemd.

Over de kwaliteit van de beleidsstukken wordt verschillend gedacht; een punt van kritiek was bijvoorbeeld dat in veel documenten geen meetbare doelen zijn opgenomen. Wel waren de deelnemers aan de debatten het er in grote mate over eens dat de kwaliteit van de stukken

nu hoger is dan in de voormalige gemeenten en ook dan in het vroege begin van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. In alle debatten kwam naar voren dat het vertalen van beleid in middelen en/of uitvoering nog wel eens wil stokken.
De meeste deelnemers aan de debatten zijn het erover eens dat de samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven over het algemeen goed verloopt. De gemeente houdt bij het opstellen van beleid rekening met de behoeften van de inwoners en maatschappelijke groeperingen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het actieve dorpsbeleid dat de gemeente voert. Er zijn dorpswethouders, dorpsbezoeken van het college en twee wijkregisseurs als schakel tussen de inwoners en de ambtelijke organisatie. Overigens worden de spreekuren van de dorpswethouders (om onbekende reden) zeer matig bezocht. De waardering voor het dorpsbeleid varieert per dorp. Uit de burgerpeiling van TNS-Nipo blijken de inwoners van Overberg, Doorn en Driebergen in (grote) meerderheid tevreden over de aandacht die hun dorp krijgt. Inwoners van Amerongen, Leersum en Maarn zijn verdeeld en inwoners van Maarsbergen zijn in meerderheid ontevreden over de aandacht die aan hun woonplaats wordt besteed.

De informatievoorziening in de gemeente Utrechtse Heuvelrug is op zich in orde. De gemeente informeert haar inwoners via verschillende kanalen (internet, huis-aan-huisblad, dorpsbezoeken) over plannen en ontwikkelingen. Uit de burgerpeiling van TNS-Nipo blijkt dat bijna 70 procent van de inwoners vindt dat ze goed geïnformeerd worden over plannen. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de inwoners de burgemeester, wethouders en raad een voldoende geven, maar geen ruime. In alle debatten is naar voren gekomen dat de deelnemers denken dat de inwoners weinig vertrouwen hebben in het gemeentebestuur. Redenen die hiervoor aangedragen werden zijn dat de bevolking van de gemeente relatief hoogopgeleid en (daarom) kritisch is en dat de herindeling ervoor heeft gezorgd dat de gemeente gevoelsmatig verder van de inwoners af staat. Als oplossing werd gesuggereerd om niet meer, maar anders te gaan communiceren. Aan de gemeentepagina's in het huis-aan-huisblad zou bijvoorbeeld een aparte raadspagina kunnen worden toegevoegd, zodat het voor de inwoners zichtbaarder wordt wat de rol van de raad precies is.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Besluitvorming in de gemeente Utrechtse Heuvelrug komt over het algemeen transparant tot stand. Door het grote aantal beleidsstukken liggen er steeds meer kaders waaraan nieuw beleid getoetst kan worden. Waar deze nog ontbreken (bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening en handhaving) lijkt de raad soms nog teveel op details te sturen. Ook komt het nog voor dat het belang van een enkeling zwaar wordt meegewogen in het nemen van een besluit. Dit kan ten koste gaan van de slagvaardigheid en de transparantie van beleid. In een enkel geval (speelruimtebeleidsplan, groenbeheerplan) wordt een plan met een (voorlopig) onhaalbaar ambitieniveau vastgesteld.
Toch komt uit de debatten naar voren dat besluiten steeds vaker worden genomen met toekomstige ontwikkelingen en beschikbare middelen in het achterhoofd. De raad, de eerste van de nieuw gevormde gemeente, lijkt duidelijk in haar rol te groeien.

In de debatten met het maatschappelijk middenveld en het college kwam naar voren dat er nog een aantal problemen uit de voormalige gemeenten opgelost moest worden. Een voorbeeld hiervan is het cultuurhuis in Leersum. De Leersumse raad had hiertoe besloten,

maar met de uitvoering werd pas na de herindeling gestart. De financiële tekorten kwamen vervolgens voor rekening van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Waar het middenveld vond dat de raad hier nog steeds met dit soort zaken worstelt, was het college van mening dat het bestuur deze problemen goed heeft opgepakt, zonder de oude gemeenten de schuld te geven. Beide groepen verwachten dat het volgende bestuur hier veel minder last van zal hebben.

Naast wettelijk verankerde inspraak betrekt de gemeente inwoners, bedrijven en organisaties bij het opstellen van nieuw beleid. Begin 2007 is een notitie interactieve beleidsvorming vastgesteld. Hierin is onder meer vastgelegd dat het college bij voorkomende beleidsontwikkelingen/activiteiten voorstellen voorlegt aan de raad waarin ook wordt ingegaan op de wijze van interactieve beleidsvorming. De afgelopen jaren zijn onder meer interactieve sessies geweest voor de ontwerp-structuurvisie, de economische visie, de sportnota, het Landschapsontwikkelingsplan, het ouderenbeleid en het gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan. Het college en in iets mindere mate de raad zijn enthousiast over deze manier van werken, waarbij met name de structuurvisie als goed voorbeeld werd genoemd.
Het maatschappelijk middenveld –dat overigens in grote mate al is opgeschaald tot het niveau van de gemeente Utrechtse Heuvelrug- waardeert de interactieve beleidsvorming wisselend. Op het ene beleidsterrein is men zeer enthousiast over de mate van inspraak, op andere terreinen hebben organisaties vaak de indruk alleen aan te zitten bij een overleg ter 'legitimatie' van het beleid, zonder dat er iets met hun inbreng wordt gedaan. Dit wijten zij minder aan het bestuur dan aan de ambtelijke organisatie waar volgens hen interactieve beleidsvorming soms als een verplicht nummer behandeld lijkt te worden.
Een andere verklaring is dat van tevoren niet precies verteld wordt wat er met de interactieve inbreng gedaan zal worden (verwachtingenmanagement). Als partijen denken dat hun inbreng één op één in beleid vertaald wordt, zijn ze meer teleurgesteld als dat niet gebeurt, dan als ze dat niet verwachten. Dit is risicovol omdat organisaties of inwoners met een op zich waardevolle inbreng mogelijk terughoudend zijn om een volgende keer weer mee te praten.

Het bestuur van de gemeente is op zich goed toegankelijk, bijvoorbeeld via de spreekuren die de dorpswethouders organiseren. Om zo professioneel mogelijk te opereren heeft het college gekozen om de dorpswethouders niet verantwoordelijk te maken voor hun eigen woonplaats. Hierdoor is het minder vanzelfsprekend dat inwoners 'hun' bestuurder tegenkomen dan in kleinere gemeenten.
Volgens de inwoners van de gemeente is de afstand tussen hen en de politiek na de herindeling groter geworden. Uit onderzoek van TNS-Nipo blijkt dat vooral inwoners van Amerongen, Leersum en Maarn deze mening zijn toegedaan; mensen uit Overberg, Driebergen-Rijsenburg en Doorn vinden relatief vaak dat de afstand juist kleiner is geworden na de herindeling.

Weerbaarheid

De gemeenteraad heeft, in lijn met de ambities in het collegeprogramma, op veel beleidsterreinen visies en/of nota's vastgesteld. Naar verwachting zal de raad daarnaast in januari 2010 de structuurvisie vaststellen. Dit maakt het makkelijker om op te treden als

voorspelbare partner en te reageren op ontwikkelingen in de omgeving. In alle debatten kwam naar voren dat de gemeente in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst aan te kunnen; het college en het management waren hier iets positiever over dan de andere deelnemers.

Mede door de grote aandacht van de gemeente voor interactieve beleidsvorming denken de deelnemers aan de debatten dat de gemeente goed weet wat de inwoners willen. Toch is duidelijk dat niet iedereen bereikt wordt: veel mensen interesseren zich gewoonweg niet voor (lokale) politiek. Het is zeer de vraag of dit aan de gemeente ligt of een bredere maatschappelijke tendens is.

Deelnemers aan alle debatten zijn positief over de kwaliteit van de democratische besluitvorming. Hierbij werd vaak opgemerkt dat de kwaliteit van de beleidsstukken hoger is dan in de afzonderlijke gemeenten voor de herindeling.

2.3 Subconclusie

Op alle drie niveaus presteert de gemeente Utrechtse Heuvelrug redelijk goed in de rol als bestuur van de gemeenschap. Op *operationeel* niveau is het heel positief dat de nieuwe gemeente naast de harmonisatie van het oude beleid ook veel nieuw beleid heeft vastgesteld. De behoeften van de inwoners, bedrijven en organisaties worden meegenomen in het beleid en de gemeente verspreidt veel informatie. Aandachtspunten zijn dat de uitvoering en/of de financiering van vastgesteld beleid niet altijd van de grond komen, dat de waardering voor het dorpsbeleid wisselt per dorp en dat de indruk bestaat dat de verspreide informatie niet altijd goed aankomt.

Beleidsmatig en bestuurlijk is het beeld wisselend. Er komen steeds meer beleidskaders waardoor de besluitvorming transparant is. De gemeente besteedt veel aandacht aan interactieve beleidsvorming en het bestuur is goed toegankelijk. Op dit niveau zijn de aandachtspunten dat waar kaders ontbreken er nog gestuurd wordt op details, dat sommige deelnemers aan interactieve processen zich niet serieus genomen voelen en dat de afstand tussen burger en bestuur na de herindeling is gegroeid.

De *weerbaarheid* van de gemeente, tot slot, is op orde. De gemeente Utrechtse Heuvelrug kan opgaven in de toekomst aan, weet redelijk goed wat de inwoners willen en de kwaliteit van de besluitvorming is op orde en bovendien verbeterd na de herindeling.

3 De gemeente als publieke dienstverlener

3.1 Publieke dienstverlener

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

3.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Operationele kwaliteit

In het algemeen wordt de frontoffice van de gemeente in het Cultuurhuis in Doorn positief gewaardeerd. Dit wordt bevestigd door een onderzoek uit 2007 naar onder meer wacht- en doorlooptijd, mate van verwijzen, bereikbaarheid en toegankelijkheid. De gemeentewinkel werd daarin door de bezoekers met een 7 gewaardeerd. Ook uit de burgerpeiling van TNS-Nipo blijkt dat de meerderheid van de inwoners de gemeente klantvriendelijk vindt, zij het niet klantvriendelijker dan de voormalige gemeenten. Voor veel inwoners is de (fysieke) bereikbaarheid van de gemeente achteruit gegaan omdat er voor is gekozen de dienstverlening te concentreren in Doorn.

Er is meer kritiek op complexere dienstverlening, zoals bijvoorbeeld vergunningverlening. Deelnemers aan de debatten zien veel frustratie over de bureaucratie, de verkokering binnen de ambtelijke organisatie en in sommige gevallen ook de weinig meedenkende en/of professionele houding van ambtenaren. Deze zaken komen bijvoorbeeld tot uiting in het niet melden van vertragingen en het rekken van een afwijzing. Ook duidelijkheid is namelijk klantvriendelijk. Veel van de problemen worden toegeschreven aan opstartproblemen bij de afdeling Vergunning & Handhaving. Overigens constateert een aantal deelnemers hierin de laatste tijd verbeteringen. Dit zou kunnen komen, doordat het aantal tijdelijke krachten sterk is afgenomen.
Vooral in het begin van de gefuseerde gemeente was daarnaast de subsidieverlening volgens sommigen ondoorzichtig. Mede vanwege het ontbreken van duidelijke kaders kwam het

voor dat hier vrij willekeurig mee om werd gegaan. Nu al het beleid is geharmoniseerd, speelt dit probleem veel minder.

Nieuwe kaders voor de dienstverlening moeten zorgen dat een aantal problemen met de afhandeling van vergunningsaanvragen en de communicatie hierover worden opgelost. Sinds 1 januari 2009 worden alle aanvragen digitaal gemonitord en vanaf 1 januari 2010 treden nieuwe (interactief opgestelde) dienstverleningsafspraken in werking.

De openbare voorzieningen in de gemeente Utrechtse Heuvelrug, van sportvelden tot straatverlichting, zijn in orde. De waardering hiervoor verschilt overigens wel per dorp: inwoners van de kleinste twee, Overberg en Maarsbergen, zijn niet tevreden met de voorzieningen in hun dorp. Veel van de voorzieningen bestonden al in de voormalige gemeenten en zijn simpelweg voortgezet in de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Bij het harmoniseren van het beleid zijn harde keuzes gemaakt, maar niet altijd de meest voordelige. In het licht van de economische crisis en wellicht de bezuinigingen op het Gemeentefonds zal dat alsnog moeten gebeuren. Het onderhoud van de openbare ruimte wordt door de inwoners verschillend gewaardeerd.

Op het gebied van de elektronische dienstverlening loopt de gemeente zeker niet voorop, al zijn er veel producten op te halen via de gemeentelijke website. Volgens een landelijke monitor van de 441 gemeentelijke websites neemt de gemeente Utrechtse Heuvelrug de 407e plaats in. Dit heeft de aandacht van het bestuur en de organisatie. Zo is er een nieuwe websitebouwer aangetrokken en wordt er gewerkt aan de basis áchter het e-loket. Eind 2008 heeft de raad het programmaplan e-dienstverlening vastgesteld voor de periode 2009-2013. Hierin wordt onder meer gestreefd om in plaats van een 100% aanbodgerichte manier van informatie ontsluiten in 2012 te komen tot een 100% vraaggerichte manier.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

De gemeente Utrechtse Heuvelrug communiceert actief met de inwoners. Naast eenzijdige communicatie (informatievoorziening) gebeurt dit bijvoorbeeld via klanttevredenheidsonderzoeken, het uitnodigen van nieuwe inwoners, dorpsbezoeken van het college en informatiebijeenkomsten over plannen en beleid.

Signalen uit de samenleving worden meestal op een goede wijze vertaald naar beleid en de belangen van maatschappelijke groeperingen worden goed meegewogen. Wel is opgemerkt dat deze zaken per beleidsterrein verschillend worden opgepakt. Dit komt enerzijds omdat het ene beleidsterrein zich beter leent voor een grote betrokkenheid van inwoners en groeperingen dan het andere. Anderzijds staat de ene bestuurder/ beleidsafdeling hier actiever in dan de andere. Ook het verloop in de ambtelijke organisatie zorgt ervoor dat signalen uit de samenleving de gemeente niet altijd goed bereikten. Dit speelde vooral in het begin van de nieuwe gemeente. Vijftig vacatures konden toen niet vast ingevuld worden waardoor er veel externen (kort) werkzaam waren.
Uit het debat met het management klonk kritiek van een heel andere orde: met name in de eerste jaren van de nieuwe gemeente, toen nog niet al het beleid was geharmoniseerd en het ambtelijk apparaat nog niet helemaal op orde was, waren bestuurders té goed te benaderen door maatschappelijke groeperingen waardoor die teveel invloed op het beleid hadden.

Het terugkoppelen van besluiten aan deelnemers aan interactieve beleidsvorming gebeurt niet altijd. Dit levert soms frustratie op bij de deelnemers omdat zij zich niet gehoord voelen. Een voorbeeld van een goed interactief beleidsproces lijkt de structuurvisie. Na input van de bevolking is hiervoor een discussieversie opgesteld (najaar 2008). Op basis van de reacties daarop is een ontwerpstructuurvisie geschreven (juli 2009), die op dit moment weer open is gesteld voor inspraak. Op basis van alle input zal de gemeenteraad in januari 2010 de structuurvisie vaststellen.

Weerbaarheid

In enkele debatten is gesteld dat de hoge ambitie van het college en de raadde middelen (organisatie en financiën) soms te boven gaat. Bij de start van de nieuwe gemeente is er een taakstelling aan de organisatie opgelegd en de omvang van de formatie is daardoor lager dan het gemiddelde van gemeenten van vergelijkbare grootte, terwijl de ambitie van college en raad hoog is. Tot grote problemen leidt dit niet.
Het college van B&W en het management zijn ervan overtuigd dat de gemeente nu in staat is om belangrijke zaken/opgaven voor de toekomst voor elkaar te krijgen. In dit verband wijzen zij op de grote hoeveelheid beleid die is vastgesteld terwijl de organisatie in ontwikkeling is. Bestuur en organisatie spelen goed in op ontwikkelingen als de Wabo. Een probleem bij het inspelen op decentralisatie van rijkstaken is dat van tevoren niet altijd goed duidelijk gemaakt wordt wat er nou precies van gemeenten verwacht wordt door het rijk.

Er kwam een wisselend beeld naar voren bij de stelling dat het vermogen van de gemeente tot strategische beleids- en besluitvorming op orde is. Dit lijkt per beleidsterrein te verschillen. Op terreinen waar ambtenaren lang blijven zitten, lijkt het beter te gaan dan daar waar het verloop groot is.

In alle debatten is naar voren gekomen dat de gemeente goed kan inspelen op incidenten op het gebied van openbare orde en veiligheid, zeker in vergelijking met de voormalige gemeenten.

3.3 Subconclusie

Op alle drie niveaus laat de gemeente Utrechtse Heuvelrug een gemengd beeld zien in deze rol. Op *operationeel* niveau worden kwaliteit en professionaliteit van de frontoffice over het algemeen goed gewaardeerd, evenals het voorzieningenniveau. Complexere dienstverlening, zoals vergunningverlening, en e-dienstverlening zijn niet goed op orde in de gemeente. Bestuur en organisatie spelen hier al op in.

Op het *beleidsmatige en bestuurlijke* niveau is de actieve communicatie van de gemeente een pluspunt. Zowel de vertaling van signalen uit de samenleving in beleid als het verantwoorden van beleid (aan bijvoorbeeld deelnemers aan inspraak) levert een wisselend beeld op. De waardering hiervoor verschilt per beleidsterrein, wethouder of ambtenaar.

De *weerbaarheid* van de gemeente in deze rol laat ongeveer hetzelfde zien. Er lijkt een verschil te zijn tussen de ambitie van college en raad en de middelen die tot hun beschikking staan, maar er is in korte tijd wel heel veel beleid vastgesteld. De gemeente kan daarnaast incidenten op het terrein van openbare orde en veiligheid goed aan. Ook voor het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming geldt dat deze per beleidsterrein verschilt.

4 De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel

4.1 Onderdeel van het bestuurlijk bestel

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

4.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Operationele kwaliteit

De gemeente Utrechtse Heuvelrug participeert in veertien gemeenschappelijke regelingen. In het collegeprogramma is opgenomen dat er een evaluatie van de doelmatigheid van de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt plaats zal vinden. Het college heeft hiervan afgezien omdat er twee regelingen in liquidatie zijn, twee verplicht zijn en drie reeds zijn geëvalueerd. In vier andere zijn beleidsontwikkelingen gaande. De gemeente neemt ook deel aan een aantal samenwerkingsverbanden buiten gemeenschappelijke regelingen om, zoals Bestuurlijk Platform Zuidoost Utrecht en herinrichting stationsgebied Driebergen-Zeist.

De deelnemers aan de debatten geven aan dat samenwerking niet lijkt te passen in de cultuur van de gemeente. Vooral in de eerste tijd na de herindeling was deze cultuur intern gericht. Uit het debat met de medeoverheden komt naar voren dat Utrechtse Heuvelrug volgens hen niet de (voortrekkers)rol pakt die van een grotere gemeente verwacht mag worden. De gemeente zou de meerwaarde die samenwerking kan hebben niet altijd inzien en de indruk is dat hierdoor kansen worden gemist. Het college betwist dat haar inzet in samenwerking niet groot zou zijn.

Op sommige terreinen biedt samenwerking wel duidelijke meerwaarde voor de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Het gaat dan bijvoorbeeld om wonen, bedrijven en mobiliteit.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

De gemeente Utrechtse Heuvelrug is in staat haar belangen op regionaal niveau te behartigen. Uit de debatten komt naar voren dat de gemeente Utrechtse Heuvelrug vaak een kritische houding aanneemt binnen samenwerkingsverbanden. Bij de deelnemers van de debatten bestaat de indruk dat deze houding meer voorkomt uit onervarenheid dan uit een constructieve houding. Ook lijkt soms de raad niet goed te zijn aangesloten waardoor volkomen onverwacht zaken soms sneuvelen. Het college is het uitdrukkelijk oneens met de uitleg over hun kritische houding. Deze is volgens hen juist wel constructief en zorgt ervoor, dat de gemeenschappelijke regelingen beter gaan werken. De houding pst bij de grootte van de gemeente.
Overigens constateren de deelnemers wel een groot verschil met de periode voor de herindeling. De voormalige gemeenten waren toen voornamelijk op elkaar gericht. Dit wordt onderschreven door het college.

Het vertrouwen van de andere partners in de gemeente Utrechtse Heuvelrug is niet groot en niet klein. Deelnemers aan de debatten zien echter geen visie op de regionale rol van de gemeente waardoor kansen worden gemist. De buurgemeenten vinden de gemeente Utrechtse Heuvelrug een betrouwbare partner, waarbij een gezonde concurrentie de samenwerking niet in de weg staat.

Het college is meer overtuigd van het nut en noodzaak van samenwerking dan de raad en de ambtelijke organisatie. Het management geeft aan dat samenwerking niet paste in de 'opbouwcultuur' van Utrechtse Heuvelrug.

Het college ziet dat samenwerking de banden met omliggende gemeente kan verbeteren. Dit leidt dan ook tot resultaat voor Utrechtse Heuvelrug. Voorbeeld hiervan is de hechtere band met Zeist door samenwerking in de BV Stationsgebied.
Over de rol van gemeenschappelijk regelingen is het college verdeeld. Het is niet overtuigd dat gemeenschappelijke regelingen altijd de beste vorm van samenwerken is. Men ervaart dat het soms moeilijk is het eigen standpunt te behouden binnen deze regelingen. Hier staat tegenover dat Utrechtse Heuvelrug voor 6 van de 14 regelingen waar ze aan deelneemt de voorzitter levert.

Weerbaarheid

Deelnemers aan de debatten, met uitzondering van het college, zien geen visie voor wat betreft de regionale rol van de gemeente. Door de raad gestelde kaders voor samenwerking ontbreken nog in de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Na de herindeling is de gemeente vooral met zichzelf bezig geweest. Er moest een nieuwe organisatie worden opgebouwd. Hierdoor heeft samenwerking en visieontwikkeling op samenwerking geen prioriteit gehad. Hierdoor is de inzet in samenwerkingsverbanden niet altijd efficiënt georganiseerd.

De inbreng in samenwerkingsverbanden van de gemeente Utrechtse Heuvelrug kenmerkt zich door een kritische houding. De buurgemeenten geven aan dat Utrechtse Heuvelrug door gebrek aan visie en kaders niet altijd sterk overkomt, hoewel de situatie is verbeterd na de herindeling. Er blijft vaak een kritische houding over die niet altijd constructief is. Het vermogen om uit te stijgen boven het eigen gemeentelijke belang ontbreekt volgens hen.

De gemeente zelf is het hier niet mee eens. Ze erkennen dat ze kritisch in samenwerkingsverbanden staan. Dit past ook bij de omvang van de gemeente. Juist deze kritische houding leidt ertoe dat de samenwerking verbetert. Als voorbeeld werden de door Utrechtse Heuvelrug ingezette verbeteringen in de Regionale Sociale Dienst genoemd.

4.3 Subconclusie

Op *operationeel niveau* is het beeld van de gemeente Utrechtse Heuvelrug in de rol van onderdeel van het bestuurlijk bestel wisselend. De gemeente levert een bijdrage aan regionale samenwerking zowel in de gemeenschappelijke regelingen als in specifieke samenwerkingsverbanden.
Er lijkt echter niet altijd een evenwicht tussen het halen en brengen in deze samenwerkingsverbanden: de gemeente pakt volgens sommigen (nog) niet de rol in de regio die bij haar grootte past. Het college is het hier niet mee eens.

De *beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit* van de gemeente is redelijk. Utrechtse Heuvelrug neemt vaak een kritische houding aan die door anderen niet altijd als constructief wordt ervaren. Deze houding is bewust en volgens de gemeente zelf wel degelijk constructief. De samenwerkingspartners vinden de gemeente over het algemeen een betrouwbare partner. Het vermogen tot behartiging van gemeentelijke belangen op regionaal niveau op orde.

Ook de *weerbaarheid* van de gemeente is wisselend. Er is geen visie geformuleerd op samenwerking waardoor er geen kaders zijn en van tevoren niet altijd goed wordt nagedacht over de consequenties van samenwerking. De bestuurlijke en ambtelijke inzet voor de samenwerkingsverbanden kunnen daarom niet optimaal en efficiënt worden georganiseerd. Met een visie op samenwerking wordt er meer transparantie en voorspelbaarheid van handelen naar de bestuurlijke partners gecreëerd wat bijdraagt aan het versterken van het onderling vertrouwen.

5 De gemeente als vernieuwende organisatie

5.1 Vernieuwende organisatie

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

5.2 Analyse naar kwaliteitswaarden

Operationele kwaliteit

De herindeling van Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum en Maarn betekende dat er vijf ambtelijke organisaties ineen geschoven moesten worden. Daarnaast moest de nieuwe organisatie vanaf de start bezuinigen. De meningen over het slagen van deze operaties lopen uiteen.

In de debatten met het maatschappelijk middenveld en de raad werd gesteld dat er bij de fusie een 'weeffout' is gemaakt. Hierdoor zouden sommige functies minder goed bezet zijn geweest dan mogelijk en goede mensen zijn vertrokken bij de gemeente omdat ze geen functie kregen aangeboden die bij hun capaciteiten paste.

Volgens een aantal deelnemers aan de debatten is van organisatieontwikkeling geen sprake geweest omdat de vijf organisaties met behoud van het sectorenmodel in elkaar zijn geschoven. Dit is volgens hen een gemiste kans.
Vooral het management betwist deze mening zeer. Er werd gewezen op 37 afgeronde organisatieontwikkelingtrajecten, zoals projectmatig werken en de ontwikkeling van de interne controle. Daarnaast is er nog een aantal niet-benoemde veranderingen geweest zoals het feit dat iedereen een andere functie heeft gekregen. Zonder dat er interne onrust is geweest is er een dynamische organisatie met veel slagkracht ontstaan. Vooral het

management en het college zijn ervan overtuigd dat de ambtelijke organisatie sterker en daadkrachtiger is dan die in de voormalige gemeenten.
Wel zien ook zij een aantal minpunten. Zo treedt er bij sommigen in de organisatie een zekere 'vernieuwingsmoeheid' op en volgen veranderingen elkaar soms zo snel op dat er weinig tijd is om eerdere veranderingen te borgen in de organisatie. Hierdoor kost het soms veel tijd om deskundigheid en vaste rituelen in de bedrijfsvoering op te bouwen.

In alle debatten klonk door dat de gemeente nog niet integraal genoeg werkt. Dit is deels terug te voeren op het ontstaan van een nieuwe organisatie en deels op de verspreiding van de organisatie over vier locaties. Hierdoor is het nog geen vanzelfsprekendheid om stukken altijd van tevoren af te stemmen. In het debat met het maatschappelijk middenveld werd aangegeven dat ambtenaren soms tegengestelde dingen toezeggen en dus ook hun externe contacten niet goed coördineren. De structuurvisie is meerdere malen aangehaald als voorbeeld van hoe integraal werken wél moet.

De inzet van mensen en middelen over de verschillende beleidsterreinen is niet altijd efficiënt. Soms wordt dit verklaard uit het feit dat de ene wethouder minder moeite heeft om geld van de raad te krijgen dan de andere, soms doordat heel veel van het beleid nieuw is. Hierdoor is het van tevoren niet altijd goed in te schatten wat de uitvoering van beleid precies kost.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Het samenspel van het college en de ambtelijke organisatie wordt over het algemeen als goed ervaren. Zowel raad als college zijn te spreken over de kwaliteit van de stukken die zij krijgen en die over het algemeen boven het niveau van de voormalige gemeenten ligt. Wel is meerdere keren geconstateerd dat de hoge ambitie van het bestuur niet altijd overeenstemt met de middelen die de organisatie (die kleiner is dan gemiddeld) ter beschikking staan. Na de taakstelling die is opgelegd bij de fusie heeft het college zich er wel sterk voor gemaakt dat er niet verder wordt bezuinigd op de organisatie.

Een aantal deelnemers aan het debat met het maatschappelijk middenveld vindt dat het ook vaak aan de houding van ambtenaren ligt dat de organisatie het tempo van het bestuur niet altijd kan volgen. Dit speelt vaak -maar niet altijd- op beleidsterreinen waar het verloop van personeel vrij groot is geweest. Zij vinden ambtenaren vaak weinig meedenkend en krijgen soms tegengestelde adviezen. Bovendien zit het volgens hen nog niet in de cultuur van de organisatie ingebakken om het maatschappelijk middenveld te betrekken. Er wordt weinig gedaan met inspraak en wordt er vaak niet goed gecommuniceerd.
Andere deelnemers aan hetzelfde debat waren een heel andere mening toegedaan. Zeker sinds de organisatie zich enigszins heeft gezet (sinds ongeveer twee jaar) is deze professioneler dan die in de opgeheven gemeenten, waar veel informele lijntjes bestonden. Zij hebben bovendien de indruk dat de organisatie erg open staat voor input van het maatschappelijk middenveld.

Geconstateerd kan worden dat deze zaken voor een deel persoonsafhankelijk zijn. Dit geldt niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor bestuurders en ook voor het maatschappelijk middenveld zelf.

Het college ziet over het algemeen wel dat het ambtelijk apparaat steeds meer extern gericht wordt. Ook hiermee is niet iedereen van het maatschappelijk middenveld het eens: zij zien steeds vaker een andere houding van de organisatie dan van het college.

Weerbaarheid

Ook na de herindeling is de ambtelijke organisatie (318 fte inclusief een tijdelijke uitbreiding van 13,5 fte) nog enigszins kwetsbaar. De formatie is een stuk lager dan gemiddeld in gemeenten van dezelfde omvang als de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Een belangrijk verschil met de voormalige gemeenten (waar de formaties varieerden van 48 fte tot 128 fte) is dat als er in gemeente Utrechtse Heuvelrug iemand uitvalt er een probleem op één dossier is in plaats van op meerdere.

De organisatie heeft en neemt de ruimte om in te spelen op ontwikkelingen van buitenaf, zoals de decentralisatie van rijkstaken. Een onzekere factor hierbij is wel dat het van tevoren niet altijd duidelijk is wát er wordt gedecentraliseerd.

De financiële basis voor de beleidsvorming is in orde. Deze staat wel onder druk door de financiële crisis en de wellicht komende bezuinigingen op het Gemeentefonds. De lokale belastingdruk wordt door iedereen als acceptabel ingeschat. Die van gebruikers/ eigenaren ligt zeven procent onder het gemiddelde in de provincie Utrecht, die van niet-eigenaren ligt negen procent boven het gemiddelde. In vergelijking met het provinciaal gemiddelde is de belastingdruk voor alle inwoners van de gemeente Utrechtse Heuvelrug afgenomen ten opzichte van de situatie voor de herindeling.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug is een redelijk aantrekkelijke werkgever. Er wordt binnen de organisatie veel geïnvesteerd in de horizontale ontwikkeling van medewerkers, voor verticale groei is minder ruimte. Ambtenaren die eerder in één van de voormalige gemeenten werkten hebben nu meer mogelijkheden zich te specialiseren.

5.3 Subconclusie

De gemeente Utrechtse Heuvelrug presteert wisselend in de rol van vernieuwende organisatie. Op *operationeel* niveau is positief dat de organisatie zonder veel onrust sterker en daadkrachtiger is dan die in de voormalige gemeenten. Deze notie wordt niet door iedereen van het maatschappelijk middenveld gedeeld. Een aandachtspunt is het gebrek aan integraal werken binnen met name de organisatie. De constatering dat er bij sommigen een vernieuwingsmoeheid optreedt, is in dit verband niet hoopgevend. Een ander aandachtspunt is dat mensen en middelen niet altijd efficiënt verdeeld worden over de beleidsterreinen.

Op het *beleidsmatige en bestuurlijke* niveau is het samenspel van college en organisatie over het algemeen goed, zij het dat de ambitie van het college vaak hoger is dan dat de organisatie aan kan. Over de externe oriëntatie van de ambtelijke organisatie lopen de meningen zeer uiteen. Op het ene beleidsterrein is de samenwerking met het maatschappelijk middenveld

goed, op het andere juist niet. Hier is als aandachtspunt te noemen dat samenwerking met het maatschappelijk middenveld en daarmee de inwoners niet in de hele organisatie vanzelfsprekend is.

De *weerbaarheid* van de gemeente in de rol van vernieuwende organisatie is goed. De organisatie is nog wel kwetsbaar, maar veel minder dan voorheen. De financiële basis voor de beleidsvoering is (nog) op orde en de belastingdruk voor inwoners acceptabel. Tot slot is de gemeente een redelijk aantrekkelijke werkgever.

6 Het kunnen en het willen

De gemeente Utrechtse Heuvelrug bestaat pas sinds 1 januari 2006 en zit nog in de eerste raadsperiode sinds de herindeling. Zeker in het licht van de korte bestaansduur presteert de gemeente goed. Binnen de randvoorwaarden van een relatief kleine organisatie en lage lasten voor de inwoners is er veel kaderstellend beleid vastgesteld. Dit beleid wordt interactief opgesteld, de uitvoering gaat in het algemeen goed en de gemeente besteedt veel aandacht aan communicatie.

Zoals ook in de inleiding opgetekend is de kwaliteitsmeting geen evaluatie van de herindeling. Hieronder wordt geschetst hoe de gemeente er nú voorstaat, wat de positieve en minder positieve punten zijn van het functioneren en hoe dit in verhouding staat tot de ambities van de gemeente. De kwaliteitsmeting wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen.

6.1 Het kunnen

In voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de gemeente Utrechtse Heuvelrug functioneert in haar vier rollen: de gemeente als bestuur van de gemeenschap, als publieke dienstverlener, als onderdeel van het bestuurlijk bestel en als vernieuwende organisatie. Dit beschrijft het 'kunnen' van de organisatie.

De **operationele** kwaliteit van de gemeente Utrechtse Heuvelrug is wisselend. Positieve punten in de verschillende rollen zijn:

- de gemeente heeft veel nieuw beleid vastgesteld;
- heeft daarbij rekening gehouden met de behoeften van de samenleving;
- er wordt veel informatie verstrekt;
- de kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening van de frontoffice is over het algemeen in orde;
- de ambtelijke organisatie is volgens veel deelnemers aan de debatten sterker en daadkrachtiger dan die in de afzonderlijke voormalige gemeenten.

Aandachtspunten op dit niveau zijn:

- de uitvoering van vastgesteld beleid komt niet altijd goed van de grond;
- de waardering van het dorpsbeleid in de verschillende dorpen varieert sterk;
- complexere dienstverlening wordt vaak niet goed uitgevoerd;
- de gemeente pakt volgens de buurgemeenten in de regio niet de rol die bij haar grootte past;
- integraal werken, met name binnen organisatie, komt nog niet goed van de grond;
- de verdeling van mensen en middelen over de verschillende beleidsterreinen is vaak niet goed;
- er is in de organisatie een zekere 'vernieuwingsmoeheid' geconstateerd.

Ook op het **beleidsmatig en bestuurlijk** niveau laat de gemeente een wisselend beeld zien. Hier zijn de positieve punten:

- omdat er veel beleid wordt vastgesteld worden de beleidskaders duidelijker waardoor de besluitvorming transparant verloopt;
- de gemeente besteedt veel aandacht aan interactieve beleidsvorming;
- er is een actief communicatiebeleid;
- het samenspel tussen het college en de organisatie is vrij goed, wat weer blijkt uit het vele beleid dat van de grond komt;
- de gemeente wordt in de regio beschouwd als een betrouwbare partner

Aandachtspunten zijn:

- deelnemers aan interactieve beleidsvorming voelen zich niet altijd gehoord;
- interactieve beleidsvorming wordt soms als 'verplicht nummer' beschouwd;
- de afstand tussen gemeentebestuur en bevolking is groter geworden na de herindeling;
- in samenwerking wordt de kritische houding van de gemeente Utrechtse Heuvelrug niet altijd ook als constructief ervaren;
- het 'meedenkend vermogen' en de externe oriëntatie van ambtenaren en bestuurders lijkt te variëren;
- door een aantal deelnemers aan de debatten is gesteld dat de hoge ambities van het bestuur niet altijd overeenkomen met de middelen die de organisatie ter beschikking staan.

Op de rol van onderdeel van het publieke bestel na presteert de gemeente Utrechtse Heuvelrug goed op het niveau van **weerbaarheid**.

- de gemeente kan toekomstige opgaven goed aan;
- de kwaliteit van de besluitvorming is in orde;
- er is veel beleid vastgesteld sinds de start van de gemeente;
- de ambtelijke organisatie is minder kwetsbaar dan in de voormalige gemeenten;
- op het moment is de financiële basis voor beleidsvoering op orde;
- de belastingdruk voor de inwoners is acceptabel.

Aandachtspunten zijn:

- het vermogen tot strategische beleidsvorming varieert tussen beleidsterreinen;
- er is geen visie op samenwerking, waardoor de bestuurlijke en ambtelijke inzet in samenwerkingsverbanden niet optimaal en efficiënt georganiseerd worden;
- het handelen van de gemeente is niet altijd transparant en voorspelbaar voor de partners in de regio;
- de formatie van de ambtelijke organisatie is krap.

6.2 Het willen

De ambities van het college van B&W en de gemeenteraad worden over het algemeen als (erg) hoog ingeschat. Dit geldt niet voor iedere rol die de gemeente vervult.

De ambities in de rol van bestuur van de gemeenschap zijn het hoogst. De raad heeft voor deze rol veel beleid van de voormalige gemeenten geharmoniseerd en uitgebreid; daarnaast

is er veel nieuw beleid vastgesteld. Ambities betreffen onder meer een structurele optimalisering van de veiligheid en leefbaarheid, het bevorderen van fysieke en psychische gezondheid van de inwoners, het laten samengaan van behoud van natuur met een groei van recreatie en toerisme en een duurzame ontwikkeling van de gemeente. Ook wil de gemeente Utrechtse Heuvelrug een duurzaam verkeers- en vervoersbeleid, een duurzame economische ontwikkeling en 'de juiste woning op de juiste plaats op het juiste moment'. Daarnaast wil zij de verbindende kracht van cultuur benutten. Tot slot is de gemeente vergevorderd in het opstellen van een structuurvisie.

Ambities in de rollen van dienstverlener en vernieuwende organisatie betreffen onder meer het creëeren van een proactieve, vraaggerichte en gepersonaliseerde (digitale) dienstverlening en het verder, duurzaam, ontwikkelen van de organisatie. In 2015 moet de gemeentelijke organisatie energieneutraal zijn.

Op het gebied van regionale samenwerking zijn weinig ambities verwoord.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

Over het algemeen zijn het kunnen en het willen in de gemeente Utrechtse Heuvelrug goed in balans. De gemeente is meestal in staat haar hoge ambities te verwezenlijken. Dit is een goede prestatie in het licht van de recente herindeling.

Een aantal taken waarvan in de kwaliteitsmeting naar voren is gekomen dat ze verbetering behoeven worden al opgepakt door de gemeente. Een voorbeeld hiervan is de verbetering van e-dienstverlening.
Geconstateerd kan worden dat de mogelijkheden die de gemeente heeft, financieel en in het licht van de krappe formatie, niet altijd overeenkomen met de soms hoge ambitie. Dit leidt niet tot grote problemen, maar is wel een aandachtspunt.

Op basis van de kwaliteitsmeting doen we de volgende aanbevelingen:

- Stel geen beleid vast zonder ook te hebben bepaald dat de benodigde mankracht/middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering. Het is goed om een (overkoepelende) visie te hebben op waar de gemeente in de toekomst moet staan. Uiteindelijk moet een visie wel tot iets leiden. Op concrete beleidsterreinen moeten ook concrete besluiten genomen worden. Indien men er pas na een lang, vaak interactief, proces achter komt dat voorgenomen beleid niet uitgevoerd kan worden, leidt dit tot verlies aan draagkracht en betrokkenheid. Ook is dit niet efficiënt.
- Het vertrouwen van de bevolking in het gemeentebestuur is volgens vrijwel alle deelnemers aan de debatten laag. Dit is deels het gevolg van een landelijke trend, maar de gemeente kan hier wel wat aan doen, met name door communicatie. De gemeente heeft dit opgepakt, bijvoorbeeld met het voornemen van het formuleren van een centrale boodschap over de activiteiten van de gemeente, wat is opgenomen in het strategisch beleidsplan communicatie (2009). Daarnaast zouden actieve inwoners en organisaties rondom interactieve beleidsvorming beter geïnformeerd kunnen worden. Als vooraf duidelijk is wat er met hun bijdrage gedaan kan worden en achteraf teruggekoppeld

wordt wat er daadwerkelijk is gebeurd, zorg je ervoor dat ze betrokken blijven. Ook als ze niet precies krijgen wat ze willen.

- De gemeente heeft zich na de herindeling redelijk goed gezet. Uit de meting is gebleken dat de samenwerking tussen verschillende afdelingen bij contacten met het maatschappelijk middenveld en het opstellen van beleid soms niet goed verloopt. In het verlengde hiervan is gebleken, dat het vermogen tot strategische beleidsvorming versnipperd is over de organisatie. Aanbevolen wordt dat het management ervoor zorgdraagt, dat deze beide zaken geborgd worden in de organisatie.
- De gemeente vervult in de regio niet altijd de rol die bij haar grootte (49.000 inwoners) past. Enerzijds komt dat omdat zowel de gemeente Utrechtse Heuvelrug als de buurgemeenten nog aan die grootte moeten wennen. Dit is lastig te beïnvloeden. Anderzijds komt dat omdat de gemeente niet precies per beleidsterrein weet wat zij wil met haar rol in de regio. Aanbevolen wordt dat hier over nagedacht wordt door raad en college zodat er minder op ad-hocbasis en meer op basis van kaders regionaal samengewerkt kan worden.
- Voer over vier jaar weer een kwaliteitsmeting om zo te bezien of de kwaliteit van het bestuur is veranderd ten opzichte van deze meting.