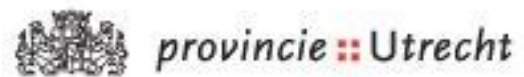


Kwaliteitsrapport gemeente Wijk bij Duurstede



Februari 2013

Projectgroep:

Sietske van der Vijgh, Wijk bij Duurstede

Joop Muilerman, Wijk bij Duurstede

Edwin van Dorp, Wijk bij Duurstede

Regina Horbach, Provincie Utrecht

Hans Versteeg, Provincie Utrecht

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	4
1.1	KWALITEIT VAN HET GEMEENTELIJK FUNCTIONEREN	4
1.2	KWALITEITSEISEN: NORMATIEF KADER	5
1.3	AANPAK	7
2	DE GEMEENTE ALS BESTUUR VAN DE GEMEENSCHAP	9
2.1	DE OGEN, DE OREN EN DE HOUDING VAN DE GEMEENTE	9
2.2	ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN.....	9
2.3	SUBCONCLUSIE.....	12
3	DE GEMEENTE ALS PUBLIEKE DIENSTVERLENER.....	14
3.1	PUBLIEKE DIENSTVERLENER.....	14
3.2	ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN.....	14
3.3	SUBCONCLUSIE.....	17
4	DE GEMEENTE ALS ONDERDEEL VAN HET BESTUURLIJK BESTEL.....	18
4.1	ONDERDEEL VAN HET BESTUURLIJK BESTEL.....	18
4.2	ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDE	18
4.3	SUBCONCLUSIE.....	20
5	DE GEMEENTE ALS VERNIEUWENDE ORGANISATIE.....	22
5.1	VERNIEUWENDE ORGANISATIE	22
5.2	ANALYSE NAAR KWALITEITSWAARDEN.....	22
5.3	SUBCONCLUSIE.....	25
6	HET WILLEN EN HET KUNNEN.....	27
6.1	HET WILLEN	27
6.2	HET KUNNEN	29
6.3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	30
7	VERBETERSTRATEGIE.....	33

1 Inleiding

Deze meting is uitgevoerd in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders van Wijk bij Duurstede (besluit van 25 september 2012), gehoord en met instemming van de gemeenteraad.

De gemeentelijke organisatie van Wijk bij Duurstede heeft een organisatiekoers uitgezet om een kleinere en efficiëntere organisatie te worden om zo slagvaardig om te kunnen gaan met de actuele en toekomstige uitdagingen die op de gemeente afkomen. Hierbij moeten de kwaliteit van organisatie (bestuurlijk en ambtelijk) en de ambities van de gemeente in balans zijn. Het is daarom van belang inzicht te hebben in de dingen die goed gaan en de zaken die verbeterd kunnen worden. Samenwerking is een optie om de organisatie te verbeteren en versterken. De kwaliteitsmeting is een geschikt middel om daarover informatie te verkrijgen. Deze kwaliteitsmeting is uitgevoerd door een projectgroep met vertegenwoordigers van de provincie Utrecht en de gemeente Wijk bij Duurstede.

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 komen aan bod in de kwaliteitsmeting van de gemeente Wijk bij Duurstede. De gemeente kan niet de rol kiezen die haar goedgevalt, want inwoners, maatschappelijke organisaties en ‘andere’ overheden verwachten een bepaalde rol en roluitoefening die hoort bij de opdracht van de gemeente. Deze roluitoefening van de gemeente staat centraal tijdens de kwaliteitsmeting, omdat de gemeente Wijk bij Duurstede daarbinnen haar kwaliteiten kan laten zien en haar bestuurskracht kan tonen.

We onderscheiden vier rollen voor de gemeente Wijk bij Duurstede.

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:

- 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’, namelijk participant in beleidsontwikkeling en 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 en tevens een bijdrage moet leveren aan de realisatie van (boven-)regionale opgaven. De kwaliteitsmeting brengt in dit verband in kaart:

- 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
- Gemeente als werkgever
- 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 van 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 hiervan komt men tot oordelen 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 Wijk bij Duurstede 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 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 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 (rechten en plichten) opgedragen heeft 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 meer om de stabiliteit van de overheid. Stabiliteit is een dynamische grootheid. Om wijzigende omstandigheden het hoofd te kunnen bieden zijn aanpassingsvermogen, vitaliteit, strategische anticipatie en proactief bestuur belangrijke aspecten van de betrouwbare overheid, net 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 geeft om ook gezaghebbend 'nee' te kunnen zeggen en desnoods onaangename ingrepen met enige bereidwilligheid tegemoet te treden.

In onderstaande matrix zijn de kernwaarden uitgewerkt voor elk 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, bereikbaar, professionaliteit e.d.), mate van elektronische dienstverlening	Signalen uit gemeenschap en externe omgeving goed vertalen in beleid en besluiten, keuzen kunnen verantwoorden, communicatie met inwoners	Voldoende kennis en capaciteit voor uitoefening taken, goed kunnen inspelen op toekomstige opgaven, weet in geval van calamiteiten doortastend op te treden
Onderdeel van het bestuurlijk bestel	Evenwicht tussen halen en brengen, deelname aan samenwerking levert meerwaarde op	Evenwicht tussen belangen gemeente en regionale belangen, onderling vertrouwen tussen samenwerkingspartners, goede inbreng in samenwerking	In staat zijn kaders te stellen voor zaken die uitbesteed of overgedragen zijn, hierop kunnen toetsen, actieve deelname aan en invloed hebben op strategische samenwerking
Vernieuwende organisatie	Verbeteringen op grond van evaluaties, kwaliteitsmetingen e.d., mate van integraal werken, efficiënte inzet van mensen en middelen	Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie, democratische beleidsvorming (interactief) en besluitvorming	Ontwikkelingen signaleren en hierop inspelen, gezonde financiële basis, lokale lastendruk acceptabel, aantrekkelijke werkgever

1.3 Aanpak

De kwaliteitsmeting is uitgevoerd door een gezamenlijke projectgroep van de gemeente Wijk bij Duurstede en de provincie Utrecht.

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

Vervolgens is in vijf debatten onder leiding van een externe gespreksleider, gesproken over het functioneren van de gemeente. De debatten zijn gevoerd met achtereenvolgens (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 Wijk bij Duurstede 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 balans tussen willen en kunnen en de aanbevelingen op basis van de kwaliteitmeting.

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 en 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 altijd integer handelt. In de relatie tot de burger is het vermogen afwegingen en keuzes op beleidsmatig en operationeel niveau te maken cruciaal.

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 Wijk bij Duurstede 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

Het betreft de kernwaarden: de juiste dingen doen, signalen vanuit de gemeenschap goed vertalen in beleid en besluiten, goede informatievoorziening.

De gemeente Wijk bij Duurstede heeft de ambitie om haar inwoners zo goed mogelijk te bedienen. Er heerst bij de raad, het college van B&W en het ambtelijk apparaat een grote verantwoordelijkheid om het zo goed mogelijk te willen regelen voor de Wijkse samenleving. Het bestuur en de raad van Wijk bij Duurstede zitten dan ook niet stil en hebben de afgelopen periode binnen de bestuurlijke mogelijkheden en de ambtelijke capaciteit relatief veel beleid voor de verschillende beleidsterreinen (plannen, nota's en notities) vastgesteld.

Uit het onderzoek (ondermeer de Profielschets) en de debatten blijkt dat Wijk bij Duurstede er werk van maakt om inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de totstandkoming van beleid en de uitvoering van de besluiten. Wijk bij Duurstede zet zich al jaren actief in voor wijkgericht werken. Deze manier van werken richt zich op het verbeteren van de

leefbaarheid en de directe woonomgeving. Voorbeelden van wijkgericht werken zijn de oprichting van het Dorpsplatform in Langbroek en project Gouden Buur(t) dat samen met de Woningstichting Volksbelang is opgestart.

Het huidige college zet de interactie met de inwoners actief voort en heeft voor deze coalitieperiode als visie 'Samen aan de slag'. Het college en ook de raad betrekken inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties (vroegtijdig) in het beleidsproces en bij de uitvoering van beleid. In de kwaliteitsdebatten met het maatschappelijk middenveld en de mede-overheid wordt die houding gewaardeerd, maar er zijn ook aandachtspunten geuit. De maatschappelijke organisaties hebben namelijk wisselende ervaringen. De partners in het sociale domein zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop zij door het college worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding zoals over de WMO, de participatie en de jeugdzorg. Andere organisaties onder meer werkzaam op de beleidsterreinen van Economische Zaken/Binnenstad, sport, toerisme en volkshuisvesting waren minder positief over de betrokkenheid in het beleidsproces. Als verbeterpunt gaven zij aan om hen gestructureerd en vroegtijdig te betrekken in beleidsprocessen.

Wijk bij Duurstede is actief in de informatievoorziening. Het college heeft in juni 2009 een communicatiebeleidsplan vastgesteld. Dit plan beschrijft in welke richting de gemeente haar communicatie wil ontwikkelen: gemeente en samenleving dicht bij elkaar. In dit plan is aandacht voor de verschillende doelgroepen en het gebruik van de communicatiemiddelen. Het plan geeft, naast een algemeen beleidskader, de kaders aan waarbinnen de gemeente optreedt en handelt. Afhankelijk van het onderwerp of vraagstuk wordt de inzet van het communicatiemiddel ook afgestemd op de drie woonkernen (Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede). Hoofddoel van communicatie is het verkleinen van de afstand en het versterken van de relatie tussen de inwoners en de raad en het college. Uit het onderzoek en op basis van de debatten is het beeld dat de informatievoorziening in de breedte over het algemeen van voldoende niveau is. Als punt van aandacht is opgemerkt welbewust aandacht te besteden aan het doel van communicatie (is het informeren of consulteren e.d.) en als er een specifieke bijdrage van een doelgroep wordt gevraagd, meldt dan later aan hen terug wat er met de bijdrage is gedaan. Dit zijn aspecten die structureel aandacht behoeven bij het bestuur en het ambtelijk apparaat.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Het betreft de kernwaarden: transparantie besluitvorming, interactieve beleidsvorming, goede relatie met gemeenschap (betrouwbaarheid, openheid, toegankelijkheid).

De gemeente zet sterk in op het betrekken van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij beleidsvorming. Het beleid is er op gericht hen, afhankelijk van het onderwerp, actief te betrekken bij nieuw beleid en plannen. Naast de wettelijke verankerde inspraak (er is een inspraakverordening) heeft (burger)participatie hoge prioriteit. De Cultuurnota en Integraal gehandicaptenbeleid zijn in samenwerking met werkgroepen opgesteld. In de debatten met de mede-overheid en het management is de opmerking dat niet alle wensen van de samenleving kunnen worden overgenomen. Er moeten keuzes worden gemaakt en de betaalbaarheid van de wensen kan ook in het geding komen, gelet op de kwetsbare financiële positie van de gemeente. Het is een verantwoordelijkheid van het bestuur om de samenleving duidelijk maken dat niet alles (meer) kan.

Er is de afgelopen jaren gewerkt aan co-creatie. Het college heeft hier nadrukkelijk werk van gemaakt. Het is een open bestuursvorm waarbij inwoners inspraak hebben bij ontwikkelingen in hun omgeving

en nadrukkelijk mee beslissen en mede vorm geven aan wijzigingen of investeringen in de leefomgeving. In de debatten met de interne partijen (Raad, college en ambtelijk apparaat) is geconstateerd dat de inzet van dit instrument nog niet goed functioneert. De raad en het ambtelijk apparaat merken op dat dit instrument nog onvoldoende werkt, omdat randvoorwaarden zoals opleiding, capaciteit en budget nog onvoldoende zijn. Ook de verwachtingen van het college en de beleidsafdelingen over de invulling en inzet van dit instrument verschillen per wethouder en beleidsterrein.

Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties vinden voor hun vragen vrij makkelijk de weg naar het college en/of de raadsleden. De toegankelijkheid van het college en de raad is dan ook hoog. In alle debatten is dit duidelijk uitgesproken en wordt het ook wel aangeduid als een specifieke kwaliteit van de Wijkse politiek. In het debat met het maatschappelijk middenveld kwam ook naar voren dat de relatie met de gemeente over het algemeen goed is. Er is bij het college de wil om samen het beleidsproces in te gaan en op basis van ieders eigen verantwoordelijkheid daaraan uitvoering te geven. Overigens bestaat het beeld dat er verschil is in optreden en daadkracht bij de collegeleden en het ambtelijk apparaat in relatie tot de beleidsvelden en afdelingen. Over het sociaal domein (Jeugdbeleid, Wet werk en inkomen, WMO e.d.) is men overwegend positief; minder positief was men over de beleidsvelden Economische zaken/detailhandel, recreatie en toerisme en mobiliteit.

De goede benaderbaarheid heeft een keerzijde die tevens een aandachtspunt is, zo werd in de debatten met de raad, maatschappelijk middenveld en het management opgemerkt. Het bestuur moet er op bedacht zijn dat verzoeken van individuele inwoners/bedrijven steeds in de context worden beoordeeld van het vigerend beleid. Als deze kaderstelling wordt losgelaten komt de betrouwbaarheid van de gemeente in het geding. In dit verband werd genoemd de aanpassing van het detailhandelplan De Heul. Voorts is er de ervaring dat afspraken met bestuurders soms niet of niet goed ‘doorkomen’ in het ambtelijk apparaat.

Het maatschappelijk middenveld merkte ook op dat de gemeente kansen laat liggen. Zij gaven aan dat de gemeente nog meer kan ‘ophalen’ als het tijdig een dialoog aangaat met specifieke partners in het maatschappelijk middenveld. Deze partners bieden de gemeente aan om meer gebruik te maken van hun specifieke kennis en uitvoeringskracht. Dit vormt een aandachtspunt voor de gemeente, gegeven de wens om te komen tot co-creatie.

Weerbaarheid

Het betreft de kernwaarden: Beschikken over strategische visie, anticiperen op ontwikkelingen in omgeving, weten wat inwoners willen, goede democratische besluitvorming (gedragenheid).

De raad heeft begin 2010 de Structuurvisie Wijk bij Duurstede 2020 vastgesteld. Deze visie bevat naast de ruimtelijke ontwikkelingen ook de ontwikkelingen voor onder meer woningbouw, zorg, onderwijs, bedrijvigheid, natuur en landbouw. De structuurvisie kan dus als een strategische toekomstvisie worden aangemerkt, de stip op de horizon! In de debatten is geconstateerd dat op bestuurlijk niveau de waarde van deze visie als zodanig niet helemaal wordt herkend en/of erkend. Het is belangrijk dat op bestuurlijk niveau wordt aangegeven wat de strategische waarde van dit visiedocument is voor de komende periode. Dit is van belang voor de gemeente zelf, voor de Wijkse gemeenschap en voor de samenwerkingspartners. Deze laatste geven ook aan een richtinggevende visie voor de komende jaren – als niveau tussen een strategische lange termijnvisie en jaarplan – te missen. Dit vormt een aandachtspunt voor de gemeente.

Er zijn veel (beleids)plannen, nota's en notities die het bestuur wil uitvoeren. In de debatten is opgemerkt dat niet altijd goed zichtbaar is met welk handelingsperspectief deze plannen worden uitgevoerd. Er wordt in feite een visie op de uitvoering gemist waarin voor de korte en middellange termijn de onderlinge samenhang wordt geborgd in het perspectief van de strategische visie. Aspecten die nu ook worden gemist - naast de borging van de integraliteit - zijn de prioritering van de projecten en plannen en de financiële haalbaarheid van de projecten. Als deze aspecten niet goed worden geregeld komt de beheersbaarheid en realisatie van projecten in het geding. In dit verband zijn projecten als 'Revius' en 'Brede schoolproject' genoemd. De genoemde aspecten behoeven bestuurlijke aandacht ter verbetering.

Over het tijdig kunnen inspelen op ontwikkelingen uit de omgeving is in de debatten het beeld verdeeld. Op het sociale domein is de waarneming tot op heden dat de gemeente de ontwikkelingen kan volgen en daar op kan anticiperen. Op de andere beleidsdomeinen bestaat dat positieve beeld minder. Opgemerkt is dat het college voornamelijk in het 'hier en nu' zit. Er is veel ambitie om in deze coalitieperiode beleid te realiseren voor de samenleving. Dit leidt er mede toe dat de prioriteiten niet liggen bij het volgen van de toekomstige ontwikkelingen en dat in de organisatie daar geen capaciteit voor wordt vrijgemaakt.

Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zoeken regelmatig contact met de politiek en vragen daarbij aandacht voor hun specifiek belang. Het is algemeen bekend dat de politiek en het bestuur goed benaderbaar zijn voor de Wijkse samenleving. De politiek is genegen om individuele casussen wel eens op de politieke agenda te plaatsen. Zij verzoeken het college of ambtelijk apparaat te onderzoeken of voor een specifieke situatie een uitzondering op de regel haalbaar is. Dergelijke verzoeken kunnen een beeld neerzetten dat voor specifieke situaties wel eens uitzonderingen mogelijk zijn. De raad, het college en het ambtelijk apparaat zijn van oordeel dat de relatie met de samenleving wat zakelijker mag zijn. Niet voor specifieke gevallen vragen of een uitzondering mogelijk is, sta achter het vastgestelde beleid, gebruik dit als afwegingskader en voorkom dat er bemoeienis plaatsvindt op detailniveau.

2.3 Subconclusie

De kwaliteit op het *operationeel* niveau is voldoende. Het bestuur heeft plannen en nota's opgesteld mede op basis van betrokkenheid van de Wijkse samenleving. Wel is opgemerkt dat er wisselende ervaringen zijn over de wijze waarop en het tijdstip dat maatschappelijke organisatie worden betrokken. Dit is een aandachtspunt voor het college. Er is beleid opgesteld over de informatievoorziening aan de inwoners en bedrijven. Wel vormt bij de communicatie een aandachtspunt het doel en strekking (bijvoorbeeld informeren of consulteren en wat dat betekent voor de rolverdeling) daarvan.

De *beleidsmatige en bestuurlijke* kwaliteit is voldoende met enkele aandachtspunten. De besluitvorming wordt als transparant beoordeeld door de deelnemers aan de debatten. Ook de toegankelijkheid van het bestuur en de politiek wordt als een kwaliteit van 'Wijk' benoemd. De interactieve beleidsvorming wordt positief beoordeeld, maar er aandachtspunten zijn wel dat het bestuur de verantwoordelijkheid heeft om de verwachtingen van de inwoners te managen en dat er geen verschillen zijn per beleidsterrein. Er moeten (financiële) keuzes worden gemaakt. Nieuwe instrumenten zoals co-creatie moeten door het bestuur qua kaderstelling en randvoorwaarden meer uitgewerkt worden.

Op het niveau van de *weerbaarheid* scoort de gemeente Wijk bij Duurstede nog niet voldoende. In 2010 is een structuurvisie 2020 vastgesteld die als een strategische visie kan worden aangemerkt. Maar in praktijk blijkt dat deze visie niet door alle betrokkenen als een kaderstellend en richtinggevend document wordt gehanteerd, terwijl er wel sterke behoefte is aan een visie voor de middellange termijn. De bestuurlijke regie op de integraliteit en prioritering van plannen en nota's voor de korte en middellange termijn in het perspectief van (een) de strategische visie is matig. Deze niet optimale randvoorwaarden leiden er ook toe dat het bestuur maar matig kan inspelen op ontwikkelingen uit de omgeving, omdat dat geen bestuurlijke prioriteit heeft. De bestuurlijke relatie met de samenleving mag zakelijker worden. De raad en het college kunnen zakelijker omgaan met specifieke vragen uit de samenleving door meer bestuursverantwoordelijkheid te nemen en het besluit of beleid toe te lichten.

3 De gemeente als publieke dienstverlener

3.1 Publieke dienstverlener

Elke 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 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

Het betreft de kernwaarden: Wijze waarop producten worden geleverd (tijdig, kwaliteit, betaalbaar, bereikbaar, professionaliteit, e.d.), mate van elektronische dienstverlening.

In de debatten is opgemerkt dat Wijk bij Duurstede een redelijk uitgebreid en breed voorzieningen-aanbod van hoog niveau heeft in vergelijking met ander gemeenten (‘Wijk is af’). Mede de geografische (decentrale) ligging verklaart dat het gemeentebestuur veel investeert in het voorzieningenniveau; de behoefte om zelfvoorzienend te zijn is groot. In de kern Wijk bij Duurstede zijn de grote voorzieningen aanwezig zoals een zwembad, middelbare school Revius, bibliotheek, WMO-loket en verzorgingshuizen. Daarnaast hebben de drie kernen een eigen (nieuw) sportcomplex en sportfaciliteiten, een of meerdere basisscholen en kerken, een dorps huis en bibliotheekvestigingen en medische hulp (o.a. huisarts, fysiotherapeut, thuiszorg). In alle debatten is het voorzieningenniveau dan ook als zeer positief gewaardeerd. Wel is in alle debatten de zorg uitgesproken of dit brede aanbod van voorzieningen ook in de toekomst in stand kan blijven, gelet op de verslechterde financiële positie van de gemeente. Het college heeft opgemerkt dat een deel van de voorzieningen ook mede door de samenleving is ingericht en dat er veel is voor relatief weinig geld. Hoe dan ook blijft het brede voorzieningenaanbod in de toekomst een punt van aandacht. Vanuit het maatschappelijk middenveld is aangegeven hierover een dialoog met de inwoners aan te gaan. Daarnaast is vanuit de medeoverheden opgemerkt een deel van de voorzieningen meer af te stemmen in de regio.

Vanuit het coalitieakkoord heeft het bestuur ingezet op een hoge kwaliteit van de dienstverlening, zonder onrealistische verwachtingen ten aanzien van de gemeente te willen wekken. Het gemeentelijk apparaat moet optimaal functioneren, waarbij soberheid, efficiëntie en doelmatigheid voorop staan.

Ten aanzien van de dienstverlening geldt dat er anders moet worden gewerkt en wordt het zogenoemde ‘nieuwe’ of ‘slimmer’ werken doorgevoerd. In de debatten is er gesproken over de dienstverlening en deze is door allen positief gewaardeerd ten aanzien van de inzet, betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsbesef bij ambtenaren en bestuurders.

Als het gaat om houding en gedrag van de ambtenaren, dan wordt deze verschillend gewaardeerd door raad, college, en het maatschappelijk middenveld. De ‘standaard’ dienstverlening (aan het loket) van de gemeente wordt positief gewaardeerd, o.a. de bereikbaarheid en toegankelijkheid (fysiek en telefonisch) en actieve informatie verstrekking. Bij de complexere, niet gestandaardiseerde, meer geïndividualiseerde zaken is een verschillend beeld geschetst. De kwaliteit van de dienstverlening kan verschillen per persoon en/of per beleidsveld of bestuurder. Er wordt regelmatig vanuit de regelgeving gedacht (‘is in strijd met’, ‘kan niet’) in plaats vanuit het belang van de burger of het bedrijf. De klacht is dat er te weinig wordt meegedacht om op een efficiënte wijze binnen de geldende regels een vergunning af te geven. Op bepaalde afdelingen en op ambtelijk niveau is de klantfocus voor verbetering vatbaar.

Wijk bij Duurstede loopt zeker niet voorop met de elektronische dienstverlening, maar de producten die digitaal worden aangeboden voldoen aan de minimumvereisten. Het bestuur heeft niet de ambitie om met de digitale dienstverlening aan de top te staan. Het voornemen is om in 2013 beleid op te stellen voor het klantcontactcentrum, waarin digitale dienstverlening wordt opgenomen.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Het betreft de kernwaarden: signalen uit gemeenschap en externe omgeving goed vertalen in beleid en besluiten, keuzen kunnen verantwoorden, communicatie aan inwoners.

De gemeente heeft duidelijk de intentie om signalen uit de samenleving op een goede wijze te vertalen in beleid en besluitvorming. Er zijn mede daardoor plannen en nota’s opgesteld op grond waarvan besluiten worden genomen door het college c.q. het ambtelijk apparaat. De wijze waarop dat plaatsvindt, heeft echter een wisselende waardering (positief/negatief). Er is al eerder opgemerkt dat de toegankelijkheid bij de gemeente best groot is. Dat leidt ertoe dat het college en de raad weleens de neiging heeft om de inwoners te ‘pleasen’. Dit kan als consequentie hebben dat een zorgvuldig tot stand gekomen plan of vastgesteld beleid in de uitvoering door toedoen van een groep mensen en uitspraken door het bestuur alsnog moet worden gewijzigd of aangepast. De organisatie is dan druk bezig met het ‘repareren’ daarvan. Dit zijn zaken die aandacht behoeven. Zoals eerder is opgemerkt heeft het bestuur de verantwoordelijkheid om beleid te verdedigen en toe te lichten. Een en ander betekent dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie meer oog moeten hebben voor elkaars rol en daar meer strikt in moeten zijn.

Het college heeft een stevige ambitie geformuleerd voor het werken met en voor mensen. Er wordt een nieuwe impuls gegeven aan het ‘anders besturen’. Een en ander vraagt een actieve rol van de gemeente en de samenleving en een vergaande cultuurverandering bij inwoners en het ambtelijk apparaat. In de debatten is deze ambitie intern bekend, maar het college en de raad hebben nog onvoldoende benoemd wat dit betekent voor de houding en het gedrag van de medewerkers (en de inwoners). Zij hebben onvoldoende geconcretiseerd wat het betekent voor de dienstverlening. Ook is opgemerkt in de debatten van het college en de raad dat er meer klantfocus gemanifesteerd mag worden. Het zogenoemde ‘nieuwe’ of ‘slimmer’ werken wordt doorgevoerd. De organisatie moet meer vraag- en klantgericht werken. Belangrijk is dat het college (en raad) (meer) expliciet maken wat dat betekent voor de ambtelijke organisatie.

Wijk bij Duurstede communiceert actief met de samenleving (inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties). De communicatie vindt plaats via de gemeentepagina's in de huis-aan-huisbladen, internet, in overleg met de wijk- en dorpsplatforms en in (inwoners-)bijeenkomsten over specifieke onderwerpen.

Weerbaarheid

Het betreft de kernwaarden: voldoende kennis en capaciteit voor uitoefening van taken, goed kunnen inspelen op toekomstige opgaven, weet in geval van calamiteitendoortastend op te treden.

Op 1 januari 2012 telde de ambtelijke organisatie 180 medewerkers verdeeld over 161 fte. Gerelateerd aan het aantal inwoners is dat 7 fte per 1.000 inwoners. In vergelijking met andere gemeenten in Nederland met eenzelfde bevolkingsomvang, structuur en centrumfunctie heeft Wijk bij Duurstede een iets kleinere ambtelijke organisatie dan gemiddeld. Deze organisaties variëren namelijk tussen de 5,6 fte en 8,4 fte per 1.000 inwoners, waarbij de meeste gemeenten meer dan 7 fte scoren.

In het debat met het management is opgemerkt dat de organisatie klein is voor wat er op hen afkomt en best kwetsbaar voor wat betreft de capaciteit. De afgelopen periode is de ambtelijke organisatie in omvang afgenomen. Dit is mede het gevolg van de uitvoering van het door het college gedragen directieplan 'Kleinere overheid, sterke(re) samenleving'. Dit plan is sterk gericht op een kleinere overheid door natuurlijk verloop van personeel. Dit is voelbaar in de organisatie, er wordt een toenemende werkdruk ervaren.

Het beeld is dat er hard wordt gewerkt en over het algemeen met voldoende inhoudelijke kennis van zaken. Wel bestaat daarbij de indruk dat veel gewerkt wordt vanuit het 'hier en nu' en onvoldoende vanuit een visie. Het lijkt erop dat er beperkt bestuurlijke regie wordt gevoerd op de dagelijkse gang van zaken. In het debat met de raad werd opgemerkt dat zij wel de bestuurlijke agenda kunnen duiden, maar ook is geconstateerd dat de raad verzuimt meer sturing te geven door geen kaders te stellen. Er worden onvoldoende prioriteiten gesteld op de belangrijke dossiers en dat geeft ruimte om de 'waan van de dag' leidend te laten zijn bij het uitvoeren van de werkzaamheden.

In de organisatie is weinig ontwikkelkracht vrijgemaakt om (beleids-)ontwikkelingen te volgen (het ontbreekt aan strategische ontwikkelkracht). De raad, mede-overheden, het management en een deel van het college onderschrijven de stelling dat de gemeente niet goed kan inspelen op toekomstige opgaven en taken. De meerderheid van de maatschappelijke organisaties en het andere deel van het college zijn wel positief over de capaciteit in de organisatie om beleidsontwikkelingen te volgen. In alle debatten is opgemerkt dat de toekomstige opgaven in het sociale domein worden opgepakt. De transitie van de jeugdzorg en de uitvoering van de WMO-taak worden in samenwerkingsverband opgepakt.

Het ambtelijk apparaat wordt vooral in beslag genomen door de dagelijkse werkzaamheden. In de organisatie is wel strategische beleidscapaciteit aanwezig, maar deze kan onvoldoende worden aangewend voor de strategische beeldvorming. Dit leidt ertoe dat veelal ad hoc oplossingen worden gezocht voor de toekomstige opgaven.

In het debat met het college en het management is over de kwaliteit van het ambtelijk apparaat nog het volgende opgemerkt. (Deels komt dit aspect ook aan bod in rol 4, de vernieuwende organisatie). Het gevoel bij de medewerkers is dat collegeleden zaken regelen die eigenlijk behoren tot de ambtelijke

verantwoordelijkheid dan wel dat zij op de stoel van de ambtenaar gaan zitten. Het college merkt op dat zij strategische (mee)denkkracht missen op diverse beleidsdossiers. Ook kan op sommige beleidsvelden de adviesvaardigheid verbeterd worden. Dit vormt een aandachtspunt.

3.3 Subconclusie

De operationele kwaliteit van Wijk bij Duurstede in de rol van publieke dienstverlener is voldoende. De standaarddienstverlening wordt als voldoende gewaardeerd. De niet-gestandaardiseerde dienstverlening is minder positief gewaardeerd. De ambtelijke organisatie denkt nog onvoldoende mee in oplossingen voor de ‘klanten’. Er is onvoldoende klantfocus. Het voorzieningenniveau is hoog maar de vraag is, gezien de zorgelijke financiële positie, of dit niveau in de toekomst kan blijven gehandhaafd.

De beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit is onvoldoende. Signalen uit de samenleving worden voldoende vertaald naar beleid en besluiten, maar bij de toepassing en in de uitvoering is weleens de bestuurlijke behoefte om uitzonderingen mogelijk te maken. De organisatie mag dit ‘repareren’. Het college dient in overleg met het ambtelijk apparaat nader invulling geven wat dit concreet betekent.

De weerbaarheid van de gemeente dient in de rol van publieke dienstverlener te worden verbeterd. Er is te weinig strategische beleids capaciteit (vrijgemaakt c.q. beschikbaar) om te kunnen anticiperen op de toekomstige (beleids-)opgaven. Het is belangrijk dat er meer samenhang (visie) komt op de uitvoering van dossiers. De raad en het college dienen hierover met elkaar in gesprek te gaan waarbij de raad meer de kaders kan stellen. Tot slot dient er aandacht besteed te worden aan het professionaliseren van de organisatie op (strategisch) beleidsniveau, in termen van het verbeteren van de adviesvaardigheid.

4 De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel

4.1 Onderdeel van het bestuurlijk bestel

De Nederlandse gemeente functioneert in een bestuurlijk stelsel. De gemeentelijke organisatie heeft een eigenstandige rol 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 openstaat 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 worden gediend.

4.2 Analyse naar kwaliteitswaarde

Operationele kwaliteit

Het betreft de kernwaarden: Evenwicht tussen halen en brengen, deelname aan samenwerking levert meerwaarde op.

Wijk bij Duurstede neemt deel aan 13 gemeenschappelijke regelingen en werkt daarnaast onder meer samen met private partijen zoals Stichting Binding en Stichting Wijk Sport. Over het algemeen wordt de samenwerking met Wijk bij Duurstede gewaardeerd. Zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau zijn de contacten plezierig. Met name in de samenwerking op operationeel en bedrijfsmatig niveau bestaat er een redelijk evenwicht in het bijdragen aan en het afnemen van de samenwerking. In de debatten met de medeoverheden, de raad en het college is dat bevestigd.

Wijk bij Duurstede kent geen traditie in de samenwerking. De zelfgekozen samenwerking wordt overwegend ingegeven vanuit financiële motieven of gebrek aan capaciteit. De samenwerkingsverbanden met een overwegend uitvoerend karakter leveren zeker meerwaarde op. Dit komt ook doordat Wijk bij Duurstede dan zelf sturing kan geven aan de uitvoering. De samenwerking op operationeel en bedrijfsmatig vlak hebben opbrengst voor Wijk bij Duurstede. In de verschillende debatten is dat bevestigd. In dit verband worden als voorbeelden genoemd Belastingensamenwerking Rivierenland (BSR), Regionale ICT Dienst Utrecht (RID) en de Regionale Sociale Dienst (RSD). Daar waar de samenwerking min of meer is 'opgelegd' of niet voortkomt uit een vrije keuze, is de meerwaarde lastig te benoemen. Dit zijn vaak de grotere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op strategisch en beleidsmatig niveau zoals de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en de GGD. In de debatten viel op dat het college een optimistischer beeld had van de opbrengsten van de samenwerking dan de medeoverheden, de raad en het management.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Het betreft de kernwaarden: Evenwicht tussen belangen gemeente en regionale belangen, onderling vertrouwen tussen samenwerkingspartners, goede inbreng in de samenwerking

De Wijkse belangen worden op regionaal niveau over het algemeen goed behartigd, de bestuurders hebben daarvoor een goed oog. Deze focus leidt er toe dat het regionaal belang niet scherp op het netvlies staat bij de gemeente. Mede als gevolg daarvan levert Wijk bij Duurstede een geringe bijdrage aan de regionale opgaven. Wijk bij Duurstede werkt vooral samen uit noodzaak en levert een bijdrage naar vermogen (van kleine(re) gemeenten). Het is van belang dat de gemeente meer oog heeft voor de regionale belangen en daaraan naar vermogen een actievere bijdrage levert, omdat anders haar betrouwbaarheid als samenwerkingspartner in het geding kan komen. Mede gelet op de drie omvangrijke decentralisatie-operaties in het sociale domein - waarvoor robuuste uitvoeringskracht gewenst is - vormt dit aspect een aandachtspunt voor het bestuur en de organisatie.

Het college boekt in de verschillende samenwerkingsverbanden op verschillende beleidsterreinen goede resultaten voor Wijk bij Duurstede. In de debatten wordt het resultaat mede toegeschreven aan de bestuurderskracht van de portefeuillehouder. In dit verband werd het sociale domein genoemd maar ook de resultaten op het gebied van ICT en de belastingen. De bestuurderskracht is een positieve kwaliteit die gekoesterd moet worden. Maar de inbreng van de bestuurders dient wel in overeenstemming te zijn met het collegebeleid en bij voorbaat in de collegevergadering geborgd te zijn. In het college is uitgesproken dat de collegiale afstemming nog verbeterd kan worden.

In de debatten met het MT, het college en de mede-overheden wordt ook het beeld geschetst dat de interne voorbereiding voor de bestuursvergadering van de samenwerkingsverbanden en de beleidsafstemming op bestuurlijk en ambtelijk niveau voor verbetering vatbaar zijn. Er is onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar voor de voorbereiding van de bestuursvergadering van de samenwerkingsverbanden. Dit wordt waarschijnlijk mede verklaard door het feit dat de gemeente niet met overtuiging kiest voor samenwerking. Dit leidt ertoe dat de bestuurders regelmatig hun inbreng zelf bepalen in de bestuursvergaderingen. Het college merkt zelf op dat de uitkomsten uit het bestuurlijke overleg op een later moment ambtelijk goed moet worden uitgevoerd. Deze interne afstemming is onvoldoende gestructureerd in de organisatie en voor verbetering vatbaar. Het college heeft die ongewenste situatie onderkend en een notitie over intergemeentelijke samenwerking opgesteld en voor bespreking aan de raad gezonden (najaar 2012). Een aantal knelpunten wordt in de notitie benoemd om beter grip en beheersing te krijgen op de deelname aan de gemeenschappelijke regelingen. Een betere beheersing van de deelname aan de gemeenschappelijke regelingen wil het college bereiken door vier maatregelen te treffen zoals het benoemen van een contactfunctionaris voor de onderlinge beleidsafstemming en een verbetering van de budgetcyclus via de Kadernota.

Weerbaarheid

Het betreft de kernwaarden: Kaders stellen voor zaken die worden uitbesteed en/of overgedragen, het toetsen hierop. Actieve deelname aan en invloed op (strategische) samenwerking.

Er is (nog) geen samenhangende visie op de bestuurlijke samenwerking opgesteld. Op basis van de debatten komt het beeld naar voren dat de samenwerking vooral voort komt uit noodzaak (onvoldoende kennis en capaciteit) en financiële overwegingen. Wijk bij Duurstede kent dan ook geen traditie op bestuurlijke samenwerking. De gemeente regelt haar zaken het liefst zelf en als dat echt niet

anders kan, wordt op veelal pragmatische overwegingen de samenwerking met anderen gezocht. Vanuit deze houding wordt aan verschillende samenwerkingsverbanden deelgenomen zoals de RSD, BSR en Platform Zuidoost Utrecht, wat uiteindelijk kan leiden tot een ‘lappendeken’. Voor de buurgemeenten en andere partners is niet helemaal duidelijk wat Wijk bij Duurstede wil. Daarnaast kan die ‘lappendeken’ zorgen voor nog meer coördinatielast voor de ambtelijke organisatie.

In de debatten met de mede-overheden en het management zijn over de positie in de samenwerking van Wijk bij Duurstede twee opmerkingen gemaakt die te maken hebben met het hebben van een voldoende realistisch zelfbeeld:

- De bestuurlijke en ambtelijke samenwerking wordt gewaardeerd. De gemeente moet zich echter ook realiseren dat samenwerking met name op beleidsmatig en strategisch niveau een bijdrage in de startfase vraagt, om op gelijk niveau van de andere partners te komen. Deze gewenste investering kan in bepaalde gevallen groot zijn, waardoor het aanvankelijk ‘ingeboekte’ financiële voordeel weer deels teniet wordt gedaan. In dit verband werd genoemd de loketfunctie in de RSD-samenwerking.
- Duurzame en efficiënte samenwerking wordt bereikt als er aan de ‘voorkant’ een gedeeld beeld is van de problematiek, een gedeelde oplossingsrichting en de daarbij behorende inzet van de partners. Dit geldt voor de bestaande en de toekomstige bestuurlijke samenwerking met name op beleidsmatig en strategisch niveau.

Dit zijn voor Wijk bij Duurstede belangrijke noties om zich te realiseren en daar haar voordeel mee te doen.

Wijk bij Duurstede neemt over het algemeen actief deel aan de samenwerkingsverbanden. Dit beeld is in vrijwel alle debatten onderschreven. De invloed die Wijk bij Duurstede heeft op de (strategische) samenwerking is afhankelijk van het niveau van samenwerking. In de grotere samenwerkingsverbanden die meer strategisch en/of beleidsmatig van aard zijn, is Wijk bij Duurstede een te kleine speler om echt invloed uit te oefenen op de beleidsvorming en besluitvorming. In dit verband werd de VRU-samenwerking genoemd; deze samenwerking wordt gedomineerd door de grote gemeenten. Overigens is dit niet opvallend, maar past het in het landelijk beeld dat klein(re) gemeenten in strategische samenwerkingsverbanden minder invloed hebben.

De gemeente heeft wel invloed op de samenwerkingen die operationeel/bedrijfsmatig van aard zijn.

4.3 Subconclusie

De samenwerking van Wijk bij Duurstede met de samenwerkingspartners is gericht op het behalen van efficiencyoordelen en het verminderen van de kwetsbaarheid in de eigen organisatie. De samenwerking verloopt over het algemeen naar tevredenheid van de partners. Wijk bij Duurstede weet deze overwegend meer operationele samenwerking te organiseren in de eigen organisatie. Soms is de gemeente voortrekker in dergelijke samenwerkingsrelaties (bijvoorbeeld in het sociale domein). De rol van de gemeente in andere meer beleidsmatige en/of strategische samenwerkingsverbanden (VRU, GGD) is beperkt. De *operationele kwaliteit* kan daarom als wisselend worden geïdentificeerd.

De *beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit* is voldoende, maar er zijn aandachtspunten om een beter resultaat te behalen. De bestuurlijke partners hebben vertrouwen in Wijk bij Duurstede en ook de bestuurlijke inbreng wordt over het algemeen gewaardeerd. Als aandachtspunt wordt genoemd het meer gestructureerd organiseren van ambtelijke capaciteit om de bestuursvergaderingen integraler voor te

bereiden en besluiten en afspraken uit te voeren en terug te koppelen in de organisatie. Hierbij hoort ook het voor de collegevergaderingen agenderen van het onderwerp of voorstel van het samenwerkingsverband ter voorbereiding van deze bestuursvergaderingen. Dit versterkt de collegiale verhoudingen en het inzicht in elkaars relatiernetwerk. Het college heeft inmiddels een notitie opgesteld waarin onder meer voorstellen zijn gedaan om de deelname aan samenwerkingsverbanden te verbeteren. Tot slot is van belang dat de gemeente niet enkel wordt gedreven door eigen belang maar ook oog heeft voor en bijdrage levert aan het regionale belang.

De *weerbaarheid* van de gemeente in deze rol geeft een wisselend beeld. Geconstateerd is dat een samenhangende visie op de samenwerking ontbreekt en ook een gestructureerde organisatie van de bestuurlijke en ambtelijke inzet voor de samenwerkingsverbanden. Het is belangrijk dat de gemeente meer bewust is dat niet alleen de financiële voordelen van samenwerking kunnen worden ingeboekt. Om op hetzelfde niveau aan de samenwerking deel te nemen kan van de gemeente in het begin of later ook een investering worden gevraagd in geld of menskracht.

Voorts dient de gemeente zich te realiseren dat het voor een duurzame en efficiënte samenwerking van belang is een gezamenlijk beeld hebben van de problematiek waarom wordt samenwerkt en wat dit betekent voor elkaars bijdragen aan het gemeenschappelijk belang van de samenwerking.

De gemeente neemt zeker actief deel aan de samenwerkingsverbanden echter de invloed daarop is wisselend. De invloed op samenwerking is zichtbaar bij het sociale domein en samenwerkingen op operationeel niveau.

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 een optimale wisselwerking hebben. Daarnaast heeft de buitenwacht zoveel verwachtingen van de gemeente (waaraan deze uiteraard probeert te voldoen) dat de gemeente voortdurend blijf 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: de basis van een gezond bedrijf is een gezonde financiële basis. De gemeentelijke financiën moeten van dien aard zijn, dat een gemeente haar voornemens ook kan waarmaken en het beheer ervan dient zorgvuldig en nauwkeurig te gebeuren. Na elk project mag worden verwacht dat de gemeente nauwkeurig calculeert of de begrote middelen afdoende bleken en of de middelen doeltreffend zijn ingezet. Van het personeel mag worden verwacht dat het op zijn taak is berekend 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

Het betreft de kernwaarden: Verbeteringen op grond van evaluaties, kwaliteitsmetingen e.d., mate van integraal werken, efficiënte inzet van mensen en middelen

In alle vijf debatten is positief geantwoord op de stelling dat de uitkomsten van evaluaties, kwaliteitsmetingen een rol spelen bij de verbetering van het gemeentelijk functioneren. In 2010 is een medewerkerstevredenheidsonderzoek gehouden. De gemiddelde score lag toen een fractie onder het landelijke gemiddelde van 7,4. De OR spreekt in het Sociaal jaarverslag van 2011 haar zorg uit over de werkdruk die door de medewerkers als hoog wordt ervaren. In het debat met het MT is opnieuw opgemerkt dat vanwege de afname van capaciteit de druk op het werk nog steeds aanwezig is. Er is een verordening Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (artikel 213 a Gemeentewet). Op basis daarvan laat het college jaarlijks de doelmatigheid van organisatieonderdelen en de doeltreffendheid van beleid onderzoeken. In 2012 is onderzoek gedaan naar het proces rondom de aanbesteding Leerlingenvervoer en in 2011 rondom het woningbouwproject Rijnweide.

In de debatten met interne partijen en met de mede-overheden is opgemerkt dat de cultuur om integraal te werken nog onvoldoende wordt gepraktiseerd. De ambtelijke organisatie is qua omvang niet groot, kent elkaar en de werksfeer is goed. Dit alles maakt ook dat de medewerkers 'aardig' zijn tegenover elkaar en elkaar niet gauw aanspreken als zaken minder goed gaan of zijn gegaan. Deze houding wordt ook waargenomen naar college en raad. Deze houding en dit gedrag leiden niet altijd tot de best gedragen besluiten en uitvoering. Een aspect van integraal werken is dat vanuit een gedeelde visie sturing wordt gegeven op de deelterreinen en op de korte en middellange termijnen. In het ambtelijk apparaat en bij het college ontbreekt die sturing ten dele omdat een gedeelde visie

ontbreekt. Geconcludeerd is dan ook dat er nog een kwaliteitsslag is te maken met integraal werken zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Dit vormt voor de gemeente een verbeterpunt.

In 2011 zijn de eerste stappen gezet naar een kleinere, meer wendbare organisatie en het bezuinigen op beleidsvraagstukken. In 2012 is het directieplan van de ambtelijke organisatie van Wijk bij Duurstede vastgesteld. De missie voor de organisatie is aangescherpt tot: 'sterke samenleving, kleine(re) overheid'. Op basis van deze missie zijn vijf organisatiedoelen afgeleid. Ook zijn de te bereiken resultaten in een schematisch jaaroverzicht geplaatst tot en met 2015. De intenties voor de organisatie zijn bepaald en bestuurlijk gedeeld.

Op ambtelijk niveau zijn aanzetten gedaan om tot een efficiëntere inzet van mensen en middelen te komen en dat blijkt in de praktijk weerbarstig te zijn. Geconstateerd is dat de organisatie veel zaken oppakt, maar blijkbaar niet altijd tot een goede afronding van dossiers komt. Ook komt het voor dat besluitvorming op een later moment bijstelling behoeft wat weer enig 'gedoe' geeft in de organisatie en bij het bestuur. In dit verband vormen een helder en eenduidig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap een aandachtspunt.

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Het betreft de kernwaarden: Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie, democratische beleidsvorming (interactief) en besluitvorming

Op de stelling dat raad, college en ambtelijke organisatie constructief samenwerken is door deze partijen positief geantwoord. In de debatten is op hoofdlijnen wel het volgende opgemerkt. De raad heeft het beeld dat de integrale aansturing op dossiers en ook de realisatiekracht in termen van prioritering door het college beter kunnen. De raad heeft daarover een duidelijke mening, maar kan dat blijkbaar vanuit haar rol onvoldoende voor het voetlicht brengen of sturen. De raad heeft soms ook de behoefte om zich tot op detailniveau te bemoeien met vraagstukken en stelt daarover regelmatig vragen aan het college. Het college waardeert deze betrokkenheid, waarbij soms ook vragen op detailniveau werden gesteld, niet altijd positief.

Van belang is dat raad en college zich bewuster zijn van de rolverdeling en -neming en zich daarnaar gedragen. De rol van de raad is die van besturen op hoofdlijnen, de kaders stellen en daarbij de voortgang bewaken. De rol van het college is die van voorbereider/uitvoerder en degene die periodiek de voortgang meldt. Het is belangrijk dat van beide kanten stappen worden gezet zodat daarmee de constructieve samenwerking wordt verbeterd. Dit is een belangrijk verbeterpunt.

Op de stelling 'de verhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie is goed' hebben de raad, het college en het MT positief gewaardeerd. In de debatten met hen is daarover het volgende opgemerkt. De ambtelijke organisatie biedt onvoldoende tegenwicht aan de ambities van het college. De opdrachten van de bestuurders zijn niet altijd duidelijk, waardoor de afweging van de keuzes in termen van uitvoerbaarheid of realisme de kwaliteit van de besluitvorming kan beïnvloeden. In dit kader is ook opgemerkt dat de organisatie te weinig 'tegenwicht' kan bieden aan de ambities van de bestuurders als 'sparring partner'. In de ambtelijke organisatie is behoefte aan eenduidige en bij voorkeur ingekaderde opdrachten. Als aandachtspunt is daarom geformuleerd de invulling van een goed opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap tussen respectievelijk de ambtelijke organisatie en het college.

In het verlengde van de opmerking over de gewaardeerde verhoudingen tussen het college en het ambtelijk apparaat is opgemerkt dat weleens de indruk wordt gewekt dat de wethouders meer vanuit hun eigen portefeuille de organisatie met opdrachten aansturen, dan dat dit geschiedt op basis van collegiaal besturen. In de debatten met het college en het ambtelijk apparaat is geconstateerd dat de wil zeker aanwezig is om collegiaal te besturen. In de afgelopen periode zijn er wethouderswisselingen geweest die niet hebben bijgedragen aan de vorming van collegiaal bestuur en besluitvorming, zo was de constatering in het college. Dit aspect is nadrukkelijk met elkaar gedeeld en hieraan wordt de komende periode meer aandacht gegeven.

In de debatten is, met uitzondering van de raad, bevestigd dat de gemeente inwoners en maatschappelijk partners bij haar beleid- en besluitvorming betreft. Er wordt door het bestuur overleg gepleegd over de beleidsvorming, zoals over de WMO of structuurvisie Buitengebied. Daarnaast zijn er beleidsvelden waar de beoogde samenspraak of overleg met organisaties onvoldoende of niet tijdig heeft plaatsgevonden, zoals op het gebied van EZ/Economisch Actieplan. De maatschappelijke organisaties vinden dat de gemeente kansen laat liggen door hen niet tijdig of onvoldoende te betrekken bij beleidsveranderingen en of uitvoering van dossiers. Zij doen daarom een handreiking aan het bestuur. Betrek hen op tijd en gestructureerd bij de verschillende beleidsprocessen. Er is uitvoeringskracht aanwezig, de deuren staan open. Opgemerkt is dat deze oproep goed aansluit bij de ambities van het college. Betrek inwoners en organisaties tijdig bij het ontwikkelen van beleid en geef hen vertrouwen en verantwoordelijkheid. Het is van belang dat de gemeente actief aan de slag gaat met deze handreiking.

Weerbaarheid

Het betreft de kernwaarden: Ontwikkelingen signaleren en hierop inspelen, gezonde financiële basis, lokale lastendruk is acceptabel, aantrekkelijke werkgever

In de debatten is opgemerkt dat de kwaliteit tot het signaleren van en (tijdig) inspelen op ontwikkelingen niet sterk is ontwikkeld. De gemeente is de afgelopen periode diverse malen geconfronteerd met financiële tegenvallers, doordat niet adequaat is gereageerd op bepaalde ontwikkelingen.

Opgemerkt is dat Wijk bij Duurstede met name intern gericht is, als er zaken geregeld moeten worden die van belang zijn voor de gemeenschap. De externe oriëntatie is dus niet groot. Het bestuur geeft daar geen prioriteit aan en de organisatie kan er zelf ook geen prioriteit aan geven, omdat de capaciteit dat niet toelaat. Deze aandacht gaat ten koste van de externe oriëntatie en het volgen van de regionale en landelijk ontwikkelingen. Tot op heden zijn er geen 'grote' ongelukken gebeurd voor wat betreft het tijdig anticiperen op landelijke wetgeving. Er zijn drie grote decentralisatietrajecten in het sociale domein aanstaande.

De financiële positie van de gemeente is nog steeds kwetsbaar en vormt een punt van aanhoudende zorg. De begrotingsjaarschijven 2013 tot en met 2015 zijn door de provincie Utrecht beoordeeld en vertonen op grond daarvan een tekort. De gemeente is daarom met ingang van 2012 een bezuinigingsoperatie gestart die ertoe moet leiden dat in 2015 € 2,3 miljoen financiële ruimte ontstaat. Deze bezuinigingen zijn noodzakelijk om te komen tot herstel van het begrotingsevenwicht. De reserves zijn de afgelopen jaren met 1/3 afgenomen (in 2010 € 21,4 tot € 14 miljoen per 31-12-2011). De algemene reserve is afgenomen van € 8,4 miljoen in 2010 naar € 4,8 per 31-12-2011. Een gezonde financiële basis is gewenst om goed in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen (zoals de gevolgen van de komende drie decentralisaties in het sociale domein Jeugdzorg, AWBZ en

Participatiewet en de bezuinigingen op het Gemeentefonds). In alle debatten is de zorg uitgesproken over de financiële positie van Wijk bij Duurstede. Op de stelling dat de gemeente een gezonde financiële basis heeft om beleid te realiseren is dan ook negatief geantwoord.

Opvallend was de constatering in de debatten met de Raad en het college dat het besef er is dat het huishoudboekje nu echt op orde moet worden gebracht. De noodzaak om te veranderen wordt raadsbreed gevoeld en onderkend. In het college is opgemerkt dat de afgelopen jaren de tering niet naar de nering is gezet. Er is de afgelopen jaren pot verteerd (de financiële reserves zijn sterk afgenomen), maar daar past ook de constatering bij dat de raad en het college niet tijdig de bestuurlijke ambities hebben bijgesteld. Beiden kunnen elkaar helpen, ondersteunen en versterken om de financiële positie van Wijk bij Duurstede duurzaam en bestendig te verbeteren.

In dit kader wordt opgemerkt dat de Planning&Control-cyclus als instrument nog is te verbeteren met een goede rolverdeling tussen raad (kaderstellend en controlerend) en het college (voorbereidend en uitvoerend). De P&C-cyclus is technisch op orde, maar kan nog worden verbeterd in de inzet als sturingsinstrument (voortgang- budgetbewaking). Inmiddels heeft het bestuur ingrijpende besluiten genomen om de financiële positie structureel te verbeteren, zoals een behoorlijke verhoging van de OZB voor 2013 en het beëindigen van het contract voor de exploitatie van het zwembad in Wijk. Daarnaast is besloten om enkel die projecten uit te voeren die de gemeente geld opleveren of die geen overschrijding geven van het geraamde bedrag.

De lokale lastendruk voor de inwoners is in alle debatten als acceptabel beoordeeld. De lastendruk voor de inwoners van Wijk bij Duurstede bedraagt gemiddeld € 695 (volgens de methodiek van de provincie Utrecht 2012, voor OZB-reinigingsrecht-rioolrecht). In vergelijking met de andere gemeenten in de provincie Utrecht ligt dat boven het provinciaal gemiddelde van € 657. Wijk bij Duurstede nam in vergelijking met de andere 25 Utrechtse gemeenten in 2012 de 25^e plaats in wat betreft de algehele financiële positie.

In 2011 zijn de eerste stappen gezet om de ambtelijke organisatie om te vormen naar een nieuwe, kleinere en wendbare organisatie en te bezuinigen op beleidsvraagstukken. De gemeente investeert in het streven om een aantrekkelijke werkgever te zijn. In 2011 is het loopbaanadviesbeleid voor de organisatie vastgesteld. Met acht andere gemeenten wordt samengewerkt om de interne doorstroom en een loopbaanperspectief te creëren en te versterken. Daarnaast is de strategische personeelsplanning ingevoerd. Hiermee kan een raming worden gemaakt van benodigde aantal medewerkers met gewenst profiel en gewenste kwaliteiten. In het debat met het MT is opgemerkt dat de gemeente een prettige werkgever is, onder meer door immateriële zaken zoals een goede sfeer, informele organisatie met respect voor elkaar, voldoende vrijheid in organisatie van werken en het hebben van veel taakverantwoordelijkheid. Op de stelling of Wijk bij Duurstede een aantrekkelijke werkgever is, werd in alle debatten positief beoordeeld.

5.3 Subconclusie

Op het niveau van de *operationele kwaliteit* presteert de gemeente matig. De organisatie is in ontwikkeling om te komen tot een meer integrale en efficiënte werkwijze. Het integrale werken is nog niet echt van de grond gekomen. Dit zou met helder opdrachtnemer-/opdrachtgeverschap kunnen worden verbeterd. Overigens dient het college zich ervan bewust te zijn dat weleens tegenstrijdige signalen aan de organisatie worden gegeven over welke kwaliteit van hen wordt gevraagd.

Een efficiënte inzet van mensen en geldmiddelen heeft verder aandacht, omdat de totale omvang van het ambtelijk apparaat volgens ambitie afneemt en omdat de kwetsbare financiële positie van de gemeente een goede beheersing vergt van de geldstromen vanwege de bestuurlijke ambities die redelijk hoog zijn.

Wijk bij Duurstede presteert op de *beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit* onder de maat. De onderlinge verhoudingen zijn open en de sfeer tussen raad, het college en het ambtelijk apparaat zijn goed. Maar de raad vindt dat het college te weinig realisatiekracht toont en onvoldoende integraal werkt. De raad heeft daar duidelijke opvattingen over en bemoeit zich dan ook met het domein van het college. Het college vindt dat het ambtelijk apparaat onvoldoende meedenkt in beleidsoplossingen. Ook is de organisatie onvoldoende in staat om 'tegenwicht' te geven aan de ambities van het college, zoals in de vorm van 'sparring partner'. De raad maakt onvoldoende gebruik van zijn kaderstellende rol.

Het onderdeel *weerbaarheid* geeft een wisselend beeld. De financiële positie van Wijk bij Duurstede is nog zwak, hoewel de eerste stappen zijn gezet om de positie de komende jaren te verbeteren. Bijvoorbeeld door te besluiten te bezuinigen op het voorzieningenniveau en de uitvoering van de organisatiekoers. Ook het signaleren van ontwikkelingen en daarop (tijdig) inspelen is niet sterk ontwikkeld. Er is de afgelopen periode teveel pot verteerd, omdat ontwikkelingen en de financiële vertaling daarvan de gemeente 'overkwamen' en omdat lopende en voorgenomen projecten zonder bijstelling zijn uitgevoerd. De ambities zijn amper bijgesteld naar aanleiding van de verslechterde financiële situatie waardoor de reserve moest worden aangesproken.

Daarentegen wordt de lokale lastendruk acceptabel geacht, die ligt iets boven het provinciaal gemiddelde. Er is een directieplan 2012 opgesteld waarin vanuit een missie met vijf organisatiedoelen de projecten zijn geconcretiseerd die moeten leiden een kleine(re) overheid.

6 Het willen en het kunnen

De kwaliteitsmeting heeft tot doel inzicht te krijgen in het functioneren van de gemeente op bestuurlijk en ambtelijk niveau. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven hoe de gemeente Wijk bij Duurstede er nú voorstaat: wat zijn de positieve en wat zijn de minder positieve punten (verbeterpunten) van het gemeentelijk functioneren en hoe staat dit in verhouding tot de ambities van de gemeente (willen). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Algemene noties

- De raad, het college en het ambtelijk apparaat voelen een grote verantwoordelijkheid voor de Wijkse samenleving. Vanuit deze betrokkenheid is veel bereikt en is er veel geïnvesteerd in het voorzieningenniveau. Dit is hoger dan bij een gemeente van deze omvang gemiddeld past/wordt gezien. De vraag is of dit hoge voorzieningenniveau ook voor de toekomst kan worden behouden.
- Het gemeentebestuur is al jaren bezig om meer verantwoordelijkheid bij de inwoners te leggen voor hun directe omgeving (wijk en buurt). Het wijkgericht werken is jaren geleden ingevoerd en wordt verder versterkt. Daarmee zijn mooie resultaten bereikt zoals de oprichting van Dorpsplatform in Langbroek en allerlei zelfbeheer initiatieven in de gemeente.
- De ambtelijke organisatie bereidt zich ook voor op de veranderingen in de samenleving en de decentralisatieoperaties van het rijk. De eisen die aan de organisatie worden gesteld zijn onder meer efficiënter, kleiner, slimmer en flexibeler werken. Aan de medewerkers worden nadere eisen gesteld aan houding en gedrag, en het verbeteren van de adviesvaardigheid aan het college en de raad alsmede aan de afnemers van de gemeentelijke producten ('klanten').
- Het vraagt van het college en de raad veel (begrotings-)discipline om de verslechterde financiële situatie de komende jaren te verbeteren.

6.1 Het willen

In de profielschets is het beeld ('foto') beschreven van de gemeente Wijk bij Duurstede en ook zijn op hoofdlijnen de ambities verwoord die in plannen en nota's zijn beschreven. Voor specifieke informatie wordt daarnaar verwezen

Het college van Burgemeester en Wethouders en de raad hebben nogal wat ambities (zie profielschets) die een beslag leggen op specifieke kwaliteiten en capaciteiten van de ambtelijke organisatie. En het stelt eisen aan de bestuurlijke regie om de ambities aan te sturen en te bewaken. Om als gemeente optimaal te kunnen functioneren is een belangrijke randvoorwaarde dat het samenspel tussen raad-college-ambtelijke organisatie gespeeld wordt volgens de gebruikelijke spelregels die horen bij de rollen en rolhouding. Daarbij dienen de verwachtingen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer helder te zijn.

Uit het Hoofdlijnenakkoord 2010-2014 van Wijk bij Duurstede blijkt een hoog ambitieniveau van het bestuur voor met name de rol van bestuur van de gemeenschap, de rol van publieke dienstverlener en de rol van vernieuwende organisatie.

Het bestuur heeft ambities in de rol van bestuur van de gemeenschap gesteld. De opdracht voor het college in deze financieel moeilijke tijd is het maken van heldere, verantwoorde keuzes in samenspraak met de burgers. De visie van het college is: ‘Samen aan de slag’. Een open manier van werken, waarbij het bestuur dicht bij de bevolking staat en van de inwoners wordt verwacht dat zij dicht bij hun omgeving staan. Dit betekent dat er eisen worden gesteld aan een goede informatievoorziening en communicatie: het managen van elkaars verwachtingen. Daarnaast wordt een nieuwe impuls gegeven aan het ‘anders besturen’. Het college heeft daarvoor het instrument van co-creatie ingevoerd.

In het Hoofdlijnenakkoord zijn (veel) ambities geformuleerd onder meer op het gebied van economie, investeren in bedrijvigheid (AEP), mensen en onderwijs (nieuwe onderwijsvoorzieningen zoals Revis en/of realisatie van brede school) en het vernieuwen en uitbreiden van sportaccommodaties in Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede. Ook zijn ambities geformuleerd over veiligheid en openbare orde (opstellen Horecanota) en wonen (zoals projecten voor starters en ouderen).

Op het gebied van de dienstverlening zijn door het college eveneens forse ambities geformuleerd. De kwaliteit van de dienstverlening van de ambtenaren moet hoog zijn, maar de inwoners mogen geen onrealistische verwachtingen van de gemeente hebben. Immers, de lagere inkomsten van de gemeente zijn geen probleem van de gemeente alleen, maar ook van de Wijkse samenleving. De nieuwe manier van werken - die het college als gevolg van de economische ontwikkelingen invoert - vraagt een cultuurverandering van het ambtelijk apparaat en van de inwoners. Het wijkgericht werken wordt verder versterkt. Voor de dienstverlening geldt dat er anders moet worden gewerkt. Het zogenoemde ‘nieuwe’ of ‘slimmer’ werken wordt doorgevoerd. De wijze waarop het WMO-loket werkt, met aanvullende diensten (signaleringsnetwerk) is succesvol en wordt verder uitgebouwd. De vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt voortvarend opgepakt.

De ambities in de rol van onderdeel van het bestuurlijke bestel zijn beperkt. Wijk bij Duurstede werkt samen met andere gemeenten waar dat gewenst is en daarbij wordt rekening gehouden met het eigene van Wijk bij Duurstede.

De ambities in de rol van vernieuwende organisatie zijn hoog. De financiële positie van de gemeente Wijk bij Duurstede is niet sterk, waardoor bezuinigingen en ombuigingen nodig zijn. Uitgangspunt van het college is dat taken sober, doelmatig en zo dicht mogelijk bij de inwoners wordt uitgevoerd. De inzet is om op de gemeentelijke begroting een bedrag van € 1,5 miljoen te besparen.

De gemeentelijke organisatie is in 2011 gestart met een organisatieontwikkelingstraject. De missie en visie van de organisatie zijn herijkt. Er zijn vijf doelen benoemd die bepalend zijn voor 2015: de gemeentelijke organisatie moet kleiner zijn geworden, zich hebben ontwikkeld naar een regiegemeente door taken op afstand te zetten, de processen slimmer en beter hebben ingericht, een duurzaam gezonde bedrijfsvoering hebben ingevoerd en vertrouwen en verantwoordelijkheid hebben gegeven aan de inwoners. Dit moet leiden tot een ‘Sterke samenleving, kleine(re) overheid’ die is voorbereid op de nabije toekomst van de Wijkse samenleving én de ontwikkelingen in de regio (zoals het versterken van de uitvoeringskracht door samenwerking) en bij het rijk (waaronder de omvangrijke decentralisaties in het sociale domein).

6.2 Het kunnen

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de gemeente Wijk bij Duurstede functioneert in haar vier rollen als:

- bestuur van de gemeenschap;
- publieke dienstverlener;
- onderdeel van het bestuurlijk bestel en
- vernieuwende organisatie.

Dit beschrijft het ‘kunnen’ van de organisatie.

De *operationele kwaliteit* van de gemeente Wijk bij Duurstede is voldoende voor de rollen ‘bestuur van de gemeente’ en ‘publieke dienstverlener’. Er is een wisselend beeld voor de rollen ‘mede-overheid en ‘vernieuwende organisatie’ met een aantal aandachtspunten.

De positieve punten in de vier rollen zijn onder meer:

- De gemeente heeft (veel) beleid vastgesteld in plannen en nota’s en daarbij rekening gehouden met de behoeften van de samenleving;
- Er is beleid opgesteld over de informatievoorziening aan burgers;
- Er is een breed aanbod van voorzieningen en er is geïnvesteerd in nieuwe voorzieningen, zoals twee nieuwe sportcomplexen en een nieuwe onderwijsvoorziening voor voortgezet onderwijs;
- In 2012 zijn de eerste stappen gezet naar een kleinere, meer wendbare organisatie ter voorbereiding op de toekomstige ontwikkelingen;
- Actief in samenwerkingsverbanden.

De punten die aandacht/verbetering behoeven zijn:

- De maatschappelijke organisaties tijdiger en op gestructureerde wijze betrekken bij het opstellen en uitvoeren van plannen en nota’s (is nu wisselvallig);
- De ambtelijke organisatie denkt nog onvoldoende mee vanuit het perspectief van de klant; oplossingsgericht werken;
- De cultuur om integraal te werken op bestuurlijk en ambtelijke niveau is nog onvoldoende gepraktiseerd;
- Een efficiëntere inzet van mensen en middelen is gewenst;

Op het *beleidsmatige en bestuurlijke* niveau geeft de gemeente Wijk bij Duurstede een verdeeld beeld omdat de rollen ‘bestuur van de gemeenschap’ en ‘mede-overheid’ een voldoende scoren, terwijl de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit in de rollen ‘dienstverlener’ en ‘vernieuwer’ als onvoldoende zijn aangemerkt.

De positieve punten in de vier rollen zijn onder meer:

- De besluitvorming is voldoende transparant;
- Het college en de raad zijn voor de samenleving goed toegankelijk, een ‘Wijkse’ kwaliteit;
- Er is een sterk lokaal netwerk;
- De samenwerkingspartners hebben vertrouwen in Wijk bij Duurstede en het bestuur heeft invloed op de samenwerking met name in het sociale domein en de samenwerkingsverbanden op operationeel/bedrijfsmatig niveau.

De aandachtspunten op dit niveau zijn onder meer:

- De interactieve beleidsvorming wordt positief beoordeeld, maar aandachtspunten zijn het tijdig betrekken van deelnemers en inwoners in het proces en het ‘managen’ van hun verwachtingen (niet alle wensen kunnen worden ingewilligd en er moeten (financiële) keuzes worden gemaakt);
- De samenwerkingspartners vinden dat Wijk bij Duurstede meer oog moet hebben voor de regionale belangen en daaraan naar vermogen een bijdrage aan leveren;
- Maatschappelijke organisaties vinden dat de gemeente kansen laat liggen omdat de gemeente onvoldoende gebruik maakt van hun uitvoeringskracht;
- De verhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie dient verbetering door goed opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap;
- Het samenspel tussen raad-college-ambtelijke organisatie behoeft verbetering door verbetering van rollen en rolafbakening.

Het niveau van *weerbaarheid* van de gemeente Wijk bij Duurstede geeft een wisselend beeld op de vier rollen. Er zijn zaken die goed gaan en zaken die minder goed gaan en aandacht behoeven.

De positieve punten in de vier rollen zijn onder meer:

- Er is een structuurvisie 2020 voor Wijk bij Duurstede die als kaderstellend en richtinggevend document kan dienen;
- De gemeente neemt actief deel aan de samenwerkingsverbanden, met name die op operationeel/bedrijfsmatig niveau;
- De lastendruk voor de inwoners is acceptabel.

De aandachtspunten op dit niveau zijn:

- De (bestuurlijke) regie op integraliteit en prioritering bij uitvoering van plannen op korte en middellange termijn en de behoefte om de structuurvisie als strategische visie te bekrachtigen. Daarmee kan deze visie als ‘agenda’ dienen voor de middellange termijn;
- De strategische beleids capaciteit om tijdig in de spelen op toekomstige opgaven dient versterkt te worden;
- De relatie met de samenleving van het college en de raad over uitvoering van beleid en besluiten kan zakelijker en minder op detailniveau;
- Een visie op de samenwerking ontbreekt, evenals een meer gestructureerde organisatie van de bestuurlijke en ambtelijke inzet voor de bestuursvergaderingen van de samenwerkingsverbanden;
- De financiële positie van de gemeente is zorgelijk en vergt dan ook een hoge bestuurlijke aandacht met effectiever gebruik van het financieel instrumentarium zoals de P&C-cyclus.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

Het kunnen en het willen van de gemeente Wijk bij Duurstede zijn op dit moment niet goed in evenwicht. De voornaamste oorzaken zijn dat de bestuurlijke ambities op dit moment te hoog lijken voor de gemeente. Het college zet, mede als gevolg van de zorgelijke financiële situatie, in op veranderde keuzes in samenspraak met de inwoners. Dit vergt een nieuwe impuls op het ‘anders besturen’ dat nog nader door college, raad en ambtelijke organisatie moet worden ingevuld. Het samenspel tussen raad-college-ambtelijke organisatie is voor verbetering vatbaar, waarbij aandacht nodig is voor elkaars rollen en houding. Ook een duidelijke prioritering op de uitvoering van dossiers en kostenbeheersing alsmede de effectieve inzet van mensen en financiële middelen voor de korte en middellange termijn vormen aandachtspunten.

Desondanks gaat er ook veel goed in Wijk bij Duurstede. Er is de afgelopen periode best veel bereikt. Er is veel beleid in plannen en nota's vastgelegd. Er is ook veel geïnvesteerd in het voorzieningenniveau in de drie kernen van Wijk bij Duurstede. Er is een begin gemaakt met het structureel verbeteren van de financiële situatie. Er zijn pijnlijke beslissingen in het voorzieningenniveau genomen om de uitgaven blijvend laag te houden. De organisatie, het werkkapitaal, staat het bestuur ter beschikking om mee te werken aan het realiseren van de ambities. Maar daarvoor is ook van belang dat er een goede verhouding en vertrouwen bestaat tussen raad-college-ambtelijk apparaat. De raad dient naast de volksvertegenwoordigende en controlerende rol meer inhoud en aandacht te besteden aan de kaderstellende rol om de bestuurlijke regie op prioritering en inzet van middelen op de verschillende dossiers te realiseren. Het college dient in de relatie met het ambtelijk apparaat meer aandacht te besteden aan een gestructureerd opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Ook is van belang dat het ambtelijk apparaat voldoende wordt 'geschoold' om de bestuurlijke ambities mede te realiseren.

Op basis van de uitkomsten van de kwaliteitsmeting worden door de projectgroep de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1. Verbeter het samenspel raad-B&W-ambtelijke organisatie.** In de debatten hebben de betrokken partijen geconstateerd dat de samenwerking in deze driehoek (nog) niet optimaal en constructief is. Wat kan beter? De raad dient haar kaderstellende rol voor de uitvoering van plannen en nota's op korte en middellange termijn actiever op te pakken. Het college heeft onvoldoende de bestuurlijke regie op de integraliteit, samenhang en uitvoering van plannen en dergelijke en betreft de raad onvoldoende daarbij. Beide partijen dienen daarom stappen te zetten om meer complementair aan elkaar te worden volgens de spelregels. Het ambtelijk apparaat is gebaat bij duidelijke en consequente opdrachten van het bestuur. Het is daarom van belang meer aandacht te besteden aan het (collegiale) opdrachtgever-/opdrachtnemerschap naar de ambtelijke organisatie.

Dit leidt tot de aanbeveling om de rollen en rolopvattingen met elkaar te bespreken en te herijken voor de driehoek raad-B&W-ambtelijke organisatie binnen de wettelijke kaders. In dit verband de opmerking dat het ook gaat om gedragsverandering en cultuurverandering en dat vergt veel energie. In het verleden zijn al activiteiten gericht op het verbeteren van de verhoudingen uitgevoerd, met wisselend resultaat.

- 2. Verbeter de integraliteit.** Vraagstukken worden nog regelmatig op portefeuillehoudersniveau afgedaan, wat de onderlinge afstemming op collegeniveau niet bevordert. Deze integraliteit kan worden verbeterd als vraagstukken meer op collegeniveau worden besproken en besloten. Daarnaast dienen het ambtelijk apparaat ofwel de afdelingen meer oog te hebben voor de onderlinge, interne en integrale afstemming. In verband hiermee wordt aanbevolen om meer bestuurlijke en ambtelijke regie te voeren gericht op het verbeteren van de integraliteit van beleid en uitvoering.
- 3. Verbeter de financiële situatie.** De financiële positie van Wijk bij Duurstede is niet sterk en zal de komende periode - onder meer als gevolg van drie decentralisaties in het sociale domein en een lagere uitkering uit Gemeentefonds - nog meer onder druk komen te staan. Het voorzieningenniveau is hoog, maar het in stand houden daarvan zal de komende jaren onder druk komen te staan. Tegen deze achtergrond wordt aanbevolen om het financieel instrumentarium (voorjaars- en najaarsnota, P&C cyclus, budgetbewaking e.d.) stringenter en

vanuit een goede rolverdeling toe te passen. Dit vergt grote bestuurlijke discipline, zeker als het gaat om het aanpassen van de bestuurlijke ambitie en de wensen vanuit de samenleving aan de financiële mogelijkheden. Tot slot wordt in overweging gegeven op andere wijze de financiële positie te verbeteren zoals prioritering van nog uit te voeren projecten.

- 4. Visie op uitvoering en prioritering.** Er is een structuurvisie 2020 als stip op de horizon (langere termijn). Voorts zijn er de afgelopen periode veel plannen en nota's vastgesteld. Er is geconstateerd dat er onvoldoende samenhang en borging is op de uitvoering van deze documenten voor de korte en middellange termijn in het perspectief van de visie. Ook een prioritering van de uitvoering wordt gemist. In verband hiermee wordt aanbevolen om voor de kortere en middellange termijn een visie op de uitvoering en prioritering op te stellen van de majeure nota's/plannen en projecten, zodat beter bestuurlijke regie kan worden gevoerd. En daarbij te bekrachtigen dat de structuurvisie het strategisch richtinggevend kader is, dan wel te zorgen dat er een (ander) richtinggevend kader komt.
- 5. Professionalisering ambtelijke organisatie.** De organisatie voldoet nog onvoldoende aan de eisen die aan de medewerkers worden gesteld als gevolg van de bestuurlijke ambities ('Anders besturen') en de veranderingen in de maatschappij. De organisatie moet daarnaast in zijn kracht worden gebracht om volwaardig deel te nemen aan het samenspel in de driehoek. Om de gevraagde kwaliteitsslag structureel en duurzaam te borgen in de organisatie (waarmee overigens al een begin is gemaakt) wordt de aanbeveling gedaan om (extra) te investeren in de ontwikkeling van en (advies)vaardigheden in het interne en externe gebruik van nieuwe instrumenten zoals co-creatie.
- 6. Visie op samenwerking.** Een visie op samenwerking ontbreekt en de oriëntatie op de samenwerking is niet eenduidig. Landelijke ontwikkelingen zullen de noodzaak van meer samenwerking met externe bestuurlijke partners vergroten. Daarnaast moet Wijk bij Duurstede zich realiseren dat de regionale samenwerking ook een actievere bijdrage aan het regionale belang vergt. Daarom wordt aanbevolen een kaderstelling te ontwikkelen voor de regionale samenwerking met aandacht voor oriëntatie en partners.

In dat kader wordt ook aandacht gevraagd voor het meer structureren van de interne organisatie over de voorbereiding, advisering en uitvoering van de samenwerking.

Een tweede aspect van samenwerking betreft de bestuurlijke samenwerking met maatschappelijk organisaties in Wijk bij Duurstede. Door diverse bedrijven en inwonersorganisaties is de oproep aan het bestuur gedaan om hun kennis en uitvoeringskracht in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Daarom wordt aanbevolen meer gestructureerd en tijdig de betreffende organisaties te betrekken bij nieuwe beleidsontwikkeling en -uitvoering en hierin gelijkelijk te opereren en gelijke afwegingen te maken op de verschillende beleidsterreinen en portefeuilles.

7 Verbeterstrategie

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

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

Gelet op bovenstaande wordt een combinatie van investeren en samenwerken geadviseerd. Er zou geïnvesteerd moeten worden in de ambtelijke organisatie en vooral in het samenspel tussen de raad-college-ambtelijke organisatie. Naast deze interne ontwikkeling kan ook verdere samenwerking efficiënt zijn en gelet op de komende decentralisaties in het sociale domein noodzakelijk zijn. Hiervoor is het wel wenselijk dat de samenwerking niet hoofdzakelijk uit een defensieve opstelling wordt aangegaan, maar dat er iets van een beleidskader of visie wordt opgesteld.

Daarnaast gaat de ambtelijke organisatie zich meer ontwikkelen. Naast meer integraal en klant/vraaggericht werken betekent dit een evenwichtiger inzet van capaciteit onder invloed van de ontwikkeling naar een regiegemeente. Tot slot kan de communicatie met inwoners en maatschappelijke organisaties worden verbeterd als het gaat om het 'managen van verwachtingen' bij beleidsvorming.